

# El derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas de Puebla

Shanik Amira, David George

2019-07

---

<https://hdl.handle.net/20.500.11777/4313>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

# UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto  
Presidencial del 3 de abril de 1981



EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PUEBLA

DIRECTOR DEL TRABAJO  
MTRO. RAFAEL G. HERNÁNDEZ GARCÍA CANO

ELABORACIÓN DE TESIS

que para obtener el Grado de

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS

presenta  
SHANIK AMIRA DAVID GEORGE

Puebla, Pue.

2019

## Índice

<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>9</b>
1.1. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES.....	9
1.1.1. <i>Las generaciones de los derechos humanos.....</i>	<i>12</i>
1.2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	15
1.2.1. <i>Acceso a la información en el marco internacional .....</i>	<i>17</i>
1.2.2. <i>Jurisprudencias internacionales en materia del derecho de acceso a la información .....</i>	<i>20</i>
1.3. REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....	22
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>31</b>
2.1. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO.....	31
2.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	40
2.2.1. <i>Políticas públicas en materia de transparencia.....</i>	<i>42</i>
2.3. GOBIERNO ABIERTO .....	47
2.4. POBREZA INFORMACIONAL.....	52
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>60</b>
3.1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN PUEBLA.....	60
3.2. SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN PUEBLA.....	68
3.2.1. <i>Derechos de las comunidades indígenas en México .....</i>	<i>71</i>
3.2.2. <i>Acciones gubernamentales .....</i>	<i>76</i>
3.2.3. <i>Armonización legislativa .....</i>	<i>79</i>
3.2.4. <i>Educación indígena.....</i>	<i>81</i>
3.2.5. <i>Consulta indígena .....</i>	<i>84</i>
3.2.6. <i>Consultas indígenas en materia electoral.....</i>	<i>88</i>
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>91</b>

4.1. ÓRGANOS GARANTES .....	91
4.1.1. <i>Plan de socialización</i> .....	95
4.1.2. <i>ITAIPUE</i> .....	100
4.2. PODER EJECUTIVO.....	105
4.2.1. <i>Ayuntamientos</i> .....	113
4.3. ACCESO A INTERNET EN EL ESTADO DE PUEBLA.....	115
4.3.1. <i>Programas gubernamentales</i> .....	116
4.4. ENTREVISTA EXPERTO.....	118
4.5. ENTREVISTA INTÉRPRETE.....	123
4.6. CASO PRÁCTICO.....	125
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>133</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>143</b>
<b>APÉNDICE 1. RESPUESTA INALI SOLICITUD 1131100000118.....</b>	<b>159</b>
<b>APÉNDICE 2. RESPUESTA INAI SOLICITUD 0673800002218 .....</b>	<b>163</b>
<b>APÉNDICE 3. RESPUESTA INAI SOLICITUD 0673800169718 .....</b>	<b>171</b>
<b>APÉNDICE 4. RESPUESTA INAI SOLICITUD 0673800169818 .....</b>	<b>177</b>
<b>APÉNDICE 5. RESPUESTA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO SOLICITUD 01238518 .....</b>	<b>180</b>
<b>APÉNDICE 6. RESPUESTA AYUNTAMIENTO DE IXTEPEC SOLICITUD 01085318 .....</b>	<b>183</b>
<b>APÉNDICE 7. PROPUESTA DE TALLERES DE PROMOCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA.....</b>	<b>186</b>

## Abreviaturas y siglas

<b>AGA</b>	Alianza por el Gobierno Abierto
<b>Cafis</b>	Centro de Análisis, Formación e Iniciativa Social A.C.
<b>CAIP</b>	Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla
<b>CDI</b>	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
<b>CETGA</b>	Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
<b>CoIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Coneval</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>DAI</b>	Derecho de Acceso a la Información
<b>DOF</b>	Diario oficial de la Federación
<b>IEE</b>	Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales
<b>INALI</b>	Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>ITAIPUE</b>	Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla
<b>Plan DAI</b>	Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información Pública
<b>PNT</b>	Plataforma Nacional de Transparencia
<b>PROSEDE</b>	Programa de Sensibilización de Derechos
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>SCT</b>	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
<b>Sedesol</b>	Secretaría de Desarrollo Social federal

<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SGG</b>	Secretaría General de Gobierno
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>TIC's</b>	Tecnologías de la Información y Comunicación

## Introducción

En los últimos años en México se ha vuelto común escuchar hablar a gobernantes y figuras públicas de la importancia de la transparencia y el acceso a la información en el contexto del combate a la corrupción, sin embargo, ésta es una visión un tanto acotada, pues éstas son herramientas con un alcance más amplio.

En primer lugar, es fundamental tener claro que si bien la transparencia y acceso a la información están íntimamente vinculados, no son lo mismo, como se verá más adelante en la presente investigación.

De manera resumida, podemos decir que la transparencia se trata de una cualidad en la forma de operar de las instituciones públicas y privadas, mientras que el acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel nacional e internacional.

Bajo estas concepciones, se puede apreciar la amplitud de estos temas y la necesidad de analizar la importancia que tienen en la vida cotidiana de las personas, en particular de los grupos vulnerables que hay en el país.

En la presente investigación, nos enfocamos en el derecho humano de acceso a la información en México, pues aunque fue en febrero de 2014 cuando se hizo la reforma constitucional más reciente en la materia, a cinco años de esta, la mayoría de los ciudadanos en el país desconocen no sólo que pueden pedir información a las autoridades, sino que éstas están obligadas a entregarla.

La falta de difusión de este derecho, que se incluyó en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos desde finales de los años setentas y ha pasado por numerosas reformas desde entonces, es un problema en el que tienen responsabilidad las autoridades en los tres niveles de gobierno y los órganos garantes del derecho de acceso a la información en el país, aunque ninguno de éstos la asuma plenamente.

Lo anterior, a pesar de existir un marco jurídico sólido en el país, y en particular en el estado de Puebla, en el que se describen cuáles son las obligaciones en la materia de cada institución pública, el asunto depende mucho de la voluntad política de las personas que ocupan los cargos públicos de decisión.

Es así, que el derecho de acceso a la información, cuya importancia sería similar al derecho humano a la educación, queda relegado a una promesa política, en vez de consolidarse en acciones concretas.

Esto queda evidenciado con el caso del Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información estructurado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

Este proyecto, cuyo objetivo es ampliar el conocimiento de este derecho entre los sectores más vulnerables del país, pasó de ser una estrategia a gran escala a un programa en el que se inscribieron de manera voluntaria los órganos garantes del país.

De acuerdo con datos proporcionados por el INAI, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIPOE) no se registró para el proceso de selección.

Es dentro de este contexto de falta de conocimiento y de falta de voluntad por ampliar la difusión de este derecho, que se realizó la presente investigación, en la cual nos enfocamos en cómo las comunidades indígenas en el estado de Puebla se relacionan con este derecho, si lo conocen y lo ejercen.

Dado que las comunidades indígenas son uno de los sectores más vulnerados en el país, y en particular en el estado de Puebla, el ejercicio de este derecho podría ayudarles a mejorar, en cierta medida, las condiciones en las que viven.

Nuestra hipótesis al inicio de este análisis fue que los pueblos indígenas no ejercen el derecho de acceso a la información debido a barreras tecnológicas, lingüísticas y falta de conocimiento, lo cual no solo se confirmó, sino que sumadas a estas barreras, se encontraron obstáculos adicionales que dificultan la búsqueda de información.

Además, el objetivo de esta investigación fue identificar cuáles son los obstáculos institucionales, sociales y tecnológicos a los que se enfrentan los pueblos indígenas de Puebla para ejercer el derecho de acceso a la información.

Para esto, se llevó a cabo una investigación documental, se presentaron siete solicitudes de información a instituciones estatales y federales, se entrevistaron a diversos actores que vinculados con la difusión del derecho de acceso a la información.

Todo esto derivó no sólo en el análisis del ejercicio de este derecho entre las comunidades indígenas de Puebla que se había planteado originalmente, sino que motivó

el diseño de una estrategia de difusión del mismo, desde la Universidad Iberoamericana, como parte de un esfuerzo ciudadano ante la falta de acción de los organismos públicos.

La presente investigación quedó dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo se aborda la definición de derechos humanos, las reformas en la materia que se han hecho en México y el derecho de acceso a la información visto como un derecho fundamental.

En el segundo capítulo se hace un recorrido de los 40 años que ha tomado el reconocimiento jurídico y la consolidación del marco legal del acceso a la información; además de analizar la transparencia como una política pública y cómo esta se diferencia del gobierno abierto, el cual es un modelo de gobernar de cara a los ciudadanos. El capítulo cierra presentando definiciones de la pobreza informacional, pues este concepto va de la mano con la hipótesis que se planteó ya que identifica las barreras para acceder a la información.

El capítulo tercero presenta un esbozo general del contexto del estado de Puebla, empezando por el marco jurídico en materia de acceso a la información y posteriormente se abarca la situación en la que viven las comunidades indígenas en la entidad y en el país.

El capítulo cuarto presenta los resultados del trabajo práctico que se llevó a cabo, empezando con un análisis de las acciones puestas en marcha por los órganos garantes para la difusión del derecho de acceso a la información, las políticas del gobierno del estado de Puebla para promover este derecho como parte de sus obligaciones constitucionales, así como el resultado de un ejercicio de solicitudes de información a municipios con alta población indígena.

En este apartado también se incluyen datos del acceso a internet en Puebla y los programas gubernamentales desarrollados para facilitar la accesibilidad, entrevistas con Samuel Bonilla Núñez, quien en los últimos años ha desarrollado ejercicios de difusión del derecho de acceso a la información, y un traductor indígena del estado de Puebla, quien describe cómo a las lenguas indígenas se les relega en el contexto social.

Por último, se analiza el caso de un taller que se impartió en Cuetzalan dirigido a mujeres indígenas para que conocieran y ejercieran el derecho de acceso a la información.

Como en muchas ocasiones cuando se trata un tema de actualidad, los resultados de la investigación pueden variar con el tiempo, ya que en el transcurso de los meses de la elaboración de la misma algunos sujetos obligados han tomado acciones para la difusión de información orientada a las comunidades indígenas, aunque han quedado cortas.

Tal es el caso del ayuntamiento de Puebla, que a principios de 2019 publicó en su portal de transparencia una sección de accesibilidad a personas que hablan alguna lengua indígena, sin embargo, al momento de la revisión de ésta sólo había información en español, pero implica un primer paso en este sentido.

Un factor que influye es la transición política que se dio en México en diciembre de 2018 con la llegada del primer gobierno de izquierda, el cual tuvo entre sus primeras acciones la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que ocupó el lugar de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), lo cual podría abrir la puerta para un fortalecimiento en la atención de este sector de la población.

Por lo tanto, esta no es una investigación que busque dar la respuesta definitiva acerca del tema, sino que busca ser un punto de partida y una forma de generar conciencia acerca de la importancia de la difusión del derecho de acceso a la información, y del impacto que ésta podría tener en las comunidades indígenas y para la población en general en el país.

## Capítulo 1

### 1.1. Derechos humanos y derechos fundamentales

La distinción entre “derechos humanos” y “derechos fundamentales”, aunque parezca sutil, ha sido analizada desde diferentes perspectivas jurídicas y filosóficas, por lo que es importante abordar esta diferencia antes de entrar al estudio del derecho de acceso a la información, para tener claro bajo cuál de éstas concepciones se encuentra.

Uno de los autores más citados para precisar qué diferencia a los derechos humanos de los fundamentales es el italiano Luigi Ferrajoli, quien, en términos generales, establece que el punto de quiebre entre ambos conceptos se encuentra en su positivización jurídica.

Una de las definiciones más claras de lo que son los derechos fundamentales, establecida por Ferrajoli, es la citada por Aguilar Carvallo (2010), en la cual se establece que son

...todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica (29).

Estos “derechos subjetivos” son el equivalente al ideal de los derechos humanos, ya sea una “expectativa positiva” -derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derecho a la vida-, o expectativa negativa -derecho a la igualdad, a la certeza jurídica, a la libertad-, explica Aguilar Carvallo.

Algo similar afirma Carbonell (2011), al señalar que los derechos fundamentales son aquellos que están reconocidos en la Constitución, lo cual les da un carácter “privilegiado”, jurídicamente hablando.

Sin embargo, el autor precisa que la importancia de estos derechos no se tiene que ver sólo porque se encuentran en la norma suprema del país, sino porque para llegar a ésta tuvo que pasar todo un procedimiento social e histórico para que lograra su reconocimiento, por lo que no se debe ver sólo el mero acto jurídico sino el contexto de cada derecho.

Carbonell (2011) además refiere que los derechos fundamentales “constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna” (p.5).

En cambio, el mismo autor refiere que los derechos humanos tienen un “menor rigor jurídico” en cuestiones teóricas, ya que esta expresión se usa para hacer referencia a “expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica, con el objeto de reclamar lo que a algunas personas les puede parecer una actuación indebida de las autoridades” (Carbonell, 2011, p.8).

Además, Carbonell (2011) retoma ideas de Antonio E. Perez Luño para continuar con la definición de los derechos humanos, y cita que éstos también pueden ser entendidos como los mecanismos con los que las instituciones “concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (p.9).

Por otra parte, para Montemayor Romo de Vivar (2002) un elemento que identifica a los derechos humanos es que éstos son reconocidos a nivel internacional “como elementos indispensables para la justicia y la convivencia humana, como principios fundamentales del orden jurídico y como mínimos morales del Derecho” (p. XX).

Sin embargo, refiere que un problema de estos derechos radica en que son “descriptivos”,

...como en el caso de “todos los hombres son iguales”, o “el hombre es libre por naturaleza”. Esto nos deja ver mucho del naturalismo que permea al discurso de los derechos humanos. Si el naturalismo es aceptado, todas las expresiones normativas se podrían traducir en descriptivas (Montemayor Romo de Vivar, 2002, p.61).

Este carácter descriptivo, continúa, es otro elemento que abona a la distinción de estos derechos con los fundamentales, los cuales, al estar incluidos en la Constitución, deben estar redactados de forma clara y ordenada.

Una visión similar es la que expresada por Oscar Correas (2015) quien refiere que los derechos humanos “son la expresión discursiva de las aspiraciones y deseos de los individuos, los cuales han sido expropiados de cualquier otra forma posible de hablar de ellos” (p.37).

Correas (2005) además retoma algunas de las posturas de Karl Marx acerca de los derechos humanos, a los que veía como parte de las relaciones de dominación burguesa, pero que a la vez sirven como una herramienta de lucha para la clase obrera, por lo que afirma que “los DH son siempre, en tanto derechos subjetivos, creados por el discurso del derecho objetivo, es decir por el Estado” (p.49).

Bajo esta visión, Correas (2005) señala que “aparecen como derechos humanos todas las aspiraciones y deseos cuya satisfacción no está dispuesto a producir el orden capitalista” (p.38).

Otros autores que abonan a esta discusión son Ramírez García y Padilla Yabur (2011), quienes afirman que los derechos humanos tienen una doble función: como instrumentos que limitan la actuación del Estado, y como una guía que se tiene que seguir para alcanzar el bien común.

Añaden que la idea de derechos humanos implica que “existen bienes y prerrogativas que corresponden al ser humano por el simple hecho de serlo, en cualquier tiempo y lugar” (Ramírez García y Padilla Yabur, 2011, p.29), por lo que deben cumplir con los principios de universalidad y de inalienabilidad.

Ramírez García y Pallares Yabur (2011) plantean que, para identificar qué tan eficaz es un sistema de gobierno para proteger los derechos humanos, se deben cumplir con tres elementos: que se reconozcan los derechos humanos, que haya una promesa de las autoridades para garantizar y protegerlos, y que haya mecanismos eficientes para reclamar cuando las autoridades no cumplan con este compromiso.

En cuanto a los elementos para diferenciar derechos humanos y fundamentales, explican que para estos últimos “existen garantías de cumplimiento en el ordenamiento jurídico, localizadas en la normativa constitucional” (Ramírez García y Padilla Yabur, 2011, p.28).

Esto implicaría, bajo la visión de Ramírez García y Pallares Yabur, que el derecho humano se encuentra en el marco del ideal a cumplir por parte del Estado, y cuando en las leyes supremas se establecen los mecanismos para garantizar su cumplimiento se convierten en derechos fundamentales.

Flores Salgado (2015) explica que en México los derechos humanos se dividen en dos ramas: los que están considerados en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y los que están enlistados en tratados, convenios y demás documentos internacionales que son de aplicación general en el país.

La autora apunta que hay una serie de características que sirven para identificar los derechos humanos, como es su inherencia al ser humano, universalidad, su calidad de supremos, establecen restricciones y obligaciones para el Estado y los individuos, son internacionales, irrenunciables, irreversibles, progresivos y rígidos.

### *1.1.1. Las generaciones de los derechos humanos*

Una forma de clasificar los derechos humanos que se ha vuelto cada vez más común, a pesar de las críticas generadas por diversos académicos y especialistas, es en distintas “generaciones”, las cuales se definen, principalmente por un criterio de temporalidad, es decir, el momento histórico en el que se reconocieron determinados principios.

Karel Vasak fue el primero en acuñar esta clasificación en 1979 y, según describe Flores Salgado (2015) “refleja el orden temporal sucesivo (de ahí lo generacional) del reconocimiento internacional de los derechos humanos, identificando tres generaciones que marchan de lo individualista a lo solidario” (p.27).

La primera generación, continúa, se enmarca en la época del final de las monarquías en el siglo XVIII,

...la mayoría de autores señala que en la Constitución de Estados Unidos de América del Norte y en la Declaración Francesa es en donde surge la primera generación de los derechos humanos, los llamados “derechos individuales”, que contenían, a la par, derechos civiles y derechos políticos (2015:29).

Dentro de esta generación se consideran los derechos a la igualdad entre hombres y mujeres, a la no esclavitud, a la libre circulación, a la familia, la libertad de pensamiento, de religión y de expresión, por mencionar algunos.

La segunda generación, explica Sorondo (1988), respondió a los cambios sociales y estructurales que derivaron de la Revolución Industrial, pues se creó “una clase social de obreros asalariados, sometida a inhumanas condiciones de explotación (p.15).

El autor refiere que estos derechos fueron reclamados en los movimientos sindicales que se dieron a lo largo del siglo XIX, y fue hasta principios del siglo XX, que

fueron reconocidos en diversas constituciones, como la mexicana en 1917 y la rusa en 1918.

Sorondo (1988) puntualiza que una de las diferencias fundamentales entre los derechos de primera y segunda generación es que “de reclamar derechos que la persona posee por su calidad de tal, se ha pasado a reivindicar los medios para que esos derechos se hagan efectivos” (p.16).

En la segunda generación de derechos se engloban los sociales, económicos y culturales, por lo que Flores Salgado (2015) detalla que éstos “deben cumplir con una función social, desde luego sin dejar de ser personales” (p.31).

En este bloque se incluyen los derechos a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la libre asociación, entre otros.

Por otra parte, los derechos humanos de tercera generación, señala Aguilar Cuevas (1998), “surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran (p.93).

En esto se abunda en la página de la Sonia Rodríguez (2017), quien refiere que si bien en 1948 se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los derechos de tercera generación sirven como una actualización de esta Carta, pues “los países que participaron en este proceso rápidamente se dieron cuenta de que la declaración no evitaba por sí sola la violación de los derechos humanos en el mundo y que era necesario trabajar en estrategias concretas”.

Ante esto, continúa Flores (2017), esta tercera generación de derechos recoge preocupaciones relacionadas con la situación global de finales del siglo XX y principios del XXI, “principalmente el deterioro del medioambiente y sus efectos negativos en la calidad de vida de las personas”.

Al respecto, Flores Salgado refiere que esta generación refiere “al derecho de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones de la sociedad internacional” (2015:32), pues conllevan intereses difusos y colectivos de los pueblos y no sólo de los individuos como en las generaciones anteriores.

De manera puntual Flores Salgado (2015) señala que

...los sujetos a los que el derecho de la tercera generación está destinado a proteger, y aquí nos damos cuenta de que no se trata de un individuo.

Tampoco atañe a una determinada clase social. Aquí, en la “tercera generación”, se trata de un grupo humano (p.33).

En concreto se hace referencia a derechos como el de la autodeterminación de los pueblos, a un medio ambiente sano, a la paz, la justicia internacional y acceso a las tecnologías.

Otra forma de identificar las diferentes generaciones es explicada de manera concreta por Carbonell (2011), quien explica que

...para algunos autores, solamente los derechos de primera generación (las tradicionales libertades públicas) podrían ser garantizados en la medida en que exigirían de las autoridades meras abstenciones, conductas de no hacer; los derechos políticos se encontrarían en una situación intermedia y los derechos sociales serían poco más que puras proclamaciones retóricas ya que estarían por completo subordinados a coyunturas económicas (p.45).

Lo común es que se hable de sólo tres generaciones de derechos humanos, pero hay autores, como Flores Salgado, que hacen referencia de una cuarta generación que refieren a demandas más recientes vinculadas con la situación de las sociedades modernas, como las transformaciones tecnológicas y científicas.

Por su parte, Aguilar Cuevas (1998) presenta una definición muy sintetizada de las diferencias entre las tres generaciones, fundamentadas en la participación que tiene el Estado en el cumplimiento de los derechos humanos.

En el caso de los de primera generación, explica que implican una obligación del Estado de respetarlos y no impedirlos, es decir de no intervenir para que los ciudadanos los ejerzan; en cambio, en los de segunda generación se “amplia la esfera de responsabilidad del Estado; imponen un deber hacer positivo por parte del Estado” (Aguilar Cuevas, 1998, p.96).

En contraste, en los de tercera generación, señala Aguilar Cuevas (1998), el Estado se vuelve titular de los derechos como miembro de la comunidad internacional, por lo que éstos pueden ser reclamados ya sea por parte de los ciudadanos hacia las autoridades del Estado, como del Estado hacia otras naciones del mundo.

Sin embargo, como se mencionó líneas atrás, esta clasificación ha sido cuestionada por diversas razones en los últimos años. Flores Salgado (2015) refiere que hay varias posturas con las que se busca sustentar esta crítica. Por un lado, los

opositores apuntan que el derecho a la vida pertenece a todas las generaciones, pues se puede ver desde una perspectiva civil, política, económica, social y cultural; además, señalan que no hay una fecha concreta oficial del reconocimiento de los derechos y que esta clasificación “es propensa a la atomización de los derechos y padece de vacíos” (p.28).

Por su parte, Montemayor Romo de Vivar (2002) reconoce que la idea de la clasificación por generaciones representa que el reconocimiento de los mismos ha sido progresivo, pero mantiene una postura en contra de esta perspectiva.

Su posición en contra sostiene que una división de este tipo, implica separar en grupos distintos los derechos humanos lo cual va en contra del principio de indivisibilidad que rige el marco internacional en la materia, que implica que todos los derechos están relacionados y tienen la misma importancia.

## **1.2. El derecho de acceso a la información en el marco de los derechos humanos**

Tal y como en las líneas anteriores se hizo la distinción entre derechos humanos y fundamentales, es necesario hacer una segunda aclaración entre dos conceptos que, normalmente, pueden confundirse como uno mismo: acceso a la información y transparencia.

Si bien ambos términos forman parte de un mismo todo, una forma sencilla para distinguir entre ambos es identificando quién es el sujeto activo, tal como explica Issa Luna Pla (2013): “el derecho de acceso a la información y la transparencia son definidos como: i) capacidad humana, y ii) cualidad de gobierno” (p.71).

Es decir, desde la perspectiva de la autora, el acceso a la información es algo que compete a los ciudadanos, mientras que la transparencia es una forma de actuar de los gobernantes.

Otros autores han abordado esta diferencia, como es el caso de Aguilar Rivera (2015) quien define el derecho de acceso a la información como el conjunto de normas jurídicas que permiten acceder, analizar y estudiar los documentos y datos en posesión de órganos del Estado, y faculta a los ciudadanos pedir documentos al gobierno.

En cambio, el mismo autor explica que la transparencia es “una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de

información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Aguilar Rivera, 2015, p.12).

Sobre esta línea también se encuentra Mauricio Merino (2008) quien marca una diferencia clara entre el derecho de acceso a la información (DAI) y “políticas públicas de transparencia”, al decir que mientras el primero ya se reconoce como un derecho fundamental en México, las segundas siguen en proceso de consolidación.

En concreto, para diferenciar ambos conceptos, el autor señala que el DAI “como cualquier otro derecho fundamental, debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público” (Merino, 2008, p.241).

Esto implica que las políticas de transparencia son las acciones o decisiones tomadas por las entidades de gobierno para cumplir con su obligación de publicar la información que es el objeto mismo del DAI.

Merino agrega que mientras el DAI “reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley” (Merino, 2008, p.241), las políticas de transparencia implican procesos de adaptación internos de las instituciones gubernamentales.

El autor añade que la transparencia implica el reconocimiento de que la información es pública y “deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico” (Merino, 2008, p.242).

Además, Salazar Rebolledo (2016) apunta que el DAI no se debe ver como un elemento aislado, y que más bien forma parte de todo un conjunto de libertades, derechos y garantías reconocidas jurídicamente en los regímenes democráticos, pues

...la concepción del acceso a la información como un derecho fundamental de los ciudadanos depende de la posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales. En ese sentido, el acceso a la información cobra sentido cuando habilita un ejercicio más fluido de otros derechos, por ejemplo, cuando favorece un mejor ejercicio del sufragio, activo o pasivo, o cuando se lo concibe ligado a la libertad de expresión (p.696).

Esto implica que el DAI tiene una doble dimensión, una como derecho en sí y otra como herramienta para acceder a otros derechos.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México, en la tesis P./J.54/2008, por medio de la cual resolvió la controversia constitucional 61/2005, reconoció que el acceso a la información tiene una función como derecho en sí y como herramienta para ejercer otros derechos.

En la sentencia, se indica que la información tiene un valor propio y “uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos” (2008).

De este modo, para al SCJN el derecho de acceso a la información se ve como una “garantía social” ya que

...tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración (2008).

### *1.2.1. Acceso a la información en el marco internacional*

El derecho de acceso a la información está reconocido en diversos tratados y documentos que forman parte del marco internacional de los derechos humanos, sin embargo, se le ve como una parte del derecho de libertad de expresión.

Por ejemplo, el acceso a la información está consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual indica que

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de **investigar** y **recibir** informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (1948) [negritas de la autora].

Además está en el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966, en el cual no sólo se establece, al igual que en la Declaración Universal, la libertad de expresión -la cual “comprende la libertad de **buscar**, **recibir** y difundir informaciones e ideas de toda índole” [negritas de la autora]- y de no ser molestado por las opiniones, sino que también se establecen como limitantes de estos

derechos el respeto a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, moral y orden públicos.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) se hace referencia a este derecho en el primer párrafo del artículo 13, referente a la libertad de pensamiento y expresión:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de **buscar, recibir** y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (1969) [negritas de la autora].

Dada la redacción tan general que se tiene en los tratados internacionales sobre este derecho, diversos organismos se han dado a la tarea de interpretarlo para facilitar su comprensión y aplicación.

Por ejemplo, una definición resumida del derecho de acceso a la información la presenta la Organización de Estados Americanos (OEA) en un informe de 2013, donde detalla que éste es

...una prerrogativa que permite a los ciudadanos **conocer** cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, estamos estableciendo como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía” sustento básico de la democracia (4) [negritas de la autora].

La OEA (2013) refiere además que el acceso a la información sirve como una herramienta para combatir la corrupción, hacer más eficientes las acciones gubernamentales y “promueve mayor responsabilidad en el respeto y promoción de los derechos individuales, así como una mejor atención a las necesidades y demandas públicas” (p.9).

En el informe de la OEA se retoma el artículo 13 de la Convención Americana citado en las líneas anteriores, y se explica que en éste se establece que una de las vertientes de la libertad de expresión es el derecho de buscar información, lo cual conlleva necesariamente a la obligación de los Estados a garantizar que ésta esté disponible.

Con esto, abunda la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2012) -que en su informe sobre el derecho de acceso a la información refiere que en las jurisprudencias de la Corte Interamericana relacionadas con este tema-, se establece que

el mencionado artículo de la Convención Americana “al estipular expresamente los derechos a '**buscar**' y a '**recibir**' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado” (p.2) [negritas de la autora].

Además, la misma Relatoría desglosa que el derecho de acceso a la información

...permite conocer qué derechos se tienen y cómo defenderlos. Esto último es particularmente urgente para los sectores sociales marginados o excluidos que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos (2012:X).

En otro estudio sobre el DAI, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2007), cita que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó en 2000 la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, en donde se “reconoce que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho” (p.15).

Al respecto, se subraya que la información en posesión del Estado es propiedad de los ciudadanos y no del propio gobierno, principio que deben tener presente las autoridades al momento de definir el manejo de sus documentos.

Además, en el estudio de la Relatoría (2007) se refiere que entre las obligaciones de los Estados está el establecer las leyes y normas administrativas que garanticen el ejercicio pleno del DAI y que deberán:

...promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores (p.34).

Por otra parte, Hernández Chávez y Álvarez Enríquez (2015) refieren que la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideran que para que el derecho a la información se cumpla, por lo menos se deben contar con leyes que garanticen éste a todos los ciudadanos, que haya un marco que obligue a todas las áreas de gobierno y personas que ejerzan recursos públicos que rindan cuentas, y que “no existan exclusiones arbitrarias o desproporcionadas” (p.11).

Los autores refieren, además, que existen criterios del sistema interamericano en materia de derechos humanos que hacen alusión al principio de máxima publicidad, el

cual “busca un régimen jurídico en el que en la regla general prevalezca la transparencia y el derecho de acceso a la información. Su objetivo principal consiste en garantizar el derecho que tiene todo ciudadano a tener acceso a la información” (Hernández Chávez y Álvarez Enríquez, 2015, p.25).

### *1.2.2. Jurisprudencias internacionales en materia del derecho de acceso a la información*

Las sentencias emitidas por organismos internacionales también representan una base legal fundamental para delinear el derecho de acceso a la información, siendo la del caso *Claude Reyes y otros vs Chile* la más importante en la materia.

Fue la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CoIDH), la que resolvió este caso, siendo el primer organismo internacional que estudió de manera profunda el derecho de acceso a la información, con lo cual se sentaron las bases para análisis futuros.

Al respecto, Orozco Henríquez (2015) describe que Claude Reyes, director de una organización no gubernamental especializada en temas ambientales, solicitó en 1998 al gobierno chileno información sobre un proyecto que tendría impactos en áreas forestales. Sin embargo “el marco jurídico en Chile en ese momento no establecía claramente el alcance del derecho de acceso a la información y las restricciones permisibles a dicho derecho” (p.22), por lo que se negó la entrega de la información requerida.

Ante esto, Reyes llevó el asunto ante tribunales nacionales, y cuando éstos ratificaron la decisión del gobierno recurrió a la CoIDH, organismo que reconoció que se había violado el derecho de acceso a la información.

Orozco Henríquez (2015) refiere que en la sentencia la CoIDH “resaltó que permitir a los funcionarios determinar cuál información es accesible y cuál no, sin un marco jurídico claro y ajustado a los estándares internacionales, 'crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado'” (p.22).

La parte sustancial de esta sentencia se encuentra en el párrafo 77 del estudio realizado por la CoIDH (2006), en donde analiza el artículo 13 de la Convención Americana y explica que el derecho de buscar y recibir información “protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a información bajo el control del Estado, con salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención” (p.43).

Con esto, continúa la sentencia, el artículo 13 garantiza el derecho de los ciudadanos de recibir información, y “la obligación positiva” de las autoridades de entregarla; además, en su estudio la CoIDH establece lineamientos importantes para la garantía del derecho de acceso a la información pues indica que no se debe acreditar interés jurídico para requerir documentación y que una vez que se cuente con ésta se puede hacer circular libremente.

Por lo tanto, en el mencionado párrafo se concluye que

...el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea (2006:43).

Años después la Corte Interamericana resolvió el caso Gomes Lund contra Brasil, el cual, según detalla Puente de la Mora (2017), refiere a familiares de víctimas de desapariciones y asesinatos por parte del ejército de Brasil entre 1973 y 1974 en el contexto del combate de la Guerrilha do Araguaia.

Aunque la sentencia analiza diversas violaciones a derechos humanos hacia los familiares de las víctimas, se hace una mención concreta de la vulneración del derecho de acceso a la información pues en 1982 un grupo de 22 personas, por medio de una acción judicial de naturaleza civil, solicitaron información sobre la sepultura de 25 desaparecidos; la petición fue rechazada sin siquiera evaluarse el fondo de la misma, negativa que fue combatida por medio de diversos recursos legales en los años subsecuentes.

Al respecto, la CoIDH determinó que hubo “una restricción indebida al derecho de acceso a la información”, ya que no había interés legítimo para reservar la información relativa a estas violaciones a derechos humanos, y se negó el derecho de acceso a los jueces y organismos autónomos para investigar la legalidad de la reserva de la información.

La CoIDH (2010) señaló que “la libertad de expresión y el acceso a la información contribuyen a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, evitando que se produzcan nuevas violaciones graves a derechos humanos” (p.69).

Además, se concluye que “el desconocimiento de la verdad por parte de los familiares y el mantenimiento de falta de información es una situación 'equiparable a la tortura’” (CoIDH, 2010, p.69).

Puente de la Mora (2017) sintetiza la sentencia y explica que esta implica que:

...no basta el compromiso de los funcionarios y las autoridades para rendir cuentas, sino que es necesario que se creen reglas y normativas que garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que dichas reglas efectivamente se cumplan (p.39).

Sin embargo, la reglamentación de este derecho no sólo se dejó en manos de los tribunales, pues en 2009 los Estados parte de la OEA aprobaron la Resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09), con la cual se le pidió al Departamento de Derecho Internacional, que se elaborara una “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”.

En los puntos de dicha resolución, se establece: “Reafirmar que toda persona tiene el derecho de **buscar, recibir, acceder** y difundir informaciones, y que el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia” (OEA, 2009, p.4) [negritas de la autora], y se alienta a los Estados a que implementen las acciones para garantizar el ejercicio del mismo.

El 8 de junio de 2010 el Pleno de la OEA, aprobó la Ley Modelo en la cual se establecen principios rectores, como el de máxima publicidad, que toda excepción debe estar establecida en la ley, que aún sin que haya una solicitud específica se debe difundir información de interés de manera regular y proactiva, que deben contarse con reglas claras, con plazos razonables para los procesos de solicitud de información, que deben existir sanciones por incumplimiento y procedimientos para impugnar las faltas de respuesta.

### **1.3. Reforma en materia de Derechos Humanos en México**

Aunque fue hasta junio de 2011 que se concretó la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, con la cual, entre otras cosas, se elevó a rango constitucional de manera expresa la obligación del Estado de reconocer los derechos humanos y otorgar todas las garantías para protegerlos, el proceso para llegar a este decreto empezó décadas atrás.

Si bien para algunos autores la transición política del año 2000, cuando en México dejó de gobernar el Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de más de 70 años, fue un detonante importante para la reforma de 2011, otros consideran que fueron factores internacionales los que tuvieron un mayor impacto en el marco constitucional de los derechos humanos en el país.

Para Carmona Tinoco (2015), el trayecto inició desde que en 1981 México ratificó diversos tratados internacionales, entre los que destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

El autor se enfoca al impacto que tuvo la ratificación de estos tratados en materia del derecho de acceso a la información -tema que ya fue abordado-, pero el hecho de que México se hubiera sumado de manera oficial a estos acuerdos internacionales implicó un paso para el ajuste del sistema jurídico con el fin de garantizar todos los derechos humanos reconocidos en estos documentos, lo cual se dio de manera lenta.

En el documento "La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual", coordinado por Salazar Ugarte (2014) para el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, se precisa que México fue de las últimas naciones de Latinoamérica en hacer ajustes en materia de derechos humanos, incluso después de aquellos países que tuvieron dictaduras militares.

Por ejemplo, en 1979 Perú incorporó a su Constitución el derecho internacional de los derechos humanos, es decir, dos años antes de que México ratificara los tratados, dicho país ya los tenía reconocidos en su norma suprema; a partir de entonces el resto de los países del cono sur hicieron reformas parecidas, siendo México el último en 2011, pero se considera que fue pionero en el reconocimiento de principios, como el *pro personae* y la interpretación conforme.

Zamora Grant (2012) indica que otro elemento fundamental para concretar la reforma constitucional de 2011 fue el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos que publicó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en 2003, pues en dicho documento, además de hacerse un análisis de las condiciones del país, se incluyeron recomendaciones puntuales al gobierno mexicano.

El autor cita en concreto la primera de estas recomendaciones:

Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federales y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho ordenamiento internacional cuando este confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella (Zamora Grant, 2012, p.84).

En este breve texto se pueden observar muchos de los elementos que al final se integraron a la reforma de 2011, incluido el reconocimiento del principio *pro personae* en lo referente a que los poderes buscarán la mayor protección de la persona cuando se aplique alguna norma relacionada con los derechos humanos.

Sin embargo, tuvieron que pasar ocho años para que se aprobara la reforma, período en el cual se dieron ajustes constitucionales que, directa o indirectamente, estuvieron vinculados con el fortalecimiento del sistema institucional de protección de los derechos humanos.

Salazar Ugarte (2014) menciona, por ejemplo, la reforma penal de 2008 -que derivó en la transición del sistema de justicia acusatorio al oral que opera en la actualidad en el país-; la modificación del artículo 17 en 2010 con relación a "acciones colectivas", es decir que un grupo de personas, como comunidades indígenas, puedan acceder a mecanismos jurisdiccionales para la protección de sus derechos; y reforma en materia de amparo de 2011 -aunque la ley secundaria se aprobó hasta 2013-, con la cual "se ampliaron los supuestos para promover un juicio de amparo como mecanismo de protección de los derechos humanos" (p.220).

De manera paralela, al interior del Congreso de la Unión ya se discutían las posibles reformas al artículo 1 de la Constitución, debate que inició en 2004 pero hasta 2009 tuvo un avance importante con la construcción de la primera iniciativa formal.

Para este estudio, se tomaron en cuenta 33 propuestas que fueron presentadas entre el 21 de noviembre de 2006 y el 27 de agosto de 2008, cita Salazar Ugarte (2014), las cuales "provenían tanto de la sociedad civil como de legisladores de distintos grupos parlamentarios, así como de académicos, a los que se sumaron diversas aportaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal" (p.211).

Fue la Cámara de Diputados la que elaboró y aprobó el dictamen, el cual fue enviado para su revisión al Senado el 23 de abril de 2009, pero fue hasta casi un año después, el 8 de abril de 2010, que la Cámara Alta lo regresó a los diputados.

Después de varios cambios por las dos cámaras legislativas, fue hasta en marzo de 2011 que fue aprobada en el pleno y que fue enviada a los estados para su aprobación, se describe en el texto coordinado por Salazar Ugarte.

En los dictámenes discutidos, refieren Medellín Urquiaga y Fierro Ferrández (2015), "se destacó la importancia que esta modificación tendría, en cuando a la plena integración y armonización de las normas internacionales en materia de derechos humanos, frente a nuestras disposiciones constitucionales (*Sic*)" (p.66), lo cual, consideran las autoras, fue el centro de la reforma aprobada en 2011.

Aquí vale la pena resaltar que, en la declaratoria de aprobación de la reforma, la cual tuvo que ser validada por la mitad de las entidades federativas, se observa que Puebla no fue de los estados que dieron su aval en tiempo, pues sólo se registraron las aprobaciones de los Congresos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Y si bien cuando se habla de esta reforma normalmente se le simplifica refiriéndose a esta como sólo un cambio de denominación del primer capítulo de la Constitución, este ajuste tiene implicaciones más allá, pues no sólo se cambió el artículo 1, sino que se hicieron modificaciones a 11 artículos.

La transición de "garantías individuales" a "derechos humanos" no fue una cuestión sólo de nomenclatura, pues cada término tiene una connotación más amplia, de acuerdo a lo estudiado por diversos autores.

Por ejemplo, Montoya Zamora y Carreón Gallegos (2015), detallan que las garantías individuales "se configuraban como límites al poder público, eran autolimitaciones que el propio Estado otorgaba para asegurar la convivencia social en un régimen de libertad y orden" (p.50); en cambio, derechos humanos es "un concepto que debe garantizarse de la manera más amplia para proteger la dignidad de las personas" (p.57).

A esto abonan Medellín Urquiaga y Fierro Ferráez (2015), quienes afirman que este cambio implicó "el abandono del formalismo exacerbado que llegó a caracterizar a la interpretación de los enunciados normativos constitucionales, para entrar a una lógica de la construcción argumentativa de los derechos" (p.12).

Este cambio, continúan las autoras, tiene un impacto en la forma en la que se estudian los derechos humanos, tanto en su dimensión como potestades de los ciudadanos, como en su papel de líneas de acción de las autoridades.

Medellín Urquiaga y Fierro Ferráez (2015) retoman a diversos autores quienes coinciden que el concepto garantías implica un mecanismo para la salvaguarda de derechos; por ejemplo, mencionan que Jorge Carpizo se refiere a los derechos humanos como ideales, mientras que las garantías son su aplicación concreta.

Además, citan a Sergio García Ramírez quien "apunta que las garantías son medios de protección de los derechos, en tanto que tienen la función de dar certidumbre jurídica al individuo respecto del ejercicio del poder soberano que ha concedido" (Medellín Urquiaga y Fierro Ferráez, 2015, p.28).

Sin embargo, no sólo se dio el cambio de denominación de estos derechos, sino que, como mencionan Quintana Roldán y Sabido Peniche (2016), también "en lugar de conceptualizar que es la Ley la que *otorga* estos derechos, ahora simplemente los *reconoce*" (p.46).

Dentro de los cambios al artículo 1 destaca la inclusión de la figura de interpretación conforme. Quintana Roldán y Sabido Peniche (2016) explican que, "al precisar que todas las normas relativas a los Derechos Humanos, del rango jerárquico que sean, se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de Tratados Internacionales" (p.46), con lo cual, además de marcar un nuevo criterio para la interpretación de normas, se creó un bloque de constitucionalidad más amplio.

Este bloque de constitucionalidad, describe Salazar Ugarte (2014), "se refiere a la existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto constitucional y que pueden provenir de tratados internacionales o incluso documentos históricos" (p.52).

Esto tiene un impacto importante en el derecho constitucional mexicano, detalla Salazar Ugarte (2014), "porque se impone a los jueces la obligación de procurar la

armonización, complementariedad e integración de las normas constitucionales y convencionales con aquellas provenientes de fuentes de menor jerarquía normativa” (p.53); es decir, al momento de aplicar el conjunto normativo, se pueden tomar en consideración tanto las normas mexicanas vigentes como los tratados y pactos internacionales de los que México sea parte.

Si bien el bloque constitucional está fundamentado en las modificaciones que se hicieron al primero y segundo párrafo del artículo 1, Salazar Ugarte aclara que éste se complementa con lo estipulado en los artículos 105 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El decreto de reforma en materia de Derechos Humanos, publicado en el *DOF*, el 10 de junio de 2011, modificó el inciso g de la fracción II del artículo 105, para establecer que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra disposiciones legales “que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte” (p.5).

Además, el artículo 133 de la Constitución (2018) establece que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Esto significaría, en términos generales, que en el país los jueces o responsables de la impartición de justicia, tienen la obligación de analizar los casos que se le presenten a la luz no sólo de las normas nacionales, sino los tratados internacionales, para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, también con la reforma en materia de derechos humanos, se incorporó el principio *pro personae*, el cual, explican los autores, significa que

...cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un Derecho Humanos y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que proteja de mejor manera a los titulares de un Derecho Humano (Quintana Roldán y Sabido Peniche, 2016, p.46).

Con la adición de un tercer párrafo al artículo 1 además se estableció la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con acciones apegadas a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; también se incluyó que el Estado Mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

En el artículo 1 se precisó que está prohibida la discriminación a cualquier persona por sus preferencias sexuales ya que, explican Quintana Roldán y Sabido Peniche (2016) "antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por las preferencias" (p.47), lo cual era demasiado ambiguo.

En cuanto a la reforma a otros artículos de la Constitución, debemos mencionar que se incluyó en el artículo 3, que la educación pública deberá fomentar el respeto a los derechos humanos; se elevó a rango constitucional el derecho de asilo dentro del artículo 11; en el artículo 18 se estableció que el sistema penitenciario deberá organizarse con base en el respeto a los derechos humanos; mientras que en el artículo 33 se limitó la facultad que tiene el presidente de la República para expulsar del país a extranjeros, con la obligación de garantizar el derecho de audiencia.

Un punto que es importante precisar es que se eliminó la facultad que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación de investigar violaciones graves a derechos humanos, y ésta responsabilidad recayó sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; también se amplió el espectro de temas que pueden atender los órganos garantes de derechos humanos, de modo que a partir de la reforma también pueden conocer de asuntos laborales.

También se ajustó el artículo 89 para determinar que la política exterior de México debe tener en el centro la protección, promoción y respeto de los derechos humanos, y se obliga a las autoridades a fundamentar y hacer públicos sus argumentos por los cuales decidan no aceptar una recomendación de parte de las comisiones de derechos humanos.

Quintana Roldán y Sabido Peniche (2016) citan que en los artículos transitorios se establece la necesidad de expedir leyes secundarias en materia de asilo y expulsión de extranjeros, destacando que también se ordenan reformas "sobre la suspensión de

derechos por situaciones de emergencia en los términos del artículo 29 Constitucional" (p.48), punto que abrió la puerta a la llamada Ley de Seguridad Interior.

Posterior a la entrada en vigor de la reforma, la SCJN resolvió el 12 julio de 2011 el expediente "varios 912/2010", conocido comúnmente como "Recepción del caso Radilla", que representó un parteaguas ya que ayudó a generar estándares sobre la aplicación de criterios internacionales en materia de derechos humanos.

En este expediente, la Corte atendió la sentencia que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009 por el caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos; Alfonso Herrera García (2015) recuerda que en dicha resolución México "fue condenado por dicha Corte a diversas actuaciones como consecuencia del acreditamiento de violaciones, en otros, a los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida (*Sic*)" (p.38).

Y si bien en la sentencia la CoIDH no ordenó ninguna acción en concreto a la Corte mexicana, el autor refiere que los ministros decidieron hacerse cargo *ex officio* de "aquello que consideró de la incumbencia del Poder Judicial de la Federación" (Herrera García, 2015, p.32).

Herrera García (2015) precisa que parte de la trascendencia de las determinaciones tomadas por la Corte mexicana en este caso es que

...sus consideraciones constituyen precedentes vertebrales de un renovado modelo de control de constitucionalidad en materia de derechos humanos que, en atención al principio de progresividad recogido en el propio artículo 1o. constitucional, cobra una fortaleza de características "enraizantes" (36).

A esto abona Del Rosario Rodríguez (2017), quien explica que con esta sentencia la SCJN "estimó como válida la obligación de llevar a cabo el control de constitucionalidad y de convencionalidad para todas las autoridades" (p.41).

Esto implica que, en el ámbito de su competencia, las autoridades de todos los ámbitos deben realizar exámenes o estudios para determinar si una medida o ley está apegada a lo establecido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en el "bloque de constitucionalidad", el cual, gracias a la reforma en materia de Derechos Humanos de 2011, incluye tratados internacionales, describe el autor.

Aunque desde que entró en vigor la reforma en materia de derechos humanos las entidades federativas tuvieron la obligación de armonizar sus marcos normativos, Puebla tardó poco menos de siete años en concretar estos ajustes constitucionales.

Para vigilar el avance de este proceso de reformas legislativas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuenta con una plataforma de seguimiento, en la cual se refleja que, hasta el 31 de enero de 2018, Puebla presentaba un avance del 81.82 por ciento, pues le faltaba hacer las reformas para incluir el principio *pro personae* en la Constitución local y establecer que el sistema penitenciario se tiene que alinear a los derechos humanos.

Sin embargo, fue el 7 de marzo de 2018 cuando el gobernador José Antonio Gali Fayad, por medio del secretario General de Gobierno, Diódoro Carrasco Altamirano, envió una iniciativa de reforma constitucional para terminar con la armonización en materia de derechos humanos.

En la iniciativa, la cual tiene fecha de redacción del 22 de enero de 2018, publicada en el portal del Congreso del Estado de Puebla, se proponía reformar los párrafos tercero y cuarto del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Puebla para incluir que

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los tratados internacionales en la materia y esta Constitución, favoreciendo la protección más amplia a toda persona que habite o transite en el Estado (p.10).

Además, se ajustó la fracción XXVI del artículo 79 de la Constitución para establecer que el sistema penitenciario se debe organizar con base en los derechos humanos, y se detallan algunos de los criterios que se deben cumplir en materia de salud, alimentación y protección a la integridad física.

La reforma fue aprobada de manera *exprés* por los diputados locales, pues fue para el 15 de marzo de 2018, al cierre del primer período ordinario de sesiones, que se validó la misma en el pleno; sin embargo, al momento de redactarse estas líneas no se tenía conocimiento del avance en la aprobación por parte de los ayuntamientos para que este decreto entrara en vigor.

## Capítulo 2

### 2.1. Reconocimiento del derecho de acceso a la información en México

En 1977, como parte de la reforma política que se emprendió, se modificó el artículo 6 constitucional, de modo que se anexó la frase “el derecho a la información será garantizado por el estado”. Dada la ambigüedad de la misma, tuvo diversas interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que ayudaron a aclarar alcances y limitaciones del precepto constitucional.

Sergio López Ayllón (2005) presenta una línea del tiempo bastante amplia acerca de las diferentes sentencias emitidas por la Corte posterior al primer reconocimiento constitucional de este derecho, las cuales datan desde 1983.

El autor cita que en 1983 Ignacio Burgoa pidió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) información relacionada con la deuda externa del país, sin que se respondiera su petición. El solicitante presentó un amparo el cual fue desechado por el juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa bajo el argumento de que no existía una obligación legal para responder a la solicitud.

Ante esto, continúa López Ayllón (2005), Burgoa presentó un recurso de revisión ante la Segunda Sala de la SCJN, el cual quedó registrado bajo el número 1056/83, el cual fue resuelto hasta abril de 1985, pero en la sentencia los ministros determinaron que el derecho de acceso a la información es una prerrogativa de los partidos políticos debido a que derivó de la reforma política de 1977, además que se le vio como “una garantía social” vinculada con la libertad de expresión, y no como una “garantía individual” (p.49).

Fue hasta 1996 que la Corte volvió a analizar este derecho, a raíz de la masacre de Aguas Blancas acontecida en Guerrero en junio de 1995; en aquella ocasión, en ejercicio de la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la SCJN emprendió una investigación para identificar las violaciones graves a garantías individuales en este caso (Cossío, 2002).

Cossío narra que el estudio de los ministros se llevó a cabo con “celeridad” y sin entrar al verdadero fondo de las responsabilidades de las autoridades en los hechos, pero a pesar de las omisiones en el proceso, el informe final contiene elementos que abonaron a fortalecer el derecho de acceso a la información.

Cossío (2002) retoma una cita del informe final emitido por los ministros, en la cual se señala que un elemento importante en el caso Aguas Blancas fue el manejo que dieron las autoridades del mismo. “Es ahí donde aparece como sumamente preocupante para la sociedad mexicana la persistencia en incurrir en una política falta de ética, de ocultamiento, de engaño y de desprecio a la propia sociedad” (p.313-314).

Esto, continúa Cossío (2002), implica un acercamiento distinto al derecho de acceso a la información que se tuvo en la resolución del caso Burgoa, ya que en la exposición de motivos los ministros consideraron que este es un derecho fundamental para mejorar a la sociedad, por lo que se debe considerar como una garantía social “al efecto de que la propia sociedad cuente con información necesaria para sustentar un régimen democrático” (p.314).

Es decir, se deja de ver el derecho a la información como algo exclusivo de los partidos políticos y se establece la necesidad de que las autoridades rindan cuentas a la sociedad sobre su actuación y que esta información sea veraz, concluye Cossío.

Sin embargo, el autor considera que los ministros incurrieron en una contradicción

...al admitir que una de las partes componentes del derecho a la información es una especie del “derecho a la verdad” o de una especie de “obligación a comportarse con verdad”. A nuestro juicio, no es posible confundir ambas cuestiones, en tanto una es un derecho público subjetivo a obtener información del Estado, y otra es que las autoridades se comporten con veracidad en el otorgamiento de la información (Cossío, 2002, p.315).

Para enero de 1997, la Corte resolvió el amparo en revisión 2137/93, el cual derivó de una solicitud hecha por Saúl Uribe Ahuja al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en la cual requería datos estadísticos sobre la “situación que guardaba la justicia” en el D.F. entre 1989 y 1992, detalla López Ayllón (2005).

Dada la falta de respuesta y que la poca información que se entregó fue distorsionada, el ciudadano presentó un amparo, que tuvo un estudio complicado y largo, pues pasaron cuatro años para que la Corte lo resolviera en definitiva.

En términos generales, describe López Ayllón (2005), en la sentencia la Corte establece que el artículo 6 reconoce el “derecho de todo ciudadano a la información”, es decir, le da el carácter de una garantía individual, pero también establece la limitación de que debe existir un “interés jurídico” para pedir dicha información, además que el

ciudadano no podía inconformarse en caso de considerar que la información que se le entregó fuera falsa; “la función del juicio de amparo en materia de derecho a la información se reducía a ser un mecanismo para que ahí donde la información no se hubiera otorgado al particular, la misma se pusiera a su disposición” (p.18).

Por su parte, Cossío (2012) abunda en este caso al señalar que, de acuerdo con lo establecido por los ministros, una vez que las autoridades entregan la información, se considera que se cumplió con el derecho de acceso; de este modo, la Corte “dejó claro, al menos en ese momento, que las autoridades pueden publicar cualquier cosa y que los particulares cuentan con muy pocas posibilidades para enfrentarse a ello” (p.320).

La siguiente resolución en la materia, derivada del amparo en revisión 3137/98 - resuelto en diciembre de 1999- implicó la imposición de límites al derecho de acceso a la información; el caso refiere al amparo que solicitó Bruno F. Villaseñor, en contra de la negativa del ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, para entregarle copias certificadas de las actas de cabildo, cita López Ayllón (2005).

El recurso fue negado por el juez de distrito correspondiente, por lo que Villaseñor llevó el tema ante la SCJN, instancia que debía estudiar la negativa de parte de las autoridades, la cual estaba fundamentada en un criterio de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad.

Al estudiar el asunto a la luz del artículo 6 constitucional, los ministros determinaron que la información se puede proporcionar siempre y cuando se ajuste a lo que permite la Constitución o las leyes secundarias.

Esto, explica López Ayllón (2005), implica no sólo que el derecho a la información tiene límites, sino que

...éstos deben contenerse en la propia Constitución o en las leyes, cuestión que resulta problemática, pues esta última aseveración, demasiado abierta, no precisa que la posibilidad de limitar el derecho por la vía legislativa no es absoluta, sino que tendría que encuadrarse dentro del marco de los límites previstos en la Constitución (p.53).

En la sentencia, agrega López Ayllón (2005), se establece que no toda la información está sujeta a ser difundida, pues los receptores de ésta deben acreditar interés legítimo para poder acceder a la misma (p.54).

Estos criterios fueron necesarios para el ejercicio del derecho a la información en tanto se emitían las leyes correspondientes para su materialización, las cuales si bien se comenzaron a plantear desde la reforma política de los setentas, fue hasta la transición del año 2000 que se volvieron una realidad.

Sin embargo, López Ayllón señala que uno de los principales problemas que se tuvo para legislar en la materia es que por mucho tiempo se intentó resolver el tema del derecho a la información -en sus dos vertientes-, por medio de una sola ley.

Al respecto, el autor puntualiza que el derecho a la información se separa en dos ramas: la obligación que tienen las entidades gubernamentales de permitir que los ciudadanos accedan a la información que generan, y por el otro “la regulación de medios informativos para asegurar su pluralidad y libertad en un marco de responsabilidad” (López Ayllón, 2005, p.58), aunque se tardaría mucho tiempo en entender esta diferencia.

Uno de los primeros antecedentes de las leyes de acceso a la información, fue un proyecto elaborado en 1981 por la Coordinación Social de la Presidencia de la República que buscaba reglamentar el artículo 6 constitucional y que incluía un capítulo específico sobre este nuevo derecho; López Ayllón (2005) indica que en este “se afirmaba que la acción del gobierno era de carácter público e interés social, y que por ello el Estado debía garantizar su acceso libre y oportuno” (p.58), pero éste se seguía considerando como parta de la regulación de los medios.

Una iniciativa similar se presentó en el legislativo federal en 1997 bajo el nombre de Ley Federal de Comunicación Social, la cual también contenía algunos lineamientos relacionados con el acceso a la información gubernamental, incluido el tiempo de respuesta y los criterios para reservar expedientes.

Adicionalmente en algunas disposiciones legales se incluían puntos relacionados con el acceso a la información, pero López Ayllón (2005) indica que “los mecanismos de transparencia y acceso a la información eran, aunque no del todo desconocidos en México, rudimentarios y débiles institucionalmente” (p.59) pues se sujetaban a legislaciones secundarias que no existían en la época.

En el proceso del diseño de la primera ley de transparencia en el país, López Ayllón (2005) plantea tres caminos que se siguieron: “los esfuerzos que se realizaron desde el

Ejecutivo Federal, la propuesta del denominado 'Grupo Oaxaca' y la contribución marginal del proyecto de ley preparado por el diputado Barbosa del PRD" (p.60).

Desde el camino del Ejecutivo Federal, el planteamiento de la creación de una ley de acceso a la información se hizo desde el período de transición una vez que Vicente Fox Quesada ganó la elección presidencial del año 2000, y aunque para octubre de ese año se logró diseñar un primer borrador, fue hasta marzo de 2001 que comenzaron los trabajos en forma, narra López Ayllón (2005).

Para esto, continúa el autor, se formó un grupo intersecretarial que estructuró líneas generales de esta ley, como el hecho de que sólo aplicaría para la administración pública federal, la lista de información que quedaría exceptuada de este marco de transparencia y un listado de información pública obligatoria; fue para julio de 2001 cuando el equipo tuvo un primer proyecto que comenzó a ser cabildeado por la Secretaría de Gobernación con el Congreso de la Unión.

De manera paralela, apunta López Ayllón (2005), el entonces diputado federal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Luis Miguel Barbosa Huerta, presentó una iniciativa de Ley de Acceso a la Información, la cual hacía referencia únicamente a las acciones del Poder Ejecutivo Federal;

...esta iniciativa tenía como finalidad reglamentar el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública federal centralizada y paraestatal y establecía el derecho de las personas de solicitar por escrito y recibir información "suficiente, completa, veraz, adecuada y oportuna" de la administración, sin que fuera necesario acreditar "derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento (p.62).

Además, mientras el grupo intersecretarial estudiaba el proyecto de ley, en mayo de 2001 se conformó el "Grupo Oaxaca", integrado por académicos y periodistas que impulsaron desde la sociedad civil el tema del derecho de acceso a la información, y en los estados se comenzaron a presentar iniciativas locales para reglamentar este derecho, apunta López Ayllón (2005).

Todo esto obligó a que el gobierno federal lanzara una consulta pública en septiembre de 2001, la cual, según López Ayllón, tenía como finalidad, recibir todos los comentarios de organizaciones sociales, expertos, líderes de opinión y dependencias públicas, acerca del tema.

A raíz de la consulta se amplió la cobertura de la ley a todos los poderes federales, se determinó crear un organismo autónomo para vigilar el cumplimiento del derecho, y se estableció un capítulo de protección de datos personales en tanto se creaba un marco jurídico específico sobre este rubro.

Y si bien la propuesta del Ejecutivo se presentó el 30 de noviembre de 2001, López Ayllón (2005) cita que una semana después los representantes de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia Democrática, tomaron la propuesta hecha por el Grupo Oaxaca y la presentaron en el pleno legislativo como una “contrapuesta” a la del gobierno federal.

Para el estudio de las tres propuestas -la del Ejecutivo, la del Grupo Oaxaca y la de Barbosa-, se estableció un grupo de trabajo especial, en donde participaron representantes de cada bloque para conjuntar todos los elementos de las iniciativas y formar un proyecto conjunto.

Tras meses de negociación y debate, el 24 de abril de 2002 se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero cuando se presentó ante el Senado, López Ayllón (2005) refiere que el bloque del PRI condicionó su voto a favor siempre y cuando se aprobara a la par la iniciativa de Ley de Protección de Datos Personales elaborada por el senador Antonio García Torres. Con estos acuerdos se logró que la Ley se aprobara a finales de abril y se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

Al respecto, Palma Cano y Pérez León (2016) detallan que esa primera ley estaba “compuesta por 64 artículos, divididos en cuatro títulos, expide deberes y derechos a los sujetos obligados en materia de transparencia, información reservada y confidencial, protección de datos personales, cuotas de acceso, entre otros aspectos” (p.249), y que sirvió como base para que en los 31 estados de la república y el Distrito Federal se garantizara el derecho a la información.

De esta primera ley además derivó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual, según se asienta en el decreto de creación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002, es “un órgano de la Administración Pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión” (2014).

Otra reforma importante que se dio en ese tiempo, fue la del 6 de junio de 2006, según explican Hernández Chávez y Álvarez Enríquez (2015), por medio de la cual se modificó el artículo 6 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, de modo que se estableció que el derecho de acceso a la información se interpretará con base a lo que establece la Constitución Política, así como tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Esto implica un antecedente importante, ya que, indican los autores, quedaron precisadas “las fuentes de interpretación del derecho de acceso a la información pública, así como su relación con tratados internacionales” (Hernández Chávez y Álvarez Enríquez, 2015, p.16), esto años antes de que se diera la reforma en materia de derechos humanos de 2011.

Este criterio de interpretación fue replicado en la Ley General -de la cual se dará cuenta más adelante-, así como en las leyes estatales en la materia.

A pesar de que se contaba con este marco a nivel federal, en las entidades federativas se tenían diferentes criterios de cómo se debía cumplir el derecho, por lo que para 2007, ya bajo el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se presentó la iniciativa Chihuahua, propuesta por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Palma Cano y Pérez León (2016) señalan que ésta iniciativa también fue apoyada por el IFAI, el cual “sostuvo que no era posible que un derecho fundamental se ejerza de 32 maneras diferentes en el país, lo que fomenta la opacidad y pone en riesgo el ejercicio del derecho y el principio de publicidad (*Sic*)” (p.250), por lo que el generar un marco a nivel federal serviría para tener criterios sólidos para el ejercicio de este derecho.

Esto llevó a que el 20 de julio de 2007 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por medio del cual se agregó al artículo 6 constitucional un segundo párrafo, que indica que para ejercer el derecho de acceso a la información, las autoridades de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus facultades y competencias, tendrán que regirse bajo siete principios: toda la información en posesión de las autoridades es pública; los datos personales o relacionados con la vida privada de las personas deben ser protegidos; no es necesario acreditar interés jurídico para solicitar información; se deben contar con mecanismos para acceder a la información y

procedimientos de revisión en caso de inconformidad; las autoridades deben resguardar sus archivos; las leyes establecerán información que se considerará pública de oficio; y se podrá sancionar el incumplimiento de las disposiciones en materia de acceso a la información.

Los autores además subrayan que en los transitorios se puntualizan estos criterios de observancia general, destacando que en el primero se apuntan dos aspectos fundamentales,

1) toda la información gubernamental es un bien público; 2) para la aplicación e interpretación de la norma se recurre al principio de máxima publicidad, esto es, la exigencia de los sujetos obligados de poner a disposición de la sociedad toda la información relevante sobre su estructura, atribuciones, estrategias, evaluaciones y decisiones (Palma Cano y Pérez León, 2016, p.251-252).

Posteriormente, con el regreso del PRI a la presidencia de la República con Enrique Peña Nieto, se aprobaron nuevas iniciativas relacionadas con el acceso a la información.

Hernández Chávez y Álvarez Enríquez (2015) refieren la reforma al artículo 6 constitucional del 13 de junio de 2013, que “amplía el derecho a la información en sus vertientes de acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones” (p.17).

Para objeto de la presente investigación, la reforma publicada el 7 de febrero de 2014 es la de mayor relevancia, pues ésta amplía el espectro de sujetos obligados de publicar información, incluyendo a partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, entes privados que ejerzan recursos públicos o actos de autoridad y sindicatos.

Además, en el citado decreto se establece que se contará “con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión”, con lo cual se eliminó el IFAI para dar paso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), el cual tiene, entre otras facultades, la capacidad de atraer casos de interés público que estén bajo estudio por los organismos de las entidades.

Al respecto, Puente de la Mora (2017), explica que el pasar de un organismo descentralizado a uno autónomo representó un cambio importante pues el INAI, “como máxima autoridad garante del derecho de acceso a la información tiene la facultas de

eliminar todos aquellos obstáculos que impidan que el ejercicio del derecho se ejerza de forma plena” (p.57).

La reforma constitucional además ocasionó un cambio generalizado en el sistema jurídico del derecho de acceso a la información, derivados de los artículos transitorios del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.

En primer lugar, en el artículo Segundo Transitorio se establece la obligación de la creación de una Ley General para reglamentar el artículo 6 constitucional, para lo cual se dio un plazo de un año al Congreso de la Unión.

Un período similar se estableció en el artículo Quinto Transitorio para que los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal armonizaran la nueva disposición constitucional, con lo cual se definió un piso parejo en todas las entidades federativas para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

El hecho de crear una “ley general”, como se ordenó en el artículo Segundo Transitorio, implicó pasar de un marco federal que sólo reglamentaba a las dependencias del gobierno de la república y que delineó criterios de carácter general para toda la república.

Para cumplir con esta disposición, al interior del Congreso de la Unión se iniciaron los trabajos de análisis para los cuales se conformaron mesas de trabajo con especialistas y servidores públicos, según se detalla en el dictamen elaborado por las Comisiones de Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos en 2015.

En el dictamen se explica que esta ley busca reglamentar el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que

...se precisa que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir y recabar información; y señala que toda la información generada, obtenida, adquirida, o transformada, en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada como reservada por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos de esta Ley; salvo aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, en cuyos supuestos en el cuerpo normativo se determinan los medios y mecanismos para su apertura (*Sic*) (2015, p.135).

En el artículo Quinto Transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, se dio un plazo de un año para que el Congreso de la

Unión y los congresos de los estados armonizaran sus leyes en la materia, lo cual fue cumplido a marchas forzadas por los estados, pues por ejemplo en el caso de Puebla la iniciativa correspondiente fue aprobada el 4 de mayo de 2016.

Un elemento que influyó en la decisión de buscar criterios generalizados para la protección y ejercicio del derecho de acceso a la información, fue la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, según explica Ximena Puente de la Mora (2017), pues con ésta se establecieron los principios y obligaciones que tienen las autoridades, como son “respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia progresividad e indivisibilidad” (p.26-27).

Puente de la Mora (2017) abunda que, bajo estos principios se da la importancia de

...contar con instrumentos armónicos entre sí y cuestionar la exigencia de requisitos distintos de cada entidad federativa que, en la realidad, hacían inoperante el ejercicio de acceso a la información y, lo más importante, iban en contra de los principios de universalidad y progresividad (p.27).

Sin embargo, el cumplimiento de las nuevas disposiciones ha sido lento, pues aunque se establecieron las obligaciones y mecanismos para que los sujetos obligados difundieran la información considerada como “pública de oficio” -es decir, aquella que por ley es considerada de interés público y debe difundirse de manera proactiva sin necesidad de que se presente una solicitud de acceso-, lo cual tenía que hacerse en el plazo de seis meses, se dieron prórrogas reiteradas, que ocasionaron que fuera hasta febrero de 2018, que los órganos garantes pudieran ejercer su facultad legal de aplicar las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la ley.

## **2.2. Acceso a la información como política pública**

Antes de abordar el tema de las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información, es importante primero definir qué son las políticas públicas.

Luis Aguilar (2010) detalla que hay diferentes formas de ver a las políticas públicas, ya sea como un conjunto de acciones intencionales o causales que buscan resolver un problema público, o como medidas implementadas por actores gubernamentales.

De las definiciones presentadas por Aguilar (2010), las más consistentes son las que ven a las políticas públicas como “un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía” (p.29), o como medidas “que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas” (p.29).

Aguilar además describe que las características que distinguen las políticas públicas de otras acciones de gobierno es que tienen objetivos que buscan un interés público y son idóneas para lograr éstos, implican una participación ciudadana activa para su definición, las acciones tomadas están fundamentadas legalmente y se cuentan con mecanismos de evaluación ya sea por el propio gobierno o por la sociedad civil.

La participación ciudadana es uno de los elementos fundamentales de las políticas públicas, según lo explica Aguilar, pues en el diseño de las mismas se toman en consideración demandas de actores sociales y políticos.

Por esta razón, Aguilar resalta que las políticas públicas no implican sólo la decisión que toma la autoridad para atender un determinado asunto, sino que también abarcan todo el proceso por medio del cual se llega a dicha determinación.

Aguilar (2010) insiste que la política pública “es producto de la interacción gobierno-sociedad, un producto compartido entre el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es pública y no solo gubernamental” (p.32).

Para la definición de estas políticas públicas, Aguilar indica que se deben seguir una serie de pasos u “operaciones intelectuales”, los cuales van desde la formación de la agenda pública, identificar cuál es el problema a resolver, la definición de acciones necesarias para resolver éste, seleccionar las mejores de estas opciones, dar a conocer de manera pública la política, su puesta en marcha y su evaluación.

Un esquema similar plantean Arellano Gault y Blanco (2016) en lo que denominan “el ciclo de las políticas públicas”. Éste empieza con el reconocimiento de un problema que necesita la atención del gobierno, con lo cual entra en la agenda pública; posteriormente se estudia dicha problemática para identificar sus causas y

consecuencias; luego se diseña la política con probables soluciones al problema, para después ser implementada y evaluada.

En cambio, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2006), explican que hay características fundamentales de las políticas públicas que sirven para evaluar su calidad y determinar si éstas sirven o no.

En primer lugar, mencionan que las políticas tienen que ser estables, es decir que cuenten con fundamentos sólidos para que sólo puedan ser cambiadas de manera justificable y no “por caprichos políticos”; además tienen que ser adaptables, es decir “deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas” (Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 2006, p.396).

Para los autores, las políticas públicas tienen que ser coherentes y de aplicación coordinada, deben estar orientadas hacia un beneficio colectivo, ser eficientes, y tener criterios que garanticen la calidad en su implementación y ejecución, pues esto ayudará a que las acciones se lleven a cabo de acuerdo con lo planeado y no se abandonen por “una aplicación precaria” (Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 2006, p.397).

### *2.2.1. Políticas públicas en materia de transparencia*

Aunque pareciera que la transparencia y el acceso a la información pública son temas que tomaron importancia hacia la segunda mitad del siglo XX, el desarrollo de estos conceptos y su importancia en el sistema democrático inició desde el siglo XVIII.

Al respecto, Palma Cano y León Pérez (2016) recuerdan que en 1766, antes de que se firmara la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Suecia se presentó la iniciativa His Majesty’s Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press, donde se hablaba de la libertad de prensa y el acceso a documentos públicos.

Palma Cano y León Pérez (2016) refieren que este documento es considerado como el primer acta que reconoce el derecho de la libertad de información, pues “uno de los postulados más importantes reside en que toda información del Estado debe ser conservada y catalogada para su acceso o consulta” (p.244).

Años más tarde -alrededor de 1830- Jeremy Bentham plantea la obligación de los funcionarios públicos de hacer pública la información relacionada con su actuar no sólo por cuestiones morales sino también legales, narra Aguilar Rivera (2015).

En un cuadernillo editado por el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), Aguilar Rivera (2015) describe que Bentham es el primero en señalar los beneficios para los gobiernos democráticos de actuar con transparencia. “Bentham se refiere a la transparencia como un contrapeso al poder de los representantes en un gobierno democrático” (p.17).

Desde entonces ya había posicionamientos en contra de abrir la información de las autoridades al público pues se consideraba que esto sería contraproducente -criterio empleado aún hoy en día para justificar la opacidad en la actuación gubernamental-; sin embargo, Bentham, cita Aguilar Rivera (2015), planteó que “cuanto más importa a los pueblos el conocer la conducta de los que gobiernan, otro tanto más importa a estos últimos el conocer los verdaderos deseos de los primeros” (p.17).

Retomando ideas de Bentham, Aguilar Rivera propone cinco usos de la transparencia en los gobiernos democráticos: la evaluación de los gobernantes -que permite premiar o castigar-, la rendición de cuentas, la detección y corrección de errores, controlar el poder público y fortalecer la autoridad política.

En un sentido similar, Norberto Bobbio (2013) afirmó que “la democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública” (p.27).

En el libro Democracia y Secreto, Bobbio (2013) refiere que la democracia requiere que haya publicidad en el actuar del Estado, y cita a Kant: “todas las acciones relacionadas con el derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser pública, son injustas” (p.28).

De aquí, Bobbio retoma la idea de que los gobiernos autoritarios ocultan sus decisiones del escrutinio público, mientras que en uno democrático el secreto es la excepción y no la regla.

Por otra parte, Mauricio Merino (2008) afirma que la transparencia abarca los mecanismos institucionales por medio de los que las autoridades buscan cumplir con su

obligación en materia de derecho de acceso a la información, para lo cual plantea tres premisas para reconocer estas políticas públicas.

La primera es que una política de transparencia no sólo representa cumplir las normas o las leyes de acceso a la información, sino que “comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines” (Merino, 2008, p.242).

La segunda idea es que estas políticas deben fungir como herramientas para mejorar los procesos internos de una determinada organización, de modo que se aumente la utilidad social de sus funciones; es decir, las organizaciones gubernamentales deben reconocer que actúan en un espacio público y por lo tanto no deben “ocultarse al escrutinio de todos los que deseen hacerlo, ni tampoco debe excluir a nadie que tenga interés propio (y no me refiero al interés jurídico, sino a la simple curiosidad del ciudadano) en la calidad de ese espacio público” (Merino, 2008, p.254).

Por último, la tercera premisa de Merino (2008) es que una política en materia de transparencia “se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente” (p.242).

Merino (2008) además presenta cuatro valores que, idealmente, tendrían que cumplir las políticas públicas de transparencia:

...lo que no se puede decir en público es injusto; el segundo refiere a que el espacio público, para serlo de veras, ha de ser de todos, ha de ser incluyente y ha de ser conocido; el tercero establece que la información abierta, pública y accesible incrementa la eficiencia social; y finalmente, el cuarto es un valor weberiano que alude a la ética de la responsabilidad (p.242-243).

En este proceso para evaluar las políticas públicas, Merino (2008) plantea cuatro parámetros que deben seguir éstas para medir su éxito: publicidad, que implica la obligación de cada organización de documentar y difundir los procesos de toma de decisión internos; inclusión, “entendida como la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones” (p.258); verificabilidad, que es brindar la posibilidad de corroborar la forma en la que se llevaron a cabo los procesos de

toma de decisiones; y responsabilidad, que se entiende como la obligación que se tiene de que la información y documentación que se difunda sea precisa.

Además, Jaqueline Peschard (2017) refiere que la transparencia “significa que el quehacer gubernamental esté diseñado y orientado para lograr esa visibilidad” (p.48).

Peschard (2017) indica que “la existencia de información pública es el primer eslabón de la transparencia y su puesta a disposición de las personas es el segundo” (p.50), por lo que considera que transparencia es un concepto “relacional”.

Explica que los ejercicios de transparencia por parte de las autoridades implican un “esfuerzo hacia afuera” de la estructura y “pone en interlocución a quien emite o produce la información pública y después la difunde al público en general quien la recibe, la utiliza y, eventualmente, la analiza y reutiliza” (Peschard, 2017, p.53).

Sin embargo, para que la transparencia sea efectiva no sólo el gobierno debe participar, sino que Peschard señala que debe haber una participación activa por parte de la sociedad, que debe usar la información obtenida para generar “conocimiento social”.

Siguiendo la idea del “conocimiento social”, Peschard (2017), quien fue presidente del IFAI, explica que la acumulación de datos no es suficiente, sino que éstos se tienen que transformar y se les tiene que dar un “valor social” lo cual

...abarca un amplio abanico de acciones, que va desde la “traducción” de información técnica para que sea comprensible para el ciudadano, darle difusión a la información de interés público, ordenar y sistematizar datos para difusión o generación de estudios de relevancia social, realizar labores de cotejo (presupuestario o de gestión, por ejemplo), modificar el curso de políticas públicas al exhibir irregularidades o incumplimientos, hasta indicar procesos de denuncia penal o administrativa a partir de la información recibida (p.228-229).

Peschard (2017) insiste que “si -y sólo si- se agrega un valor a la información ésta puede constituirse como un bien público” (p.229) con beneficios colectivos que van desde ayudar al entendimiento de la labor pública como la mejora de las políticas públicas.

Al respecto, la autora cita a Mauricio Merino en cuanto a que cualquier política de transparencia tiene que ser evaluada por su utilidad social y de qué modo impacta en la mejora de procesos internos de las organizaciones públicas, para que no sólo cumplan con lo mínimo establecido por las leyes en la materia.

Por otra parte, López Ayllón (2017) cuestiona el uso de la palabra “transparencia” para conceptualizar las políticas públicas relacionadas con el manejo y difusión de información de instituciones públicas, privadas o sociales.

Esto, explica López Ayllón (2017), ya que

...no son las organizaciones o sus acciones las que son propiamente transparentes, si no que la transparencia se refiere específicamente a la información que se desprende de sus prácticas y modelos de organización. Es decir, la transparencia es una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos (p.278).

Bajo esta forma de ver la transparencia como un atributo, López Ayllón (2017) apunta que ésta deriva en la generación de “principios, normas, criterios, acciones prácticas, procesos, estructuras e instrumentos necesarios para gestionar y transformar esos flujos -subproductos de la acción organizada- en información pública” (p.288).

Incluso, afirma que ver a la transparencia como política pública genera dos problemas concretos. En primer lugar, se le puede ver como un asunto de voluntad política para resolver un determinado problema de la administración pública, lo cual, a la larga, genera poca certidumbre sobre la firmeza de las políticas o acciones implementadas pues un cambio en el escenario político puede cambiar el valor que se les dé.

El segundo problema, continúa López Ayllón (2017) es que, si se ve a la transparencia como una política pública, esto la deja en el ámbito de competencia de las organizaciones gubernamentales, las cuales por su forma de operación, no siempre pueden cumplir con los criterios necesarios de las políticas de transparencia. El autor menciona, por ejemplo, que si bien existe la obligación de documentar todos los procesos de tomas de decisión, en ocasiones éstos se dan de manera urgente y no se llegan a generar documentos concretos.

Pese a esto, López Ayllón (2017) aclara que no intenta dar a entender que no hay forma de regular la transparencia en las entidades gubernamentales, sino que “las políticas de transparencia deben acompañar el establecimiento de obligaciones generales con mecanismos, instrumentos y procesos que permitan ajustes y variaciones necesarios de acuerdo con el funcionamiento interno de cada organización” (p.293).

### 2.3. Gobierno Abierto

La expresión gobierno abierto ha tomado relevancia en los últimos años tanto en México como en varios países del mundo, en particular con la conformación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), sin que haya una definición única de lo que en sí se trata este modelo de gobernanza.

Al respecto, González Arreola (2017) narra que, en el contexto de una serie de reformas y acciones implementadas desde el Congreso de Estados Unidos en materia de transparencia y la creación del Subcomité Especial sobre Información Gubernamental, el término de gobierno abierto se usó por primera vez “en un artículo publicado en octubre de 1957 en la revista *George Washington Law Review*, firmado por Wallace Parks bajo el título 'El principio de Gobierno Abierto: Aplicando el Derecho a Saber desde la Constitución'” (p.16).

Sin embargo, fue hasta 2009, cuando el presidente de Estados Unidos, Barak Obama emitió el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto, que este término tomó relevancia internacional; en este documento, señala el autor, ya se planteaban como principios fundamentales de la política de gobierno abierto la transparencia, participación y colaboración.

La evolución del término, detalla González Arreola, se vio influenciada por el uso creciente de las tecnologías de la información, la aparición de agrupaciones de la sociedad civil que exigían una mayor transparencia en la actuación de los gobernantes, y el nacimiento de nuevas tendencias de gobierno relacionadas con la gobernanza que impulsan modelos de gestión con una fuerte vinculación social.

Si bien estos fueron factores fundamentales en el contexto internacional, en el caso concreto de México, refiere González Arreola, un elemento adicional que influyó en la definición e implementación de modelos de gobierno abierto fueron las reformas que fortalecieron la actuación del INAI, pues en su diseño institucional y las atribuciones que le da la ley lo han llevado a ser el primer organismo garante a nivel internacional en fomentar este esquema.

A decir del González Arreola, la puesta en marcha de un gobierno abierto tiene como objetivo cambiar la actuación del gobierno para que, al momento de resolver

problemas públicos, lo haga de la mano de la sociedad, brindar información de manera proactiva a los ciudadanos aprovechando las tecnologías de la información, y generar una mayor confianza en las acciones y decisiones que se tomen.

González Arreola (2017) insiste:

Si la transparencia implicaba “abrir las ventanas” del gobierno al escrutinio de la sociedad, el Gobierno Abierto implica también “abrir las puertas” del gobierno a la sociedad para acceder a los lugares mismos en donde se toman, implementan y evalúan las políticas públicas (p.29).

Por su parte, Cruz-Rubio (2015) explica que el gobierno abierto implica un “modelo relacional” y de “democracia agregativa”, que busca una representatividad social en los procesos de toma de decisiones, lo que deriva en que se tenga un gobierno más “transparente y receptivo” (p.39).

El autor indica que la Alianza para el Gobierno Abierto establece que éste debe cumplir con cuatro principios: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías e innovación; éste último, continua, tiene un carácter instrumental, pues el uso de las tecnologías ayuda a fomentar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Cruz-Rubio además indica que se debe distinguir entre las “políticas públicas para el gobierno abierto” y las “políticas públicas abiertas”, pues en las primeras el gobierno abierto es el objetivo y en las segundas es sólo el medio para el diseño de políticas públicas.

Para definir lo que es el gobierno abierto, Cruz-Rubio (2015) lo ve como una filosofía político-administrativa que,

...-basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción—se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público (p.51).

En cambio, Jaqueline Peschard (2017), afirma que un esquema de gobierno abierto implica una política pública en materia de transparencia con objetivos concretos:

1) Que recojan las demandas de apertura informativa más sentidas por la población; 2) que sean de utilidad para la sociedad; 3) que sean concebidas a partir de una interlocución estrecha con organizaciones sociales, y 4) que aprovechen al máximo las tecnologías de la información (p.233).

Peschard insiste que para el gobierno abierto es fundamental la voluntad política de las instancias de gobierno para que la transparencia no sólo sea una forma de operar hacia el interior, sino que también cambie su forma interlocución con la sociedad.

Además, detalla que dentro de los documentos rectores de la Alianza para el Gobierno Abierto se indican cuatro objetivos de este acuerdo: que los servidores públicos se vean obligados a rendir cuentas a los ciudadanos de sus acciones; que se ofrezca un libre acceso a las tecnologías de la información para que los ciudadanos puedan aprovecharlas; fomentar la participación ciudadana y darle una difusión amplia y transparente a la información relacionada con las decisiones y acciones tomadas por el gobierno.

Sobre este tema, Valenzuela Mendoza y Bojórquez Pereznieto (2016) señalan que dentro de un modelo de gobierno abierto no sólo se pretende que la sociedad acceda a la información, sino que a ésta se le tiene que dar un valor para que los ciudadanos tomen decisiones informadas.

Añaden que no toda política de transparencia implica necesariamente que haya gobierno abierto, pues no sólo es necesario que se cuenten con datos y documentos abiertos, sino que hay que darles contexto “para otorgarle calidad de insumo a la decisión pública y un derecho garantizado de acceso a la información pública” (Valenzuela Mendoza y Bojórquez Pereznieto, 2016, p.121).

Esto se vincula con una confusión que se da entre lo que es gobierno abierto, gobierno electrónico y los movimientos de datos abiertos, tema abordado por González Arreola (2017).

En primer lugar, González Arreola (2017) señala que, si bien la apertura de información podría formar parte de una acción de gobierno abierto, no lo es todo, ya que el movimiento de datos abiertos se enfocó sólo a exigir que se hicieran públicas bases de datos para ser reutilizadas por particulares, pero “careció de toda vocación transformacional de la vida pública” (p.13).

Es decir, la disponibilidad de la información sin que se le dé un valor social no implica que se tenga un gobierno abierto.

González Arreola (2017) también hace la distinción con el esquema de gobierno electrónico, el cual “consiste básicamente en el uso intensivo y exclusivo de las TIC’s en el sector público para mejorar su eficiencia tanto en sus transacciones internas (intra e intergubernamentales), como externas” (p.14), por medio de la digitalización de trámites y prestación de servicios públicos.

Sin embargo, agrega González Arreola (2017)

...el Gobierno Electrónico prioriza como principio y horizonte valorativo la eficiencia transaccional del gobierno sin que ello implique, necesariamente, cambio alguno en el conjunto más amplio de valores y principios normativos que rigen el desempeño del sector público y la forma en la que éste se relaciona con los ciudadanos (p.15).

Con esto, concluye el autor, la principal diferencia entre el paradigma de gobierno abierto y movimientos como el de datos abiertos y gobierno electrónico reside en que éstos implican modelos de gestión gubernamental, mientras que el primero implica cambiar todo el ejercicio de gobierno “hacia modelos más abiertos, participativos y colaborativos con los ciudadanos a los cuales está llamado a servir” (González Arreola, 2017, p.15).

Aquí vale hacer mención de la AGA citada anteriormente, la cual ha servido para institucionalizar a nivel internacional las acciones vinculadas por el gobierno abierto.

Fue el 20 de septiembre de 2011 cuando se emitió la Declaratoria de Gobierno Abierto, en el marco de las reuniones del 66° período de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas, como se da cuenta en la página de la AGA; en un primer momento sólo México, Brasil, Indonesia, Noruega, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos firmaron este documento, pero a siete años ya son más de 70 países que han suscrito estos compromisos.

Dentro de la Declaración, los países firmantes se comprometen, entre otros puntos, a promover el acceso a la información relacionada con la actividad del gobierno, por medio de la difusión de datos de manera proactiva y en formatos fáciles de entender y utilizar, así como transparentar los procesos de definición de políticas públicas “mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el

aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales” (2011).

Otros de los compromisos incluidos en este documento son la búsqueda de mecanismos para hacer más accesible las tecnologías a la población, y usar estas para que la información de la actuación del gobierno esté disponible para los ciudadanos.

Como parte de la AGA, los países parte generan cada dos años un Plan de Acción, el cual debe trabajarse con organizaciones sociales, pues se incluyen una serie de compromisos con los que cada Estado busca atender determinadas problemáticas internas, razón por la cual no se establecen estándares generales que deben cumplir todos los países, y más bien éstos se adaptan a cada contexto, según se describe en un folleto publicado en la página de la AGA.

En el caso de México, en su Plan de Acción 2016-2018 se detallan compromisos que reflejan la realidad que se vive en la actualidad, pues se propuso la realización de un diagnóstico sobre la desaparición de personas, la mejora en los protocolos de búsqueda de personas desaparecidas, crear un registro único y público de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de programas sociales, y mejorar los sistemas de información pública sobre las concesiones, descargas y uso del agua en el país, por mencionar algunos.

En el caso concreto de Puebla, hay que precisar que dentro de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada en 2016, se incluyó el tema de gobierno abierto, estableciendo que los sujetos obligados deberán publicar su información en datos abiertos y accesibles.

Además, en el artículo 67 de indica que el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales apoyará a las autoridades estatales y organizaciones de la sociedad civil “en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental”.

Sin embargo, es el artículo 68 el que contiene la obligación de las entidades y dependencias de gobierno de promover y desarrollar “políticas y programas tendientes a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible”, haciendo hincapié en facilitar la búsqueda de información a las personas con discapacidad o que

hablen alguna lengua indígena, y que incluso “la información publicada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona”.

#### **2.4. Pobreza informacional**

Como se ha visto en las páginas anteriores, se cuenta con un marco jurídico que brinda garantías a los ciudadanos y define obligaciones a las autoridades en materia de acceso a la información, sin embargo, esto carece de valor si no hay un impacto directo en la vida de las personas.

Thompson (2009) afirma que dada la importancia que ha cobrado la información en los últimos años, con el crecimiento del uso del internet y su vinculación con la economía, “se necesita tener acceso a dicha información para garantizar que todos los individuos tengan plenos derechos de emancipación e integración económica” (p.3), lo cual no sólo abarca el acceder a ésta sino también tener las capacidades para utilizarla.

La importancia de la información para las personas, continúa Thompson, fue reconocida en un estudio hecho por la Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información (ANTI) de Estados Unidos en 1995, en el cual el organismo asentó que cada vez más el bienestar económico y social de los ciudadanos depende de conseguir, acumular y asimilar información.

En el mismo estudio, la ANTI señala que los pobres de información son las personas que no tienen computadora o acceso a internet en sus hogares, lo cual además define la brecha digital.

Bajo esta idea se desarrolla el concepto de “pobreza informacional”, el cual, si bien fue acuñado en los años setentas para estudios sobre pobreza económica, en la década de los noventas se comenzó a usar para analizar la relación de la sociedad con la información.

Thompson (2009), que hace referencia a la “pobreza de la información”, define ésta como “la situación en la cual no puede obtenerse información o la incapacidad de utilizar la información obtenida” (p.4).

Al respecto, Luna Pla (2012) señala que el problema de la pobreza informacional “no es uno basado en las tecnologías de la información, sino fundamentado en las capacidades y habilidades de información de las personas” (p.50).

Las personas de escasos recursos, desconocen cuáles son los canales formales para acceder a la información, además de que no consideran que ésta les pueda servir para salir de su condición, abunda la autora.

En términos generales, Luna Pla (2012) detalla que la pobreza informacional se refiere a

1) la habilidad y accesibilidad de información elemental que las personas necesitan para su desarrollo humano; 2) una relación entre la pobreza económica y la pobreza informacional; 3) la capacidad o incapacidad de una persona para entender e interpretar la información (p.82).

Y si bien, explica Luna Pla (2013), entre los obstáculos que se tienen para ejercer el acceso a la información están “la falta de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como de políticas de comunicación como herramientas para erradicar la pobreza” (p.81-82), también se tienen otras barreras.

Al respecto, la autora refiere que además del acceso físico a la información, se tiene que analizar el acceso social y el acceso intelectual, componentes fundamentales de la pobreza informacional.

Luna Pla (2012) explica que el acceso intelectual hace referencia a que los ciudadanos sepan cómo acceder a la documentación y cómo interpretarla.

Por esta razón, Thompson (2009) señala que se tiene que trabajar sobre las habilidades de los usuarios por medio de la alfabetización digital, competencias técnicas y otras habilidades para adquirir y manejar la información para garantizar el acceso intelectual.

Sobre el acceso social, Thompson (2009) agrega que éste abarca “las redes y relaciones interpersonales y cómo éstas afectan los flujos de información y comunicación” (p.6).

La autora retoma planteamientos de Elfreda Chatman, quien “en lugar de centrar su enfoque en propietarios de computadoras, propuso que ‘nuestra pertenencia a un grupo social particular es lo que contribuye a la pobreza de la información’” (Thompson, 2009, p.6).

En relación al acceso social, Luna Pla (2012) refiere que “la visión del mundo de una persona puede limitar el acceso a la información simplemente porque define dicha información como irrelevante o en contra de cierta forma de pensar” (p.51), por lo que es

necesario conceptualizar la información a partir de los contextos sociales particulares o “los pequeños mundos” planteados por Chatman.

Elfreda Chatman, cita Luna Pla (2012), analizó los comportamientos informacionales, es decir cómo “los individuos en los pequeños mundos se involucran, que comparten un entendimiento sobre dónde y cómo la información es accesible” (p.50).

Como ejemplo de esto, continua la autora, está la percepción en algunas comunidades de que los sacerdotes pueden ser una buena fuente de información, y por el contrario se desconfía del gobierno o los personajes de la vida política, visión que tiene un impacto directo en la forma en la que los ciudadanos se informan.

Sobre este punto abunda Thompson señalando que una barrera para el acceso social sería que, después de recibida y procesada la información, exista un rechazo social sobre ésta.

El rechazo social, explica Thompson (2009), “puede estar basado en la falta de confianza de la información externa o proveniente del extranjero, la falta de sentimientos de pertenencia, o por creer que esa información no es realmente útil para satisfacer las necesidades personales de información” (p.8).

Los tres componentes de la pobreza informacional, señala Thompson (2009), tienen que ser vistos como parte de un todo, pues con tenerse carencia en uno de estos se puede considerar que ya se está en pobreza de la información.

Por otra parte, Luna Pla (2013) plantea que el acceso a la información y la transparencia empoderan a los ciudadanos, pues constituyen herramientas para llamar a los gobernantes a que rindan cuentas, “todo esto sacando provecho de la información pública, producida por el gobierno y accesible al público” (p.70).

Además, explica la investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, cuando se ve a la información como un bien común y que es obligación del gobierno garantizar que ésta fluya de manera equitativa para toda la sociedad, se puede considerar que la información tiene un valor desde el punto de vista económico.

Siguiendo esta idea, Luna Pla (2013) plantea que “la falta de información genera asimetrías económico-sociales que ponen en desventaja a ciertos grupos de la población frente a otros” (p.77).

Además, Luna Pla (2013) afirma que

...la falta de información tiene un impacto concreto en la pobreza, desde el punto de vista de la carencia de un bien público aprovechable por todos los miembros de una sociedad y como una falta de capacidad humana para proveerse de un bienestar (p.81).

De este modo, continúa Luna Pla (2013), este concepto hace referencia a un “proceso socioeconómico en el que la falta de información y de los medios para interpretarla, conducen a menos actividades de retorno que mantienen a la población pobre” (p.83).

Por otra parte, Stieben y Gastón (2017) explican que la pobreza informacional deteriora la capacidad de los ciudadanos “para tomar decisiones para hacer las cosas que desean y así finalmente llevar el estilo de vida que desean llevar” (p.258).

Los autores indican que, de acuerdo con Amartya Sen, quien enfoca su teoría en las capacidades para ejercer sus libertades y derechos, las “capacidades informacionales” de los ciudadanos abarcan, en términos generales, la posibilidad de adquirir, usar y diseminar información.

Esto, agregan, va de la mano con siete vertientes de las capacidades informacionales:

- 1) ser capaz de usar las tecnologías de la información; 2) ser capaz de buscar y encontrar fuentes informacionales; 3) ser capaz de ejecutar un proceso de búsqueda de información; 4) ser capaz de controlar y organizar la información; 5) ser capaz de construir conocimiento; 6) ser capaz de aplicar ese conocimiento y 7) ser capaz de usar la información sabiamente para beneficio de otros (Stieben y Gastón, 2017, p.258).

Una forma de hacer frente a la pobreza informacional, enfocándola como un problema de habilidades, es la alfabetización digital, la cual -si bien ha sido abordada por las autoridades en los últimos años- se ha enfocado sólo a acercar las tecnologías de la información a las comunidades, pero no a la preparación de los ciudadanos.

Esto lo explican Travieso y Planella (2008), quienes definen la alfabetización digital como la capacidad que tienen las personas para utilizar las fuentes de información, cuándo ésta se encuentra en medios digitales, y va más allá de sólo el uso de las computadoras pues abarca la comprensión de la propia información.

Travieso y Planella (2008) detallan que la brecha digital va de la mano con desigualdades sociales, económicas y de ubicación, lo cual ocasiona que haya una

escasez de usuarios de las Tecnologías de la Información entre las minorías o grupos de bajos ingresos “lo que confirma que la brecha digital también es brecha social” (p.2).

Sin embargo, al igual que Luna Pla, los autores subrayan que no sólo por tener acceso a las TIC's y a la información que éstas brindan, se puede considerar que se logró una inclusión social, pues “lo verdaderamente significativo es el grado de apropiación que se haga de las mismas” (Travieso y Planella, 2008, p.6).

Algo similar señala Padrón Innamorato (2014), quien retoma algunas investigaciones que demuestran, entre otras cosas que

...la población con menor disponibilidad de recursos económicos es la que menos conocimiento tiene de los canales formales para acceder a la información, para quienes el principal medio de información es la televisión, encontrando que el lenguaje de los medios impresos es por demás incomprensible (p.59-60).

A esto se suma que, debido a la falta de canales formales para acceder a la información, este sector de la población suele formar parte de una “red informal”, es decir, se entera de lo que sucede por lo que se comenta en su entorno social.

Sin embargo, aunque el autor reconoce que esto se debe en parte a la falta de acceso a tecnologías para acceder a la información, lo cual representa un factor de vulnerabilidad para las poblaciones, la solución no es simplemente garantizar el acceso a estos equipos tecnológicos.

Padrón Innamorato (2014) afirma que aunque se tenga cubierto el acceso físico “pueden existir barreras u obstáculos de índole no materiales (simbólicos, en muchos casos), como condiciones vinculadas con la calidad de la información, la confianza en los medios, las dificultades de lenguaje e incluso de idioma, entre otras varias” (60).

Puntualiza que el derecho de acceso a la información incluye el que se tengan las capacidades para “disponer de los medios para buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información” (Innamorato, 2014, p.61).

Por lo tanto, el ejercicio de este derecho no sólo se puede ver obstaculizado por el marco legal vigente, sino por la situación económica de los individuos, ya que se requieren servicios y equipos tecnológicos que no están al alcance de todos, lo cual genera que la desigualdad social aumente.

Esto, detalla Padrón Innamorato (2014), debido a que en ocasiones el acceso a cierta información puede ayudar a abatir algunas necesidades sociales, pero “si las oportunidades de aumento en la generación de ingresos y acceso a los servicios que ofrece la disponibilidad y el acceso a la información queda destinada a los más ricos, esta situación perpetua y refuerza todavía más las disparidades existentes” (p.68).

Abunda al señalar que la falta de información debe ser considerada como una dimensión de la pobreza, pues se carece de datos necesarios para “ejercer la libertad” y tomar decisiones, “lo cual implica que no existe acceso a la misma información de manera homogénea, lo que lleva a un acceso desigual en la población. Así, un gran sector de la población no tiene la capacidad (conocimiento) para sacar provecho a la información en su beneficio” (Innamorato, 2014, p.79).

Por otra parte, Coria, Pérez-Meza, Mendoza-Cortés y Martínez-Peláez (2011) refieren que un factor de rezago en el desarrollo de las comunidades es “la falta de infraestructura de TIC’s o la incapacidad para aprovecharlas” (p.19).

Agregan que las limitaciones para acceder a la información “pueden tener graves consecuencias en una localidad, porque la información no sólo es fuente de conocimiento, sino sobre todo fuente de ampliación de libertades económicas, sociales, políticas y culturales” (Coria, Pérez-Meza, Mendoza-Cortés y Martínez-Peláez, 2011, p.24).

Los autores usan el concepto “pobreza digital”, el cual comparte algunas similitudes con el de “pobreza informacional” que se ha abordado en las páginas anteriores; este tipo de pobreza, detallan, tiene tres componentes: “la falta de oferta, la falta de demanda y la falta de necesidad para el uso de las TIC” (Coria, Pérez-Meza, Mendoza-Cortés y Martínez-Peláez, 2011, p.19).

Además describen que los pobres digitales son aquellos que son pobres de ingreso y no tienen las capacidades necesarias para usar las tecnologías de información ni tienen los servicios necesarios; aquellos que si tienen las capacidades pero no el servicio; los que no tienen recursos económicos y que además desconocen la utilidad de las tecnologías de la información aunque las sepan usar; y las personas que no son pobres pero que no demandan los servicios tecnológicos, que son principalmente las personas mayores de edad, explican los autores.

Al respecto, vale la pena mencionar que para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), el problema de la pobreza informacional tiene diferentes dimensiones o variables que tienen que ser tomadas en consideración: la disponibilidad de la información, la accesibilidad de la misma, el uso que se le dé, la relación que se tenga con ésta, que el contenido sea relevante y que el usuario tenga las habilidades para poder recibir, compartir, buscar y crear informaciones y contenidos.

El organismo internacional tomó este tema como uno de los puntos centrales del proyecto *Magic Box*, el cual se lanzó en 2014 para atender la problemática en África por el brote del Ébola, y que después fue adaptado para identificar carencias de la población infantil en el mundo.

De acuerdo con la página de internet de UNICEF, *Magic Box* es un esfuerzo de colaboración con diversos socios privados y públicos que brindan datos en tiempo real sobre crisis humanitarias o situaciones de emergencia, lo cual ayuda a detectar factores de riesgo o regiones que requieran atención especial.

Entre las aplicaciones que se han dado hasta el momento está el combate de epidemias, un mapeo global de escuelas, generación de indicadores de pobreza y de pobreza informacional, pues, como se explica en la página de internet, la distribución inequitativa de fuentes de información derivará en una generación de niños que no sean capaces de acceder a la información que requieren para tener una vida digna.

Además, se refiere que esta falta de accesibilidad responde a la deficiencia de infraestructura para el acceso a información, la falta de apropiación de los contenidos informativos y la discriminación que se sufre por cuestiones como la cultura, las creencias o el origen étnico.

Por esta razón, el proyecto busca, con base en los datos recopilados por las diversas instituciones que colaboran en *Magic Box*, recabar información estadística suficiente para identificar las deficiencias que se tienen y poder tomar acciones al respecto, ya sea con la instalación de torres de conexión a internet o telefonía celular o generación de contenidos educativos para atender desde una temprana edad la pobreza informacional y dar herramientas a la población infantil.

Al respecto, Christopher Fabian (2017), consultor en jefe en innovación de la Oficina de Innovación de UNICEF, explicó en un testimonio que dio ante la Comisión de Derechos Humanos Tom Lantos del Congreso de Estados Unidos en junio de 2017, que es necesario combatir la pobreza informacional pues “cuando los individuos y comunidades no tienen acceso a la información adecuada -cómo prevenir el Ébola; cuándo vacunar a un niño; cómo alimentar a un bebé- se pueden limitar sus oportunidades, decisiones y bienestar” (p.2).

Ante esto, señaló que para poder atender la pobreza informacional, primero se debe identificar dónde se presenta con mayor gravedad, y mencionó un proyecto que se tiene en proceso para mapear todas las escuelas en el mundo para conocer su nivel de conexión a internet en tiempo real y así poder atender de manera prioritaria aquellas que tengan problemas en este rubro.

## Capítulo 3

### 3.1. El acceso a la información y la transparencia en Puebla

Si bien fue el 11 de junio 2002 cuando se publicó a nivel nacional la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de lo que ya se dio cuenta en las páginas anteriores, fue hasta dos años después que se hicieron las homologaciones correspondientes a nivel local, con un ajuste a la Constitución Política del Estado de Puebla y la creación de la ley local en la materia.

Al respecto, en los considerandos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla* el 16 de agosto de 2004, se describe que fue desde octubre de 2003 que los diputados locales comenzaron los estudios del tema.

Para esto, se realizaron siete foros de consulta pública en la capital del estado y en Zacatlán, en los que participaron representantes de la sociedad civil y académicos; sin embargo, llama la atención que estas actividades fueron organizadas por el Comité de Comunicación Social del Congreso, es decir no se trató de un proyecto impulsado directamente por el órgano de gobierno legislativo, de acuerdo con lo descrito en la publicación de la Ley de 2004.

De este modo, tras los foros de consulta, el 5 de marzo de 2004 se reformó el artículo 12 de la Constitución estatal para incluir la fracción VII que indica que las leyes en la entidad deberán “garantizar el acceso a la información pública gubernamental, en los términos que establezca la Ley en la materia”, según se detalla en el decreto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 4 de mayo de 2004.

Esta reforma derivó en la discusión, aprobación y publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Estado de Puebla en agosto de 2004, la cual tuvo varias deficiencias, destacando la naturaleza jurídica que se le dio a la entonces Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal (CAIP).

En el artículo 25 de la Ley de 2004 se indica de manera textual que esta comisión “es un **órgano auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado**, con autonomía de gestión,

operación y decisión, encargada de garantizar el acceso a la información y resolver sobre los asuntos de su competencia” (p.13) [negritas de la autora].

Es decir, aunque se establece que la CAIP cuenta con autonomía de actuación, fue creada como un organismo dependiente de la estructura gubernamental.

Otro aspecto que fue criticado de esta primera versión de la Ley, fue que en el artículo 2 fracción I se indica que, para efectos de lo descrito en la misma, como “comisión” se entenderá: “la Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal o los **órganos análogos determinados por los Poderes Legislativo y Judicial; los Ayuntamientos de la Entidad y los Órganos Constitucionalmente Autónomos**, independientemente de su denominación” (2004, p.7) [negritas de la autora].

Aquí no sólo se refuerza el criterio de que la CAIP formaba parte del organigrama de gobierno, sino que además se abría la posibilidad de que en los 217 ayuntamientos y en cada organismo autónomo se contara con una comisión similar que vigilara el cumplimiento de la ley, con lo que se le restaban facultades de control a la CAIP.

A pesar de que estos artículos fueron modificados posteriormente, como se verá más adelante, tuvo que pasar mucho tiempo para que la Comisión lograra su autonomía constitucional.

Fue hasta que se entró en vigor la reforma a la Constitución federal del 20 de julio de 2007, que se establecieron los principios que deben regular el acceso a la información, los cuales fueron descritos previamente. En el segundo artículo transitorio de esta reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, se dio plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la misma para que las entidades federativas, el Distrito Federal y la Federación, realizaran las modificaciones necesarias a sus leyes estatales en la materia para ajustarse a esta nueva disposición o que, en su caso, se expidieran estas leyes.

Sin embargo, los diputados del estado de Puebla relegaron este tema hasta el último momento posible, pues comenzaron los estudios correspondientes pocos días antes de que se venciera el plazo legal establecido.

En un estudio hecho por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) en 2008 sobre esta reforma y su proceso legislativo, se describe que, contrario a lo que se hizo

con la Ley de 2004, esta armonización legislativa se dio de manera “muy rápida” pues cinco días antes de la fecha límite, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sesionó para comenzar el estudio del tema, y si bien se presentaron diversas iniciativas, al final se dictaminó la que elaboró la fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que representaba la mayoría en el Congreso.

Este dictamen fue aprobado por mayoría de votos -principalmente de los diputados priistas y sus aliados- el 17 de julio de 2008, a pesar de las críticas hechas por los demás integrantes del pleno legislativo; según da cuenta Ignacio Juárez Galindo en una nota publicada en la versión digital de *La Jornada de Oriente*, una de estas voces opositoras fue la de Eduardo Rivera Pérez, quien en ese entonces ocupaba la coordinación de la fracción de Acción Nacional y que calificó esta reforma como un “bodrio”, pues implicaba un retraso en la materia (2008).

Entre las deficiencias que fueron señaladas por los propios diputados durante la aprobación de la iniciativa, se detalla en la misma nota de Juárez Galindo (2008), estaban el que no se le daba autonomía constitucional a la CAIP ni se le daban facultades de sanción, no se ampliaba el padrón de sujetos obligados ni se incluía la afirmativa ficta.

Las deficiencias de la ley fueron señaladas por diferentes actores tanto a nivel estatal como nacional, por ejemplo, el CEEY publicó la “Evaluación de las reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla aprobadas el 17 de julio de 2008”, en la cual se le impuso una calificación reprobatoria de 4.2 en una escala de 10 a la norma estatal.

Entre las observaciones que hicieron los académicos del CEEY (2008) destaca que “no hubo una socialización, discusión, foros de consulta para legitimarla. Según se dijo, la presión para conocer qué tipo de reforma habría empezó por los medios de comunicación, porque no se sabía qué estaba pasando al interior del Congreso” (p.7).

En términos de contenido, los especialistas del CEEY apuntaron que pese a la reforma se dejaron criterios ambiguos para la reserva de información, lo cual va en contra del principio de máxima publicidad, había deficiencias en la regulación en materia de datos personales y que no se le dio autonomía constitucional a la CAIP.

En el estudio del CEEY (208), también se observó que, si bien es favorable que la información pública esté disponible en medios electrónicos, el hecho de que la ley de

2008 estableciera “esto como una obligación puede resultar difícil de cumplir en el contexto socioeconómico de la mayoría de los municipios del Estado de Puebla. Sugirieron incluir la frase: 'a no ser que sea imposible’” (p.15).

Otro aspecto que llama la atención es que desde 2008 el CEEY señaló que el requisito de ratificación de los recursos de revisión era un elemento que podría inhibir el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, fue hasta 2016 que éste fue eliminado de la ley.

Estas observaciones fueron compartidas incluso por los propios comisionados de la CAIP, como fue el caso de Samuel Rangel Rodríguez, quien en una columna de opinión publicada en el Periódico Síntesis en agosto de 2008 -y retomada en el portal de la Comisión-, detalló algunos de los puntos críticos de la reforma hecha por los diputados locales.

Entre estos, señaló la negativa de dar la autonomía constitucional a la CAIP y que se le siguiera catalogando como un órgano especializado de la administración pública estatal, además de que hubiera más de un organismo garante; el comisionado además criticó la deficiente redacción en el artículo 8 en referencia a los plazos para que los solicitantes recibieran las respuestas y para presentar los recursos de revisión, y el requisito de la ratificación de los recursos.

Como se puede observar, una de las principales críticas a esta reforma fue que no se le dio autonomía a la CAIP, y es que no solamente se dejó la misma redacción en el artículo 2 que fue citada anteriormente, sino que, aunque se hicieron cambios al artículo 25 estos fueron mínimos.

El ajuste implicó que la CAIP pasara de ser un “órgano auxiliar” a ser definido como un “órgano especializado de la administración pública estatal”, manteniéndolo adscrito a la estructura gubernamental.

Ante estas deficiencias, el 16 de agosto de ese año, es decir casi un mes después de la publicación del decreto en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, José Manuel Cándido Flores Mendoza, presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Con este recurso de justicia constitucional, registrado con el número de expediente 99/2008 y resuelto el 22 de febrero de 2012, en concreto, se buscaba decretar la invalidez de los artículos que sólo daban atribuciones a la CAIP sobre las actuaciones de administración pública estatal y aquellos en los que se definía su naturaleza jurídica - como el 25 antes referido y el 31, donde se detallan sus facultades-; también se incluyó en el recurso legal el conflicto con los plazos de disponibilidad de la información y de presentación de los recursos de revisión.

Sin embargo, el estudio de esta acción de inconstitucionalidad tardó años, y durante este período se dio en Puebla, la reforma de transparencia de 2011, con lo cual quedaron sin sustento las inconformidades señaladas y el recurso, fue sobreesido.

A la par del análisis de la Corte, otras organizaciones sociales realizaron diversos estudios sobre las leyes de transparencia en todo el país, quedando la de Puebla entre las peores evaluadas a nivel nacional.

Esto se puede observar en la Métrica de Transparencia 2010, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde se indica, por ejemplo, que Puebla fue uno de los siete estados cuya información publicada en los portales de transparencia no estaba adecuada a las obligaciones establecidas en la ley en la materia.

En términos generales, en dicho estudio, Puebla quedó en el lugar 30 a nivel nacional en cuanto a la calidad de los portales de transparencia, en el 24 en lo que respecta a las capacidades institucionales de cumplimiento, en el 21 en el indicador de usuario simulado -es decir en el ejercicio que se hizo de solicitar información-, y 17 en lo que se refiere a la normatividad estatal.

Otro estudio que se publicó en esas fechas fue el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) 2010, donde Puebla se colocó entre las siete entidades peor evaluadas al obtener una calificación de 0.53 en una escala de 0 a 1, de acuerdo con datos retomados por Rodolfo Ruiz en su columna “La Corte de los Milagros” (2010).

Mientras organizaciones civiles nacionales hacían estas valoraciones, a nivel local el desarrollo de la campaña electoral de 2010 para renovar el gobierno del estado generó condiciones para que se dieran dos momentos importantes en el avance del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública.

Por un lado, en febrero de ese año el entonces precandidato del PRI, Javier López Zavala, declaró que impulsaría desde el Congreso la reforma constitucional para dar autonomía a la CAIP, de acuerdo con un posicionamiento de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) Capítulo Puebla (2010).

Dicha propuesta fue presentada formalmente ante el Congreso del Estado hasta el 10 de junio de 2010 -ya en plena campaña electoral- por los diputados del PRI. En esta iniciativa se planteaba agregar un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Puebla, referente a que la obligación de las leyes del Estado es garantizar el acceso a la información; en la adición se puntualizaba que para tal efecto la CAIP:

...será el organismo público autónomo, independiente y de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de promover, difundir y garantizar en el estado y sus municipios, el acceso a la información pública y la protección a los datos personales (AMEDI Capítulo Puebla, 2010, p.4).

Sin embargo, aunque esta iniciativa fue aprobada por mayoría de votos el 17 de junio siguiente y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 8 de octubre, no tuvo efectos reales, pues en el segundo artículo transitorio se estableció que se deberían hacer los ajustes a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para poder adecuarse a esta nueva disposición, lo cual no se hizo.

Por otra parte, el candidato al gobierno del estado de la coalición Compromiso por Puebla -conformada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Nueva Alianza-, Rafael Moreno Valle, firmó ante notario público sus compromisos de campaña el 31 de mayo de 2010, con la promesa de “cumpló o me voy”.

En un boletín publicado en el blog de Moreno Valle, el entonces candidato prometió “impulsar una nueva Ley de Transparencia que se convierta en una de las cinco mejores del país y entregar la Comisión de Acceso a la Información Pública a los ciudadanos” (2010).

Ese año se logró la transición política en el estado de Puebla, pues por primera vez el PRI perdió la elección del titular del ejecutivo estatal, llegando al cargo Moreno Valle.

En el decreto de la Ley de Transparencia de 2016 se refiere que, en medio de la coyuntura política, “diversas organizaciones de la sociedad civil levantaron la voz y exigieron a los actores políticos una Ley de Transparencia que estuviese a la vanguardia y a la altura de los estándares nacionales e internacionales” (p.3).

Esto en referencia a las acciones tomadas por el colectivo Actívate por Puebla, organización que exigió al gobierno entrante acciones en diferentes rubros como ambientales y legislativos con la colocación de piedras en puntos estratégicos para recordar las deficiencias existentes en estos temas; en el caso de la piedra por la transparencia, fue instalada frente a la entrada del Congreso del Estado el 6 de abril de 2011, y retirada en febrero del año siguiente.

Fue el 31 de diciembre del mismo año cuando se publicó el decreto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública -con lo cual se abrogó la existente-, en la cual se establecieron criterios novedosos, como la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados, pese a que esto no se incluía en las normas a nivel federal.

Sin embargo, la ley todavía presentaba algunas deficiencias, señaladas dentro del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2014, elaborado por Fundar Centro de Análisis e Investigación; la organización observó que en la nueva norma no se estableció la obligación de difundir información de manera proactiva, ni se incluyeron a los fideicomisos, sindicatos, al órgano de fiscalización superior y a organismos paraestatales como sujetos obligados; tampoco se obligó a las autoridades a documentar los procesos deliberativos ni a generar información en formatos abiertos o de emitir las pruebas de daño para justificar la reserva de la documentación.

Fundar indicó que no se establecieron las sanciones por incumplimiento y se mantuvo la ratificación de los recursos de revisión para su admisión por parte del órgano garante, además de que éste no tenía la facultad de vigilar que se cumplieran las resoluciones emitidas.

Y si bien fue el 7 de febrero de 2014 cuando se publicó la reforma constitucional en materia de transparencia, la cual tenía como finalidad homologar los criterios de aplicación del derecho de acceso a la información en el país, Puebla acató ésta de manera tardía.

En el decreto de 2014 se dio un plazo de un año a los estados para que homologaran sus Constituciones locales, pero en el caso de Puebla fue hasta el 4 de noviembre de 2016 cuando se aprobó la reforma del artículo 12 constitucional en materia de derechos humanos, como se refiere en la declaratoria publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla* el 23 de noviembre de 2016.

Es decir, en Puebla primero se tuvo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública homologada a la Ley General, y después se ajustó la Constitución para alinearse al marco federal.

Además, la reforma de la ley en la materia se dejó de último momento, pues si bien la Ley General se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, los diputados locales se esperaron hasta que el titular del Ejecutivo presentara la iniciativa para hacer la homologación.

Tal y como pasó en 2008, los diputados se esperaron hasta el último minuto y fue hasta el 26 de abril de 2016 cuando se citaron a especialistas para participar en mesas de discusión acerca de la reforma, encuentros que se dieron en privado, según se da cuenta en una nota firmada por Shanik David (2016a) en el portal Status Puebla.

Para entonces ya se contaba con una iniciativa elaborada por el diputado de Pacto Social de Integración (PSI), Marco Antonio Rodríguez Acosta, presidente de la Comisión de Transparencia, la cual, de acuerdo con análisis de los expertos, presentaba graves deficiencias y problemas de redacción.

Dos días después de que fueron citadas organizaciones, como el Nodo de Transparencia y la AMEDI Capítulo Puebla, para estudiar el tema con los diputados, ingresó en el pleno del Congreso la iniciativa que envió el entonces gobernador Rafael Moreno Valle y comenzaron en forma los trabajos legislativos, es decir una semana antes de que se venciera el plazo.

Esto ocasionó que el análisis de la iniciativa, con la participación de organizaciones sociales se diera de manera apresurada pues el dictamen final se presentó en el pleno el 4 de mayo.

Mónica Camacho (2016) describió en una nota publicada en *La Jornada de Oriente* que al momento de someterse a votación el dictamen de la nueva ley, no estuvieron presentes las organizaciones que participaron en la discusión, además de que la

legisladora Socorro Quezada Tiempo, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), lamentó que el tema se hubiera dejado hasta el último momento.

Además, David (2016b) detalla en una nota publicada el 4 de mayo de 2016 que además los diputados presumieron en el pleno que Puebla fue de los primeros estados en homologar la Ley de Transparencia al marco federal, cuando en realidad el Colectivo por la Transparencia había reportado que, hasta el momento en el que se dio la votación -menos de 24 horas antes de que se venciera el plazo- la entidad estaba entre las 10 que no habían cumplido con la reforma.

Los cambios que se hicieron a la iniciativa que envió el gobierno del estado fueron mínimos, describe David (2016b), pues se eliminó el que se pudieran clasificar como reservados documentos sobre el ejercicio de recursos públicos, se ajustó el plazo para la consulta directa de información pasando de los 15 días hábiles propuestos por el Ejecutivo a 30 y se modificaron algunos requisitos para los integrantes de los comisionados en materia de transparencia.

Aunque esta reforma implicó una homologación de las disposiciones de la Ley General para el ámbito local, es importante precisar que con esto dejó de existir la CAIP, y el órgano garante de transparencia pasó a ser el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIPUE).

### **3.2. Situación de las comunidades indígenas en Puebla**

Puebla es uno de los estados con mayor población indígena en el país, pues en la entidad hay personas pertenecientes a las etnias otomí, náhuatl, mazateca, mixteca, popoloca, totonaca y tepehuana, las cuales están distribuidas en las diferentes regiones del territorio poblano.

De acuerdo con el reporte de Principales Resultados de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016), en la entidad habitan dos millones 176 mil 593 personas que se reconocen como indígenas, sin embargo de éstos sólo 656 mil 400 hablan alguna lengua nativa.

Lo anterior significa que el 35 por ciento de los poblanos se reconoce como indígena, y uno de cada 10 habitantes del estado habla alguna lengua originaria.

En el documento se indica que los municipios con mayor población que habla alguna lengua indígena son Atlequizayan, Camocuautla, Coyomeapan, Zoquitlán, Ixtepec, Eloxochitlán, Tepetzintla, San Sebastián Tlacotepec, Olintla y Zongozotla.

Sin embargo, en el reporte de INEGI se hace la distinción entre quienes hablan una lengua indígena y quienes se reconocen como indígenas; así informa que en Atlequizayan, Hueytlalpan, Ixtepec, Tepetzintla, Zongozotla, Huehuetla, San Sebastián Tlacotepec, Zoquitlán, Huitzilán de Serdán y Santa Catarina Tlaltempan más del 96 por ciento se perciben como parte de una etnia.

Tomando en cuenta tan sólo estos 10 municipios, se puede observar el nivel de marginación en el que se encuentran las comunidades indígenas en la entidad, pues por ejemplo Zoquitlán, Hueytlalpan, San Sebastián Tlacotepec y Huehuetla están entre los 100 municipios con mayor rezago social a nivel nacional de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Del informe del Índice de Rezago Social de dicho organismo (2015) se desprende que, en promedio, el 71 por ciento de los habitantes mayores de 15 años de estos 10 municipios no tiene la educación básica completa, sólo el 10 por ciento es derechohabiente a servicios de salud, el 13 por ciento de las viviendas no tiene agua entubada, una de cada cuatro casas no tiene drenaje y el 5.1 por ciento no tiene acceso a energía eléctrica.

Estas comunidades además presentan bajos ingresos por sus jornadas laborales, pues de acuerdo con el informe de Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2017) una de cada 10 no recibe un salario por su trabajo.

Además, el 23.5 por ciento tiene ingresos de menos de un salario mínimo, el cual en 2015, año en el que se hizo el estudio, era de 70.1 pesos.

En cambio, uno de cada tres habitantes de estas comunidades (36.1 por ciento) reportó ingresos de entre uno y dos salarios mínimos, es decir hasta 140 pesos diarios; y el 21.2 por ciento registró ingresos de más de dos salarios mínimos.

Además, en el reporte estadístico de INEGI (2016) se indica que el 6.7 por ciento de la población que habla una lengua indígena no habla español, por lo que se

encuentran en una condición de vulnerabilidad para poder acceder a sus derechos, ante la falta de traductores y leyes que estén traducidas a estas lenguas.

Hay que considerar que aunque son siete etnias indígenas las que se tienen en Puebla, no todas hablan la misma lengua, pues por región y comunidad éstas cambian, lo que ocasiona que se tengan 14 variantes de lenguas en el estado, según reporta el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).

En el Sistema de Información Institucional del Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas de la dependencia federal, se desglosa que en Puebla se habla el mazateco de Puebla (variante del mazateco); siete variantes del náhuatl identificados como mexicano del centro alto, mexicano del oriente de Puebla, náhuatl alto del norte de Puebla, náhuatl de la Sierra Negra norte, náhuatl de la Sierra negra sur, náhuatl de la Sierra noreste de Puebla y náhuatl del noreste central; además se tiene la variante otomí de la Sierra; también se hablan las variantes del popoloca del centro, del norte, del poniente y del oriente; y también algunas comunidades hablan el totonaco del río Necaxa.

En el reporte estadístico, disponible en el mismo portal gubernamental, se detalla que el INALI tiene registrados 132 traductores certificados en el estado de Puebla, los cuales están especializados en temas como justicia, salud, desarrollo social, y educación; esto implicaría que por cada cuatro mil 972 personas que hablan alguna lengua indígena en la entidad hay un traductor del instituto.

Destaca que de éstos, 24 se encuentran en el municipio de Puebla, principalmente en la junta auxiliar San Miguel Canoa; otros 19 están en Cuetzalan, y el resto se distribuyen en los municipios Ahuacatlán, Atlequizayan, Atlixco, Caxhuacan, Coxcatlán, Cuautempan, Huauchinango, Huehuetla, Hueytlalpan, Huitzilán de Serdán, Ixtepec, Jonotla, Olintla, Pahuatlán, San Sebastián Tlacotepec, Tehuacán, Tetela de Ocampo, Tlacotepec de Benito Juárez, Tlaola, Tuzamapan de Galeana, Yaonáhuac, Zacapoaxtla, Zacatlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán.

En cambio, dentro del reporte de indicadores de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Puebla al cierre de 2017, se detalla que hay 485 intérpretes pertenecientes

principalmente al Instituto Estatal de Educación para Adultos, de los cuales uno habla mixteco, 336 náhuatl, cinco popoloca y 149 totonaco.

### *3.2.1. Derechos de las comunidades indígenas en México*

En términos generales, las comunidades indígenas en todo el país forman parte del sector más vulnerable por las condiciones de pobreza y marginación en las que se encuentran.

Esto lo señaló Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, tras su visita a México a finales de 2017, pues en su mensaje de cierre de misión expresó que el marco jurídico, político e institucional en el país no permite el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las comunidades indígenas.

Al término de su recorrido por el país, donde se reunió con diferentes organizaciones sociales y gubernamentales, la visitadora recomendó que se “debe prestarse atención al reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, al derecho a elegir sus propias autoridades de acuerdo con sus propios procedimientos y a la aplicación de sus propios sistemas jurídicos y normativos” (2017:4).

Entre los puntos que consideró preocupantes destaca la mala implementación de la consulta a las comunidades indígenas, en particular en los casos relacionados con proyectos mineros o energéticos, ya que dijo que no se cumplen con los estándares internacionales para estos ejercicios.

Al respecto, la Relatora lamentó que todavía no se cuente con una ley específica para la realización de estas consultas, que deben ser previas, libres e informadas, pues recordó que México firmó y ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1990, por lo que existe la obligación de cumplir con estos ejercicios.

En el marco de su visita, organizaciones sociales e instituciones académicas realizaron un informe general sobre la situación de las comunidades indígenas, el cual fue publicado por la Asociación Interamericana de Defensa Ambiental (AIDA).

En este documento se indica, por ejemplo, que las autoridades en el país han aprobado en los últimos años reformas que privilegian intereses corporativos, lo cual deja

en condiciones de vulnerabilidad a la población, en particular a las comunidades indígenas.

Un ejemplo de esto, se señala en el documento de la AIDA (2017), es la reforma energética, que incluye “figuras legales, como la ocupación superficial y temporal y la servidumbre legal, que privilegian el acceso preferente de las empresas a tierras, territorios y recursos naturales sobre los derechos de las poblaciones indígenas” (p.5).

También se señalan deficiencias en el marco jurídico dirigido exclusivamente a las comunidades indígenas, pues si bien con la reforma en materia de derechos humanos de 2011 se elevó a rango constitucional los tratados internacionales y obliga a la aplicación del principio pro persona, en la práctica esto no sucede pues aunque “los gobiernos estatales dejen de aplicar su normativa interna aunque sea menos garantista, ocasionando violaciones a los derechos de los pueblos y comunidades, que no siempre tienen la posibilidad de llevar sus casos ante tribunales” (AIDA, 2017, p.10).

Uno de los principales peligros para las comunidades indígenas, detallan las organizaciones en el informe, es la apertura del gobierno mexicano a los megaproyectos de infraestructura, minería, energéticos y de extracción de hidrocarburos, pues las autoridades no tienen voluntad para “entablar diálogos significativos y a largo plazo que permitan a los pueblos y comunidades indígenas participar en las decisiones y el establecimiento de las medidas administrativas y legislativas que afecten a su población, territorio y derechos” (AIDA, 2017, p.18), lo cual coincide con el posicionamiento emitido por la Relatora Especial.

En el informe además la AIDA (2017) hace una breve mención de la situación del derecho de acceso a la información en las comunidades indígenas, a indicar que dentro de los factores determinantes sobre quién puede ejercer este derecho están la brecha digital y “la discriminación basada en la clase social, el género, la etnia o el área de residencia” (p.42).

Las organizaciones critican que la Plataforma Nacional de Transparencia, lanzada en 2016, marca aún más las desigualdades sociales para el ejercicio de este derecho pues “no prevé los obstáculos a los que se enfrentan las personas y las comunidades en situación de marginalidad en el ejercicio de sus derechos” (AIDA, 2017, p.42).

Esto, se abunda, ya que no se da asesoría técnica o apoyo alguno para que las personas puedan elaborar las solicitudes de información, además de que el proceso se concentra en un sistema digital al cual no toda la población tiene acceso, con lo cual se violan los derechos subjetivos dispuestos en el apartado B del artículo 6 Constitucional.

Destaca además que, como parte de este informe, las organizaciones incluyeron un anexo con un listado de casos emblemáticos sobre la violación de los derechos de las comunidades indígenas, en el cual se incluyó al estado de Puebla.

En concreto, la AIDA (2017) hace mención de la existencia de los llamados proyectos de muerte en la Sierra Norte de Puebla, y que “durante el periodo del gobernador Rafael Moreno Valle, se vivió un incremento en la emisión de permisos, concesiones, autorizaciones y licencias para el desarrollo de megaproyectos: minería a cielo abierto, hidroeléctricos, extracción hidrocarburos y proyectos de infraestructura” (p.77).

Se indica que existen permisos para la exploración de hidrocarburos “no convencionales” en 35 municipios de la Sierra Norte, además de que al cierre de 2016 había 189 concesiones mineras en la región, las cuales cubren 372 mil 408 hectáreas, y que están principalmente en poder de empresas canadienses como Almaden Minerals; a esto se suman 14 permisos a empresas privadas para la instalación de plantas hidroeléctricas y proyectos de gasoductos en esta zona de la entidad.

“Con todos estos proyectos los verdaderos beneficiarios son empresas privadas, que no busca solventar las necesidades de las comunidades, sino seguir ensanchando sus bolsillos a costa de los campesinos e indígenas en esta región” (AIDA, 2017, p.78) se sentencia en anexo del informe.

Esto deriva en una violación sistemática a los derechos de las comunidades de la región pues, se describe en el documento, se les niega su relación con su territorio, se pone al interés privado por encima de las comunidades, se vulnera la autoadscripción de los pueblos y los permisos para estos proyectos “se han otorgado sin el consentimiento de los pueblos indígenas violentando el derecho a la libre determinación” (AIDA, 2017, p.78).

Y aunque las comunidades se mantienen en movimientos de resistencia en contra de estos proyectos, se han dado actos de represión, como denuncias penales en contra de activistas, hostigamiento y amenazas hacia las comunidades.

Fue hasta septiembre de 2018 que se publicó el informe que elaboró la Relatora Especial sobre la situación de las comunidades indígenas en México, y que presentó en el marco del tercer período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

En éste, la Relatora Especial (2018) señala de manera textual que “a pesar de los compromisos contraídos posteriormente por México en materia de derechos humanos, los pueblos indígenas continúan enfrentando graves desafíos en el ejercicio de sus derechos humanos” (p.1).

Uno de los principales riesgos que se tienen en la protección de las comunidades indígenas son los proyectos extractivos que se han implementado en todo el país y que vulneran los derechos fundamentales de los indígenas, se refiere en el documento, lo cual se combina con factores como la desigualdad, la pobreza y la discriminación que sufren estas poblaciones en México.

En el informe la Relatora Especial (2018) además señala la dificultad de identificar a los pueblos indígenas en el país, pues a pesar de que se reconoce el derecho a la autoadscripción, éste no se cumple en la práctica, y más bien se establecen diferentes criterios para definir quiénes son indígenas; “según estadísticas oficiales que utilizan el criterio lingüístico, la población indígena es del 6.5% de la población total. Sin embargo, bajo el criterio de autoadscripción, la población indígena asciende al 21.5% de la población (*Sic*)” (p.3).

Esto no sólo implica un problema para tener registros claros de las comunidades indígenas, sino que puede afectar el acceso a la justicia, a programas sociales y a servicios públicos para aquellos que forman parte de estas poblaciones.

Las complicaciones para la autoadscripción de los pueblos se encuentran dentro del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cita la Relatora, pues se contiene un candado para el ejercicio de este derecho al señalar que “las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad” (Relatora Especial, 2018, p.9).

Por otra parte, la Relatora destacó en su reporte que un “asunto crítico fundamental” al que se enfrentan los pueblos indígenas en el país son los conflictos territoriales y la falta de mecanismos legales para la protección y preservación de sus tierras, lo cual, asegura, es la raíz de muchas de las vulneraciones a los derechos humanos que registró en su visita.

Cuestiones como el funcionamiento del régimen agrario de los ejidos y las instituciones agrarias que no están alineadas ni a las necesidades de los pueblos ni a criterios internacionales en la materia, así como los procedimientos complejos establecidos por las autoridades para el reconocimiento de los territorios y la entrega de permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales sin consulta previa, son algunos de los puntos señalados por la Relatora en relación a la protección de las tierras indígenas.

A esto, apuntó la Relatora Especial (2018), se suma la falta de consultas previas para la autorización de proyectos energéticos o extractivos, y los riesgos que trae consigo la reforma energética de 2013, pues

...ha generado la preocupación de que el Estado obligue a comunidades indígenas a rentar o vender sus tierras a las empresas, imponga servidumbres legales para facilitar proyectos de hidrocarburos o energéticos, y también de que aumente el riesgo de despojos, enfrentamientos y desplazamientos forzados ante el creciente interés en los recursos naturales en territorios indígenas, muchos de los cuales no han sido reconocidos legalmente (p.6-7).

Además, observa que en muchos casos en los que sí se llevaron a cabo consultas, éstas no son previas, se dan en un contexto de amenazas, lo que afecta que sean “libres”, no se brinda la información necesaria para que los participantes decidan, ni se toman en cuenta los factores culturales de las comunidades para el desarrollo de las mismas.

En el informe también se indica que “diversos actores señalaron la falta de claridad sobre quién debía ser consultado, quiénes eran las autoridades indígenas representativas, o sobre el nivel de capacidad y recursos de las instituciones encargadas de las consultas” (Relatora Especial, 2018, p.8).

Otro aspecto por el cual la relatora manifestó preocupación en el caso de México son la criminalización y violencia que sufren los indígenas, las cuales en muchas

ocasiones es resultado de las movilizaciones emprendidas para la defensa de sus territorios.

Refirió que hay barreras económicas, culturales, lingüísticas, geográficas y raciales que limitan el acceso a la justicia a los indígenas, ya que, por ejemplo, hay una carencia de intérpretes, abogados y operadores de justicia que hablen lenguas indígenas, lo que deriva en que haya violaciones al debido proceso cuando miembros de estas comunidades son detenidos.

Para Victoria Tauli Corpuz, son preocupante las posturas tomadas por representantes del Estado que buscan denigrar y deslegitimar las acciones implementadas por los pueblos para defender sus derechos al catalogarlos como opositores al desarrollo, ya que “esta labor de defensa de sus derechos aumenta el riesgo de represalias y violencia y evidencia la necesidad de mecanismos apropiados de protección” (Relatora Especial, 2018, p.12).

Ante este escenario, la Relatora recomienda al Estado mexicano reforzar la legislación en materia de protección de los pueblos indígenas, empezando por reconocerlos como sujetos de derecho público; además se deben impulsar mejoras en los sistemas de acceso a la justicia y consulta a los pueblos, y contar con un censo adecuado de las comunidades indígenas para poder atender de manera directa y eficaz las necesidades que tengan en materia de servicios públicos y de salud.

En el documento además la Relatora Especial (2018) deja una recomendación final hacia los propios pueblos indígenas:

La Relatora Especial quisiera alentar a los pueblos indígenas a continuar desarrollando y fortaleciendo sus propias iniciativas legales, políticas y de libre determinación, teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos, y de esa manera contribuir a los debates nacionales sobre reformas en temas de seguridad, administración de justicia, desarrollo y gobernanza (p.20).

### *3.2.2. Acciones gubernamentales*

En cuanto a las acciones tomadas por el gobierno del estado para la atención de estas comunidades se puede observar que éstas han sido escasas, tardías y poco claras.

Por ejemplo, fue el 24 de agosto de 2017 cuando el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y el Congreso local presentaron la Constitución Política del Estado de Puebla

en su traducción al náhuatl (Gobierno de Puebla, 2017), siendo la única ley que se tiene en una lengua indígena en todo el estado.

Otra de las medidas tomadas en la materia fue la creación de la Subsecretaría de Atención a los Pueblos Indígenas, la cual en su primer año de funcionamiento tuvo ajustes administrativos.

Originalmente, esta subsecretaría había sido adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social por medio de un decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 28 de febrero de 2017.

Posteriormente, “para atender a los cambios políticos, económicos y sociales”, el 14 de septiembre de ese año se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, para transferir esta área y todas sus facultades a la Secretaría General de Gobierno.

Lo anterior se describe en una iniciativa de reforma enviada por el gobernador José Antonio Gali Fayad al Congreso del Estado a finales de julio de 2018, en la cual se proponen acciones para la atención de las comunidades indígenas y de la cual se dará cuenta más adelante; en este documento se explica que el cambio de adscripción de la subsecretaría tenía como finalidad que la Secretaría General de Gobierno

...sea la encargada de coordinarse con los demás Poderes del Estado, los Poderes de la Unión, órganos Constitucionalmente Autónomos y Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad, para promover los derechos de los pueblos indígenas, así como, para conducir, atender y vigilar el respeto a sus derechos poliétnicos y el derecho de autogobierno de estos (p.2).

El reconocimiento jurídico de los derechos de las comunidades indígenas de Puebla está establecido en el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Puebla, el cual indica: “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, mismas que establecerán las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales”.

En el mismo artículo se reconocen los derechos de libre determinación para su organización, la elección de sus representantes tradicionales y la aplicación de sus normas internas; así como el derecho de acceso a la justicia, para lo cual se establece la obligación de las autoridades de establecer los mecanismos que faciliten estos procesos,

el derecho a la no discriminación, el de acceso a la salud el cual incluye refiere que las instituciones del sector público incorporen la medicina tradicional, entre otros.

Sin embargo, no todas las obligaciones del Estado establecidas en el artículo 13 de la Constitución de Puebla (2018) se cumplen, pues no se cuenta con una Ley de Consulta Indígena o similar, pese a que el inciso f de la fracción III señala que se deberán

...establecer los mecanismos de consulta que resulten apropiados para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, así como cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y para que en su caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen en términos de las disposiciones constitucionales (p.37).

Lo que sí se tiene es una Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla* el 24 de enero de 2011, justo al final del sexenio de Mario Marín Torres, sin que durante el sexenio de Rafael Moreno Valle se hicieran reformas a la misma; el único ajuste que se le ha hecho fue en abril de 2018, bajo el gobierno de Gali Fayad, cuando se modificó el artículo 19 para incluir el derecho de las mujeres indígenas para acceder a programas de prevención de violencia de género.

En el artículo 1 de esta Ley se menciona que tiene como finalidad reglamentar lo establecido en el artículo 13 constitucional, por lo que se incluye un capítulo sobre los derechos de las comunidades indígenas, entre los que se encuentran la protección de sus usos y costumbres, así como sus formas de organización comunitaria, el derecho de petición hacia las autoridades estatales o municipales ya sea de manera directa o por medio de intermediarios, el derecho a no ser desplazados de sus poblaciones, a la libre determinación y la preservación de sus lenguas.

Sin embargo, no se hace mención de su derecho a la consulta libre e informada que establecen criterios internacionales y el propio artículo 13 de la Constitución local, y sólo se incluye en el capítulo VI la obligación del Poder Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos de garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de tomas de decisiones y planeación de proyectos productivos.

Como se mencionó en líneas anteriores, el 24 de julio de 2018 el gobernador Gali Fayad envió al Congreso una iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley de

Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Puebla, de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, de la Ley Estatal de Salud y de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, la cual fue aprobada en tan sólo dos días por los diputados locales.

Esta reforma cobra relevancia para el presente estudio pues, entre otros puntos, incluye la obligación de las autoridades estatales y municipales de asignar un presupuesto específico para la atención de las comunidades indígenas, y se reconoce el derecho de las comunidades a “fortalecer, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras, por medio de la educación formal e informal, sus historias, lenguas, tecnologías, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literatura” (2018, p.3).

También se obliga a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Puebla a diseñar acciones para la prevención de violaciones a los derechos humanos y que éstas se difundan en lenguas indígenas.

Además, en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se incluyó el respeto al origen étnico de los menores y que se cuenten con traductores e intérpretes, así como señalética especial en sus comunidades, para la atención de este sector de la población.

La presencia de intérpretes o traductores también se estableció como una obligación en el sector salud, el cual además ahora deberá “elaborar y promover programas y servicios de salud especialmente dirigidos a las comunidades indígenas de acuerdo a sus tradiciones, usos y costumbres, respetando sus derechos humanos” (2018, p.9).

### *3.2.3. Armonización legislativa*

A pesar de las reformas que se han hecho a nivel federal y estatal para la inclusión y reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas en las Constituciones y leyes nacionales, se tiene un rezago importante en este rubro, según se refleja en la Plataforma de Armonización Legislativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En el reporte público disponible en el portal del organismo nacional, se explica que cuando el Estado mexicano firma los pactos internacionales en materia de derechos humanos contrae una obligación de hacer las reformas necesarias para armonizar su legislación a estas disposiciones; de este modo, con base a los tratados y pactos de los que México es parte, se definió una lista de derechos fundamentales de las comunidades y pueblos indígenas que tienen que ser reconocidos en el marco jurídico nacional.

En concreto, para este seguimiento se seleccionaron los derechos al respeto a la integridad de los pueblos, a la no discriminación, de reconocimiento y protección de derechos y valores, a ser consultados, a decidir sus prioridades, a conservar costumbres e instituciones, a la prosperidad y posesión de tierras, a preservar su lengua indígena, a la igualdad de género, a la libre determinación (o autonomía), a tener acceso a las funciones públicas y a participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos, a la participación de los pueblos indígenas, y los derechos de las mujeres indígenas a una vida libre de violencia y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y conceptos de inferioridad o subordinación.

Con base a una revisión a diversas leyes de carácter estatal y nacional, la CNDH indicó que se tiene un avance del 62.68 por ciento en el reconocimiento y protección de estos derechos, siendo el respeto a la integridad de los pueblos el que tiene el principal rezago, pues sólo tiene un avance del 53.75 por ciento, mientras que el respeto a conservar costumbres e instituciones es el de mayor cobertura con el 76.25 por ciento.

Puebla se encuentra entre los nueve estados con mayor rezago en esta armonización, al tener un avance del 58.57 por ciento, con corte al 31 de agosto de 2018, lo que implicaría que las reformas hechas por el gobierno del estado en julio de ese año, de las cuales se dio cuenta en las líneas anteriores, tuvieron un impacto menor en la protección de los derechos de las comunidades indígenas en la entidad.

Este puntaje se debe a que en ninguna de las leyes del estado de Puebla se incluye el derecho al respeto a la integridad de los pueblos, de acuerdo con los datos publicados en la página de la CNDH; en lo que respecta al resto de los derechos, éstos están armonizados en un 60 por ciento, y sólo el derecho a la no discriminación a las comunidades indígenas es reconocido en Puebla al 100 por ciento.

Como parte de la presente investigación, un dato que es importante destacar es la poca inclusión legal del derecho de los pueblos a preservar su lengua indígena, el cual tiene un avance nacional del 63.75 por ciento.

En sí, sólo los estados de Tabasco, Morelos y Durango tienen disposiciones legales que protegen este derecho en su totalidad, mientras que en los 28 estados restantes y la Ciudad de México, incluido Puebla, sólo es reconocido en un 60 por ciento.

#### *3.2.4. Educación indígena*

Para Jaime Mondragón (2010), el uso de las lenguas originarias y la lecto-escritura de éstas, tienen un papel importante no sólo en la educación oficial de las comunidades indígenas, sino que son características importantes de la etnicidad en el país.

Sin embargo, la infraestructura y programas educativos orientados a la educación indígena por décadas ha presentado una incapacidad estructural, además que hay una falta de voluntad de las autoridades de garantizar un acceso en igualdad de condiciones a las comunidades.

Esto, explica, pues por muchos años se tuvo la política de “integración” de las comunidades indígenas a la “sociedad mexicana”, es decir que éstos aprendieran español y la cultura mestiza, dejando de lado sus raíces.

Por esta razón, aunque se han desarrollado diversos proyectos y programas para el impulso de la educación indígena, éstos no han sido convenientes. Por ejemplo, el autor cita que en 1973 se creó en Huauchinango el Centro Coordinador Indigenista, el cual impulsó la creación de albergues escolares para brindar educación básica a los niños indígenas.

Sin embargo, Mondragón (2010) refiere que con el paso del tiempo estos albergues “serían las instituciones que formarían en los niños indígenas una atracción por las formas culturales mestizas, lo cual en diez o veinte años terminaría por ser un detonador de la migración en lugares como la Mixteca” (p.230).

Esta migración, refiere el autor, ha ocasionado que en la zona de la mixteca se estime que en el futuro inmediato sólo se hablarán las lenguas indígenas en el ámbito doméstico o por los adultos mayores.

Además, “cuando los indígenas del norte de Puebla emigran a lugares tan alejados de su lugar de origen y por tantas temporadas, exponen su lengua a un proceso de desplazamiento que finalmente influye en la pérdida de la lengua (*Sic*)” (Mondragón, 2010, p.242).

Por otra parte, el autor indica que si bien en Puebla se tiene la Dirección Estatal de Educación Indígena -la cual a la fecha ya cambió de nombre-, ésta no ha podido incidir en una educación digna para las comunidades originarias, debido a factores como la mala preparación de los docentes y que los mecanismos de asignación de éstos no son adecuados; la falta de recursos y de conocimiento de las necesidades de las poblaciones indígenas; y el hecho de que en Puebla hay una gran diversidad lingüística.

Otro factor que Mondragón (2010) considera decisivo en la falta de efectividad de los programas de educación indígena, es el hecho de que hay un mal manejo de la información censal de las comunidades y que se tienen posturas contradictorias en cuanto a lo que se busca alcanzar. Como ejemplo de esto cita el lanzamiento de un programa en Izúcar de Matamoros en 2003 donde

...mientras se anuncia la impartición de clases en inglés en las primarias, un asesor de la Secretaría de Educación Pública acota que “al mismo tiempo se deben reforzar los valores de identidad indígena, conservando su lengua materna, que en su mayoría es totonaco” (p.232).

En una aclaración hecha por el propio autor, se indica que la lengua que más se habla en el estado es el náhuatl, y no el totonaco como lo aseguró en su momento el funcionario estatal.

A esto se suma la falta de materiales didácticos para la alfabetización de las lenguas indígenas, ya que Mondragón recuerda que en 2009 se publicó el primer texto para primaria en *da'an davi*, variante que se habla en la zona de la mixteca poblana.

Al respecto, Mondragón acota que se han hecho diversos estudios en los que se analizan los textos en lenguas indígenas para la educación bilingüe y cómo estos utilizan estructuras y palabras en castellano, es decir no toman en cuenta las singularidades de las lenguas ni sus reglas de pronunciación.

Ante este escenario, Jaime Mondragón (2010) señala que pese a las acciones y propuestas hechas incluso por las propias comunidades en las últimas décadas, en todo el estado de Puebla las lenguas han tenido una regresión, ya que, por ejemplo “Tlaxco,

Tlacuilotepec, Pantepec y Naupan, en la Sierra Norte, tienen un significativamente menor porcentaje de hablantes indígenas que en el pasado inmediato” (p.230).

Pese a la importancia de la educación en la preservación de la identidad indígena, no se tienen reportes claros de la atención brindada a nivel estatal en este sector, pues aunque la SEP estatal publica en la Plataforma Nacional de Transparencia sus indicadores de resultados, estos no permiten dar un seguimiento claro de las acciones ejecutadas en los últimos ocho años.

Por ejemplo, no se tienen reportes anuales concretos del porcentaje de población indígena en edad escolar atendida, y en los últimos años además se modificó el rango de edades considerado en este indicador.

De acuerdo con los datos descargados de la Plataforma Nacional de Transparencia, en 2011 se reportó que se atendía al 38.48 por ciento de los niños indígenas en edad escolar, y se capacitó al 18.78 por ciento de los docentes de educación indígena.

Sin embargo, para 2012 se modificó el indicador y se reportó el “número de población atendida con servicios educativos/total de población indígena demandante del servicio en el estado” y “alumnos de educación indígena con servicios educativos en inicial, preescolar y primaria/población demandante de servicios educativos”, con un avance del 100 por ciento en ambos casos.

En 2013 ni siquiera se tomó en cuenta la población atendida, y sólo se midió la elaboración y entrega de materiales didácticos para educación preescolar y las visitas de seguimiento hechas a las escuelas de educación indígena.

Fue hasta 2014 que se retomó la medición de la atención a menores de edad indígenas en nivel inicial, preescolar y primaria, con un 36.76 por ciento de cobertura, lo que representa una reducción considerable en contraste al reporte de 2011; en este año además se capacitó sólo al 5.05 por ciento de los docentes indígenas, y se siguió con la entrega de materiales didácticos y las visitas de seguimiento.

En 2015, de acuerdo con el reporte oficial de la SEP, se logró la capacitación del 12.5 por ciento de los maestros, pero no se publicó el registro de alumnos atendidos.

A esto se suma que en el documento público no se reportan los avances alcanzados en 2016, pues en las celdas en las que se debería reportar el avance de cumplimiento aparece la leyenda “sin programación”.

El reporte más actualizado corresponde a 2017, pues con corte a octubre de 2018 la SEP no había publicado los avances en la atención de las comunidades indígenas; en el documento disponible se señala que en el ciclo escolar 2016-2017 se inscribió el 33.24 por ciento de la población indígena entre 3 y 15 años de edad.

Como se observa, no sólo no se puede dar el seguimiento claro de la accesibilidad de los menores al sector educativo, sino que además sólo uno de cada tres niños cursa la educación básica, con una reducción constante, pues se pasó del 38.48 por ciento al 33.24 por ciento en un lapso de siete años.

Esta situación ha sido constante desde principios del 2000, pues Jaime Mondragón (2010) cita que en el Programa Estatal de Desarrollo Educativo Indígena 1999-2005 se reportó que sólo se atendía al 35 por ciento de los niños en edad de cursar la primaria.

Mondragón (2010) sentenció que “las autoridades educativas (...) han sido incapaces hasta ahora de lograr sus metas y no se percibe que vayan a superar esta situación” (p.232), lo cual pareciera confirmarse con la situación que se vive a ocho años de distancia.

A esto se suma que la Dirección de Educación Indígena de la SEP estatal no tiene mecanismos de difusión adecuados; en la página oficial de la dependencia no se hace mención de ésta área, por lo que se carece de información oficial.

Sólo se tiene un blog (<http://educacionindigenapuebla.blogspot.com/>) con un diseño simple y poco accesible en el que se publica información de lo hecho por la dirección, pero de manera esporádica: desde su lanzamiento en 2012 hasta finales de octubre de 2018 sólo había 39 publicaciones, sobre los eventos y actividades realizadas.

Y aunque también se cuenta con una *fanpage* en Facebook (DEI Puebla), ésta no se actualiza desde marzo de 2018, por lo que se carece de información reciente.

### 3.2.5. Consulta indígena

Como se mencionó anteriormente, en el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Puebla se reconoce el derecho de las comunidades indígenas de participar en

los procesos de toma de decisiones para el diseño de los planes de desarrollo así como para la planeación de proyectos en sus territorios.

Si bien se han realizado algunas consultas relacionadas con proyectos hidroeléctricos y mineros en la Sierra Norte de Puebla, desarrolladas por dependencias del gobierno federal y las empresas interesadas, sólo se tiene registro de una consulta en la que los habitantes de una comunidad indígena tomaron decisiones directas para la ejecución de proyectos.

Dicha consulta se dio el 12 de agosto de 2018 en San Pablito, junta auxiliar de Pahuatlán, y se logró por medio de una larga lucha ante instancias federales debido a que a nivel local no se tuvo el apoyo de las autoridades responsables.

En la sentencia del expediente SCM-JDC-87/2018 aprobada por los magistrados de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se detalla que el 27 de abril de 2017 el presidente auxiliar de San Pablito, Rogelio Marroquín Aparicio, y autoridades comunitarias, solicitaron al ayuntamiento de Pahuatlán acceso a recursos públicos para la realización de proyectos en el municipio.

Ante la negativa del presidente municipal, se llevó el asunto al Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP) (2018), acusando “la vulneración a la autodeterminación, autogobierno y autonomía de la Junta Auxiliar y solicitando la realización de una consulta con relación a la administración directa de los recursos que corresponden a la junta por participaciones y aportaciones federales” (p.3), sin embargo los magistrados locales desecharon el recurso.

Esto derivó en la presentación de tres recursos ante el TEPJF entre septiembre de 2017 y febrero de 2018 pues las autoridades municipales se negaron de manera reiterada a reconocer el derecho de la comunidad para tomar decidir sobre la ejecución de los recursos públicos.

Con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-87/2018, se detalla en la sentencia, Marroquín Aparicio impugnó una sentencia emitida por el TEEP con la que se vulneraron los derechos de libre determinación y autogobierno de la comunidad, pues los magistrados argumentaron que el presidente municipal no había desconocido los derechos de la comunidad y que sí se

habían integrado los recursos solicitados, además que la solicitud no está relacionada con el derecho de autodeterminación de la población indígena.

Al respecto, el presidente auxiliar argumentó en la demanda presentada ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF (2018) que aunque sí se habían dado recursos, éstos estaban incompletos, además que buscaba la realización de “una consulta libre, previa e informada en que la Junta Auxiliar determine los elementos de la transferencia directa de los recursos y participaciones federales que le corresponden como comunidad indígena” (p.12).

Luego de analizar el caso, los magistrados de la Sala Regional Ciudad de México (2018) le dieron la razón al presidente auxiliar, al considerar que

...la realización de la consulta, no solo es posible, sino que es necesaria para efecto de que la Comunidad pueda determinar de manera pormenorizada sus necesidades, así como los recursos suficientes y equitativos para satisfacerlas, con el fin de salvaguardar su libre determinación y por ende, sus derechos culturales y patrimoniales-ancestrales que les llevan a tener una verdadera participación política efectiva (p.66).

Por lo tanto, en la sentencia aprobada el 20 de julio de 2018 se dio un plazo de un mes para la realización de la consulta de modo que los proyectos propuestos por los habitantes de San Pablito pudieran integrarse al presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2019.

Para esto, dentro de la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México (2018) se pidió al Instituto Electoral del Estado (IEE) que coadyuvara en la realización de la consulta “sin que pueda intervenir en la toma de decisiones de la Comunidad” (p.68).

La responsabilidad de apoyar en la consulta recayó en la directora de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Elizabeth Sánchez Pérez (15 de agosto de 2018, comunicación personal), que la participación del Instituto fue mínima, pues la comunidad se organizó de tal manera que la presencia de las autoridades fue casi un mero formalismo.

Narró que tras la sentencia se puso en comunicación directa con Marroquín Aparicio para ver de qué manera se les podría apoyar, ante lo cual el presidente auxiliar sólo solicitó la impresión de 500 carteles para la difusión del encuentro, así como apoyo

con equipo de sonido, computadoras y papelería para el registro de los resultados de la consulta.

Sánchez Pérez incluso señaló que los carteles fueron diseñados por la propia comunidad y tenían el texto en español; adicionalmente la presidencia auxiliar realizó perifoneo en el pueblo para dar a conocer la fecha y hora de la consulta, mensaje que se difundió en otomí, lengua que hablan los habitantes de San Pablito.

La funcionaria electoral comentó además que la comunidad se organizó previo a la consulta con base a sus usos y costumbres, pues se realizaron reuniones previas en las que las autoridades comunitarias recogieron las demandas de los ciudadanos y el día del encuentro se dio lectura a éstas y se votaron a mano alzada por las personas que acudieron.

Describió que el día de la consulta, se inició con una ceremonia tradicional para bendecir el encuentro, tras lo cual se llevó a cabo el encuentro formal, el cual duró cerca de cuatro horas por la alta participación de los habitantes que tomaron la palabra; además, dado que la mayoría de las personas que participaron hablaron en otomí, le correspondió al maestro de ceremonias traducir cada mensaje al español para que los funcionarios estatales y federales que acudieron supieran qué era lo que se planteaba.

De la consulta resultaron peticiones formales para la construcción de una clínica en la junta auxiliar, la reubicación de un preescolar, así como la mejora de servicios públicos como el alumbrado público.

Sánchez Pérez agregó que los pobladores además hicieron un llamado concreto a la Secretaría de Educación Pública para que se contraten maestros bilingües, es decir que hablen español y otomí, para evitar que los niños pierdan su lengua al acudir a la escuela; además se hizo saber a las autoridades educativas que “no van a usar el uniforme único, porque ellos quieren que sus usos y costumbres, en especial su vestimenta, se siga conservando” (2018).

Tras este ejercicio la directora del IEE reflexionó que si bien no se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana que reglamente las consultas en las comunidades indígenas, esto no impide que se realicen este tipo de ejercicios, pues sólo hace falta que los pueblos se organicen.

En la entrevista Sánchez Pérez puntualizó: “Me parece que la organización y que tú tengas las ganas de participar con eso vas abriendo camino, y este como tal pues sí forma un gran antecedente y un parteaguas para seguir construyendo el camino para las comunidades indígenas” (2018).

### *3.2.6. Consultas indígenas en materia electoral*

Como resultado de los procesos de redistribución hechos por el Instituto Nacional Electoral (INE) en los últimos años, en el estado de Puebla se tienen cuatro distritos electorales locales y cuatro federales considerados como indígenas.

Para estas redistribuciones de los distritos electorales el INE tuvo que realizar consultas a las comunidades indígenas, aunque llama la atención que éstas tuvieron modalidades distintas entre sí.

Fue el 23 de octubre de 2015 que la Sala Superior del TEPJF aprobó la sentencia del expediente SUP-RAP-677/2015, con la cual se emitió la jurisprudencia 37/2015, que establece la obligación de las autoridades electorales de consultar a las comunidades indígenas previo a la definición de distritos electorales.

Sin embargo, al momento de la emisión de la sentencia ya estaba por concluir el proceso de redistribución de los 26 distritos electorales locales del estado de Puebla, ya que los trabajos habían iniciado en febrero de ese año, lo cual generó cierta controversia pues la realización de una consulta implicaría reponer gran parte del procedimiento.

Además, para finales de noviembre de ese año daría inicio el proceso electoral 2015-2016 en el que se elegiría al gobernador del estado, por lo que se tenía la obligación legal de concluir el proceso de redistribución previo a esa fecha, según se detalla en el acuerdo INE/CG925/2015 aprobado por el Consejo General del INE el 30 de octubre de 2015.

Por lo tanto, en dicho acuerdo se indica de manera textual:

...es evidente que no es factible realizar, en estos momentos, la consulta señalada por la Sala Superior en la sentencia antes referida, porque ello implicaría volver a realizar los trabajos técnicos que se efectuaron durante 9 meses, sin que se cuente con el tiempo suficiente para formular la consulta a las comunidades y pueblos indígenas (p.43).

De este modo, se aprobó la distribución de los 26 distritos electorales, asignando como indígenas los distritos 2, 5, 6 y 26 con cabeceras en Huauchinango, Tlatlauquitepec, Teziutlán y Ajalpan, respectivamente, sin que se hubiera consultado a las comunidades previamente.

Esto derivó en que se presentara el recurso de apelación SUP-RAP-758/2015 ante la Sala Superior del TEPJF, la cual el 3 de diciembre de 2015 avaló el acuerdo del INE de la distritación local de Puebla, pero se ordenó al instituto a que realizara “en forma inmediata a la conclusión del proceso electoral local actualmente en curso, la consulta previa a los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como los trabajos de redistribución en los que se consideren los resultados de la referida consulta” (p.73).

Sin embargo, fue desde principios de 2016 que el INE comenzó con las labores de preparación de la consulta, por medio de reuniones con organismos como la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se describe en el acuerdo INE/CG326/2017 del Consejo General con el que se dio cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior.

Fue hasta el 3 de abril de 2017 que se llevó a cabo una mesa informativa especializada con instituciones y organizaciones indígenas del estado de Puebla a las que se les presentó el proyecto de distritación electoral.

Posteriormente, se enviaron cuestionarios de consulta a 231 organizaciones indígenas del estado para conocer su opinión con respecto a “la forma en la que podrían quedar agrupados los municipios en los que se ubican sus pueblos y comunidades indígenas, dentro de los Distritos electorales, y formularan una propuesta de cabeceras distritales” (INE, 2017b, p.30); sólo 87 respondieron a la consulta, de las cuales 77 estuvieron de acuerdo con la distribución de los municipios.

Por lo tanto, se confirmó la redistribución hecha a finales de 2015, ya que, argumentó el INE en el acuerdo, se cumplieron con todos los lineamientos y criterios legales.

De manera casi paralela, en 2016 se realizó un ajuste a la distribución de distritos electorales federales, del cual resultaron 28 distritos indígenas; de estos, tres se encuentran en el estado de Puebla.

Para este procedimiento, el INE consultó a organizaciones indígenas de todo el país para conocer su opinión con respecto a la integración que se hizo en el primer escenario de la redistribución de determinados municipios en los distritos indígenas; en el caso de Puebla se consultó a 117 organizaciones, de las cuales sólo 33 se manifestaron en contra de esta distribución, según se da cuenta en el acuerdo INE/CG59/2017 aprobado por el Consejo General del INE el 15 de marzo de 2017.

En este ajuste, Puebla pasó de tener 16 distritos electorales federales a 15, de los cuales el 1 de Huauchinango, 2 de Zacatlán, 3 de Teziutlán y 4 de Ajalpan fueron catalogados como indígenas, pues el 40 por ciento o más de las personas que habitan en estas demarcaciones se consideran indígenas.

## Capítulo 4

### 4.1. Órganos garantes

Para comenzar con el estudio del ejercicio del derecho de acceso a la información de las comunidades indígenas, primero es necesario analizar las acciones ejecutadas por los órganos garantes de este derecho a nivel nacional y estatal.

En primer lugar, es importante señalar que el 10 de agosto de 2012, el Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) -hoy INAI-, firmó un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) para la promoción del derecho de acceso a la información en las comunidades originarias.

En el documento, registrado con el número de expediente INALI.C.B.8.1/010/2012, fue firmado por la entonces presidente del IFAI, Jacqueline Peschard Mariscal, y el director general del INALI, Javier López Sánchez, sin que se estableciera una vigencia del mismo; en éste se detalla que el objetivo es “coordinar la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas a la promoción del ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales para los hablantes de las diferentes lenguas indígenas nacionales” (p.4).

Entre los compromisos contraídos por las partes estaban desarrollar estrategias para promover el ejercicio de estos derechos en igualdad de condiciones, identificar canales para la promoción de estos derechos en comunidades indígenas, establecer mecanismos para atender solicitudes presentadas en alguna lengua, llevar a cabo actividades de promoción de manera conjunta, la producción de materiales informativos y apoyarse mutuamente para el diseño de programas, acciones, talleres y materiales para la difusión de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Además, de manera específica el INALI se comprometió a brindar apoyo para la atención de solicitudes presentadas en lengua indígena y capacitar a personal del IFAI “en temas relacionados con la sensibilización de la diversidad cultural y lingüística de México” (p.4).

A cambio, el IFAI daría capacitación a personal del INALI en temas relacionados con el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas y ayudaría en la

generación, distribución y difusión de los materiales informativos generados como parte del acuerdo.

Ante esto, se presentaron solicitudes de información ante ambos institutos para conocer las acciones efectuadas a seis años de este convenio, las cuales en términos generales han sido escasas.

En respuesta a la solicitud con número de folio 113110000118, el INALI reportó en enero de 2018 que, posterior a la firma del acuerdo, en 2013 se tradujeron cápsulas informativas relacionadas con el acceso a la información en “maya, náhuatl de la Huasteca, otomí del Valle Mezquital, pima del norte, purépecha, tarahumara del oeste, tepehuano del norte, tseltal y tsotsil” (p.1).

Estos sólo fueron transmitidos entre abril y noviembre de ese año, informó por su parte el INAI, respondiendo a una solicitud.

Según el INALI (2018), en 2015 se tradujeron folletos, juegos de mesa como loterías, serpientes y escaleras y memoramas, en 11 lenguas indígenas, para promover el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales; también, en 2017, brindó “asesoría para que el INAI dé respuesta a solicitudes de información en lengua náhuatl” (p.2).

En el oficio proporcionado, además se enlistan cinco actividades de divulgación y capacitación: en 2013 colaboró con el IFAI en la impartición de un taller en el Segundo Congreso de Jóvenes Hablantes de Lenguas Indígenas, que se llevó a cabo en Oaxtepec, Morelos y al cual asistieron 400 personas; en 2014 apoyó al INAI con la instalación de un stand en el marco de la celebración del Día Internacional de la Lengua Materna en Cuauhtémoc, Chihuahua; para 2015 el INALI instaló un módulo informativo en la Fiesta de la Verdad que se llevó a cabo en Oaxaca, y en 2016 impartió un taller de sensibilización sobre los derechos lingüísticos a 30 funcionarios del INAI.

Dentro de estas acciones, y para objeto de la presente investigación, llama la atención que, en 2015, el INALI llevó a cabo el Tercer Encuentro de Jóvenes Hablantes de Lenguas Indígenas en Atlixco, Puebla, donde el IFAI participó con un taller lúdico llamado “Malacateando”, con el cual se buscó acercar a jóvenes universitarios indígenas a los servicios que brinda el instituto y al derecho a la información; en esta actividad participaron 381 poblanos.

En cambio, el INAI, al responder la solicitud de información 0673800002218, reportó más materiales y acciones relacionadas con el convenio de colaboración con el INALI; por ejemplo, que en 2012 se diseñaron y distribuyeron carteles en lenguas indígenas sobre el derecho de acceso a la información, protección de datos personales, a no ser discriminados, a votar y ser votados, y al acceso a la justicia, por mencionar algunos temas.

En 2015, además se tradujeron materiales informativos en nueve lenguas indígenas, y se diseñaron folletos informativos sobre el acceso a la información y la protección de datos personales, que fueron traducidos al zapoteco, mixteco y náhuatl; ese mismo año se grabaron dos videos que fueron traducidos a cuatro lenguas.

El INAI informó que también el 9 de febrero de 2015 se llevó a cabo un taller sobre el derecho de acceso a la información a miembros del sistema de radiodifusoras indigenistas.

Como parte de las acciones de difusión del derecho de acceso a la información en comunidades indígenas, el INAI informó que en 2015 se creó el Programa de Sensibilización de Derechos (PROSEDE), por medio del cual, organizaciones sociales llevan a cabo proyectos de capacitación en estas poblaciones.

Entre las organizaciones que han participado, están la Asociación Mexicana de Derecho a la Información A.C. (AMEDI), que en 2015, 2016 y 2017 llevó a cabo capacitaciones a miembros de medios comunitarios indígenas de diferentes partes del país; Comunicación para el Desarrollo Comunitario A.C. (Comunica) desarrolló el proyecto "Promoción del derecho a saber en colonias populares" en el municipio de Ayutla de los Libres, en Guerrero; Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes A.C. capacitó a jóvenes y niños tsotsiles en Chenalhó y Los Altos, Chiapas, en 2016 y 2017, por mencionar algunas de las acciones financiadas con este programa.

Entre 2015 y 2016 por medio de este programa se financiaron, entre otros, tres proyectos de capacitación para diversas organizaciones sociales, de mujeres organizadas y de defensores de derechos humanos del país donde participaron agrupaciones del estado de Puebla, de acuerdo con la información publicada en el portal del INAI.

Además, en 2017 se llevó a cabo un taller sobre el derecho de acceso a la información a mujeres indígenas de Cuetzalan, que estuvo a cargo de Centro de Análisis, Formación e Iniciativa Social, A.C. (Cafis), y del cual se dará cuenta más adelante.

Para 2018, el INAI aportó 172 mil pesos a la asociación Coalición Nacional Campesina y Urbana CNCU A.C. para un curso de participación ciudadana orientado a mujeres de Huatlatlauca, Puebla, según se detalla en el convenio CONV-CONCERTACIÓN-PROSEDE 006/2018, firmado entre ambos organismos el 14 de septiembre de 2018.

En el documento del INAI (2018b) se describe que entre los objetivos de este curso estaba informar a los participantes sobre lo que es la participación ciudadana y cómo ésta ayuda al desarrollo comunitario, facilitar la generación de proyectos productivos y “mostrar a los asistentes los mecanismos para acceder a la información de las instituciones públicas, y sus portales” (p.2).

De acuerdo con lo planteado por la CNCU, la idea era atender a 120 personas, por medio de talleres de dos días en seis comunidades del municipio, donde

...se pretende instruir a los asistentes sobre el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública de gobierno y participación ciudadana, y su importancia a nivel local, la cual estará determinado por el diseño productivo que detone el desarrollo y mejor calidad de vida para las personas de que habitan comunidades rurales (INAI, 2018b, p.4).

Por otra parte, en 2017 el INAI puso en marcha las Caravanas por la Transparencia, como un ejercicio de difusión del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales entre la población.

De acuerdo con la respuesta emitida por el INAI a la solicitud de información con número de folio 0673800169718, en 2017 se realizaron 25 actividades en todo el país, en las cuales se atendieron a dos mil 848 personas.

En este primer ejercicio, reportó el INAI (2018c), el objetivo principal era proporcionar información a la población sobre las funciones del instituto y “la forma de obtener información que pudiera serles útil para tomar decisiones informadas, asimismo, conocer aquellos procedimientos que la Ley contenía para que pudieran proteger sus datos personales, todo ello en búsqueda de una mejor calidad de vida” (p.4).

En el caso concreto de Puebla, en 2017 se instaló un módulo en el municipio de Puebla entre el 4 y 8 de octubre, en el cual se atendieron a 100 personas.

En la misma respuesta del INAI (2018c) se indica que para 2018 se decidió que la Caravana recorrería 30 municipios con alta población indígena “con la finalidad de dar a conocer los servicios que otorga el INAI a través de este Centro y brindar atención y asesoría presencial sobre el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales” (p.4).

De acuerdo con información publicada en la página del INAI, para octubre ya se había cumplido la meta, con visitas en San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Guerrero, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

En Puebla la Caravana se llevó a cabo del 9 al 13 de julio, en Ahuacatlán, Cuetzalan del Progreso, Zacapoaxtla y Atempán, y se atendió a 249 personas.

En estas comunidades, se trabajó de manera coordinada con las autoridades locales para dar asesoría a la población sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, los derechos ARCO, consultas en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) y las funciones del INAI, describió el órgano garante en respuesta a la solicitud de información 0673800169818.

En ésta además se asienta que entre las personas que se acercaron a estos módulos, hubo quienes pidieron información sobre las atribuciones del INAI, y apoyo para el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de sus datos personales.

#### *4.1.1. Plan de socialización*

El 13 de marzo de 2018, la Comisión Permanente de Políticas Públicas de Acceso a la Información del INAI aprobó la creación del Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información Pública, también conocido como Plan DAI, el cual se prevé arranque de manera formal a lo largo de 2019.

Para reforzar el diseño de esta política pública, el INAI realizó una consulta pública del 27 de agosto al 28 de septiembre de 2018, en donde ciudadanos, organizaciones sociales, académicos y especialistas aportaron sus opiniones para mejorar el plan diseñado al interior del órgano garante.

De acuerdo con el documento rector de este plan, publicado en la página del INAI (2018e), con fecha del 23 de noviembre de 2018, hay una diferencia clara entre lo que es conocer el derecho de acceso a la información, y aprovecharlo:

...utilizar el DAI empieza y termina en el momento en que una persona genera una solicitud de información o accede a un portal institucional de internet; en cambio, aprovecharlo va mucho más allá, pues no se logra si no se satisfacen o alcanzan los objetivos primarios que motivaron inicialmente a la persona usuaria a ejercer su derecho (p.2).

En el documento se explica que el aprovechamiento implica que la información que se obtenga se utilice de manera práctica y tangible para la creación de conocimiento, y que éste ayude a resolver algún problema de la vida cotidiana de los ciudadanos.

También se define que la “socialización” es “el conjunto de acciones orientadas al incremento del aprovechamiento del DAI por parte de la población, es decir, aquellas que, bajo tal enfoque, busquen ampliar el alcance e impacto de este derecho en el territorio nacional” (INAI, 2018e, p.3).

Además, en el documento se afirma que, si bien la reforma en materia de transparencia de 2014 robusteció el marco legal para el ejercicio del derecho de acceso a la información en el país, todavía hay obstáculos para el pleno aprovechamiento del mismo, como es la falta de conocimiento de éste, es decir, que la gente no sabe que puede exigir información a las autoridades.

A esto se suma que la población no conoce los procedimientos para acceder a la información, ya sea con solicitudes o los documentos que son publicados de manera proactiva por parte de las instituciones del Estado.

Adicional a las barreras personales de los usuarios, existe una cierta resistencia de los sujetos obligados por cumplir con lo establecido en la ley, pues, en ocasiones, se han detectado actuaciones dolosas o de mala fe por parte de los funcionarios públicos para no entregar la información requerida, se detalla en el documento.

Todo esto, sumado a la falta de percepción de la utilidad que se le puede dar al derecho de acceso a la información, frena el aprovechamiento de éste.

Es más, retomando datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016, en el documento de propuesta del Plan DAI del INAI (2018e) se indica que “el ejercicio de este derecho, se ubica

principalmente en habitantes de las ciudades capitales del país y de zonas altamente urbanizadas, y en quienes cuentan regularmente con estudios de educación superior” (p.6).

Ante esto, se definió que la política pública de socialización del derecho de acceso a la información tiene como objetivos centrales “(1) posibilitar que el derecho se encuentre al alcance de toda persona, (2) ampliar y diversificar la base de personas usuarias, así como (3) propiciar su ejercicio estratégico para obtener beneficios concretos, potenciando la utilidad de la información pública” (INAI, 2018e, p.9).

Además, se detalla que los objetivos específicos de esta política pública son posibilitar que el derecho de acceso a la información esté al alcance de todos los ciudadanos, aumentar y diversificar el número de usuarios de este derecho y propiciar el ejercicio estratégico del mismo.

Para lograr todo esto, el Plan DAI buscará la creación de una Red Nacional de Socialización del DAI, conformada por Redes Locales de Socialización; además, se capacitará a personas identificadas como “facilitadoras del DAI”, que trabajarán con la sociedad, en particular con grupos vulnerables, para apoyarlos en el aprovechamiento del derecho de acceso a la información.

A partir de esto, en el largo plazo se tiene previsto el diseño de planes locales de socialización, para que éstos se ajusten a las realidades de cada estado de la república.

A manera de síntesis de lo que se tiene proyectado, el INAI enlista siete acciones clave que se tienen que llevar a cabo en el marco del Plan DAI, comenzando por la instalación de la Red de Socialización, para lo cual en cada entidad federativa se conformará una Red Local de Socialización, la cual a su vez se integrará a la Red Nacional.

En estas redes locales participarán por lo menos cinco personas: un representante del INAI, uno del órgano garante local, uno del poder ejecutivo, una institución de educación superior y una organización social local especializada en temas de transparencia, gobierno abierto y democracia, pudiendo sumarse representantes del sector empresarial.

Esta Red será la responsable de coordinar la ejecución del Plan DAI en cada estado, incluyendo el análisis de las medidas específicas que se requieran debido al

contexto de cada entidad, como medidas de accesibilidad, necesidad de traductores de lenguas indígenas y estrategias puntuales para la difusión hacia la población objetivo.

El segundo paso a seguir en la ejecución del Plan es la creación de planes locales de socialización, lo que estará a cargo de las Redes Locales.

Otra de las acciones clave es la formación de los facilitadores del DAI, quienes, en una primera etapa, serán personas pertenecientes a las instituciones que formen parte de la Red Local, es decir trabajadores del órgano garante y de dependencias del gobierno del estado, académicos de universidades y miembros de las organizaciones sociales.

En el documento del INAI (2018e) se describe que la Red Local lanzará una convocatoria pública para capacitar a los aspirantes a ser facilitadores de modo que cuenten con las herramientas necesarias para “dar a conocer, promover el uso y propiciar el aprovechamiento del DAI” (p.37).

También deberán brindar asesoría y orientación a los usuarios, documentar las acciones que realicen y los ejercicios de aprovechamiento, así como ayudar en la formación de nuevos facilitadores.

Por esta razón, los facilitadores del DAI son considerados como “la figura central de la política pública, pues en gran medida de ellos depende su éxito” (INAI, 2018e, p.36).

Después se entrará de lleno a la socialización del derecho de acceso a la información, por medio de pláticas o ejercicios encabezados por los facilitadores, en coordinación con los miembros de la Red Local, aunque también se prevén medidas como: impulsar investigaciones sobre la socialización y aprovechamiento del derecho de acceso a la información, ejecutar campañas de comunicación para la difusión de este derecho, realizar talleres y actividades para promoverlo, incluir el derecho de acceso a la información en planes y programas de estudio, y publicación de materiales de difusión, por mencionar algunos puntos detallados en el documento de la política pública.

Entre las acciones clave además se incluye documentar las actividades realizadas, comunicar las mejores prácticas y desarrollar un programa de incentivos, por lo que se prevé la creación de un premio nacional.

Previo a la ejecución a nivel nacional del Plan DAI, se hizo una prueba piloto en Nayarit, la cual inició el 13 de septiembre de 2018, y para la cual se firmó un convenio de

colaboración entre el INAI y el Centro para el Desarrollo Social y la Sustentabilidad Nuiwari, A.C.

De acuerdo con el *Informe de Conclusión del Proyecto Piloto del Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información en el Estado de Nayarit*, publicado por el INAI en diciembre de 2018, este ejercicio sólo abarcó las etapas de formación de facilitadores y las labores de socialización.

En esta prueba participaron el INAI, el Instituto de Transparencia de Nayarit, el DIF estatal, la Universidad Tecnológica de Nayarit y Nuiwari, y se tomó como población objetivo a beneficiarios de Programa de Alimentación Básica Completa, ejecutado por el gobierno del estado.

Como parte de este ejercicio, se convocó a estudiantes de la UT de Nayarit para que fungieran como facilitadores, y se seleccionaron a seis de los 30 que se inscribieron para las capacitaciones.

En cuanto a la labor de socialización, se tomó una muestra de 780 beneficiarios del programa antes mencionado, a quienes se les dieron pláticas de entre 30 y 60 minutos sobre el derecho de acceso a la información, en donde se les enseñaron conceptos teóricos y se realizaron actividades prácticas sobre el ejercicio de este derecho.

Como resultado de esta prueba piloto se realizaron algunas recomendaciones para la ejecución del Plan DAI a nivel nacional, como la aplicación de éste en el marco de programas sociales, es decir que se atienda a beneficiarios de éstos, ya que la colaboración con los sujetos obligados facilita la identificación de población objetivo y la difusión de las convocatorias para las pláticas que se realicen.

También se sugiere que las pláticas duren aproximadamente dos horas, para poder desarrollar los temas importantes, así como incluir los ejercicios de aprovechamiento de manera adecuada, además que se debe hacer un mapeo previo de las necesidades de la comunidad objetivo, pues esto ayudará al momento de generar ejercicios prácticos.

Otro punto que se incluye en los resultados de la prueba piloto es que al momento de diseñar las pláticas se debe tomar en consideración que en ocasiones los participantes no saben usar la computadora o hablan una lengua distinta a la del facilitador, por lo que

se recomienda hacer más sencillos los materiales usados en las actividades de socialización.

#### 4.1.2. ITAIPUE

En el ámbito estatal, le corresponde al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIPUE) la difusión y garantía de este derecho, pero las acciones orientadas a las comunidades indígenas han sido escasas.

Fue con la entrada en vigor de la primera ley de transparencia en el estado de Puebla en agosto de 2004, que se creó la Comisión para el Acceso a la Información Pública (CAIP), la cual tuvo como primeros comisionados a Roberto Díaz Sáenz, Josefina Buxadé Castelán y Antonio Juárez Acevedo, se detalla en el primer informe de labores de la Comisión (2005).

Desde entonces, se cita en el mismo documento, el organismo era responsable, entre otras funciones, de la difusión del derecho de acceso a la información, la cual recaía sobre la Dirección de Capacitación y Vinculación Ciudadana.

En el informe de labores de 2005, se enlista que dicha área tenía entre sus atribuciones, promover el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales, la cultura de la transparencia y “contribuir a la democratización de la sociedad mediante la difusión de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública” (p.13).

Y si bien durante los primeros años de funcionamiento la CAIP desarrolló diversas actividades para la difusión del acceso a la información entre la sociedad civil, incluyendo obras de teatro en escuelas de nivel básico, con el paso del tiempo relegó esta obligación a un segundo plano, y enfocó su atención a los sujetos obligados.

En el informe de labores de la Comisión correspondiente a 2010 se presenta una tabla sobre el número de personas beneficiadas con las acciones de capacitación entre 2005 y 2010, donde se refleja una disminución considerable: en 2005 se capacitaron a mil 68 personas, en 2006 a cuarto mil 894, en 2007 a nueve mil 530, en 2008 se atendieron a tres mil 816 personas, lo que implica alrededor de un tercio del año anterior, en 2009 fueron cuatro mil 310 y en 2010 a seis mil 19.

Además, en el informe de 2011 se indica que ese año se beneficiaron a ocho mil 480 personas con los talleres y acciones de capacitación, sin embargo, fue el último año que se tuvo una estrategia de atención generalizada para el sector público y privado.

En el informe de labores de 2012 se indica que, debido a la entrada en vigor a principios de año de la Ley de Transparencia de Puebla, se hicieron modificaciones a las atribuciones y competencias de la Comisión, por lo que reorientó su estrategia de capacitación “especialmente” a los sujetos obligados como ayuntamientos, poder ejecutivo, legislativo, judicial y partidos políticos, por mencionar algunos.

Sin embargo, se explica en el informe, se brindaron 30 talleres y cursos a organizaciones sociales y a la población en general, pero no se da una cifra concreta de cuántas personas fueron atendidas.

Para 2013 se mantuvieron las acciones en escuelas, pero en 2014 y 2015 la atención se centró solamente en los servidores públicos, a quienes se les dieron talleres de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; las pocas acciones ejecutadas en conjunto con universidades fueron conferencias y pláticas académicas.

Para 2016 y después de 12 años de existencia, como resultado de la homologación del marco legal local para cumplir con las reformas en materia de transparencia que se hicieron a nivel nacional, la Comisión se convirtió en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAIPUE), el cual entró en funciones en enero 2017, y se define en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (2016) como:

...un organismo público autónomo, independiente, especializado, imparcial, colegiado y de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna; responsable de promover, difundir y garantizar en el Estado y sus Municipios, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales en los términos que establezca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la legislación de la materia y demás disposiciones aplicables (p.16).

Pese a esto, se mantuvo la misma estrategia de capacitación de los años anteriores, con la cual se dio prioridad a los sujetos obligados, y sólo hay registro de un ejercicio de este tipo orientado exclusivamente a una comunidad indígena.

En el informe de labores de 2016 se detalla que el 22 de julio de ese año, se llevó a cabo un taller de transparencia y acceso a la información pública en Zacatlán que fue traducido, de manera simultánea al náhuatl.

La actividad se llevó a cabo en San Miguel Tenango, junta auxiliar de dicho municipio, y participó la entonces comisionada Norma Estela Pimentel Méndez, sin embargo, en el informe no se indica cuántas personas acudieron a esta actividad.

Además, el 14 de julio de 2016 se llevó a cabo un taller similar en Cuetzalan del Progreso, pero fue en español y sin traducción a alguna lengua; en éste participaron integrantes de comunidades indígenas, en particular de la cooperativa “Tosepan Titataniske”.

Ambos talleres fueron impartidos previo a la desaparición de la CAIP, y desde que entró en operaciones el ITAIPUE no han sido replicados, aunque se continúan las labores de promoción del derecho, de acuerdo con lo detallado en el informe de labores de 2017.

Ese año, se indica en el documento, se llevaron a cabo 16 capacitaciones en las que participaron mil 900 personas, entre estudiantes, medios de comunicación, ciudadanos en general y organismos empresariales, por mencionar algunos.

Además, en 2017, el ITAIPUE colaboró con el INAI en las acciones de la Caravana por la Transparencia, que ya fue descrita previamente.

A esto se suma que, de acuerdo con el tercer reporte trimestral de la Evaluación del Programa Presupuestario 2018, para septiembre de este año se han realizado 77 cursos, talleres, conferencias y foros sobre transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, aunque no se brindan más detalles al respecto.

De acuerdo con información proporcionada por la directora de Capacitación y Vinculación Ciudadana del Instituto, Angélica Sandoval Centeno, por medio de un correo electrónico personal, entre enero y septiembre de este año se realizaron 15 capacitaciones y talleres, como fue un panel sobre protección de datos personales y trata de personas en la Escuela Libre de Derecho, un ciclo de conferencias sobre redes sociales, datos personales y delitos en el Instituto Santander, la colocación de módulos de atención ciudadana en Chignahuapan, Tepeaca y Tlatlauquitepec, y la participación del Instituto en la Caravana por la Transparencia en municipios con alta población

indígena; a estas actividades acudieron 617 personas, se indica en el reporte estadístico proporcionado.

Uno de los principales obstáculos que tiene el ITAIPUE para cumplir con sus funciones es la falta de recursos financieros y humanos, según ha dado a conocer la presidente del Instituto, Gabriela Sierra Palacios, en declaraciones a medios de comunicación.

De hecho, de acuerdo con el reporte público de las remuneraciones de los servidores públicos del ITAIPUE publicado en la Plataforma Nacional de Transparencia, en el órgano garante laboran 39 personas, incluidos los tres comisionados; además, se indica que en la Dirección de Capacitación y Vinculación Ciudadana sólo colabora una persona.

En cuanto al presupuesto, el ITAIPUE ejerció 16.6 millones de pesos en 2018, lo cual, si bien implica un aumento de casi cinco millones de pesos en relación a 2012, cuando se le dieron 11.87 millones de pesos para el desempeño de sus funciones, es uno de los órganos garantes con menos recursos a nivel nacional.

De acuerdo con un estudio comparativo elaborado por el Sistema Nacional de Transparencia, Puebla se ubica en el décimo lugar a nivel nacional con los presupuestos más bajos para los órganos garantes, por arriba de Durango, Tamaulipas, Baja California, Guerrero, Tlaxcala, Chiapas, Nayarit, Baja California Sur y Colima, que tuvo 7.5 millones de pesos para 2018.

En cambio, el instituto de transparencia del Estado de México recibió 155.5 millones de pesos, es decir nueve veces más que el organismo de Puebla.

Al respecto, Angélica Sandoval Centeno, directora de Capacitación y Vinculación Ciudadana del ITAIPUE, (12 de septiembre de 2018, comunicación personal) reconoció que, aunque se han llevado a cabo algunas acciones para atender a las comunidades indígenas, en ocasiones los “esfuerzos se diluyen”, debido a que éstas se encuentran alejadas de la capital.

En entrevista para esta investigación, la funcionaria reiteró constantemente que sí se han tomado medidas, pero a la vez aceptó las dificultades que se tienen para poder alcanzar a toda la población que requiere asesoría y capacitación para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Esto, explicó, pues si bien se atienden a los ciudadanos que piden talleres o pláticas, el enfoque principal, no sólo en el caso estatal sino también a nivel nacional, es la capacitación de los sujetos obligados, y ahora, con el cambio de gobierno del estado y de ayuntamientos, será necesario atender a un mayor número de funcionarios públicos.

Sin embargo, Sandoval Centeno recordó que, al ser éste un derecho humano, todas las autoridades tienen la obligación de promoverlo, no sólo los órganos garantes, por lo que en las capacitaciones que se dan a los servidores públicos, en particular a los representantes de los ayuntamientos, se les insiste en que ellos son el vínculo de la sociedad con los sujetos obligados, y que deben apoyar y auxiliar a los ciudadanos para poder ejercer estos derechos.

“Es obligación de todos los sujetos obligados intentar permear, llevar a cabo acciones para que permee el derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, la protección de datos personales, todo lo que engloba la ley”, insistió Sandoval Centeno (2018), pero, lamentó, incluso los propios integrantes de las Unidades de Transparencia desconocen no sólo el proceso para presentar una solicitud de información, sino que ignoran cómo éstas les pueden ayudar a resolver problemas de su vida cotidiana.

Ante esto señaló que, si de por sí es complicado permear el derecho de acceso a la información a la ciudadanía, es aún más difícil acercarlo a los grupos vulnerables, entre los que se encuentran las comunidades indígenas.

En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y sus homólogas estatales, se estableció la obligación de contar con medidas para facilitar el ejercicio de este derecho entre los grupos vulnerables o minoritarios, apuntó Sandoval Centeno, conocidas como ajustes razonables, que “en la letra están muy bonitas pero materializarlas cuesta mucho dinero y esfuerzo, y lo que muchas veces no se tiene es personal, capacidad o presupuesto para desplegar una campaña muy grande, para poder imprimir trípticos, etcétera” (2018).

En lo que se refiere directamente a las comunidades indígenas, comentó que en 2017 se firmó un convenio de colaboración con la Universidad Intercultural para la traducción de materiales sobre el derecho de acceso a la información, sin embargo, vale

la pena mencionar que ninguna de las dos instituciones lo tiene publicado en sus respectivos portales electrónicos

La directora dijo que originalmente la idea era traducir toda la Ley de Transparencia al náhuatl, pero debido a la complejidad de esto, los representantes de la universidad consideraron que era “prácticamente imposible hacer ese trabajo en el corto plazo”, por lo que se decidió elaborar materiales más breves.

De acuerdo con las estimaciones de los representantes de la Universidad, la traducción de la ley podría tardar hasta tres años, y dado que no se tiene presupuesto para pagarle a los traductores por tanto tiempo, se optó por la generación de materiales trípticos o folletos, detalló.

Esto, pues para este tipo de ejercicios primero “se hace la traducción de un renglón, se socializa y, si cuando se socializa las personas entienden el contenido en náhuatl, se le da visto bueno, y se pasa al siguiente renglón”, puntualizó.

Hasta el momento sólo se tienen disponibles tres presentaciones traducidas en náhuatl en el portal del ITAIPUE: una sobre el derecho de acceso a la información y otras dos sobre las funciones del propio instituto.

Al respecto, Sandoval Centeno reconoció que esto puede no servir de mucho si las personas que hablan náhuatl no lo saben leer o escribir, por lo que sería necesario tener esta información además en una versión sonora.

Añadió que es complicado explicarle a una persona que su lengua materna es el náhuatl que puede preguntar a las autoridades sobre diversos temas, más allá de cuestiones como los pagos de Prospera, que es una de las preocupaciones más comunes por las que la gente pregunta, cuando se han colocado los módulos de atención en las comunidades; “es un poco un proceso cultural también, que tiene ver con un proceso no de lecto-escritura, sino de procesos de culturación, de acercarlos a la cultura, a otro tipo de procesos de los que están muy alejados” (2018).

## **4.2. Poder Ejecutivo**

De acuerdo con el inciso B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la federación, y los gobiernos estatales y municipales tienen la obligación de generar políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos

de los pueblos indígenas, por lo que se hizo una revisión de las acciones implementadas por las autoridades de Puebla para la atención de las comunidades indígenas y garantizar el derecho de acceso a la información.

Un primer punto que vale la pena mencionar es la situación en la que opera en la actualidad la Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas, la cual, se describió en páginas anteriores, se creó en febrero de 2017 como parte de la Secretaría de Desarrollo Social, pero para julio del mismo año fue transferida a la Secretaría General de Gobierno (SGG).

A casi dos años de su creación, la subsecretaría tiene problemas operativos ya que a pesar de la complejidad que representa la atención de las comunidades indígenas, al cierre de la administración de José Antonio Gali Fayad, en diciembre de 2018, sólo laboraban en ésta 11 personas, contando a la subsecretaria María del Socorro Figueroa Andrade, quien incluso se separó temporalmente del cargo entre marzo y julio de 2018 para participar en el proceso electoral federal como candidata suplente en primera fórmula al Senado de la República por el Partido Acción Nacional (PAN).

El resto de los trabajadores de la subsecretaría son analistas, oficiales, jefes de departamento y directores de área, de acuerdo con información publicada por la Secretaría General de Gobierno en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), actualizada al 30 de septiembre de 2018.

Esto pone en evidencia la falta de traductores o intérpretes de lenguas indígenas pertenecientes a la subsecretaría, por lo que, cuando se requiere hacer traducciones, se recurre a los que están dados de alta en el padrón del INALI.

Dentro de la información que la SGG publicó en la PNT también está el listado de los objetivos anuales planteados por la Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas: asegurar la inclusión y respeto de los pueblos indígenas en condiciones de pobreza multidimensional respetando su cultura, generación de proyectos productivos para mejorar las condiciones económicas de las comunidades, realizar reformas legislativas y la realización de sesiones del subcomité especializado para el establecimiento de políticas públicas de la población indígena.

Dado que éstas son líneas generales para guiar el trabajo de la dependencia estatal, se pidió por medio de la solicitud de acceso a la información 01238518, el reporte

de indicadores o de cumplimiento de metas correspondientes a 2017, donde se reflejan algunas de las acciones concretas implementadas por la subsecretaría como son diversos programas de proyectos productivos, la gestión de unidades móviles alimentarias y de “visitas culturales y recreativas”, así como la firma de convenios para mejorar la infraestructura básica en las comunidades, por mencionar algunos.

En lo referente a las lenguas de las comunidades indígenas son pocas las acciones planeadas por la subsecretaría, pues sólo se reporta que durante 2017 se capacitó a 123 aspirantes a intérpretes en materia de justicia, y la traducción del portal oficial de la subsecretaría en una lengua indígena.

Sobre este último punto vale la pena mencionar que el portal <http://sapi.puebla.gob.mx> tiene traducciones al náhuatl, totonaco, otomí, n'giwa, mazateco, mixteco y tepehuas (*Sic*); pero en la página de internet sólo se presenta información sobre las siete etnias indígenas de Puebla, la historia de las comunidades y algunos textos literarios, y no se cuenta con información de programas o trámites a los que puedan acceder los indígenas.

Otro punto que vale la pena destacar es el ejercicio de recursos por parte de la subsecretaría, ya que, aunque se tiene el monto global ejercido en 2017 y en 2018 no hay claridad de cómo o en qué se gastó el presupuesto; en la respuesta dada por la SGG a la solicitud de información antes mencionada, se detalla que fue hasta octubre de 2017 que la subsecretaría recibió recursos para su operación, los cuales ascendieron a tres millones 595 mil 453.58 pesos.

En cambio, entre enero y septiembre de 2018, se habían ejercido 11 millones 851 mil 379.74 pesos, de los cuales ocho millones 474 mil pesos fueron gastados durante el segundo trimestre del año en el capítulo 4000 correspondiente a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

Aunque en la solicitud de información se pidieron los reportes financieros trimestrales, para tener certeza de los gastos de la subsecretaría, la unidad de transparencia de la Secretaría General de Gobierno reportó no tener esta documentación, por lo que sólo proporcionó los montos totales.

Sin embargo, llama la atención que, si bien la SGG reportó que en el tercer trimestre del año, que abarca de julio a septiembre, la subsecretaría gastó un millón 231

mil 73.94 pesos, esto no coincide con la información publicada en la Plataforma Nacional de Transparencia, donde se reporta que la subsecretaría contrató un servicio de capacitación a artesanos por poco más de seis millones de pesos.

En el reporte de procesos de licitación publicado en la PNT se indica que el 15 de agosto de 2018 se contrató a Konsultores Olivetti Zani, S.C. para capacitar a 400 artesanos indígenas por un período de 40 días para la profesionalización de sus ventas y productos, y que se le pagó seis millones 679 mil 627.87 pesos.

Por otra parte, entre las acciones emprendidas por la subsecretaría destaca la firma de diversos convenios de colaboración con otras áreas de gobierno para atender determinados problemas de las comunidades indígenas; por ejemplo, el 9 de marzo de 2018 firmó un convenio con el Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA) para la atención de personas mayores de 15 años que hablen alguna lengua indígena “a efecto de que puedan concluir su educación básica y bilingüe para que estén en mejores condiciones de contribuir al desarrollo social y económico de sus respectivas regiones y por consecuencia del Estado de Puebla” (p.3).

Previo a esto, el 21 de febrero de 2018, la SGG (2018e) y la subsecretaría firmaron un convenio con el Tribunal Superior de Justicia, la Fiscalía General del Estado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Comisión Ejecutiva para la Actualización y Modernización de la Procuración y Administración de Justicia, “para que realicen actividades de desarrollo integral indígena en materia de justicia, a efecto de contribuir, fortalecimiento e inclusión de sus derechos, observando sus usos y costumbres” (p.5).

Para esto, las instituciones públicas se comprometieron a capacitar intérpretes certificados, generar materiales dirigidos a las comunidades indígenas para que conozcan sus derechos, sensibilizar a los servidores públicos, la implementación de señalética en las lenguas indígenas “y el empleo de frases que incluyan los derechos o costumbres en su lengua en la documentación oficial que se emplee” (SGG, 2018e, p.5).

Además, el 12 de octubre de 2017, la SGG, a nombre de la subsecretaría, firmó un convenio de colaboración con el ayuntamiento de Puebla para realizar “diversas actividades conjuntas en materia de desarrollo indígena, a efecto de contribuir a la

promoción, fortalecimiento e inclusión de los pueblos indígenas y sus respectivas tradiciones” (p.5).

Para lo anterior se propusieron la promoción de los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas del municipio de Puebla, la difusión de información en lenguas indígenas y la ejecución de proyectos productivos; sin embargo, no se tienen reportes de los logros obtenidos a un año de la firma de este convenio de colaboración, además de que llama la atención que sólo se tiene registro de un acuerdo de este tipo con el ayuntamiento de Puebla y no con las autoridades de los municipios cuya población es mayoritariamente indígena.

Con lo anterior se puede observar que el área diseñada para la atención de comunidades indígenas dentro de la estructura del gobierno del estado no cuenta con programas que faciliten el acceso de las comunidades a información de interés y útil para su desarrollo, pues la única colaboración que se tiene para facilitar intérpretes es en materia de acceso a la justicia, y no en temas como desarrollo social, salud o educación.

Por otra parte, el 27 de enero de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla* el decreto del Congreso del Estado con el que se crea organismo público descentralizado Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto (CETGA), en el que se establece que ésta es la responsable de “dirigir las acciones en materia de transparencia, atención al Derecho de Acceso a la Información, protección de Datos Personales, Gobierno Abierto y de ejecución de Acciones que se deriven del Sistema Nacional de Transparencia, dentro de la Administración Pública Estatal” (p.3).

En el decreto (2017) además se enlistan las atribuciones de la coordinación, dentro de las que destacan establecer la política pública en materia de transparencia y rendición de cuentas que deberán cumplir las dependencias y entidades del gobierno del estado, promover la colaboración con los ayuntamientos para que cumplan los indicadores y obligaciones en materia de transparencia y “promover la integración y participación de organismos ciudadanos, instituciones de educación, organizaciones civiles y de la ciudadanía en general en las acciones tendientes a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, el Gobierno Abierto y el acceso a la información” (p.4), por mencionar algunos puntos.

Con base en estas atribuciones, la CETGA ha firmado al menos tres convenios con ayuntamientos para asesorarlos en materia de transparencia. El primero fue con la administración municipal de San Andrés Cholula, bajo la gestión de Leoncio Paisano Arias, el 29 de agosto de 2017.

Dentro del acuerdo se indica que se buscarán acciones para la promoción y fortalecimiento de la cultura de la transparencia, brindar asesoría a los funcionarios municipales, intercambiar información en la materia en particular la relacionada con los requisitos, costos y trámites y actualizar las bases de datos abiertos, entre otras actividades.

Sin embargo, se indica que la Coordinación podrá hacer recomendaciones a las autoridades municipales para mejorar sus acciones en cuestiones de transparencia, pero éstas no están obligadas a acatarlas.

Bajo los mismos términos, la CETGA firmó un convenio de colaboración con el entonces alcalde de Tepeaca, David Huerta Ruíz, el 28 de septiembre de 2017, y otro similar el 24 de mayo de 2018 con el ayuntamiento de Cuautlancingo, encabezado por Félix Casiano Tlahque.

Los tres convenios de colaboración concluyeron el 14 de octubre de 2018, previo al cambio de gobierno en los municipios del estado, por lo que les corresponderá a las nuevas autoridades renovar estos acuerdos, si así lo consideran necesario.

Pese a esto, a decir de la titular de la CETGA durante el gobierno de José Antonio Gali Fayad, Josefina Buxadé Castelán, este organismo no tiene obligaciones legales para promover el derecho de acceso a la información, pues dijo que esto le corresponde directamente al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ITAIPIUE).

Y aunque sentenció que la Coordinación no realiza eventos o actividades de difusión, refirió que “promovemos que la gente sepa cómo hacer uso de este derecho, tratamos que nuestras herramientas sean más accesibles”, y puso como ejemplo que en el portal oficial de la Coordinación se cuenta con ciertas medidas de accesibilidad para niños o personas que no saben leer, pero “no tenemos todo, digamos la Constitución en náhuatl porque nadie la lee completa ni siquiera en español, pero sí tenemos cosas más

útiles, información accesible para gente invidente, que no sabe leer, gente que habla lenguas indígenas” (13 de agosto de 2018, comunicación personal).

Reconoció que la poca difusión del derecho de acceso a la información es uno de los principales obstáculos que se tienen, pues, por un lado, esta falta de conocimiento hace que la gente no lo ejerza y, por el otro, ocasiona que los sujetos obligados sean poco sensibles al momento de atender las solicitudes de los ciudadanos pero que “no se puede generalizar”.

La funcionaria estatal insistió:

...la ley está súper padre y el derecho es lo más universal que se puede uno imaginar, pero no hay la manera de conseguir que la gente entienda el tema, si los sujetos obligados no entienden qué te puedes esperar de esas comunidades, realmente es muy complicado (2018).

Buxadé Castelán además consideró que existe una “bipolaridad” en lo que se refiere al derecho de acceso a la información en México, pues aunque se cuentan con leyes de avanzada, éstas generan mayores complicaciones para que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones legales y hacen más difícil garantizar que los ciudadanos puedan acceder a esta información.

Además, comentó que a pesar de que el derecho de acceso a la información es universal, se ha vuelto “muy elitista”, ya que “debes tener ciertos conocimientos mínimos para poder hacer una solicitud, o bueno ya meter un recurso de revisión o un amparo son palabras mayores”, lo que ocasiona que haya muy pocas solicitudes de información dirigidas a ayuntamientos y que la mayoría sean dirigidas al ejecutivo estatal.

La también exintegrante de la ahora extinta Comisión para el Acceso a la Información Pública señaló que parte de este “elitismo” del derecho de acceso a la información se debe a que no sólo se requiere tener una computadora y acceso a internet para poder presentar una solicitud, sino que además hay que saber leer y escribir, lo cual en las comunidades indígenas implica una barrera importante.

Detalló que “necesitas una computadora, necesitas red, necesitas una paciencia infinita para ir encontrando el caminito para encontrar la información, porque incluso hay periodistas que no saben cómo consultar la plataforma, no es tan sencillo, ese es el punto” (2018), y recordó que, desde su implementación en mayo de 2017, la Plataforma Nacional de Transparencia ha presentado fallas graves.

Reconoció que

...la plataforma nunca ha jalado bien, porque es ilógico pensar que en una plataforma vas a tener toda la información de todos los sujetos obligados de todo el país, son cientos de ayuntamientos, gobiernos estatales, el federal, el poder judicial, o sea, es una locura pensar que la plataforma va a ser fácil (2018).

Ante este escenario, señaló que para socializar el derecho de acceso a la información es necesario que haya una mayor participación de la sociedad civil, y que “la apuesta puede ser irnos por el tema de gobierno abierto, publicar información en datos abiertos, que veo que puede ser un buen camino” (2018).

De este modo, con una mayor participación de organizaciones y académicos que puedan aprovechar la información publicada por medio del modelo de gobierno abierto, se puede beneficiar a más personas.

Sobre las acciones en concreto tomadas por la CETGA para atender a las comunidades indígenas, Buxadé Castelán comentó la publicación de documentos útiles en el portal de la Coordinación y la firma de un convenio de colaboración con la Subsecretaría de Atención a Comunidades Indígenas, las cuales han tenido resultados mínimos.

Al revisar la página oficial de la Coordinación, en la sección de Material de Consulta se encontraron documentos traducidos al náhuatl, que si bien es la lengua indígena que más se habla en Puebla, no es la única, y se señala el número de descargas realizadas. Hasta el 10 de noviembre de 2018 sólo se tenían: formato de consentimiento expreso para recabar datos personales sensibles (66 descargas), formato consentimiento para difusión de datos personales (44 descargas), formato de solicitud de Derechos ARCO (43 descargas), formato de solicitud de acceso a la información pública en náhuatl (46 descargas), orden de cobro para reproducción de información (72 descargas).

Además, el 12 de marzo de 2018 la CETGA firmó un convenio con la Subsecretaría de Atención a Comunidades Indígenas, por medio de la Secretaría General de Gobierno (2018f), para la traducción de solicitudes de información e incentivar el ejercicio de los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición (ARCO) de los datos personales.

Para esto, la Subsecretaría, por medio de la SGG (2018f) se comprometió a gestionar mecanismos y herramientas adecuados de traducción de la información solicitada por ciudadanos que hablen alguna lengua indígena, para lo cual “se podrá auxiliar de especialistas internos o externos para llevar a cabo la versión a lenguas indígenas de las solicitudes de información o viceversa” (p.6), así como gestionar que el personal que funja como interprete entre la unidad de transparencia y los ciudadanos indígenas brinde asesoría o la información que sea necesaria a las partes.

En cambio, el director jurídico de la CETGA, en representación de ésta, sólo se comprometió a brindar asesoría en lo referente a las solicitudes de información relacionadas con el convenio, remitir las solicitudes que requieran traducción y solicitar a la Subsecretaría un traductor cuando sea necesario brindar asesoría a un solicitante.

Sin embargo, en el reporte público del número de solicitudes de información publicado en el portal de Datos Abiertos del gobierno del estado no se detalla cuántas de éstas fueron en lenguas indígenas, por lo que se desconoce el número de traducciones que se hayan realizado bajo este convenio de colaboración.

#### *4.2.1. Ayuntamientos*

Dado que los ayuntamientos también tienen la obligación de brindar la información solicitada por los ciudadanos en las lenguas indígenas y formatos que lo requieran, por lo que se hizo un ejercicio para determinar el nivel de cumplimiento de los municipios indígenas.

Para esto, se seleccionó a los 10 municipios con mayor proporción de población que se identifica como indígena y que habla una lengua, de acuerdo con las estadísticas del INEGI: Atlequizayan, Hueytlalpan, Ixtepec, Tepetzintla, Zongozotla, Huehuetla, San Sebastián Tlacotepec, Zoquitlán, Huitzilán de Serdán y Santa Catarina Tlaltempan.

Por medio del sistema Infomex se presentaron solicitudes de información a cada uno de estos ayuntamientos en las que se requirió un reporte del número de solicitudes de información recibidas entre 2015 y 2018, detallando cuántas fueron en español y cuántas en alguna lengua indígena, así como los medios en las que fueron presentadas.

Las solicitudes fueron ingresadas el 23 de agosto de 2018, y para el 4 de octubre, fecha en la que se vencieron los plazos legales, sólo el ayuntamiento de Ixtepec respondió la petición.

En respuesta a la solicitud 01085318, la comuna reportó que, en 2015, 2016 y 2017 no se recibieron solicitudes de información, y fue hasta 2018 que se registraron 11, de las cuales tres fueron a la Secretaría General, tres a la unidad de transparencia, dos a la Contraloría, dos a la Dirección de Obras y una más a Seguridad Pública, y se informó que todas las solicitudes se presentaron vía internet y en español.

Además, como parte del análisis del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de transparencia de los 10 municipios seleccionados, se retomó el reporte de la verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia correspondiente a 2018 elaborado por el ITAIPUE.

De acuerdo con el reporte publicado en el portal del órgano garante, de estos ayuntamientos, Ixtepec fue el que tuvo el mejor desempeño, al cumplir con el 69.34 por ciento de las obligaciones establecidas en los artículos 74, 77, 78 y 83 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

El gobierno municipal sólo tuvo observaciones en lo correspondiente a la publicación de las remuneraciones de los servidores públicos, la información de ejercicios anteriores en materia de gastos en publicidad, el padrón de contratistas, inventario de bienes, mecanismos de participación ciudadana, la información del comité de transparencia, planes de desarrollo y licencias de construcción o de uso de suelo, por mencionar algunos puntos incluidos en el oficio ITAIPUE-PLENO-161/2018.

De los nueve municipios restantes, Tepezintla cumplió con el 54.76 por ciento de sus obligaciones de transparencia, Zoquitlán con el 10.37 por ciento, Hueytlalpan con el 7.55 por ciento y Atlequizayan sólo publicó el 0.48 por ciento de la información obligatoria.

En cambio, Zongozotla, Huehuetla, San Sebastián Tlacotepec, Huitzilán de Serdán y Santa Catarina Tlaltempan obtuvieron un puntaje de 0.

Esto implicaría que en estos municipios no existen mecanismos adecuados para el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues no hay información publicada de oficio ni hay respuesta cuando se hacen solicitudes de información con apego a lo que marca la ley en la materia.

### **4.3. Acceso a internet en el estado de Puebla**

Un punto que es importante tomar en cuenta cuando se habla del acceso a la información, es la penetración de internet.

De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017 elaborada por el INEGI, sólo el 32.7 por ciento de los hogares del estado de Puebla tienen conexión a internet, proporción que varía si se trata de una zona rural o urbana.

Esto pues, de un millón 83 mil 153 viviendas en zonas urbanas, el 72 por ciento sí cuenta con conexión a internet; en cambio, de los 446 mil 957 hogares identificados en zonas rurales, sólo 44 mil 70 tiene internet, es decir el 9.8 por ciento, esto a pesar de que el 19.81 por ciento cuenta con computadora, de acuerdo con el reporte de INEGI.

Otro aspecto que vale la pena mencionar, de acuerdo con la ENDUTIH, es que de cinco millones 687 mil 459 habitantes en el estado de Puebla, sólo el 56 por ciento son usuarios de internet, de los cuales el 81.1 por ciento viven en zonas urbanas y el 18.8 por ciento en áreas rurales; además, dos millones 339 mil 261 poblanos usan computadora, lo que representa cerca del 41 por ciento de los residentes de la entidad.

En el reporte disponible en la página de INEGI además se señala que el 67.5 por ciento de las personas que navegan en internet desde sus casas, y el 42.7 por ciento señaló que lo hace por medio de conexiones móviles, es decir con sus celulares; el 38.9 por ciento se conecta desde lugares públicos con costo, como los cafés internet, y el 35.2 por ciento en la casa de algún familiar o amigo; otros lo hacen en su trabajo, la escuela o en parques públicos sin costo.

En cuanto al uso que le dan al internet, llama la atención que sólo uno de cada cuatro usuarios (26.4 por ciento) dijo que se conecta a la red para “interactuar con el gobierno”, lo cual toma especial relevancia para la presente investigación; en cambio, nueve de cada 10 refirieron usar internet para buscar información y para entretenimiento.

Otros usos comunes entre los poblanos son para comunicarse, para acceder a redes sociales y a contenidos audiovisuales y para cuestiones educativas.

En cuanto a las edades de los usuarios, destaca que uno de cada cinco (20.7 por ciento) son adolescentes de entre 12 y 17 años, siendo quienes más navegan en línea;

en segundo lugar se encuentran las personas de entre 25 y 34 años con el 20.3 por ciento; en cambio sólo el 15.9 por ciento tienen entre 35 y 44 años, y el 8.1 por ciento entre 45 y 51 años.

#### *4.3.1. Programas gubernamentales*

En noviembre de 2013, el gobierno federal de Enrique Peña Nieto lanzó, como parte del Programa para un Gobierno Cercano y Abierto, enlistado en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Digital Nacional.

En el documento rector de esta estrategia, se explica que el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ayuda a mejorar la calidad de vida de las personas, además que fomentan la generación de empleos.

Para atender el rezago en materia de conectividad que se tenía en el país al inicio del sexenio, ya que México se encontraba en último lugar de digitalización de acuerdo con estudios hechos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se plantearon cinco objetivos centrales dentro de la Estrategia Digital: “1) Transformación Gubernamental, 2) Economía Digital, 3) Transformación del Modelo Educativo, 4) Salud Universal y Efectiva, y 5) Innovación Cívica y Participación Ciudadana” (2013:9).

Además se establecieron cinco habilitadores para alcanzar estos objetivos: mejorar la conectividad por medio de la ampliación de la infraestructura nacional y de la capacidad de las redes; la inclusión y habilidades digitales; la interoperabilidad, que se refiere a redes interconexión entre las diferentes áreas de gobierno, y el desarrollo identidad digital de los ciudadanos para acceder a servicios públicos; reforzar el marco jurídico y la implementación de datos abiertos para la difusión de información gubernamental.

Es dentro del habilitador 1, relacionado con la conectividad, que se plantea el programa México Conectado, con el cual, según se detalla en la Estrategia Nacional Digital (2013):

Se garantizará el acceso a Internet de banda ancha en sitios públicos identificando el número de edificios a conectar cada año, hasta alcanzar la cobertura universal. Se buscará que en los sitios públicos la conectividad de banda ancha cuente con capacidad suficiente para satisfacer la demanda y,

por tanto, deberá considerarse el número potencial de usuarios en cada sitio (p.27).

Además, en el habilitador 2 de la Estrategia Nacional Digital (2013) se incluyen iniciativas como la Campaña Nacional de Inclusión Digital y la red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital, que serían unidades “de capacitación y educación digital para permitir que toda la población tenga acceso a servicios de telecomunicaciones y que aprenda a utilizarlos en beneficio de su calidad de vida” (p.28).

Y aunque en el Programa para un Gobierno Cercano y Abierto se incluyó como un indicador de cumplimiento de esta estrategia el Índice de Digitalización, con el cual se mediría la adopción y uso de las TIC's y su impacto en la economía y sociedad, no se tienen reportes públicos acerca de los resultados de estas mediciones.

En cuanto a las acciones concretas relacionadas con la Estrategia Nacional Digital vinculadas con la conectividad y la capacitación de los ciudadanos en uso de tecnologías, éstas parecieran tener un impacto menor.

En concreto llama la atención el programa de Puntos México Conectado, que son centros de conectividad y de capacitación y que, según se indica en la página de internet del programa, “tiene la misión fomentar el desarrollo de habilidades digitales en la población a través de distintos tipos de cursos y actividades educativas, divertidas y prácticas para todas las edades”.

Si bien en éstos se dan talleres que van desde habilidades básicas en internet hasta robótica para niños y emprendedurismo, sólo hay 32 centros en todo el país, uno por cada estado de la república; en el caso de Puebla se encuentra en la capital del estado, en la 11 Sur número 302.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 0000900222818, el Punto México Conectado de Puebla inició operaciones en enero de 2015, y desde entonces se han registrado 20 mil 20 “socios”, de los cuales uno de cada cinco usuarios dados de alta -cuatro mil 832-, son personas que tienen entre 36 y 50 años de edad.

Sin embargo, no todos los usuarios han participado en las actividades de este centro, pues en los 89 cursos que se han impartido, sólo se registraron 12 mil 725 asistentes, reportó la SCT.

Por otra parte, por medio del programa México Conectado, hasta 2017 se tenían habilitados cuatro mil 463 espacios públicos con internet en el estado de Puebla, de acuerdo con un reporte general disponible en la página oficial del programa, la cual no cuenta con información detallada acerca de la ubicación de estos puntos o incluso el impacto que éstos han tenido en la población; es más, al momento de hacer la revisión del sitio web, tenía secciones con información en inglés.

Y aunque en octubre de 2018 en el portal de Datos Abiertos del gobierno federal estaba publicada una tabla de la SCT con la ubicación de todos los centros de México Conectado en el país, que con corte a julio de 2017 reportaba cuatro mil 427 sitios en el estado de Puebla, para enero de 2019 ésta fue eliminada.

La mayoría de estos puntos de conexión se encontraban en escuelas públicas de los 217 municipios, así como en edificios públicos y en parques y plazas públicas.

Pese a esto, es importante señalar que mil 404 se ubican en el municipio de Puebla, es decir una tercera parte de conectividad están la capital del estado.

#### **4.4. Entrevista experto**

A raíz de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia a nivel nacional en 2002, uno de los primeros proyectos ciudadanos que surgieron para difundir el derecho de acceso de información en el país fue el Programa Transparencia para Tod@s, el cual se originó en San Luis Potosí en 2003.

En una participación en las mesas de análisis del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en noviembre de 2017, Samuel Bonilla Núñez, coordinador de Transparencia para Tod@s, explicó que la iniciativa tenía como objetivo inicial aprovechar las más de siete mil bibliotecas públicas del país “como puntos de orientación ciudadana para el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información pública” (p.1), pero no se obtuvo el apoyo del sector bibliotecario.

Ante esto, se optó por realizar talleres de capacitación a diferentes grupos sociales en más de 20 ciudades del país en los últimos 16 años, con lo cual se han posicionado

como referentes en la socialización del derecho de acceso a la información a nivel nacional.

En la participación antes citada, Bonilla Núñez (2017) indicó que el principal reto que se tiene es que este derecho esté al alcance de toda la población y no sólo de un grupo privilegiado, pues:

Cuando se experimenta, o se atestigua, el poder del derecho de acceso a la información como herramienta estratégica para la solución de problemas o la satisfacción de necesidades sociales o personales, resulta incomprensible no expandir su socialización hacia los grupos más necesitados, para que también ellos puedan acceder a sus beneficios. No hacerlo, es un acto de irresponsabilidad (p.2).

Sin embargo, el aprovechamiento del derecho de acceso a la información no sólo se debe medir con el número de solicitudes de información que se registren, sino que se debe dar seguimiento e identificar los casos de éxito con la información obtenida; a manera de metáfora Bonilla Núñez (2017) dijo que “el verdadero propósito no es tirar a gol, sino anotar goles y ganar partidos” (p.3).

Entrevistado para esta investigación (7 de enero de 2019), Bonilla Núñez aseguró que dado que el acceso a la información es un derecho humano “toda persona no sólo debería conocerlo, no sólo debería usarlo, sino que debería estar en condiciones para aprovecharlo, de lo contrario seguirá siendo lo que es hasta ahora, un derecho de élite” (2019).

Agregó que el hecho de que los procedimientos para ejercer este derecho se lleven a cabo principalmente en internet margina a la mayoría de la población en el país, “no sólo porque no lo conocen, no saben cómo, para qué, por qué y, lo más importante, están al margen de sacarle un provecho concreto” (2019).

De esto, Bonilla Núñez responsabilizó directamente a los órganos garantes del país, empezando por el IFAI y ahora el INAI hasta las comisiones o institutos estatales, ya que éstos sólo han enfocado su atención en el ejercicio del derecho de acceso a la información como una herramienta de combate a la corrupción, para la rendición de cuentas y saber en qué gastan las autoridades.

Lo anterior ha ocasionado, continuó, que los titulares de estos órganos tengan una visión “limitada” y se hayan tardado en identificar que este derecho tiene más

aplicaciones, lo cual ha derivado en que se hayan enfocado sólo en garantizar el derecho de acceso a la información, pero no en que éste sea aprovechado por los ciudadanos.

Y si bien una crítica recurrente es que la Plataforma Nacional de Transparencia ha obstaculizado el ejercicio del derecho de acceso a la información, el especialista consideró que esto no es algo nuevo.

Recordó que en un inicio se tuvo el Sistema Informatizado de Solicitudes de Información (SISI), el cual consideró “básico, sencillo y amigable”, y que fue reemplazado en 2008 por el Infomex, el cual complicó los procedimientos de presentación de solicitudes de información, pese a que en su momento se presumió que tendría más funciones; posteriormente, en 2016 entró en operación la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual “fue peor”.

Pese a esto, Bonilla Núñez señaló que esto afecta sólo a la población de las zonas urbanas, es decir aquella que tiene acceso a computadoras y a internet, “estamos hablando que millones de mexicanos, la mayor parte de la población del país no tiene acceso a estos sistemas, ni siquiera el conocimiento de cómo entrar a ellos o cómo usarlos” (2019), por lo que afirmó que se ha ido en retroceso en este aspecto.

Además, si bien consideró positivo que el INAI impulse el Plan de Socialización del Derecho de Acceso a la Información, calificó éste como insuficiente, pues falta hacer conciencia de que no es lo mismo acceder a la información desde una zona urbana “que hacerlo desde un lugar donde no hay internet, que está lejos de toda oficina pública, donde no sabemos escribir, donde no sabemos siquiera para qué nos puede servir este derecho ni que existe” (2019).

Ante esto, desde Transparencia para Tod@s se ha impulsado un Plan Nacional Integral de Socialización del Derecho de Acceso a la Información, el cual, si bien es similar al que diseñó el INAI, tiene algunas propuestas para generar una mayor vinculación entre diferentes actores sociales y públicos.

Esto, explicó, pues más allá de “sumar” lo que hace falta es “multiplicar” los esfuerzos para poder alcanzar a la mayor cantidad de población posible, porque los órganos garantes no tienen la capacidad para llegar a todas las comunidades del país, por lo que es fundamental la participación activa de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, así como de universidades y organismos autónomos.

Puso como ejemplo que, en caso de lograr esta colaboración más activa organismos públicos como los sistemas DIF nacional, estatales y municipales, así como las secretarías de Desarrollo Social, se podría ampliar el alcance de la difusión del derecho de acceso a la información entre los grupos sociales más marginados.

Otra modalidad de participación sería retomar la propuesta original de Transparencia para Tod@s y que las más de siete mil 300 bibliotecas públicas del país, funjan como centros de capacitación de ciudadanos en el ejercicio del derecho de acceso a la información; “¿cuánto te cuesta eso? (...) les das capacitación, les das soporte, no los dejas solos, les das guías, les das tutoriales” (2019), puntualizó.

Pero, insistió, los órganos garantes han desaprovechado las facultades que tienen por ley y la obligación que existe de que todos los actores públicos participen en la difusión del derecho de acceso a la información.

Dentro de las propuestas que se tienen dentro del Plan Integral de Transparencia para Tod@s además está aprovechar a las unidades de transparencia para la atención de los ciudadanos, es decir, que orienten a los usuarios sin importar a qué autoridad quieran pedir información, y que “te ayuden a brincar las barreras que existen”, apoyando a identificar quién podría tener la información que se requiere y a concretar las solicitudes.

Para esto, además, se plantea la creación de un formato impreso universal para la presentación de solicitudes de información, el cual podría estar disponible en oficinas públicas de todo el país, incluyendo instalaciones de correos y de telégrafos, para que esté disponible para toda la población, así como en las unidades de transparencia de los tres niveles de gobierno.

De esta forma, comentó, “si tengo cerca una unidad de transparencia de un órgano municipal, estatal o federal, y aunque no quiera pedirle información a ese órgano, pero si ahí tienen el formato, que me simplifiquen el pedir la información” (2019).

Uno de los puntos centrales de la propuesta de la agrupación es la creación de la figura de “gestores del DAIP”, es decir, personas capacitadas para brindar asesoría para el ejercicio de este derecho, principalmente orientadas a grupos vulnerables como indígenas, personas con alguna discapacidad o adultos mayores, por mencionar algunos.

Estas asesorías irían desde explicar para qué puede servirles el derecho de acceso a la información en su contexto sociocultural, la presentación y seguimiento de

solicitudes de información, y la interpretación de las respuestas que se reciban de parte de los sujetos obligados y cómo usarlas para atender una determinada necesidad.

En el Plan Integral, se define que para estas labores se podría aprovechar la vinculación con universidades públicas y privadas, dando la posibilidad a estudiantes para que hagan su servicio social como gestores, para lo cual tendrían que ser capacitados directamente por los órganos garantes.

De esta forma, las instituciones de transparencia podrían contar con dos plazas fijas de gestores en sus organigramas, quienes serían los responsables de capacitar a los universitarios que formen parte de este ejercicio, sin que esto implique un costo adicional.

Aprovechando la vinculación con instituciones de educación superior, además se podría generar un “buró”, el cual serviría para ayudar a los ciudadanos a comprender la información que le sea entregada por los sujetos obligados y buscar formas de cómo aplicarla.

Bonilla Núñez, indicó que, en ocasiones, una vez que se recibe la documentación requerida, el ciudadano se pierde en ésta debido al desconocimiento de ciertos aspectos técnicos o especializados.

En un escenario de este tipo, el usuario podría acudir al órgano garante para pedir apoyo, y los funcionarios se contactarían con las universidades con las que tengan convenios de colaboración en busca de algún académico o especialista que pueda ayudar al ciudadano a traducir la información recibida y cómo puede usarla en su beneficio.

Sin embargo, estas labores de difusión tienen que ir de la mano de un trabajo intenso de sensibilización a los servidores públicos, de modo que entiendan las bondades sociales del acceso a la información.

Para ejemplificar esto, recordó que hace unos años, al impartir un taller de transparencia a funcionarios públicos de Puebla, una de las asistentes, responsable de la unidad de transparencia de un sistema DIF, le comentó que había acudido a éste sólo porque la habían obligado en su trabajo y que

...cuando recibía solicitudes de información decía que eran de personas que no tienen nada que hacer, que nada más quieren meternos en problemas, y que no sabe lo que pide ni para qué lo quiere, pero cuando

terminó el taller comprendió para qué piden cierta información y encontró la utilidad de esa información (2019).

Por lo tanto, apuntó, es necesario capacitar a los encargados de las áreas de transparencia para que entiendan que no se trata sólo de llenar formatos, para que se convierta en aliados tanto de los ciudadanos como de los órganos garantes; “son como los rieles de una vía férrea, van juntos, pero se ignoran unos a otros” (2019), indicó.

#### **4.5. Entrevista intérprete**

El proceso para traducir un texto del español al náhuatl es complicado, pues no se trata de hacer una traducción literal, sino que hay que interpretarlo, “descífralo, plátalo, qué te parece, qué sientes, cómo lo ves, cómo lo observas, para qué te va a servir...”, explicó Pedro Cabrera Capoltitan, maestro en la Escuela Primaria Bilingüe Nezahualcóyotl, ubicada en la ciudad de Puebla, y uno de los traductores que apoyan a la Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas del estado de Puebla.

Entrevistado para la presente investigación (27 de septiembre de 2018), señaló que un aspecto que le ha facilitado realizar traducciones para esta dependencia estatal es que él es originario de Tatoxcac, una comunidad indígena de Zacapoaxtla, y que incluso fue hasta que entró a la primaria que aprendió a hablar español, pues durante los primeros años de su vida hablaba náhuatl con su madre.

Por esta razón -aunque en ocasiones para hacer traducciones de este tipo se tiene que socializar el texto, es decir, enseñárselo a gente de las comunidades para ver si lo entienden- en su caso, se le hace más fácil buscar palabras que entiendan los habitantes de estas poblaciones, afirmó.

Refirió que una mera traducción literal le puede tomar hasta tres horas, pero dado que este tipo de trabajos implica más bien una interpretación, una cuartilla le puede llegar a tomar hasta tres días.

Insistió en que

...se trata de meterle la idea al texto, hay veces que no se traduce en el orden, sino se hace en un orden inverso por la estructura lingüística que tiene este idioma (...) lo considero como parte de la cosmovisión, el sentimiento de las personas, es la esencia aquí no se trata de traducir literal, se trata de interpretar (2018).

Esto, y el hecho de que se ha dedicado a estudiar e investigar la lengua, dijo, le da la posibilidad de “inventar palabras”, es decir, con base en las reglas lingüísticas del náhuatl y el significado de las palabras, buscar las combinaciones necesarias para poder emitir un determinado mensaje.

Refirió que “en lo personal, veo la funcionalidad de cómo se inventaban las palabras antes, cómo están compuestas, y todo eso me ha ayudado a poder, en algún momento, inventar una palabra” (2018).

Como ejemplo de esto, mencionó el ejercicio mental que se tiene que hacer para crear la palabra “cristal”, pues dijo que no es sólo intentar poner la mitad en español y la mitad en náhuatl: “tiene que tener la característica, la transparencia, la forma, la textura, toda una serie de características que tienen que llevar de tres, a mínimo dos características, sino es que un poco más” (2018).

Sin embargo, continuó, no por esto se deben usar palabras técnicas, ni en español ni en náhuatl, pues el objetivo tiene que ser siempre que la gente que lea el texto en cuestión entienda lo que se le quiere decir.

Además, refirió que cuando se hacen las traducciones se debe tener en consideración la “estructura mental” de los pueblos indígenas, la cual es distinta a la de aquellas personas que desde pequeñas están inmersas en un modelo educativo europeo.

Para hacer frente a esto, comentó que ha tomado diplomados y cursos para prepararse en el estudio y reglas del náhuatl, y que en la actualidad conoce alrededor del 75 por ciento de las palabras de esta lengua, pero que todavía le falta mucho por aprender, pues hay diversas variantes dependiendo de las regiones, no sólo hacia el interior del estado y otras entidades, sino que puede ser diferente el uso de una palabra en La Resurrección y en San Miguel Canoa.

Es por la complicación de los procesos para producir textos que hay pocas personas certificadas para hacer estos trabajos, sumado a que hay una cierta discriminación hacia las lenguas originarias, lo que hace que aquellas personas que las hablan lo nieguen, para evitar el qué dirán, lamentó Cabrera Capoltitan.

Esta falta de aprecio hacia las lenguas indígenas se ve en el valor que se le da al trabajo que hacen los traductores, añadió, pues mientras por una traducción al inglés se

pagan cantidad altas de dinero, a quienes ayudan en las dependencias de gobierno para interpretaciones al náhuatl o totonaco se les pide que lo hagan sin cobrar.

A su parecer, esto se debe al desconocimiento tanto de quienes lo hablan como de quienes no, porque se ignora el nivel de preparación que se requiere para hacer una traducción de este tipo, que lleva incluso elementos antropológicos; “tendría que ser más valorado, y por qué no es valorado, por el desconocimiento de la gente que no quiere que le enseñen una lengua originaria a sus hijos” (2018).

Y subrayó: “Tenemos que haber más personas con un buen nivel de preparación, y tener el corazón puesto de decir bueno yo voy a hacer esto por mi cultura y hay que aventarse, hay que hacerlo” (2018).

Todo esto ocasiona que exista una barrera lingüística en la información que le llega a las comunidades, pues si bien hay muchos programas y proyectos que les pueden servir a las poblaciones, los habitantes no se enteran pues no hay un canal directo de comunicación, apuntó.

Ante esto, es necesario un vínculo más directo entre el gobierno y las comunidades, “porque de un servicio público a otro, de una instancia a otra instancia se va desvirtuando la información y termina como el teléfono descompuesto y al final de cuentas se va quedando en el camino la información” (2018), agregó.

Y si bien la radio podría ser uno de los canales más fáciles para llegarle a las comunidades, en especial en la región norte del estado, Cabrera Capoltitan comentó que también se puede aprovechar la tecnología, ya que hoy en día la mayoría de las personas tienen redes sociales; “entonces pudiera llegar por ahí la información más cercana que también se podría perder por ese lado, pero reforzándolo con la radio, con la televisión, ya con los derechos lingüísticos de México hay más apertura a esto” (2018).

#### **4.6. Caso práctico**

En el marco del Programa de Sensibilización de Derechos de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (PROSEDE), en 2017 el INAI apoyó al Centro de Análisis, Formación e Iniciativa Social A.C. (Cafis) para el desarrollo de un curso de capacitación en temas de transparencia en el municipio de Cuetzalan del Progreso, Pue.

De acuerdo con el convenio CONV-CONCERTACIÓN-PROSEDE 003/2017, firmado entre el INAI y la asociación civil el 15 de junio de 2017, ésta logró el financiamiento al participar en una convocatoria pública emitida por el órgano garante en donde se invitaba a agrupaciones sociales a participar en el programa “mediante la impartición de talleres de sensibilización dirigidos a grupos de población vulnerables” (p.2).

Tras cumplir con los requisitos establecidos en la convocatoria, Cafis recibió un apoyo por 191 mil 681.24 pesos por parte del INAI (2017) para el “proyecto denominado capacitación integral para el ejercicio y defensa a la información pública entre organizaciones civiles de mujeres, población indígenas y población LGBTI enfocada a la obtención de informaciones estratégicas para fortalecer sus acciones de contraloría social e incidencia política” (p.5-6).

En el documento del INAI (2017) además se indica que el objetivo de los talleres organizados por Cafis eran:

promover, incentivar e incrementar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública entre organizaciones de la sociedad civil del estado de Puebla, a través del desarrollo de conocimientos, capacidades y acciones prácticas enfocadas a la comprensión y apropiación de reglas, procedimientos y herramientas para acceder a la información pública vía transparencia, que les permitan fortalecer su trabajo de incidencia política y contraloría social en favor de la población vulnerable (p.5).

Además, la organización se comprometió a rendir cuentas al INAI del ejercicio de los recursos públicos asignados y a entregar, como pruebas de la ejecución de los talleres, listas de asistencia, evaluaciones de los participantes, memorias fotográficas, una relatoría de los cursos, fichas de control de las solicitudes de información y, en su caso, los recursos de revisión presentados, así como las versiones impresas de las respuestas obtenidas por parte de los sujetos obligados y de los recursos interpuestos, por mencionar algunos de los testigos requeridos.

En el proyecto presentado por Cafis se establecía que con estos talleres se beneficiaría a habitantes de Ahuacatlán, Atlixco, Ayotoxco de Guerrero, Cuetzalan del Progreso, Cuautempan, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, Tehuacán y Tlacotepec de Benito Juárez.

De acuerdo con lo que se detalla en el convenio de concertación, entre julio y agosto de 2017 se llevaron a cabo dos talleres, uno en Puebla y otro en Cuetzalan del Progreso, los cuales se impartieron en el transcurso de tres fines de semana en cada sede, con dos sesiones de seis horas cada una, en donde se abordaron temas como las leyes de transparencia vigentes, los mecanismos y procedimientos de defensa del derecho de acceso a la información y las herramientas para el ejercicio de éste y para la visualización de los datos obtenidos.

Para la presente investigación nos enfocaremos en particular en el taller que se impartió en Cuetzalan, el cual es un municipio ubicado en la Sierra Norte de Puebla que, hasta 2015, tenía una población de 47 mil 983 personas y 11 mil 710 viviendas, de acuerdo con una ficha estadística del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2017 de la Secretaría de Desarrollo Social federal (Sedesol).

En este reporte, se cataloga al municipio como de alta marginación pues gran parte de su población tiene carencias en los servicios básicos, y además se detalla que entre 2000 y 2015 el municipio pasó del lugar 180 al 183 en la escala estatal de rezago social municipal.

En concreto la Sedesol reportó que el 31.3 por ciento de la población de Cuetzalan presenta rezago educativo, el 12.3 por ciento no tiene acceso a servicios de salud, el 12 por ciento vive en casas con piso de tierra, el 5.5 por ciento tiene carencias en el material de los muros de sus viviendas, mientras que el 19 por ciento tiene problemas con los techos de sus casas, y el 23.7 por ciento vive en hacinamiento en sus hogares.

Además, el 49 por ciento de la población no tiene drenaje en sus viviendas, el 12 por ciento carece de agua entubada y el 6.8 por ciento no tiene electricidad, se detalla en el documento del gobierno federal.

En cuestiones de educación, se señala que el 17.4 por ciento de los habitantes del municipio mayores de 15 años son analfabetas, lo cual está por encima del índice estatal que es de 8.33 por ciento, y el 58.3 por ciento de los ciudadanos en este rango de edad tiene la educación básica incompleta; a esto se suma que el 4.13 por ciento de los niños de entre 6 y 14 años no asiste a la escuela.

Otro dato que es importante señalar es que, en el reporte de Principales Resultados de la Encuesta Intercensal Puebla del INEGI (2016) se registró que el 69.7

por ciento de los habitantes de Cuetzalan hablan alguna lengua indígena y el 92.6 por ciento se considera indígena.

Entrevistada para esta investigación (24 de agosto de 2018), Natalí Hernández Arias, directora de Cafis, explicó que cuando se planteó la realización de estos talleres, la idea era brindar herramientas a agrupaciones que trabajan con mujeres en el estado para poder obtener información que les puede servir para su labor.

Señaló que desde Cafis ya se hacía uso de los mecanismos de transparencia para algunas investigaciones, y aunque otras agrupaciones también recurrían a éstos todavía había dificultades en lo práctico y había confusión en los conceptos y los recursos disponibles.

Por esta razón, se diseñó un plan dirigido a un sector urbano, en el municipio de Puebla, y otro para organizaciones de mujeres indígenas con las cuales ya habían trabajado anteriormente pues, por ejemplo, algunas les comentaron que, en ocasiones, se registraban para algún programa social y nunca recibieron información al respecto, “y pensamos que esta herramienta les podría servir para otras cosas, no sólo lo que están haciendo como mujeres organizadas” (2018).

En ambos talleres, agregó, se les enseñó a los participantes conceptos básicos como el acceso a la información como derecho humano, transparencia, las obligaciones de transparencia y la ley en la materia, por mencionar algunos puntos.

Además, se aplicaron ejercicios prácticos, en donde, por un lado, se le pedía al grupo que identificaran problemáticas de sus comunidades o de su entorno y que generaran solicitudes de información relacionadas con éstas; también, una vez que se les daba a conocer cuáles son las obligaciones que deben cumplir los sujetos obligados con base en la ley, se escogieron cinco fracciones del artículo 77 de la Ley de Transparencia del estado para que revisaran qué publicaban las autoridades al respecto.

Este temario tenía que ir ajustado a lo dispuesto por el INAI en la convocatoria del PROSEDE, el cual Hernández Arias consideró como “acotado”, pues se establecía que se debía dar a conocer la Plataforma Nacional de Transparencia, el Infomex y los recursos de revisión, pero que esto “estaba muy pensado en la lógica de la ciudad, que tienen acceso a internet y demás, cuando llegamos allá muchas mujeres no tienen computadoras ni sabían usarlas” (2018).

Es más, refirió que en el informe final que se entregó al INAI se apuntó que “la Plataforma es un caos”, pues por las fallas que presenta no fue posible obtener los testigos requeridos, por lo que se señaló que esta herramienta no es funcional, “Infomex sigue siendo la opción, y les dijimos que en los contextos comunitarios la Plataforma no existe” (2018).

Además, el recurso económico que se obtuvo, se destinó principalmente a cuestiones prácticas como la alimentación de los participantes y sus traslados, pues con esto se podía garantizar que acudieran a las sesiones durante las tres semanas.

Y aunque los dos talleres tuvieron un temario similar, hubo diferencias fundamentales por los contextos en los que se impartieron. Por ejemplo, Hernández Arias calificó que el de Puebla fue “más politizado”, y participaron organizaciones enfocadas a temas de movilidad y de defensa de los derechos de la comunidad LGBTTTTI. En cambio, en Cuetzalan se trabajó con agrupaciones de mujeres que trabajan temas de violencia de género, cultivos de traspatio, medio ambiente y de radios comunitarias.

Esta diferencia en cuanto a los participantes se vio más fuerte al momento de que se hicieron los ejercicios de presentar las solicitudes de información, pues mientras que en la capital esto se hizo sin problema, en Cuetzalan las participantes tuvieron cierta resistencia, pues no querían dar su información personal de contacto por miedo a que las autoridades las identificaran y “las fueran a buscar a sus casas” en represalia; una solución que se dio fue poner el correo electrónico general de la agrupación para recibir las respuestas emitidas por las autoridades, lo cual dio mayor seguridad a las mujeres.

Además, se hizo un ejercicio de entregar solicitudes de manera personal en el ayuntamiento de Cuetzalan, con lo cual se buscaba enseñar a las participantes que no era necesario tener que usar una computadora para esto, pues la mayoría no tiene ni equipo ni internet en sus casas; por esta razón se les dejó una copia del formato impreso para la elaboración de solicitudes, de modo que pudieran repetir estos ejercicios de manera personal las veces que consideraran necesarias.

También se les planteó que podían pedir la información de manera oral, lo que fue más práctico para las participantes, “lo cual nos llama mucho la atención, porque sí se apoderaban de la información cuando veían que no tenían que escribir y que podían

hacerlo oral, porque no sabían leer ni escribir y eso las cohibía mucho”, comentó Hernández Arias.

Al final del taller en Cuetzalan, se presentaron alrededor de 20 solicitudes de información al ayuntamiento, dependencias federales y estatales, relacionadas con cuestiones como la ejecución de obras públicas y el ejercicio de aportaciones hechas por los pobladores para éstas, los recursos destinados por el gobierno para clínicas de salud de la región, incidencia de violencia de género y la ejecución de programas sociales.

Sin embargo, llama la atención que de todos los sujetos obligados a los que se solicitó información, sólo el gobierno de Cuetzalan no contestó, e incluso se tuvieron obstáculos para presentar éstas ante la unidad de transparencia del municipio.

Hernández Arias narró que acompañó a un grupo de mujeres a entregar las solicitudes de manera personal ante el ayuntamiento, pero “nos llevaron de oficina en oficina”, hasta que una persona “nos dijo que ahí nos recibían todo, pero que no estaba el responsable y que las podíamos dejar o regresar otro día, ya nos dijo quién era el responsable y nos dio su celular” (2018), tras lo cual entregaron los oficios, los cuales les fueron sellados en la oficialía de partes.

Pero, al llegar a la siguiente sesión del taller y dar el nombre de la persona que supuestamente era la responsable de la unidad de transparencia “se empezaron a reír todos y nos dijeron que ese tipo no era nadie en el municipio, que nos engañaron, que sí lo conocen porque anda en la grilla, pero no tiene puesto” (2018).

Ante la falta de respuesta se les explicó a las participantes acerca de los recursos de revisión, pero no lograron comprender el proceso y se vencieron los plazos legales para la presentación de éstos; sin embargo “les dijimos que podían hacer esa pregunta mil veces hasta que les contestaran” (2018), comentó la directora de Cafis, y señaló que incluso algunos de los datos que se pidieron al ayuntamiento de Cuetzalan, y que éste no entregó, fueron publicados en la página de transparencia.

Tras esta experiencia, Hernández Arias consideró que un obstáculo que se tiene para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información en Cuetzalan, es el contexto político y de violencia que se vive en la región, en particular en contra de defensores de derechos humanos, lo cual provoca que la población no tenga confianza

en las autoridades y tenga miedo de pedir información, como pasó con algunas de las participantes.

Otro punto que señaló es que sí hace falta dar mayor difusión a este derecho y las herramientas para su ejercicio, porque “no me he encontrado con nadie en ningún contexto que diga que le da flojera, cuando les informas se interesan y se apropian de eso” (2018).

Pero, continuó, se deben tener mecanismos ajustados a los usos y costumbres de las comunidades indígenas, partiendo desde la traducción de las leyes en la materia a las lenguas indígenas, hasta pensar cómo acabar con la desconfianza hacia las autoridades, a las cuales se les ve como “represoras”.

Hernández Arias comentó que también serviría hacer más visible la unidad de transparencia, que no esté solo en un rincón en las instalaciones del ayuntamiento; lo primero, detalló, sería buscar a una persona que encabece la unidad de transparencia que no esté “politizada” y que sea confiable, de modo que se haga más fácil la atención a los ciudadanos que requieran información.

Para el taller en Cuetzalan, Cafis se apoyó de Tochan Nuestra Casa A.C., agrupación coordinada por Ofelia Pastrana Moreno, quien describió (12 de diciembre de 2018, comunicación telefónica) que, a su parecer, la principal limitante que tienen las comunidades para ejercer el derecho de acceso a la información es que todo se hace por internet.

Indicó que después del taller, la asociación apoya a las mujeres con cuestiones tan básicas como obtener los formatos impresos para la elaboración de solicitudes, pues en las oficinas los descargan e imprimen para que ellas escriban sus preguntas, porque no saben usar la computadora. Sin embargo, dado el miedo que tienen de poner sus teléfonos, se da el correo electrónico de Tochan Nuestra Casa para que ahí se envíe la información, por lo que además se da seguimiento a los procedimientos desde la agrupación.

Comentó que “es una limitante bastante grande, es muy complicado para que ellas puedan tener el acceso a esta herramienta si no tienen conocimiento de cómo usar la computadora, si no saben leer ni escribir” (2018), lo cual se da principalmente en el caso de las mujeres mayores que se han acercado.

Esta falta de conocimiento del uso de la computadora, y la falta del servicio de internet en las comunidades son dos de los puntos que se tienen que atender para poder facilitar el acceso a la información, agregó; “no van a gastarse 10 pesos que cuesta un kilo de tortilla en una hora de internet, entonces faltarían centros de cómputo gratis para las mujeres, más cursos” (2018), puntualizó.

Estos cursos, continuó, no tienen que ser sólo de cómo se usan las herramientas de transparencia, sino cómo éstas pueden servir para la vida diaria de las mujeres y generar conciencia al respecto.

Además, las organizaciones podrían apoyarse de las radios comunitarias o televisoras regionales para difundir el derecho de acceso a la información, y con esto ayudar a que más gente se interese en este tema, añadió.

Pero pese a la barrea de desinformación, es decir, que la gente no sabe que tiene el derecho de pedir información a las autoridades, y la falta de acceso a las herramientas y de cómo solicitar ésta, Pastrana Moreno comentó que a raíz del taller que se impartió ha crecido la inquietud entre la población de la zona para utilizar los mecanismos de transparencia, pues las mujeres están pendientes de cuándo les contestan y qué les contestan.

Es más, refirió que después del taller las participantes han generado más solicitudes, por lo que consideró necesario ampliar la red y compartir esta información y los aprendizajes obtenidos con más organizaciones de la región.

Puso como ejemplo las experiencias que ha tenido como parte de una iniciativa ambiental que se ejecutó en conjunto con la nueva administración de Cuetzalan, pues en los talleres que imparte sobre el manejo de residuos sólidos sale a relucir el tema del acceso a la información, y si bien brinda algunas recomendaciones al respecto, queda en evidencia el desconocimiento por parte de las personas en relación a que derecho de solicitar información a las autoridades, y éstas están obligadas a contestarles.

## Conclusiones

Antes de entrar al análisis de los obstáculos que se tienen para el ejercicio del derecho de acceso a la información en el estado de Puebla, es necesario subrayar que éste es un derecho humano y un derecho fundamental.

Como se explicó al principio de esta investigación, los derechos humanos son ideales o principios básicos de justicia que tienen un carácter descriptivo y que por sí mismos no generan una obligación legal de cumplimiento.

Es hasta que estos principios son positivizados, es decir, son reconocidos en tratados internacionales o en la Constitución y leyes básicas de un Estado, que se consideran como “derechos fundamentales” pues, como explica Carbonell (2011), se les da un cierto privilegio, jurídicamente hablando, ya que se establecen garantías para su ejercicio.

En esto abunda Montemayor Romo de Vivar (2002), quien refiere que los derechos humanos son “elementos indispensables para la justicia y convivencia humana” (p. XX), pero que sólo quedan en un nivel descriptivo.

Esto además nos lleva a lo planteado por Ramírez García y Pallares Yabur (2011), quienes refieren que un derecho humano es un ideal, pero cuando se definen garantías jurídicas para su ejercicio es que se convierte en un derecho fundamental.

Tomando esto en consideración, podemos afirmar que el derecho a la información, en sus tres vertientes –difundir, recibir y buscar-, es un derecho fundamental en México.

En el caso concreto del derecho de acceso a la información, éste es un derecho subjetivo que pasó por un proceso social y político hasta llegar a ser reconocido en las constituciones, federal y estatales, así como en leyes particulares que rigen su aplicación en todo el país.

Pero el reconocimiento de este derecho y la construcción de un marco legal para regular su ejercicio no es suficiente para que se ejerza, pues es necesario generar políticas públicas para ampliar su alcance a toda la ciudadanía pues, con el caso analizado, queda en evidencia que los ciudadanos no sólo no saben cómo buscar información, sino que también el Estado está obligado a proporcionársela.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana 2018 hecha por el INAI, el nivel de conocimiento de este derecho es mínimo; por ejemplo, al ser cuestionados sobre cuáles son los derechos que están reconocidos en la Constitución, los encuestados señalaron a la educación, a la igualdad, a la salud, a votar, a la libertad de culto y a una vida digna.

Fue hasta que se les dio una lista de derechos para que señalaran cuáles están incluidos en la Carta Magna, que el 75 por ciento hizo mención del derecho de acceso a la información, y sólo el 63 por ciento ha escuchado de las leyes de transparencia.

A esto se suma que el 56 por ciento de las personas consideran que es difícil conseguir información en poder de instancias que manejan recursos públicos, y sólo el 50 por ciento manifestó tener interés en informarse de lo que hace el Poder Ejecutivo.

Esto nos sirve para señalar que el desconocimiento y falta de uso de las herramientas para ejercer el derecho de acceso a la información son un problema generalizado en el país, y que las dificultades son mayores para las comunidades marginadas, en particular las indígenas.

Al inicio de esta investigación se planteó la hipótesis de que existen barreras tecnológicas y lingüísticas, así como una falta de conocimiento, que obstaculizan que las comunidades indígenas del estado de Puebla ejerzan su derecho de acceso a la información.

Retomando esto, y empleando como ejemplo práctico el caso de las mujeres de Cuetzalan analizado en la sección anterior, se puede observar que estas barreras, en efecto, existen.

Por un lado, tanto Natalí Hernández Arias como Ofelia Pastrana Moreno, señalaron que en su trabajo con las integrantes de varias comunidades se encontraron con que las personas de origen indígena desconocen que pueden pedir información a las instituciones públicas, pero, una vez que se les explicaba este derecho, se apropiaban del mismo.

Es más, Hernández Arias señaló de manera textual que “cuando les informas se interesan y se apropian de eso” (2018).

Sin embargo, una vez que las comunidades se enteran de que cuentan con este derecho se enfrentan a nuevos obstáculos, como es la falta de acceso a tecnologías para la consulta de la información.

Ya se mencionó que, de acuerdo con datos de la ENDUTIH del INEGI, en todo el estado de Puebla sólo el 9.8 por ciento de los hogares de zonas rurales tienen acceso a internet, y aunque durante la administración de Enrique Peña Nieto se anunció la instalación de lugares públicos de conexión gratuita a internet, estos no llegaron a todas las comunidades del estado de Puebla.

Si bien una solución sería rentar computadoras para poder buscar información en los portales oficiales o ingresar solicitudes de información, esto implica un gasto adicional para las personas indígenas, quienes, como comentó Pastrana Moreno, prefieren destinar 10 pesos en un kilo de tortillas que en una hora de internet.

Una tercera barrera es la lingüística, la cual originalmente se había planteado como la dificultad de las comunidades indígenas de consultar información publicada en español, pero habría que agregar el hecho de que muchas de las personas de estas poblaciones son analfabetas, es decir que, aunque los documentos estuvieran traducidos en sus lenguas, no los podrían leer.

Cuando se analizó el trabajo del poder ejecutivo del estado de Puebla para garantizar el ejercicio de este derecho para las poblaciones indígenas, se encontró que es escasa la información disponible en los portales oficiales de gobierno traducida en alguna de las siete lenguas que se hablan en la entidad, y que si bien se han hecho convenios para generar traducciones no hay reportes claros de los resultados de éstos.

Y aunque existe la posibilidad de que los ciudadanos presenten solicitudes de información de manera oral, con lo cual las personas que no saben leer o escribir podrían requerir datos, no hay un registro claro de cuántas se han hecho por esta vía.

Por lo tanto, podemos considerar que las comunidades indígenas sí se topan con estas tres barreras. Sin embargo, hay otras visiones para acercarse y analizar la situación que viven estas personas para el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información.

En concreto, hay que retomar el concepto de pobreza informacional, ya que ésta es parecida a las barreras planteadas en la hipótesis planteada, aunque ésta se enfoca más a la falta de habilidades para poder acceder a la información.

Para Luna Pla (2012), la pobreza informacional está vinculada directamente con la capacidad de las personas de poder acceder a la información, y no necesariamente a la disponibilidad de las tecnologías.

En concreto, este tipo de pobreza se manifiesta en tres barreras que se tienen para acceder a la información: las físicas, las sociales y las intelectuales.

Con base en esto, en términos prácticos, podemos considerar que sí existe un problema de pobreza informacional en las comunidades indígenas del estado de Puebla, lo cual obstaculiza el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información, lo que se evidencia, una vez más, con el caso de las mujeres de Cuetzalan referido en este trabajo.

En primer lugar, las mujeres tienen barreras físicas que les impiden acceder a la información, que no sólo implican la falta de conocimiento sobre cómo usar la computadora, además muchas de ellas no saben leer ni escribir, lo cual dificulta los procesos para solicitar información a las autoridades.

En cuanto a la barrera social, el cual hace referencia al entorno en el que viven las personas, se tiene, en primer lugar, que la gente desconoce el derecho de solicitar información a las autoridades, ni ven la utilidad de éste, y además existe desconfianza para preguntar al gobierno por temor a represalias.

Sin embargo, hay casos en los que los ciudadanos logran hacer frente a estas dos barreras y llegan a recibir la información solicitada, en los que se da lo que Samuel Bonilla Núñez (2019) llama “el lago de cocodrilos”, es decir que la documentación llega a ser tan complicada que las personas se pierden en ésta y se “ahogan” al no saber interpretarla y traducirla en acciones para beneficio propio y de sus comunidades.

Esto representa la barrera intelectual, es decir que ante la complejidad de la información las personas no saben cómo utilizarla.

A esto, hay que sumar las capacidades informacionales descritas por Stieben y Gastón (2017), con las cuales se pueden observar más claramente las dificultades que hay para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La primera de estas vertientes es la capacidad de usar las tecnologías de la información, que se mantiene como uno de los principales obstáculos que se tienen, por la falta de acceso a internet en el estado, los pocos usuarios activos en la entidad y la falta de conocimiento de cómo usar una computadora por parte de la mayoría de la población.

También se debe “2) ser capaz de buscar y encontrar fuentes informacionales; 3) ser capaz de ejecutar un proceso de búsqueda de información” (Stieben y Gastón, 2017, p.258), habilidades que tampoco se han desarrollado de manera generalizada, pues en la práctica la búsqueda de información en la Plataforma Nacional de Transparencia es complicada aún para nativos digitales, ya que se trata de un sistema complejo para el rastreo de información que las autoridades están obligadas a publicar.

Los autores además indican que se debe tener la capacidad de controlar y organizar la información obtenida, lo cual tampoco es posible pues los documentos publicados contienen términos técnicos o aspectos que no son comprensibles para una persona que, como en la mayoría de las comunidades indígenas, no terminó su educación básica; a esto hay que sumar que si la persona no habla español no tendrá la capacidad de organizar los datos que se les brinden.

Las tres capacidades finales, “5) ser capaz de construir conocimiento; 6) ser capaz de aplicar ese conocimiento y 7) ser capaz de usar la información sabiamente para beneficio de otros” (Stieben y Gastón, 2017, p.258), van de la mano con lo que autores como Peschard llaman el “valor social” de la información, que es el uso de ésta para mejorar el entorno en el que se vive.

Estas capacidades están en proceso de desarrollo y, en la mayoría de los casos, dicho “valor social” se logra por medio del acompañamiento que tengan las personas con organizaciones sociales y cómo éstas los pueden asesorar para el manejo de la información.

Es decir, podemos concluir que las comunidades indígenas del estado de Puebla no sólo tienen barreras sociales, tecnológicas y de conocimiento para poder ejercer su derecho de acceso a la información sino que además, se vive un problema de “pobreza informacional” y se tienen deficiencias generalizadas en las capacidades informacionales,

lo cual obstaculiza el que se solicite y acceda a la información en poder de las autoridades.

Esto nos lleva, parafraseando a Padrón Innamorato (2014), a que a pesar de que se tenga un marco jurídico sólido en materia de derecho de acceso a la información, esto tendrá poco efecto si no se combaten las barreras tecnológicas, sociales y económicas.

Pero para lograr estas capacidades no es necesario sólo enseñar a los ciudadanos cómo usar la computadora y acceder a los sistemas de transparencia, sino que éstos deben simplificarse, de modo que sean fácil su uso y navegación para cualquier persona sin importar su grado de conocimiento.

Las autoridades deben entender que no se trata sólo de publicar información en sus portales o responder solicitudes, sino que, en un sentido de verdadero gobierno abierto, que se ha vuelto una promesa recurrente en los últimos años, esta documentación debe tener un valor y utilidad social.

Al respecto, vale la pena mencionar que Puebla obtuvo la octava calificación más baja en la Métrica de Gobierno Abierto 2019 elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), al alcanzar 0.51, en una escala de 1.

Un punto que llama la atención del estudio, y que es importante rescatar para la presente investigación, es el resultado obtenido en el “Subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana”, el cual “mide la facilidad con la que la ciudadanía recibe información en posesión del sujeto obligado” (2019, p.44), para lo cual se analizaron los componentes acceso a la información y transparencia proactiva.

El primero de estos componentes está compuesto a su vez de las variables: completitud (*Sic*) -que las solicitudes de información se contesten de manera correcta y completa-, claridad -que el formato en el que se entregue la información sea fácil de leer y que tenga un lenguaje claro para el ciudadano- y, celeridad -que se refiere a la rapidez con la que se entrega la información a los ciudadanos-.

En este indicador, Puebla fue el estado peor evaluado a nivel nacional, pues sólo alcanzó una calificación de 0.30, mientras que el promedio nacional fue de 0.6; es más, Tabasco, que fue la segunda entidad peor evaluada, tuvo un puntaje de 0.44.

Al respecto, en el informe del CIDE se señala que Puebla, Tabasco y Colima fueron los estados “con mayor proporción de respuestas erróneas; es decir, respuestas que

aludían a un archivo adjunto inexistente, o cuyo hipervínculo de archivo adjunto no funcionaba y que, por lo tanto, recibieron 0 en las variables de completitud y claridad” (2019, p.45).

Un punto que abonó a la mala calificación de Puebla, se asienta en el informe, es que siete de los sujetos obligados evaluados, no contestaron ninguna de las solicitudes de información que fueron presentadas para la evaluación.

Todo esto nos lleva a parte de lo planteado por Hernández Arias (2018), en relación a que deberían hacerse ajustes en los mecanismos de acceso a la información para que estén al alcance de las comunidades indígenas, por medio de la traducción de leyes, e incluso la difusión en lenguas indígenas que se hablan en el estado, de información pública de oficio de manera proactiva y que sea de interés para este sector de la población.

Es decir, si bien el proceso de traducción a lenguas indígenas es complicado, las dependencias estatales podrían contar con un catálogo de programas, trámites, servicios y otra información de utilidad disponible en las siete lenguas que se hablan en el estado.

Esta información no sólo debería ser publicada en los portales de internet, sino que debería estar disponible de manera física en las unidades de transparencia de los ayuntamientos y en las presidencias auxiliares de las comunidades más marginadas, de modo que cualquier persona pueda revisarla y, en caso de no saber leer, pueda pedir apoyo.

Sin embargo, el panorama es poco alentador, pues a pesar de que se tiene en puerta el Plan Nacional de Socialización, el cual podría ser un primer ejercicio para atender la falta de capacidades para la búsqueda y obtención de información en las comunidades indígenas del estado de Puebla, el arranque de esta política será acotado.

El 24 de enero de 2019 el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) difundió un comunicado en el cual daba a conocer que, como parte de la definición de la ruta de implementación del Plan DAI, se decidió que en este primer año sólo se actuaría en cinco entidades de la república.

Sin embargo, fueron 20 los órganos garantes estatales que manifestaron su interés en participar en esta primera etapa del Plan DAI, los cuales fueron integrados a este ejercicio. El de Puebla no se manifestó.

De acuerdo con el Semáforo de Implementación 2019 del Plan DAI, actualizado a mayo de 2019, en los estados de Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas ya se habían instalado las Redes Locales de Socialización; además en Colima, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán se estaba en el proceso de conformación de estas redes.

También se debe tomar en consideración el impacto que podría tener en el desarrollo de estrategias de difusión del derecho de acceso a la información, el recorte presupuestal que tuvo el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAI PUE), que derivó en despido de personal al arranque de 2019.

De acuerdo con una nota de Alba Espejel, publicada en el periódico *El Popular* (2019), una de las primeras acciones que llevó a cabo Laura Marcela Carcaño al ser nombrada presidente del ITAI PUE fue despedir a ocho personas del área de verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Esto, justificó la comisionada presidente, debido a que el Congreso del Estado de Puebla no les autorizó el presupuesto de 22.5 millones de pesos que habían solicitado, y sólo se les etiquetaron 16.5 millones de pesos.

Este recorte tendrá un impacto directo en la difusión del derecho de acceso a la información pues, de acuerdo con la nota de Espejel, Carcaño indicó que como parte de los ajustes operativos “se prevé que ya no habrá capacitaciones en otros municipios para los sujetos obligados” (2019).

Lo anterior, implica que los representantes de los sujetos obligados que requieran capacitación tendrán que acudir directamente a las oficinas del instituto, para no gastar en los viáticos al interior del estado.

Además, el recorte que sufrió el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), también podría tener un impacto en las acciones de promoción del derecho de acceso a la información, ya que derivado de la reducción de alrededor de cinco mil

millones de pesos al presupuesto que habían estimado para sus actividades de 2019 se suspendió el levantamiento de 14 encuestas.

Dentro de éstas, se indica en una nota del portal *Animal Político* (2019), están la Encuesta Nacional de Uso de las Tecnologías de Información en los Hogares (ENDUTIH) y la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID).

Estas dos encuestas serían herramientas fundamentales para el diseño de acciones, programas o políticas para la difusión del derecho de acceso a la información, ya sea por parte de instituciones públicas o privadas, pero al suspenderse las mismas, se carecerá de datos actualizados que ayuden al mejor diseño de éstas.

Frente a este escenario, la participación de la sociedad civil toma mayor relevancia para la promoción del derecho de acceso a la información en las comunidades indígenas con proyectos como el de Cafis y Tochan Nuestra Casa A.C., o el de Transparencia para Tod@s, ya sea con el apoyo de las autoridades o no.

Por un lado, se pueden generar vinculaciones con organizaciones sociales, universidades, empresarios y otros sectores privados para el desarrollo conjunto de talleres en comunidades indígenas, en donde se les enseñe no sólo cómo buscar la información, sino cómo usarla.

Otra propuesta, en caso de contarse con el apoyo gubernamental, sería retomar el planteamiento original de Transparencia para Tod@s y aprovechar la red de bibliotecas públicas del estado de Puebla para que éstas sean módulos para la búsqueda de información.

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Cultura y Turismo del estado de Puebla, en respuesta a la solicitud de información 132418, al cierre de febrero de 2018 había 617 bibliotecas públicas en funcionamiento en la entidad, pero sólo 58 tienen acceso a internet, y de éstas, una no tiene computadora.

De las 57 bibliotecas con internet y computadoras sólo tres están en la capital, y las demás están distribuidas al interior del estado en municipios como Ayotoxco de Guerrero, Cuetzalan del Progreso, Huauchinango, Ixtacamaxtitlán, Hueytamalco, Zacatlán y Zautla, por mencionar algunos.

Si bien éstos no son de los municipios con mayor población indígena en el estado, están ubicados en zonas estratégicas, por lo que el instalar centros de capacitación y de accesibilidad en estas bibliotecas acercaría el derecho de acceso a la información a estas comunidades.

Incluso, desde la Universidad Iberoamericana Puebla, aprovechando los vínculos y proyectos con los que cuenta la institución, se pueden desarrollar iniciativas que ayuden a la promoción del derecho de acceso a la información, como la que se presenta en el documento apéndice número 7.

Sin embargo, la búsqueda de mecanismos para que las personas de comunidades indígenas puedan acceder a información pública y, con esto, mejorar en cierta medida sus condiciones de vida, es sólo una parte del ajuste general que se tiene que hacer en la estructura de gobierno y en la forma de diseñar, por parte de las autoridades, las políticas públicas y su contenido para resarcir el abandono, discriminación y rezago en el que se ha mantenido históricamente a esta población.

Acceder a la información será un paso importante, pero tiene que ir de la mano de un cambio estructural, el cual no se vislumbra en el corto plazo, ya que esto depende en gran medida de que haya voluntad política de los gobernantes, y si no la hay para cuestiones tan básicas como hacer pública la información que tienen en su poder, no la habrá para la ejecución de cambios profundos en la forma de gobernar.

## Referencias

- Aguilar, L. (2010). Introducción. En Aguilar, L. (Comp.). *Política Pública* (pp. 17-60). México: Grupo Editorial Siglo Veintiuno.
- Aguilar Carvallo, G. (2010). Derechos fundamentales-derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (127), 15-71. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex127/BMD000012701.pdf>
- Aguilar Cuevas, M. (1998). Las tres generaciones de los derechos humanos. Generaciones de los Derechos Humanos. *Derechos Humanos, órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*. (30) 93-102. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>
- Aguilar Rivera, J. (2015). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- AMEDI Capítulo Puebla. (2010). Posicionamiento a la opinión público. Recuperado de <https://amedipuebla.files.wordpress.com/2010/02/pronunciamento-autonomia-caip.pdf>
- Arellano Gault, D. y Blanco, F. (2016) *Políticas públicas y democracia*. México: INE.
- Asociación Interamericana de Defensa Ambiental (2017). Anexo Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México. Recuperado de [https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe\\_pueblos\\_indigenas\\_anexo\\_0.pdf](https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe_pueblos_indigenas_anexo_0.pdf)
- Asociación Interamericana de Defensa Ambiental (2017). Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México. Recuperado de [https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe\\_sobre\\_los\\_derechos\\_de\\_los\\_pueblos\\_indigenas\\_en\\_mexico\\_0\\_0.pdf](https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/informe_sobre_los_derechos_de_los_pueblos_indigenas_en_mexico_0_0.pdf)
- Ayuntamiento de Ixtepec. (2018). Respuesta a la solicitud de información 01085318.
- Blog de Moreno Valle (2010). “Cumpló mis compromisos o me voy”: Rafael Moreno Valle. Recuperado de <http://www.blogdemorenovalle.com/2010/06/cumpló-mis-compromisos-o-me-voy-rafael.html>
- Bobbio, N. (2013). *Democracia y Secreto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bonilla Núñez, S. (2017). Notas del planteamiento para la creación de un Plan Nacional Integral de Socialización del Derecho de Acceso a la Información Pública. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/365335395/Notas-del-planteamiento-para-crear-el-Plan-Nal-Integral-de-Socializacion-del-Derecho-de-Acceso-a-la-Informacion-Publica>

Bonilla Núñez, S. (7 de enero de 2019). Comunicación telefónica.

Buxadé Castelán, J. (13 de agosto de 2018). Comunicación personal.

Cabrera Capoltitan, P. (27 de septiembre de 2018). Comunicación personal.

Camacho, M. (5 de mayo de 2016). Congreso de Puebla aprobó la Ley de Transparencia sin ONG. *La Jornada de Oriente*. Recuperado de <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2016/05/04/sin-las-ong-congreso-aprueba-ley-de-transparencia-todo-se-hizo-en-una-semana-quezada/>

Carbonell, M. (2011). *Los derechos fundamentales en México*. México: Editorial Porrúa. UNAM. CNDH.

Carmona Tinoco, J. (2015). El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos. En Peschard Mariscal, J. (Coord.). *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. (pp. 33-77). México: INAI.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2008). Evaluación de las reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla aprobadas el 17 de julio de 2008. Recuperado de <http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/Proyecto%20de%20Evaluacion%20de%20Leyes%20Puebla%202008.pdf>

Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2010). Métrica de Transparencia. Recuperado de <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/Metrica%202010.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). Plataforma de Armonización Legislativa. Recuperado de <http://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion>

Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. (2005). 1er. informe anual de labores 2005. Recuperado de <https://itaipue.org.mx/portal/informes/caip1/informe2005.pdf>

Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2010). 6° Informe de Actividades 2010. Recuperado de <https://itaipue.org.mx/portal/informes/caip1/6tonformeCAIP.pdf>

Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2011). 7° Informe de Actividades 2011. Recuperado de <https://itaipue.org.mx/portal/informes/caip1/7informe.pdf>

Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2012). 1° Informe de Actividades. 2012 Recuperado de <https://itaipue.org.mx/portal/informes/caip2/Informedelabores1.pdf>

Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2016). 5° Informe de Actividades 2016. Recuperado de [https://itaipue.org.mx/portal/informes/caip2/INFORME\\_CAIP\\_2016.pdf](https://itaipue.org.mx/portal/informes/caip2/INFORME_CAIP_2016.pdf)

Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2017). Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México 2015. Estimaciones Nacionales y por Entidad Federativa. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239923/04-estimaciones-nacionales-por-entidad-federativa.pdf>

Congreso del Estado de Puebla. (2017). Decreto que crea el Organismo “Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto”. Recuperado de [http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/decretos/legislativos?task=callelement&format=raw&item\\_id=3970&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download](http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/decretos/legislativos?task=callelement&format=raw&item_id=3970&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download)

Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Índice de Rezago Social. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Actualizada al 15 de agosto de 2018. Recuperado de [http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local?task=callelement&format=raw&item\\_id=5112&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download](http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local?task=callelement&format=raw&item_id=5112&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualizada al 28 de agosto de 2018. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). Noviembre 1969, recuperada de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto. (s.f.). Material de consulta. <http://cetga.puebla.gob.mx/contenido/material-de-consulta>

- Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto. (2017a). Convenio de colaboración que celebran la Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto con el municipio de San Andrés Cholula. Recuperado de [http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/1197\\_1519423021\\_9ceb7b753\\_4c3ee419edb28aa90da4b6e.pdf](http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/1197_1519423021_9ceb7b753_4c3ee419edb28aa90da4b6e.pdf)
- Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto. (2017b). Convenio de colaboración que celebran la Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto con el municipio de Tepeaca. Recuperado de [http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/1197\\_1520362881\\_e2f68e51b\\_397ec07feb810899c084b37.pdf](http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/1197_1520362881_e2f68e51b_397ec07feb810899c084b37.pdf)
- Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto. (2018a). Convenio de colaboración que celebran la Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto con el municipio de Cuautlancingo. Recuperado de [http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/1197\\_1531181382\\_94983d549\\_9b2dcf96ac8a757ad597e17.pdf](http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/1197_1531181382_94983d549_9b2dcf96ac8a757ad597e17.pdf)
- Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto. (2018b). Reporte Solicitudes de acceso a la información de la PNT. Recuperado de <http://datos.puebla.gob.mx/dataset/solicitudes-acceso-informacion-pnt>
- Coria, Sergio R.; Pérez-Meza, M; Mendoza-Cortés, E; Martínez-Peláez, R. (2011). Brecha Digital y Pobreza Digital en el Estado de Oaxaca. *Conciencia Tecnológica*, (42), pp. 19-25.
- Correas, O. (2015). *Acerca de los derechos humanos. Apuntes para un ensayo*. México: Ediciones Coyoacán
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Claude Reyes y otros vs Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006*. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos humanos (2010). *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha Do Araguaia") vs Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010*. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf)
- Cossío, J. (2002). El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En Woischnik, J. (Dir). *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2002*. (305-332). Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/5594-1442-4-30.pdf>
- Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía, revista en Cultura de la Legalidad*. (8), pp. 37-53

David, S. (26 de abril de 2016a). A marchas forzadas sacarán nueva ley de transparencia. *Status Puebla*. Recuperado de <http://statuspuebla.com.mx/2016/04/26/a-marchas-forzadas-sacaran-nueva-ley-de-transparencia/>

David, S. (4 de mayo de 2016b). De panzazo aprueban nueva Ley de Transparencia. *Status Puebla*. Recuperado de <http://statuspuebla.com.mx/2016/05/04/de-panzazo-aprueban-nueva-ley-de-transparencia/>

Declaración de cierre de misión Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas Victoria Tauli-Corpuz (2017). Recuperado de [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/PPII\\_EndofMissionStatementSPA\\_FINAL.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/PPII_EndofMissionStatementSPA_FINAL.pdf)

Declaración de Gobierno Abierto. (2011). Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>

Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de la Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Declaratoria que emite el Honorable Congreso del Estado, por la que Declara aprobado el Decreto que reforma, la fracción VII del artículo 12 y el primer párrafo de la fracción II del artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Periódico Oficial del Estado, 23 de noviembre de 2016. Recuperado de [http://periodicooficial.puebla.gob.mx/Upload/T\\_5\\_23112016\\_C.pdf](http://periodicooficial.puebla.gob.mx/Upload/T_5_23112016_C.pdf)

Decreto de creación de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2002. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2304/5.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. Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007)

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. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=237901&pagina=2&seccion=1](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=237901&pagina=2&seccion=1)

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

Del Rosario Rodríguez, M. (2017). *Bloque de derechos humanos como parámetro de constitucionalidad y convencionalidad*. Ciudad de México, México: TEPJF.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; Relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf>

Espejel, A. (16 de enero de 2019). Despiden a trabajadores del ITAIP tras recorte a su presupuesto. *El Popular*. Recuperado de <https://www.elpopular.mx/2019/01/16/local/despiden-a-trabajadores-del-itaip-tras-recorte-a-su-presupuesto-197093>

Fabian, Christopher. (2017). Defending the rights of vulnerable children and youth through education: a focus on the role of self-teaching and play. Testimonio ante la Comisión de Derechos Humanos Tom Lantos. Recuperado de <https://humanrightscommission.house.gov/sites/humanrightscommission.house.gov/files/documents/Christopher%20Fabian%20testimony.pdf>

Flores Salgado, L. (2015). *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*. Recuperado de [http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/1378/Libro%20DIG%20-%20Temas%20actuales%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/1378/Libro%20DIG%20-%20Temas%20actuales%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf)

Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2014). Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. Recuperado de <http://idaim.org.mx/2014>

Gobierno del Estado de Puebla (24 de agosto de 2017). Tony Gali recibe traducción de la Constitución Política del Estado al náhuatl [Boletín]. Recuperado de <http://www.puebla.gob.mx/prensa-y-comunicacion/item/1413-tony-gali-recibe-traduccion-de-la-constitucion-politica-del-estado-al-nahuatl>

Gobierno del estado de Puebla. (2017b). Convenio general de colaboración que celebran el gobierno del estado y el ayuntamiento de Puebla. Recuperado de [http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820\\_1531923693\\_f21ab3ce9ec29539a5f569c56d8806aa.pdf](http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820_1531923693_f21ab3ce9ec29539a5f569c56d8806aa.pdf)

Gobierno de la República. (s.f.). Portal Puntos México Conectado. Recuperado de <http://www.pmc.gob.mx/dudas>

Gobierno de la República (s.f.). Portal del Programa México Conectado. Recuperado de <http://www.mexicoconectado.gob.mx>

Gobierno de la República (2013). Estrategia Digital Nacional. Recuperado de [https://framework-gb.cdn.gob.mx/data/institutos/edn/Estrategia Digital Nacional.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/data/institutos/edn/Estrategia%20Digital%20Nacional.pdf)

González Arreola, A. (2017). *Gobierno Abierto*. México: INAI.

Hernández Arias, N. (24 de agosto de 2018). Comunicación Personales

Hernández Chávez, M., Álvarez Enríquez, J. (2015). *La transparencia y el derecho de acceso a la información en México*. México: Tirant Lo Blanch

Herrera García, A. (2015). *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación jurisprudencial*. DF, México: CNDH.

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México. 28 de junio de 2018. A/HRC/39/17/Add.2. Recuperado de [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf)

Iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Periódico Oficial del Estado, 10 de junio de 2010.

Iniciativa de Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en Materia de Derechos Humanos y Sistema Penitenciario. 22 de enero de 2018. Disponible en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=23287](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=23287)

Iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Puebla, de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, de la Ley Estatal de Salud y de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social. 16 de julio de 2018. Recuperado de [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=24597](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=24597)

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla. (2017). Informe 2017 de Labores. Recuperado de <https://itaipue.org.mx/portal/informes/itaipue/2017-informe01-01.pdf>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla. (2018a). Evaluación del Programa Presupuestario 2018. Recuperado de <https://itaipue.org.mx/hipervinculos/planeacion/programatica/2018/3trim.pdf>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Estado de Puebla. (2018b). Plataforma Nacional de Transparencia, Art. 77, fracción VIII Remuneración bruta y neta

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018c). Informe de verificación respecto a la publicación de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados. Recuperado de [https://www.itaipue.org.mx/portal/intranet/verificacion/3/estadisticas/Padron de Sujetos Obligados.pdf](https://www.itaipue.org.mx/portal/intranet/verificacion/3/estadisticas/Padron_de_Sujetos_Obligados.pdf)

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla. (2018d). Oficio ITAIPUE-PLENO-161/2018. Recuperado de <https://www.itaipue.org.mx/portal/intranet/verificacion/3/215.pdf>

Instituto Estatal de Educación para Adultos. (2018). Convenio marco de colaboración que celebran el Instituto Estatal de Educación para Adultos y la Secretaría General de Gobierno. Recuperado de [http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820\\_1524847422\\_74926dac5fa10e3552fe41b58e59ecb2.pdf](http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820_1524847422_74926dac5fa10e3552fe41b58e59ecb2.pdf)

Instituto Nacional Electoral. (2015). Acuerdo INE/CG925/2015. Recuperado de <https://www.ieepuebla.org.mx/2016/planos/INE2015/INE-CG925-2015.pdf>

Instituto Nacional Electoral. (2017a). Acuerdo INE/CG59/2017. Recuperado de [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92303/C\\_Gext201703-15-ap-7\\_NFQzTwl.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92303/C_Gext201703-15-ap-7_NFQzTwl.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Instituto Nacional Electoral. (2017b). Acuerdo INE/CG326/2017. Recuperado de [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93395/C\\_G1ex201707-20-ap-2-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93395/C_G1ex201707-20-ap-2-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Principales resultados de la Encuesta Intercensal Puebla 2015. Recuperado de [internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079864.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079864.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2017/>

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (s.f.). Sistema de Información de Instituciones del Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas. Recuperado de <http://siip.inali.gob.mx/>

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (2012). Convenio general de colaboración INALI.C.B.8.1/010/2012. Recuperado de <http://inicio.inai.org.mx/ConveniosInstDocs/013-2012%20Instituto%20Ncaional%20de%20Lenguas%20Indigenas.pdf>

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (2018). Respuesta a solicitud de información 113110000118

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (s.f.). Reporte de municipios y fechas realizadas. Caravana por la Transparencia y la Privacidad. Recuperado de <http://eventos.inai.org.mx/caravana/index.php/cdrealizadas>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2017). CONV-CONCERTACIÓN-PROSEDE-03/2017. Recuperado de <http://inicio.inai.org.mx/ConveniosInstDocs/CONV-28-2017%20Centro%20de%20Analisi%20Formacion%20e%20Iniciativa%20Social.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018a). Respuesta a solicitud de información 0673800002218

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018b). Convenio de Concertación CONV-CONCERTACIÓN-PROSEDE 006/2018. Recuperado de <http://inicio.inai.org.mx/doc/DGAJ/LGTA70FXXXIII/2018/CONV-19-2018%20CNCU.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018c). Respuesta a solicitud de información 0673800169718

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018d). Respuesta a solicitud de información 0673800169818

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018e). Propuesta de política pública titulada Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. Recuperado de [https://docs.google.com/document/d/1EGnPcJumbUzT9Q4L4AWEs2OCBciSBsZ4UHR\\_RrsoVgc/edit](https://docs.google.com/document/d/1EGnPcJumbUzT9Q4L4AWEs2OCBciSBsZ4UHR_RrsoVgc/edit)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018f). Proyecto Piloto del Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (Plan DAI) en el Estado de Nayarit. Recuperado de [https://docs.google.com/document/d/1-iJVnXKHjebVy\\_9Ce8k8i9dC\\_6vFDb0J8PUH1udnxtw/edit](https://docs.google.com/document/d/1-iJVnXKHjebVy_9Ce8k8i9dC_6vFDb0J8PUH1udnxtw/edit)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2018g). Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana, INAI 2018. Reporte de resultados. Recuperado de [http://inicio.inai.org.mx/Estudios/inai\\_parametro\\_201\\_v7.pdf](http://inicio.inai.org.mx/Estudios/inai_parametro_201_v7.pdf)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2019a). Comunicado INAI/012/19. Recuperado de <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-012-19.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales. (2019b). Semáforo de Implementación 2019, Plan DAI. Recuperado de <http://proyectos.inai.org.mx/plandai/index.php/implementacion>

Juárez Galindo, I. (17 de julio de 2008). Sin dar autonomía a la CAIP, PRI aprueba reforma en transparencia. *La Jornada de Oriente*. Recuperado de <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2008/07/17/puebla/pol102.php>

Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de Puebla, 24 de enero de 2011. Recuperado de <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-derechos-cultura-y-desarrollo-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas-del-estado-de-puebla-2>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado, Puebla, Puebla, 16 de agosto de 2004.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado, 18 de julio de 2008.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado, Puebla, Puebla, 4 de mayo de 2016.

López Ayllón, S. (2005). Derecho a la información y democracia. Balance de una transición inconclusa. En Solís Lereee, B. (coord.) *Retos y Perspectivas de la comunicación en el marco de la Reforma del Estado*. (pp.43-92). México: Fundación Konrad Adenauer.

López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En Esquivel, G., Ibarra Palafox, F. y Salazar Ugarte, P. (coord.) *Cien ensayos por el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 2*. (pp. 277-296). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Ciencias Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez.

- Luna Pla, I. (2012). Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades. *Transparencia y Privacidad*. 2. pp.42-63  
Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/316464914\\_Pobreza\\_informacional\\_y\\_el\\_derecho\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica\\_Un\\_problema\\_de\\_capacidades](https://www.researchgate.net/publication/316464914_Pobreza_informacional_y_el_derecho_de_acceso_a_la_informacion_publica_Un_problema_de_capacidades)
- Luna Pla, I. (2013). Empoderamiento pro-desarrollo humano con información pública. *Derecho Comparado de la Información*. (21), 69-100. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/viewFile/33242/30206>
- Medellín Urquiaga, X. y Fierro Ferráez, A. (2015). *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿existe un cambio de paradigma?* CNDH, D.F., México.
- Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En Ackerman, J. (Coordinador) *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. (pp. 240-262). Toluca, Estado de México: Grupo Editorial Siglo XXI.
- Mondragón, J. (2010). El uso de la lengua indígena y la educación. Del integracionismo estatal a las alternativas indígenas. En Masferrer, E., Mondragón, J., y Vences, G. (Coords). *Los Pueblos indígenas de Puebla. Atlas etnográfico*. (pp. 217-259). Puebla, México: Gobierno del Estado de Puebla e INAH.
- Montemayor Romo de Vivar, C. (2002) *La unificación conceptual de los derechos humanos*. México: Editorial Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM.
- Montoya Zamora, R. y Carreón Gallegos, R. (2015). El tránsito conceptual de los derechos en el Poder Judicial de la Federación de México. De las garantías individuales a los derechos fundamentales. En Montoya Zamora, R. y Carreón Gallegos, R. (coord.) *Derechos Humanos: su evolución en México en el siglo XXI*. (pp. 45-62). Coahuila, México: Tribunal Electoral del Estado de Durango y Editorial Laguna.
- Organización de Estados Americanos. (2009). *Resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09). Acceso a la Información Pública. Fortalecimiento de la Democracia*. Recuperada de [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2514\\_XXXIX-O-09.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2514_XXXIX-O-09.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (2010). *Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10). Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*. Recuperada de [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf)
- Organización de Estados Americanos. (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>.

- Orozco Henríquez, J. (2015). El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano. En Peschard Mariscal, J. (Coord.). *A 10 años del derecho de acceso a información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. (pp. 17-32). México: INAI. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/A%2010%20A%C3%91OS%20DEL%20DE RECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20EN%20M%C3%89XICO.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Padrón Innamorato, M. (2014). Disponibilidad y acceso a la tecnología como una aproximación para el estudio del fenómeno de acceso a la información y su relación con la pobreza en México. En Luna Pla, Issa (Coord.). *Estudios aplicados sobre la libertad de expresión y el derecho a la información*. (pp. 55-81). México: Universidad Autónoma de México.
- Palma Cano, I., y León Pérez, A. (2016). Información y democracia. El derecho de acceso a la información y los retos para el ejercicio ciudadano. *Argumentos*, 29(82), pp. 243-258. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59551331011>
- Pastrana Moreno, O. (12 de diciembre de 2018). Comunicación telefónica.
- Peschard, J. (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. Ciudad de México, México: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado de <http://gobabierto.mx/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>
- Puente de a Mora, X. (2017). *Reforma en Materia de Transparencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Quintana Roldán, C. y Sabido Peniche, N. (2016). *Derechos Humanos*. México: Porrúa.
- Ramírez García, H. y Padilla Yabur, P. (2011). *Derechos Humanos*. México: Oxford University Press.
- Rangel Rodríguez, S. (5 de agosto de 2008). Las reformas a la Ley Estatal de Transparencia. Lo bueno, lo malo y lo feo. *Periódico Síntesis*. Recuperado de <https://itaipue.org.mx/articulos/2008/0805srr.html>
- Redacción Animal Político. (24 de enero de 2019). El Inegi cancela o suspende 14 encuestas al no obtener los recursos que pidió para 2019. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2019/01/recorte-presupuesto-inegi-cancela-proyectos/>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Recuperado de <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 9/12. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%20da%20edicion.pdf>.

Rodriguez, S. (2017). ¿Cuáles son los derechos humanos de tercera generación?. Recuperado de <https://eacnur.org/blog/derechos-humanos-tercera-generacion/>

Ruiz, R. (29 de abril de 2010). Héctor Alonso, prepotencia opositora. *E-consulta*. Recuperado de <http://archivo.e-consulta.com/blogs/corte/?m=201004>

Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). Sentencia del expediente SCM-JDC-87/2018. Recuperado de <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0087-2018.pdf>

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). Sentencia del expediente SUP-RAP-758/2015. Recuperado de <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2015-12-02/sup-rap-0758-2015.pdf>

Salazar Rebolledo, G. (2016). La solidez de cristal: la importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información. *Foro Internacional*, 56(3), p. 684-723. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59947016006>.

Salazar Ugarte, P. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República: México

Sánchez Pérez, E. (15 de agosto de 2018). Comunicación Personal.

Sandoval Centeno, A. (12 de septiembre de 2018). Comunicación Personal

Sandoval Centeno, A. (17 de septiembre de 2018). Comunicación personal

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2017). Tabla con sitios con conectividad a internet (México Conectado). Recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/infraestructura-de-telecomunicaciones/resource/85e63072-fbcf-4e4c-9609-2c0c2c392d83>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2018). Respuesta a la solicitud de información 0000900222818

Secretaría de Cultura y Turismo de Puebla. (2018). Respuesta a la solicitud de información 132418

Secretaría de Desarrollo Social federal. (2017). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2017, Puebla Cuetzalan del Progreso. Recuperado de [http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Puebla\\_043.pdf](http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Puebla_043.pdf)

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Puebla (2017). Reporte estadístico de indicadores. Descargado de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla. (2017). Indicadores de sus objetivos y resultados 2015-2017. Recuperado de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla. (2018). Indicadores de sus objetivos y resultados 2018. Recuperado de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla. (s.f.). Dirección de Educación Indígena. Recuperado de <http://educacionindigenapuebla.blogspot.com/>

Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla. (2018a). Remuneración bruta y neta. Recuperado de la Plataforma Nacional de Transparencia

Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla. (2018b). Objetivos y Metas Institucionales. Recuperado de la Plataforma Nacional de Transparencia

Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla. (2018c). Respuesta a la solicitud de información 01238518

Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla. (2018d). Resultados de adjudicaciones, invitaciones y licitaciones. Recuperado de la Plataforma Nacional de Transparencia

Secretaría General de Gobierno. (2018e). Convenio marco de colaboración que celebran la Secretaría General de Gobierno, el Poder Judicial del Estado de Puebla, la Fiscalía General del Estado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Comisión Ejecutiva para la Actualización y Modernización de la Procuración y Administración de Justicia. Recuperado de [http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820\\_1524847384\\_e70a2957dd5500f887c6041d2ebbffa7.pdf](http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820_1524847384_e70a2957dd5500f887c6041d2ebbffa7.pdf)

- Secretaría General de Gobierno. (2018f). Convenio marco de colaboración que celebran la Secretaría General de Gobierno y la Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto. Recuperado de [http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820\\_1524847467\\_c1afd127f76\\_483bab2f42424aa542e05.pdf](http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/820_1524847467_c1afd127f76_483bab2f42424aa542e05.pdf)
- Sistema Nacional de Transparencia. (2018). Presupuesto de los Organismos garantes de las entidades federativas. Recuperado de [http://snt.org.mx/images/sitiosinteres/presupuestosog/presupuesto\\_og\\_2003\\_2018.doc](http://snt.org.mx/images/sitiosinteres/presupuestosog/presupuesto_og_2003_2018.doc)
- Sorondo, F. (1998). Los derechos humanos a través de la historia. Cuadernos para docentes, 3. (p.10-18) Recuperado de <https://archivohistorico2serpaj.files.wordpress.com/2016/05/serpaj-uruguay-educacion-3b3n-y-derechos-humanos-cuadernos-para-docentes-no-3-marzo-1988.pdf>
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). Las políticas de las políticas públicas. *Política y Gobierno*. 13(2), pp. 393-416
- Stieben, I., y Gastón, L. (2017). El enfoque de las capacidades, la capacidad de búsqueda de información y el autoaprendizaje. *Ciencia, Docencia y Tecnología*. 28(54). Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/cdyt/n54/n54a10.pdf>
- Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas. (2018). Portal de internet. Recuperado de <http://sapi.gob.mx>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). Acción de inconstitucionalidad 99/2008. Recuperada de [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2008/19/2\\_101780\\_104.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2008/19/2_101780_104.doc)
- Tesis: P./J.54/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, junio 2008, controversia constitucional, (jurisprudencia (Constitucional)).
- Thompson, K. (2009). Hacia una teoría sobre la pobreza de información: un modelo tripartito para el acceso a la información. *Hélice: Revista Venezolana de Ciencias de la Información*. 1(2), pp.1-16. Recuperado de [http://www.cidtec.luz.edu.ve/images/stories/helice/v1n2/articulos/hacia\\_una\\_teor%C3%ADa\\_sobre\\_la\\_pobreza\\_de\\_informacion.pdf](http://www.cidtec.luz.edu.ve/images/stories/helice/v1n2/articulos/hacia_una_teor%C3%ADa_sobre_la_pobreza_de_informacion.pdf)
- Travieso, J., y Planella, J. (2008). La alfabetización digital como factor de inclusión social: una mirada crítica. *Uocpapers*. (6) Recuperado de [http://femrecerca.cat/jordi\\_planella/files/travieso\\_planella.pdf](http://femrecerca.cat/jordi_planella/files/travieso_planella.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). Jurisprudencia 37/2015 <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=37/2015&tpoBusqueda=S&sWord=37/2015>

UNICEF (s.f). Magic Box Information Poverty. Recuperado de <http://unicefstories.org/magicbox/infopoverty/>

Valenzuela Mendoza, R., y Bojórquez Pereznieta, J. (2016). Modelos de implementación del gobierno abierto en México. En Luna Pla, I., Bojórquez Pereznieta, J. (Coords.). *Gobierno abierto y el valor de la información pública*. (pp. 113-137). México: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Zamora Grant, J. (2012). Análisis del cambio de denominación del Capítulo I del Título Primero y del artículo 1o. De la reforma constitucional sobre derechos humanos y su impacto en materia del debido proceso. *Revista Derechos Humanos México*, 7(19), p.77-107

## Apéndice 1. Respuesta INALI solicitud 1131100000118

**CULTURA**  
SECRETARÍA DE CULTURA



**INALI**  
INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS

DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y ENLACE  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA  
MÉXICO, D.F. A 23 DE ENERO DE 2017

### A quien corresponda:

En atención a la solicitud recibida con número de folio 1131100000118, que a la letra dice:

**Solicito se me informen las acciones que se han implementado desde 2012 a la fecha, desglosado por año, en el marco del convenio de colaboración que se firmó entre el INALI y el entonces IFAI, que tiene como objetivo la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas a la promoción del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales para los hablantes de las diferentes lenguas indígenas nacionales.**

**Además pido se me informe:**

**a. Cuantos eventos de divulgación, capacitación, discusión y análisis que se han implementado en comunidades indígenas. Pido se detallen las fechas de cada una de las actividades que se han ejecutado desde la firma del convenio, en dónde se llevaron a cabo, cuál fue el objetivo de cada actividad y el número de asistentes.**

**b. Cuántos materiales de divulgación de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas se han generado. Pido se detallen, desde la fecha de la firma de convenio a la fecha, qué materiales se han impreso, en qué idiomas, cuántos ejemplares de han impreso por cada material, de qué forma se distribuyeron y en qué municipios o comunidades.**

**También pido se me proporcionen las versiones digitales de los informes periódicos generados por la Comisión Técnica en la que se registren los avances del cumplimiento del convenio.**

Le informo lo siguiente, la Subdirección de Enlace y Concertación, llevó a cabo las siguientes acciones, en el marco del Convenio de Colaboración INALI.C.B.8.1/010/2012:

Año	Acciones
2012	<ul style="list-style-type: none"><li>Firma del Convenio de Colaboración con el IFAI, con número INALI.C.B.8.1/010/2012</li></ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"><li>Traducción de Cápsulas Informativas sobre Acceso a la Información a nueve lenguas indígenas: maya, náhuatl de la Huasteca, otomí del Valle del Mezquital, pima del norte, purépecha, tarahumara del oeste, tepehuano del norte, tseltal y tsotsil.</li></ul>

Privada del Relox No. 16 "A" piso 5, Col. Chimalistac, Del. Álvaro Obregón, México D.F. 01070 Tel. (55) 50 04 21 22



	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del IFAI en el 2do. Congreso de Jóvenes Hablantes de Lenguas Indígenas con un taller lúdico sobre el derecho de acceso a la información.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del IFAI con un stand informativo en la celebración del Día Internacional de la Lengua Materna 2014.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del INAI en el Tercer Encuentro de Jóvenes Hablantes de Lenguas Indígenas con un taller lúdico sobre el derecho de acceso a la información.</li> <li>Traducción de los folletos de acceso a la información, protección de datos personales y juegos de loterías, serpientes y escaleras y Memoramas, a 11 lenguas indígenas.</li> <li>Participación del INALI con un stand informativo en la Fiesta de la Verdad, llevada a cabo en Oaxaca, Oaxaca en el mes de agosto.</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del INALI con el taller de sensibilización sobre Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas dirigido a Personal del Centro de Atención a la Sociedad del INAI</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoría para que el INAI dé respuesta a solicitudes de información en lengua náhuatl.</li> </ul>

Respecto al inicio a) de la solicitud de información, le comento que se han llevado a cabo las siguientes actividades de divulgación y capacitación, las cuales se encuentran mencionadas, también en el cuadro anterior:

Año	Actividad	Lugar	Objetivo	No. de asistentes
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del IFAI en el 2do. Congreso de Jóvenes Hablantes de Lenguas Indígenas con un taller lúdico sobre el derecho de acceso a la información.</li> </ul>	Oaxtepec, Morelos	Brindar información de manera lúdica y significativa a los jóvenes universitarios hablantes de lenguas indígenas para que ejerzan el derecho a la información en su propia lengua.	400
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del IFAI con un stand informativo en la celebración del Día Internacional de la Lengua Materna 2014.</li> </ul>	Cuauhtémoc, Chihuahua	Dar a conocer a los asistentes del DILM 2014, los servicios que brinda el IFAI a la ciudadanía, así como la importancia del ejercicio del derecho a la información.	800
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del IFAI en el Tercer Encuentro de Jóvenes Hablantes de Lenguas Indígenas, en el espacio denominado "Malacateando", con un taller lúdico sobre el derecho de acceso a la</li> </ul>	Atlixco, Puebla	Acercar a los jóvenes universitarios hablantes de lenguas indígenas los servicios que el INAI ofrece para promover el ejercicio efectivo del derecho a la información en su propia	381

	información.		lengua.	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del INALI con un stand informativo en la Fiesta de la Verdad, llevada a cabo en Oaxaca, Oaxaca en el mes de agosto.</li> </ul>	Oaxaca, Oaxaca	Dar a conocer a los participantes los servicios y acciones que el INALI realiza para promover el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.	5,000
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación del INALI con el taller de sensibilización sobre Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas dirigido a Personal del Centro de Atención a la Sociedad del INAI</li> </ul>	Ciudad de México	Dar a conocer la importancia de la diversidad cultural y lingüística de México, el número de lenguas indígenas nacionales que se hablan en nuestro país, entre los servidores públicos.	30

Con relación al inciso b) de dicha solicitud, informo que de conformidad con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en el *Artículo 14, inciso i)*, el INALI tiene como atribución actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia.

De tal manera que el INALI, asesoró al INAI para la traducción de materiales informativos sobre el derecho a la información, de acuerdo al siguiente cuadro:

Año	Acciones	Lenguas
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traducción de Cápsulas Informativas sobre Acceso a la Información a nueve lenguas indígenas.</li> </ul>	maya, náhuatl de la Huasteca, otomí del Valle del Mezquital, pima del norte, purépecha, tarahumara del oeste, tepehuano del norte, tseltal y tsotsil.
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traducción de los folletos de acceso a la información, protección de datos personales y juegos de loterías, serpientes y escaleras y Memoramas, a 11 lenguas indígenas.</li> </ul>	maya, mayo, mixteco del oeste de la costa, náhuatl de la Huasteca, otomí del Valle del Mezquital, purépecha, tarahumara del norte, tseltal, tsotsil, zapoteco de la planicie costera y zapoteco de Valles
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoría para que el INAI dé respuesta a solicitudes de información en lengua náhuatl.</li> </ul>	náhuatl de la Huasteca

Es preciso comentar que el INALI, de acuerdo a su competencia, asesoró el proceso de traducción de los materiales informativos y/o de divulgación, mientras que la edición, publicación y distribución de dichos materiales fue realizada por el IFAI, ahora INAI, por ser sobre temas en materia de Transparencia y Acceso a la Información.

Finalmente, con relación al último punto de la solicitud, es preciso comentar que de manera trimestral el INALI informa al Consejo Nacional sobre las actividades realizadas por cada Dirección del Instituto, siendo este nuestro máximo Órgano de Gobierno. Dichos informes se encuentran publicados en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, no obstante se a continuación le proporciono la liga a los informes para pronta referencia: <https://we.tl/qmzirD1m3q>

Asimismo, le adjunto el oficio INALI.C.A.5.1/001/2018, en el cual se hace saber la sustitución de los funcionarios públicos que formaban parte de la Comisión de Seguimiento, toda vez que estos ya no se encuentran en dichos cargos.

#### **Anexo 1**

Por último y de acuerdo con la normatividad aplicable, usted cuenta con quince días hábiles siguientes a la notificación de la presente respuesta para interponer por sí mismo o por medio de un representante, de manera directa o por medios electrónicos un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de conformidad con lo estipulado en el Artículo 142 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública.

**Área responsable de la información:**  
Subdirección de Enlace y Concertación  
**Servidor público responsable:**  
Lic. Ana Laura Cárdenas Cuevas  
Subdirectora de Enlace y Concertación

ATENTAMENTE



Mtro. José Rogelio Hermenegildo García  
Titular de la Unidad de Transparencia  
y Director de Comunicación Social y Enlace

JRHG/RZR/MCVF

## Apéndice 2. Respuesta INAI solicitud 067380002218



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

### INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

SECRETARÍA EJECUTIVA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/18/18

**Asunto:** Se emite respuesta a solicitud de información 067380002218

Ciudad de México, a 25 de enero de 2018

#### UNIDAD DE TRANSPARENCIA INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES P R E S E N T E

Con fundamento en los artículos 2, 3, 5, 6 y demás aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), y en relación a la solicitud de acceso a la información con número de folio 067380002218, recibida en la Unidad de Transparencia de este Instituto, y remitida a la Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad, en la que se requiere lo siguiente:

*Solicito se me informen las acciones que se han implementado desde 2012 a la fecha, desglosado por año, en el marco del convenio de colaboración que se firmó entre el INALI y el entonces IFAI, que tiene como objetivo la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas a la promoción del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales para los hablantes de las diferentes lenguas indígenas nacionales. Además pido se me informe:*

- a. Cuantos eventos de divulgación, capacitación, discusión y análisis que se han implementado en comunidades indígenas. Pido se detallen las fechas de cada una de las actividades que se han ejecutado desde la firma del convenio, en dónde se llevaron a cabo, cuál fue el objetivo de cada actividad y el número de asistentes.*
- b. Cuántos materiales de divulgación de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas se han generado. Pido se detallen, desde la fecha de la firma de convenio a la fecha, qué materiales se han impreso, en qué idiomas, cuántos ejemplares de han impreso por cada material, de qué forma se distribuyeron y en qué municipios o comunidades.*

*También pido se me proporcionen las versiones digitales de los informes periódicos generados por la Comisión Técnica en la que se registren los avances del cumplimiento del convenio. (sic.)*

Con fecha 10 de agosto de 2012, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) firmaron un convenio general de colaboración para llevar el conocimiento del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales a la población mexicana hablante de lenguas indígenas nacionales. En el convenio en comento, los firmantes se comprometieron a implementar estrategias que promovieran la igualdad de

condiciones para el ejercicio de dichos derechos, y a desarrollar mecanismos para atender solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales formuladas en alguna variante de lengua indígena.

Al respecto, en el ámbito de las atribuciones conferidas a la Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad (DGPVS) a mi cargo, y en relación al apartado de su solicitud que señala *Solicito se me informen las acciones que se han implementado desde 2012 a la fecha, desglosado por año, en el marco del convenio de colaboración que se firmó entre el INALI y el entonces IFAI, que tiene como objetivo la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas a la promoción del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales para los hablantes de las diferentes lenguas indígenas nacionales*, le informo que las acciones llevadas a cabo en el marco del convenio señalado, son las siguientes:

No. de acción	Acciones dirigidas a la promoción de los derechos	Descripción	Año
1	Carteles en lenguas indígenas	Diseño y distribución de carteles en distintas lenguas indígenas que hablan sobre los derechos fundamentales: acceso a la información pública, protección de datos personales, acceso a la justicia, a no ser discriminados, y el derecho a votar y ser votados, entre otros. Los carteles elaborados en coordinación con el INALI se adjuntan a esta repuesta, pero también pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica (en la pestaña <i>Carteles en lenguas indígenas</i> ): <a href="http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Publicaciones.aspx">http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Publicaciones.aspx</a> .	2012
2	Taller de traducción en lenguas indígenas y realización de spots de radio.	En coordinación con el Instituto Chihuahuense de Cultura y el INALI se realizó un taller de traducción para la elaboración de 9 spots radiofónicos sobre el DAI en las siguientes lenguas indígenas: Maya, Náhuatl de la Huasteca, Otomí del Valle del Mezquital, Purépecha, Pima del norte, Tarahumara del oeste, Tepehuano del norte, Tsetsal y Tsotsil. Los spots se pautaron del --8 de abril al 8 de septiembre-- con tres impactos diarios, transmitidos a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI). Dicho sistema incluye las emisoras: XEPET, XENKA, XEXPUJ, XEANT, XECARH, XEZON, XECTZ, XETUMI, XEPUR, XETAR, XEVFS y XECOPA. En el mismo año se realizaron dos talleres de sensibilización sobre el derecho de acceso a la información en el marco del XII Aniversario de la Universidad Autónoma Indígena de México (UAIM) y el <i>3er Festival Intercultural de Nidos de Lenguas Indígenas, Mujer, cimienta de nuestras tradiciones, UAIM-CDI-INALI 2013</i> , dirigido a los alumnos de dicha universidad.	2013
3	"Rally multilingüe y pluricultural"	Del 3 al 6 de septiembre de 2013 el INALI invitó al IFAI, por primera ocasión, al 2º Congreso Nacional de Jóvenes Hablantes de Lenguas Indígenas "Rally multilingüe y	2013

		pluricultural" que se desarrolló en Oaxtepec, Morelos. El IFAI participó en el Conversatorio entre jóvenes hablantes de lenguas indígenas y dependencias del gobierno federal. En un auditorio con alrededor de 400 asistentes se explicó en 10 minutos qué es y para qué sirve el IFAI. También se participó en el Rally multilingüe y pluricultural, en el que se contó con una "estación" en la que se utilizó una presentación sobre el DAI y se implementó una actividad dinámica con 20 preguntas relativas al tema y 10 retos (Reto IFAI).	
4	Día Internacional de la Lengua Materna 2014, <i>Lenguas Indígenas Nacionales en riesgo de desaparición.</i>	El INALI invitó al entonces IFAI al evento de conmemoración del Día Internacional de la Lengua Materna 2014, <i>Lenguas Indígenas Nacionales en riesgo de desaparición.</i> El entonces IFAI participó con un stand en Creel, Chihuahua, donde se distribuyeron materiales de difusión sobre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.	2014
5	Día Internacional de la Lengua Materna 2015.	En 2015, el INALI invitó al INAI al evento de conmemoración del Día Internacional de la Lengua Materna 2015, llevado a cabo el 21 de febrero de 2015 en Papanltla, Veracruz, en donde se reflexionó sobre el eje estratégico <i>normalización de la escritura</i> , en esta edición se participó con un stand de publicaciones y la transmisión de los 9 spots en lengua indígena durante el evento, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas, CDI. También en 2015 se impartió un taller de sensibilización sobre el derecho de acceso a la información a integrantes de las radiodifusoras pertenecientes al Sistema de Radiodifusoras Culturales indígenas en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas, CDI.	2015
6	Trípticos sobre los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales	Se tradujo material informativo en nueve (9) lenguas indígenas, se diseñó un folleto informativo sobre acceso a la información, y un folleto sobre protección de datos personales; ambos se tradujeron a las lenguas indígenas: zapoteco, mixteco y náhuatl. También se grabó un video en cuatro (4) lenguas para facilitar la transmisión del contenido de los derechos a personas de origen indígena. Este material fue utilizado a partir del 11 de agosto de 2015, a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, y forma parte, a partir de entonces, del material de promoción del derecho de acceso a la información pública para poblaciones indígenas, mismo que se adjunta a la presente respuesta.	2015

7	Taller sobre el derecho de acceso a la información.	Taller sobre derecho de acceso a la información dirigido a integrantes del sistema de radiodifusoras culturales indígenas (SRCI), convocadas por la CDI-INAI, llevado a cabo el 9 de febrero de 2015	2015
8	Vídeo sobre el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en lenguas indígenas	Se realizó un vídeo para promover los dos derechos tutelados por el INAI en las siguientes lenguas: chinatenco del sureste, mixteco del este, mixteco de la costa norte y náhuatl.	2015
9	3ª y 4ª Expo de los Pueblos indígenas	El Instituto participó con un stand en la 3ª y 4ª Expo de los Pueblos indígenas, organizadas por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), del 16 al 19 de junio de 2016, y del 18 al 22 de noviembre de 2016 durante la cual se brindó asesoría sobre los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, además de que se distribuyeron publicaciones del Instituto.	2016
10	Vinculación entre el Centro de Atención a la Sociedad y el INAI	Se llevó a cabo una reunión el 21 de junio de 2016 entre personal del INAI y la Directora del Centro de Atención a la Sociedad del INAI. Posteriormente, en la sesión del 12 de julio se añadió el Director General de Promoción y Vinculación con la Sociedad; como resultado de estos diálogos se propuso una revisión del convenio con el objetivo de evaluar su pertinente actualización. Asimismo, se sugirió al INAI utilizar el "Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas" (PANITLI), con la finalidad de consultar a traductores certificados que apoyen en colaboración con personal del CAS elaboren traducciones de asesorías a consultas recibidas por usuarios en lenguas indígenas.	2016
11	Taller de náhuatl	El INAI impartió un curso de Náhuatl a 20 personas del CAS y diverso personal de la Secretaría General, con el objeto de que el personal que proporciona asesorías a los ciudadanos cuente con un conocimiento básico de la lengua que permita conocer las necesidades de las personas cuya comunicación sea a través de esta lengua.	2017

Con respecto al requerimiento a. *Cuantos eventos de divulgación, capacitación, discusión y análisis que se han implementado en comunidades indígenas. Pido se detallen las fechas de cada una de las actividades que se han ejecutado desde la firma del convenio, en dónde se llevaron a cabo, cuál fue el objetivo de cada actividad y el número de asistentes, le comento que la DGPVS ha realizado los siguientes eventos, adicionales a los ya mencionados en el primer apartado:*

Evento	Fecha	Objetivo	Sede	Asistentes
La Fiesta de la Verdad en el Marco	22 y 23 de agosto 2015	Promover el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de	Jardín El Pañuelito, Oaxaca, Oaxaca.	4000

del Día Internacional de los Pueblos Indígenas.		protección de datos personales entre ciudadanos de habla y cultura indígena en Oaxaca.		
Jornada cívica por el Derecho de Acceso a la Información Pública en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.	26 de abril de 2017	En la primera Jornada se abordó cómo las organizaciones civiles vinculadas a los temas de derechos de las mujeres, acceso a la justicia y erradicación de la violencia contra las mujeres, instrumentan el DAI como una herramienta que fortalece sus labores de incidencia, educación, investigación, litigio, entre otras.	Centro Cultural el Carmen, San Cristóbal de las Casas, Chiapas.	58
Jornada por el Derecho de Acceso a la Información Pública en Oaxaca, Oaxaca.	28 de junio de 2017	El proyecto es un espacio de análisis sobre la importancia del derecho de acceso a la información (DAI) como un derecho transversal que fortalece la defensa y exigibilidad de otros derechos humanos, y contribuye al goce de derechos de grupos de población en situación de vulnerabilidad. En la segunda Jornada realizada en la Ciudad de Oaxaca se abordó cómo las organizaciones civiles vinculadas al tema de salud, instrumentan el DAI como una herramienta que fortalece sus labores de incidencia, educación, investigación, litigio, entre otras.	Plaza de la Danza, Oaxaca, Oaxaca.	67

De la misma forma, y con fundamento en el principio de máxima publicidad, le comento que la DGPVS impulsó desde 2015 el Programa de Sensibilización de Derechos (PROSEDE), a través del cual organizaciones de la sociedad civil seleccionadas implementaron proyectos dirigidos a comunidades indígenas; la organización **Asociación Mexicana de Derecho a la Información A.C. (AMEDI)**, implementó el proyecto "Capacitación de comunicadores de medios comunitarios e indígenas" sobre el derecho de acceso a la información pública y sobre el derecho de protección de datos personales; la organización **Comunicación para el Desarrollo Comunitario A.C. (Comunica)**, implementó el proyecto "Promoción del derecho a saber en colonias populares del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero" sobre el derecho de acceso a la información; y la organización **Guerrero Transparente A.C.** implementó el proyecto "Capacitación en el uso de acceso a la información para fortalecer liderazgos locales en comunidades rurales de tres regiones de Guerrero" sobre transparencia y uso del derecho de acceso a la información pública.

Posteriormente, en el marco de PROSEDE 2016, la organización **Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes, A.C.** desarrolló el proyecto "Jóvenes promotores del derecho a saber en comunidades tsotsiles del municipio de Chenalhó en Chiapas" sobre la promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública con jóvenes mayas tsotsiles de bachilleratos y comunidades del municipio de Chenalhó, Chiapas; la organización **Asociación Mexicana de Derecho a la Información A.C. (AMEDI)**, desarrolla el proyecto "Capacitación de comunicadores de medios comunitarios e indígenas" sobre el derecho de acceso a la información pública y sobre el derecho de protección de

datos personales; y la organización **Comunicación para el Desarrollo Comunitario A.C. (Comunica)**, desarrolla el proyecto de continuidad "Promoción y fortalecimiento del derecho a saber en colonias populares y comunidades rurales de los municipios de Acapulco de Juárez y Ayutla de los Libres, Guerrero" sobre la promoción del desarrollo humano y social por medio de proyectos que, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información y/o de protección de datos personales, contribuyan al logro de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en general y en particular de aquella en situación de vulnerabilidad.

Durante PROSEDE 2017, la organización **Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes, A.C.** implementó el proyecto "Niñas, niños y jóvenes promotores del Derecho a Saber. Prácticas de ciudadanía comunitaria en municipios tsotsiles de Los Altos de Chiapas", en el que se promovió la importancia del derecho a saber en diversos municipios de los Altos de Chiapas; la organización **Salud Integral para la Mujer A.C.** llevó a cabo el proyecto "Empoderando a mujeres rurales, semiurbanas e indígenas en el derecho de acceso a la información y protección de datos personales" con el que capacitaron a mujeres en las herramientas para acceder a la información pública; también la organización **Asociación Mexicana de Derecho a la Información A.C. (AMEDI)** puso en práctica el proyecto "Capacitación y sensibilización a comunicadores de medios comunitarios e indígenas" para impulsar que los comunicadores comunitarios asuman un papel estratégico en la difusión del derecho de acceso a la información pública; y por último, la organización **Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción A.C.** implementó el proyecto "El derecho de acceso a la información y los pueblos indígenas de Oaxaca" para fortalecer la rendición de cuentas y transparencia de los recursos de la comunidad.

Por otro lado, con respecto a su petición sobre *b. Cuántos materiales de divulgación de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas se han generado. Pido se detallen, desde la fecha de la firma de convenio a la fecha, qué materiales se han impreso, en qué idiomas, cuántos ejemplares de han impreso por cada material, de qué forma se distribuyeron y en qué municipios o comunidades.*, le comento que desde la realización del convenio a la fecha se han generado los siguientes materiales:

<b>Material de divulgación</b>	<b>Idioma (Lengua en la que se tradujeron)</b>	<b>Distribución</b>
Carteles en lenguas indígenas	Maya, Náhuatl, Zapoteco, Purépecha, Tsotsil, Mexicano de Guerrero, Chinanteco, Tlapaneco, Cuicateco.	La distribución realizada se adjunta a esta respuesta.
Trípticos en lenguas indígenas	Maya, Mayo, Mixteco del este de la costa, Nahuatl de la Huasteca, Otomí del Valle del Mezquital, Purépecha, Tarahumara del norte, Tseltal, Tsotsil, Zapoteco la planicie costera y Zapoteco valles del norte central	Se imprimieron en papel bond y se distribuyeron en <i>La Fiesta de la Verdad en el Marco del Día Internacional de los Pueblos Indígenas</i> .
Spots en 9 lenguas indígenas	Maya, Náhuatl huasteca, otomí del valle del mezquital, pima del norte,	Los spots se pautaron del ---8 de abril al 8 de septiembre--- con tres impactos diarios, transmitidos a través del

	purépecha, tarahumara del oeste, tepehuano del norte, tseltal y tsotsil.	Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI). Dicho sistema incluye las emisoras: XEPET, XENKA, XEXPUJ, XEANT, XECARH, XEZON, XECTZ, XETUMI, XEPUR, XETAR, XEVFS y XECOPA.
Video sobre el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en lenguas indígenas	Se realizó un video para promover los dos derechos tutelados por el INAI en las siguientes lenguas: chinatenco del sureste, mixteco del este, mixteco de la costa norte y náhuatl.	Se utilizó para difundir los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales durante la Fiesta de la Verdad en Oaxaca.

Finalmente, respecto al apartado *También pido se me proporcionen las versiones digitales de los informes periódicos generados por la Comisión Técnica en la que se registren los avances del cumplimiento del convenio*, le comento que después de una búsqueda exhaustiva no se encontraron los informes mencionados en los archivos de esta unidad administrativa. No obstante, en fechas recientes se acordó designar a nuevos integrantes de la Comisión Técnica, quienes asumirán la responsabilidad de "informar periódicamente de los resultados a las PARTES".

Cabe señalar que el peso de los archivos que se anexan a esta respuesta asciende a **246 megabytes**, lo cual sobrepasa la capacidad del sistema electrónico de atención a las solicitudes para su envío en medio electrónico, por tanto, se ofrecen en un disco compacto, previo pago de derechos por la reproducción de la información, con fundamento en el artículo 145, fracción I de la LFTAIP.

No habiendo más que informar, le recuerdo que para el caso específico de esta respuesta, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, en su artículo 147, que el solicitante podrá interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, por sí mismo o a través de un representante, un recurso de revisión ante el INAI. El artículo 148 de la Ley en comento establece las causales de procedencia del Recurso de revisión:

- I. La clasificación de la información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- IV. La entrega de información incompleta;
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley;
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;
- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;
- X. La falta de trámite a una solicitud;
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;
- XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o
- XIII. La orientación a un trámite específico.

Por último, se sugiere informarle al particular que en caso de que requiera información adicional, tiene alguna duda sobre el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, o desea presentar un recurso de revisión ante el Instituto, podrá llamar a nuestro número gratuito 01 800 TEL INAI (01 800 835 4324). También puede acudir a nuestro Centro de Atención a la Sociedad del INAI, ubicado en Av. Insurgentes Sur 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco, Del. Coyoacán, C.P. 04530, Ciudad de México, o escribirnos a los correos electrónicos [unidad.enlace@inai.org.mx](mailto:unidad.enlace@inai.org.mx) y [atencion@inai.org.mx](mailto:atencion@inai.org.mx), donde con mucho gusto le atenderemos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento, con la finalidad de que se haga llegar la respuesta correspondiente al solicitante en tiempo y forma.

**ATENTAMENTE**



**LIC. CRISTÓBAL ROBLES LÓPEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE PROMOCIÓN Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD**

## Apéndice 3. Respuesta INAI solicitud 0673800169718



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y  
VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/454/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información  
0673800169718.

Ciudad de México a 05 de septiembre de 2018

**UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

Con fundamento en los artículos 2, 3, 5, 6 y demás aplicables de la LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LFTAIP), y en relación a la solicitud de acceso a la información con número de folio **0673800169718**, recibida en la Unidad de Transparencia de este Instituto, y remitida a la Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad, en la que se requiere lo siguiente:

*Pido se me informe (1) cuántas Caravanas por la Transparencia se han llevado a cabo en el estado de Puebla de 2014 a la fecha. Pido se me proporcione el (2) listado de las caravanas y (3) por cada una de éstas detallar la fecha en la que se llevó a cabo, el o los municipios en los que se tuvieron actividades, (4) cuál fue el objetivo de la caravana y (5) qué actividades se realizaron, y (6) cuántas personas participaron.*

Al respecto, y en el ámbito de las atribuciones conferidas a esta Dirección General, y considerando el proyecto que se encuentra llevando a cabo denominado "Caravana por la Transparencia y la Privacidad" (Caravana); se responde puntualmente a cada una de sus preguntas relacionadas con las llevadas a cabo en el estado de Puebla:

***(1) cuántas Caravanas por la Transparencia se han llevado a cabo en el estado de Puebla de 2014 a la fecha.***

En dicha Entidad, se han llevado a cabo dos Caravanas, una en el periodo del 4 al 8 de octubre del 2017, y la otra en el presente ejercicio del 9 al 13 de julio.

***(2) Pido se me proporcione el listado de las caravanas y (3) por cada una de éstas detallar la fecha en la que se llevó a cabo, el o los municipios en los que se tuvieron actividades (...) (6) cuántas personas participaron.***

Al efecto, se hace de su conocimiento que el proyecto de la Caravana inició en 2017, por lo que no se cuenta con información de años anteriores.

En la siguiente tabla, se proporciona la información por ejercicio, en la que se contempla el nombre del estado de la República (dentro de los cuales se encuentra Puebla), las



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES

COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y  
VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/454/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información  
0673800169718.

fechas y los municipios en los que se llevaron a cabo actividades, así como el número de personas que participaron: <sup>1</sup>

**2017**

Estado	Fechas	Municipio	Cuántas personas participaron
Aguascalientes	11, 12 y 13 de mayo	Aguascalientes	81
Baja California Sur	18, 19 y 20 de mayo	La Paz	104
Baja California	18, 19 y 20 de mayo	Mexicali	101
Campeche	25, 26 y 27 de mayo	Campeche	110
Colima	01, 02 y 03 de junio	Colima	110
Chiapas	08, 09 y 10 de junio	Tuxtla Gutiérrez	135
Coahuila	15, 16 y 17 de junio	Saltillo	105
México	22, 23 y 24 junio	Toluca	22
Jalisco	6, 7 y 8 de julio	Guadalajara	61
Tlaxcala	13, 14 y 15 de julio	Tlaxcala	49
Hidalgo	17, 18 y 19 de agosto	Pachuca	103
Querétaro	24, 25 y 26 de agosto	Querétaro	88
Guanajuato	31 de agosto 01 y 02 de septiembre	León	83
San Luis Potosí	07, 08 y 09 de septiembre	San Luis Potosí	123
Morelos	14, 15 y 16 de septiembre	Cuernavaca	101

<sup>1</sup> Se proporcionan datos hasta la Caravana llevada a cabo por el estado de Oaxaca. No se cuenta aún con los datos de Chiapas, cuyo recorrido se llevará a cabo del 3 al 7 de septiembre.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/454/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información 0673800169718.

Chihuahua	28, 29 y 30 de septiembre	Chihuahua	95
Puebla	5, 6 y 7 de octubre	Puebla	100
Durango	12, 13 y 14 de octubre	Durango	88
Nuevo León	19, 20 y 21 de octubre	Monterrey	165
Oaxaca	26, 27 y 28 de octubre	Oaxaca	113
Quintana Roo	16, 17 y 18 de noviembre	Chetumal	390
Sonora	23, 24 y 25 de noviembre	Hermosillo	58
Tabasco	30 noviembre 01 y 02 de diciembre	Villahermosa	84
Yucatán	07, 08 y 09 de diciembre	Mérida	225
Zacatecas	14, 15 y 16 de diciembre	Zacatecas	154

2018

No.	Estado	Fechas	Municipios	Cuántas personas participaron
1	San Luis Potosí	8 al 12 de mayo	Aquismón, Tancanhuitz, Xilitla, Matlapa y TAmazunchale	253
2	Hidalgo	21 al 25 de mayo	Huazalingo, Yahualica, Huejutla de Reyes y Atlapexco,	272



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES

COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y  
VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/454/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información  
0673800169718.

3	Estado de México	4 al 8 de junio	San Felipe del Progreso y Temoaya	349
4	Guerrero	18 al 22 de junio	Tlapa de Comonfor, Xalputláhuac, Atlixnac y Chilapa de Álvarez	410
5	Puebla	9 al 13 de julio	Ahuacatlán, Cuetzalan del Progreso, Zacapoaxtla y Atempan	249
6	Veracruz	6 al 10 de agosto	Tantoyuca, Chicontepec de tejada, Ixhuatlan de Madero y Papantla	510
7	Oaxaca	20 al 24 de agosto	Zongolica, Veracruz, San Juan Bautista, Tuxtepec, San Juan Guichicovi y Juchitán de Zaragoza	483

**(4) cuál fue el objetivo de la caravana**

En el año 2017 el objetivo de la Caravana principalmente consistió en allegarle a la población de las distintas entidades federativas, no solo información que les permitiría conocer las funciones del Instituto, sino también, se pretendía que sus habitantes conocieran la forma de obtener información que pudiera serles útil para tomar decisiones informadas, asimismo, conocer aquellos procedimientos que la Ley contenía para que pudieran proteger sus datos personales, todo ello en búsqueda de una mejor calidad de vida.

Para el 2018, el INAI a través del Módulo itinerante del Centro de Atención a la Sociedad (MiCAS), tiene el objetivo de llevar la Caravana a las cabeceras de los 30 municipios del país conformados por población indígena, con la finalidad de dar a conocer los servicios que otorga el INAI a través de este Centro y brindar atención y asesorías presencial sobre

Página 4 de 6



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES

COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y  
VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/454/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información  
0673800169718.

el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

Con ello, se busca que el INAI rompa paradigmas existentes relacionados con el servicio público, visualizando en todo momento un acercamiento directo con la población e identificando sus necesidades atendiendo su entorno, asimismo, se busca dar a conocer a las personas que ellos son los dueños de la información gubernamental, no así quienes ejercen los cargos, por lo que se pretende empoderar a la población mediante el conocimiento y ejercicio de sus derechos, fortaleciendo con ello nuestro estado democrático.

**(5) qué actividades se realizaron**

En coordinación con las autoridades de las Alcaldías, de sus unidades de transparencia, de los organismos garantes de la transparencia y protección de datos personales de las Entidades federativas que se han visitado, y en algunos casos con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de traductores, se otorgaron servicios de orientación y asesoría a las personas sobre:

- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- El ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) al tratamiento de datos personales, en posesión de los sujetos obligados y responsables.
- Consultas de información pública de los sujetos obligados por medio del SIPOT.
- Las atribuciones, funciones, qué es y que hace el INAI.
- La promoción del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

Es preciso señalar que la información relacionada con el tema de su interés, podrá encontrarla en el micrositio de la Caravana en:

<http://eventos.inai.org.mx/caravana/>



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES

COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y  
VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/454/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información  
0673800169718.

Es preciso referir que para cualquier duda o aclaración sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, ponemos a su disposición el número del TEL-INAÍ 01800 835 43 24 o bien puede acudir a nuestro Centro de Atención a la Sociedad, ubicado en Avenida Insurgentes Sur No. 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco; Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530 donde le atenderemos de lunes a jueves de 9 a 18 horas y viernes de 9 a 15 horas. Asimismo, ponemos a su disposición el correo [atencion@inai.org.mx](mailto:atencion@inai.org.mx)

No habiendo más que informar, le recuerdo que, para el caso específico de esta respuesta, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, en su artículo 147, que el solicitante podrá interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, por sí mismo o a través de un representante, un recurso de revisión ante el INAI. El artículo 148 de la Ley en comento establece las causales de procedencia del Recurso de revisión:

- I. La clasificación de la información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- IV. La entrega de información incompleta;
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley;
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;
- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;
- X. La falta de trámite a una solicitud;
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;
- XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o
- XIII. La orientación a un trámite específico.

Lo anterior, se hace de su conocimiento, con la finalidad de que se haga llegar la respuesta correspondiente al solicitante en tiempo y forma.

**ATENTAMENTE**

**LIC. CRISTÓBAL ROBLES LÓPEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE PROMOCIÓN Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD**

## Apéndice 4. Respuesta INAI solicitud 0673800169818



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

### INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

COORDINACIÓN EJECUTIVA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/461/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información 0673800169818.

Ciudad de México a 07 de septiembre de 2018

#### UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

Con fundamento en los artículos 2, 3, 5, 6 y demás aplicables de la LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LFTAIP), y en relación a la solicitud de acceso a la información con número de folio **0673800169818**, recibida en la Unidad de Transparencia de este Instituto, y remitida a la Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad, en la que se requiere lo siguiente:

*Pido se me brinde información con respecto a la Caravana por la Transparencia que se llevó a cabo el 11 y 12 de julio en los municipios de Cuetzalan y Zacapoaxtla del estado de Puebla.*

*Pido se me informe (1) cuántas personas participaron en cada una de estas caravanas, (2) qué actividades se realizaron, qué cursos, talleres o pláticas se les dio a las personas que acudieron, (3) cuáles fueron algunas de las preguntas o dudas planteadas por los participantes, etc.*

Al respecto, y en el ámbito de las atribuciones conferidas a esta Dirección General, y considerando el proyecto que se encuentra llevando a cabo denominado "Caravana por la Transparencia y la Privacidad" (Caravana); se responde puntualmente a cada una de sus preguntas:

#### **(1) cuántas personas participaron en cada una de estas caravanas.**

En los municipios que se refieren en su solicitud, se ha llevado a cabo una Caravana, la cual se realizó en el presente ejercicio del 9 al 13 de julio.

Las personas que participaron son:

Total de personas que recibieron asesoría personalizada en los municipios de interés	Total de servidores públicos del INAI que brindaron asesorías en los municipios de interés
Cuetzalan del Progreso 53	Cuetzalan del Progreso 3
Zacapoaxtla 51	Zacapoaxtla 3

Página 1 de 3



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES

COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y  
VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

OFICIO: INAI/SE/DGPVS/461/18

Asunto: Se emite respuesta a solicitud de información  
0673800169818.

***(2) qué actividades se realizaron, qué cursos, talleres o pláticas se les dio a las personas que acudieron,***

En todas las Caravanas, en coordinación con las autoridades de las Alcaldías, de sus unidades de transparencia, de los organismos garantes de la transparencia y protección de datos personales de las Entidades federativas que se han visitado, y en algunos casos con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de traductores, se otorgan servicios de orientación y asesoría a las personas sobre:

- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- El ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) al tratamiento de datos personales, en posesión de los sujetos obligados y responsables.
- Consultas de información pública de los sujetos obligados por medio del SIPOT.
- Las atribuciones, funciones, qué es y que hace el INAI.
- La promoción del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

***(3) cuáles fueron algunas de las preguntas o dudas planteadas por los participantes, etc***

Principalmente los participantes solicitaron información sobre las atribuciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los servicios del Centro de Atención a la Sociedad (CAS), asimismo, información para ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Es preciso señalar que la información relacionada con el tema de su interés, podrá encontrarla en el micrositio de la Caravana en:

<http://eventos.inai.org.mx/caravana/>



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES**

**COORDINACIÓN EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN Y  
VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD**

**OFICIO: INAI/SE/DGPVS/461/18**

**Asunto:** Se emite respuesta a solicitud de información  
0673800169818.

Para cualquier duda o aclaración sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, ponemos a su disposición el número del TEL-INAI 01800 835 43 24 o bien puede acudir a nuestro Centro de Atención a la Sociedad, ubicado en Avenida Insurgentes Sur No. 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco; Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530 donde le atenderemos de lunes a jueves de 9 a 18 horas y viernes de 9 a 15 horas. Asimismo, ponemos a su disposición el correo [atencion@inai.org.mx](mailto:atencion@inai.org.mx)

No habiendo más que informar, le recuerdo que, para el caso específico de esta respuesta, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, en su artículo 147, que el solicitante podrá interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, por sí mismo o a través de un representante, un recurso de revisión ante el INAI. El artículo 148 de la Ley en comento establece las causales de procedencia del Recurso de revisión:

- I. La clasificación de la información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- IV. La entrega de información incompleta;
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley;
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;
- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;
- X. La falta de trámite a una solicitud;
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;
- XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o
- XIII. La orientación a un trámite específico.

Lo anterior, se hace de su conocimiento, con la finalidad de que se haga llegar la respuesta correspondiente al solicitante en tiempo y forma.

**ATENTAMENTE**

**LIC. CRISTÓBAL ROBLES LÓPEZ  
DIRECTOR GENERAL DE PROMOCIÓN Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD**

Página 3 de 3

## Apéndice 5. Respuesta Secretaría General de Gobierno solicitud 01238518



### SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Folio de la solicitud INFOMEX: **01238518**

Estimada solicitante:

En atención a su requerimiento dirigido a esta Secretaría General de Gobierno, en la que se describe lo siguiente:

*"Solicito se informe el presupuesto asignado en 2017 a la Subsecretaría de Asuntos Indígenas así como el total de recursos ejercidos por esta subsecretaría.*

*Además, pido se me informe cuánto fue el presupuesto etiquetado para la Subsecretaría en 2018, y cuánto ha ejercido.*

*Pido se me proporcionen los reportes trimestrales de gastos de la subsecretaría correspondientes a 2017 y 2018.*

*Pido además se me proporcionen los reportes de los indicadores de resultados de la subsecretaría correspondientes a 2017 y 2018.*

*También solicito se me proporcione un listado de los funcionarios públicos que laboran en la subsecretaría, detallando sus cargos."*

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 2, fracción I, 12, fracción VI, y 156, fracción IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, por lo que respecta a esta Secretaría General de Gobierno, se informa lo siguiente:

*"Solicito se informe el presupuesto asignado en 2017 a la Subsecretaría de Asuntos Indígenas así como el total de recursos ejercidos por esta subsecretaría..."*

Sobre el particular, informo a usted que la unidad administrativa de la Secretaría General de Gobierno encargada del desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas se denomina "Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas", la cual tuvo un presupuesto asignado y ejercido en el ejercicio fiscal 2017 por la cantidad de \$3,595,453.58.

*"...Además, pido se me informe cuánto fue el presupuesto etiquetado para la Subsecretaría en 2018, y cuánto ha ejercido..."*



El presupuesto asignado (etiquetado) para el ejercicio fiscal 2018 por la Ley de Egresos del Estado de Puebla en vigor para dicha Subsecretaría, fue por la cantidad de \$9,596,647.00 y tiene un presupuesto ejercido con corte al 08 de octubre del año en curso, de \$11,852,877.26 (presenta variación entre lo autorizado y ejercido, debido a movimientos presupuestarios en los rubros de ampliaciones y reducciones).

*"...Pido se me proporcionen los reportes trimestrales de gastos de la subsecretaría correspondientes a 2017 y 2018..."*

Por lo que respecta a los "reportes trimestrales de gastos", se informa que previa búsqueda, minuciosa, detallada y exhaustiva en los registros contables de esta Dirección, la Secretaría General de Gobierno, no genera información trimestral específica en el rubro o concepto denominado "reporte de gastos", no obstante, en mérito de asistir la presente solicitud se le comparte la siguiente información:

**Presupuesto asignado a la Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas, Ejercicio Fiscal 2018**

**Reporte Trimestral generado por Capítulo de Gasto**

Capítulo	Concepto	Ejercido 1er trim	Ejercido 2do trim	Ejercido 3er trim
1000	Servicios Personales	1,151,006.21	897,735.51	1,007,349.84
2000	Materiales y Suministros	-	6,874.70	2,597.00
3000	Servicios Generales	31,605.62	59,083.76	221,127.10
4000	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	-	8,474,000.00	-

**Total:** 1,182,611.83 9,437,693.97 1,231,073.94

**Presupuesto asignado a la Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas, Ejercicio Fiscal 2017**

**Reporte Trimestral generado por Capítulo de Gasto (Recurso asignado a partir del mes de octubre de 2017)**

Capítulo	Concepto	Ejercido 1er trim	Ejercido 2do trim	Ejercido 3er trim
1000	Servicios Personales	-	-	1,467,733.99
2000	Materiales y Suministros	-	-	45,423.33
3000	Servicios Generales	-	-	1,082,296.26



SECRETARÍA  
GENERAL  
DE GOBIERNO  
GOBIERNO DE PROGRESO

4000	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	-	-	1,000,000.00
------	--	---	---	--------------

Total: - - 3,595,453.58

*"...Pido además se me proporcionen los reportes de los indicadores de resultados de la subsecretaría correspondientes a 2017 y 2018..."*

Referente a los reportes de los indicadores de resultados de la "Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas" correspondientes al año 2017, se adjunta los reportes emitidos por el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Desempeño (SIMIDE) y el reporte del Sistema Estatal de Evaluación (SEE); referente al ejercicio 2018, aun no se cuenta con el reporte del SIMIDE toda vez que los indicadores se encuentran calendarizados de manera anual, por lo que únicamente se adjunta el reporte del SEE correspondiente al segundo trimestre.

*"...También solicito se me proporcione un listado de los funcionarios públicos que laboran en la subsecretaría, detallando sus cargos."*

<http://transparencia.puebla.gob.mx>

Elegir:

Dependencias / Secretaría General de Gobierno / Periodo\*: Información 2018 / Artículo\*: Art. 77 - Los sujetos obligados deberán publicar, difundir y mantener actualizada y accesible en sus sitios web... / Formato\*: Seleccione... Fracción VIII - Remuneración Bruta y Neta/ Realizar Consulta.

Ahí encontrará la información requerida del personal adscrito a esta Secretaría, incluyendo a la Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas.

Asimismo, se hace de su conocimiento que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 142; así como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, en sus artículos 16 fracción V, y 169, establecen lo concerniente al recurso de revisión ante el organismo garante estatal, o ante ésta Unidad de Transparencia.

Atentamente

Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, Puebla, octubre 31, 2018  
Unidad de Transparencia de la Secretaría General de Gobierno

## Apéndice 6. Respuesta Ayuntamiento de Ixtepec solicitud 01085318

### MUNICIPIO DE IXTEPEC, PUEBLA

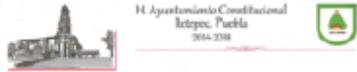
### SOLICITUD INFOMEX N° 01085318

Solicito se me informe cuántas solicitudes de información ha recibido el ayuntamiento en los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

				
<b>MUNICIPIO DE IXTEPEC, PUEBLA</b>				
<b>NUMERO DE SOLICITUDES INFOMEX</b>				
<b>AÑOS</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Solicitudes en Enero	N/A	N/A	N/A	1
Solicitudes en Febrero	N/A	N/A	N/A	0
Solicitudes en Marzo	N/A	N/A	N/A	1
Solicitudes en Abril	N/A	N/A	N/A	0
Solicitudes en Mayo	N/A	N/A	N/A	1
Solicitudes en Junio	N/A	N/A	N/A	4
Solicitudes en Julio	N/A	N/A	N/A	1
Solicitudes en Agosto	N/A	N/A	N/A	3
Solicitudes en Septiembre	N/A	N/A	N/A	
Solicitudes en Octubre	N/A	N/A	N/A	
Solicitudes en Noviembre	N/A	N/A	N/A	
Solicitudes en Diciembre	N/A	N/A	N/A	

También pido se me informe, por año (2015, 2016, 2017 y 2018), cuáles son las secretarías o áreas de la administración municipal con más solicitudes de información

- Las solicitudes no van dirigidas a un área en específico, por lo que leyendo la petición se determina a que área corresponde.

				
<b>MUNICIPIO DE IXTEPEC, PUEBLA</b>				
<b>ÁREAS CON SOLICITUDES DE INFORMACIÓN</b>				
<b>ÁREA</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Contraloría	N/A	N/A	N/A	2
Secretaría general	N/A	N/A	N/A	3
Tesorería	N/A	N/A	N/A	
Dirección de obras	N/A	N/A	N/A	2
Sindicatura	N/A	N/A	N/A	
Unidad de transparencia	N/A	N/A	N/A	3
Educación y cultura	N/A	N/A	N/A	
Seguridad pública	N/A	N/A	N/A	1

Pido se detalle además, por año (2015, 2016, 2017 y 2018), cuántas fueron presentadas por internet, cuántas por escrito y cuántas de manera oral.

				
<b>MUNICIPIO DE IXTEPEC, PUEBLA</b>				
<b>FORMA EN LA QUE FUERON PRESENTADAS LAS SOLICITUDES</b>				
<b>FORMA DE PRESENTACIÓN</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
INTERNET	N/A	N/A	N/A	11
ESCRITO	N/A	N/A	N/A	0
ORAL	N/A	N/A	N/A	0

Además, pido se me informe, por año (2015, 2016, 2017 y 2018), cuántas solicitudes de información se presentaron en español y cuántas en alguna lengua indígena.

				
<b>MUNICIPIO DE IXTEPEC, PUEBLA</b>				
<b>LENGUA EN LA QUE SE PRESENTARON LAS SOLICITUDES</b>				
<b>LENGUA</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Español	N/A	N/A	N/A	11
Lengua indígena	N/A	N/A	N/A	N/A

## **Apéndice 7**

### **Propuesta de talleres de promoción del Derecho de Acceso a la Información desde la Universidad Iberoamericana**

#### **Propuesta**

Poner en marcha talleres de promoción y ejercicio del derecho de acceso a la información pública en comunidades marginadas del estado de Puebla.

#### **Actores involucrados**

Universidad Iberoamericana Puebla a través del Observatorio de Transparencia con los Ojos Abiertos, Transparencia para Tod@s, el ITAIPUE y comunidades del estado de Puebla.

#### **Justificación**

La información es fundamental para cambiar la realidad de las personas, en particular de aquellas que viven en comunidades marginadas, pues con ésta se pueden obtener herramientas para exigir a las autoridades acciones concretas de atención o dar seguimiento a los programas ejecutados en determinadas demarcaciones.

Por esta razón, es importante, desde la filosofía jesuita de *promoción de la justicia*, buscar mecanismos para empoderar a grupos vulnerables, a fin de poder incidir en un cambio real en su entorno.

#### **Fundamentación**

Desde 2011, la Universidad Iberoamericana Puebla cuenta con el Observatorio de Transparencia Con los Ojos Abiertos, el cual tiene la misión de formar “ciudadanos críticos que conocen sus derechos y obligaciones, y participan en la toma de decisiones en el ámbito local y nacional”.

Si bien esta formación se ha enfocado más al ámbito universitario, con talleres a los jóvenes que colaboran en el Observatorio y a otros alumnos de la universidad, se pueden aprovechar los recursos humanos y materiales con que se cuentan para ampliar el alcance a personas externas de la institución.

El Observatorio funciona, principalmente, con estudiantes que realizan su servicio social, quienes elaboran solicitudes de información y notas periodísticas, y revisan los portales de transparencia de las diferentes instituciones públicas.

Esto, vinculado con la propuesta hecha por Transparencia para Tod@s dentro del Plan Integral de Socialización del DAI, de recurrir a jóvenes que realicen su servicio social para que funjan como “gestores” del derecho de acceso a la información, genera un área de oportunidad importante.

Como se describió en páginas anteriores, dentro de este plan se incluye la formación de “gestores”, es decir personas que se encargarían de capacitar a ciudadanos en materia de derecho de acceso a la información y transparencia, así como asesorarlos para el seguimiento de sus solicitudes, presentación de recursos de revisión y aprovechamiento de la información.

Si bien en la propuesta Bonilla Núñez (2019) explicó que los gestores podrían ser capacitados por los órganos garantes, en caso de no lograrse una vinculación con el ITAIPUE, esto podría omitirse para la presente propuesta y más bien aprovechar la vinculación con Transparencia para Tod@s.

## **Pilotaje**

Realizar un taller en Casa Ibero, que es el centro comunitario de la universidad ubicado en Valle del Paraíso, en el sur de la ciudad de Puebla.

## **Etapas**

### *Vinculación externa*

Firmar un acuerdo de colaboración entre la Universidad Iberoamericana Puebla con Transparencia para Tod@s y, de ser posible, con el ITAIPUE, a fin de diseñar una estrategia de capacitación de los colaboradores del Observatorio Con los Ojos Abiertos, en materia de promoción del derecho de acceso a la información.

La idea es que la capacitación se dé las veces que sean necesarias cuando se renueven los participantes del proyecto, por lo que se buscaría sólo el diseño de ésta y la definición de contenidos que se le impartirían a los jóvenes, lo cual quedaría a cargo

de la persona responsable del Observatorio, con la posibilidad de buscar apoyo de las instituciones participantes.

Además, de este convenio surgiría el temario y la estructuración de los talleres que se impartirán en las comunidades.

### *Registro del Servicio Social*

La persona responsable del Observatorio buscaría un acercamiento con el área de Servicio Social de la universidad para plantear este nuevo proyecto que quedaría inscrito dentro del propio Observatorio, de modo que se abran, de inicio, dos plazas en la modalidad interdisciplinaria, para los talleres de promoción.

Esta modalidad implica que el servicio social de los jóvenes no se mide con base en las horas presenciales que hagan sino por el cumplimiento de un proyecto en específico el cual deberá lograrse en un semestre.

De este modo, sin afectar las labores del Observatorio, manteniendo a los jóvenes que colaboran en las labores diarias, se podría abrir el espacio para estudiantes que quieran participar en estos talleres, de preferencia de carreras como Comunicación, Ciencias Políticas y Administración Pública, Derecho, Educación y otras afines.

### *Registro de participantes*

Previo al inicio de los períodos de Primavera y Otoño se publicarían las convocatorias para los jóvenes que realizarán su servicio social, quienes deben presentarse a una entrevista con las instituciones en las que desean colaborar. En esta reunión previa se les explicaría a los jóvenes el alcance de los talleres, la duración, y las actividades que deberán realizar.

### *Preparación*

Una vez aceptados los participantes, se les convocaría a una capacitación previa, la cual empezaría una semana antes del inicio de clases, en donde se les impartirían los conocimientos que tendrían que desarrollar en los talleres; esta capacitación duraría entre dos y tres semanas.

### *Atención a las comunidades*

Para este pilotaje en Valle del Paraíso, se definirían horarios específicos para los talleres, que serían impartidos por los jóvenes del Observatorio por lo menos una vez a la semana -se podría ampliar a dos veces por la semana en caso de que haya mucho interés por parte de los habitantes de la zona-.

Con el apoyo de los coordinadores de Casa Ibero, se haría promoción previa del taller, para garantizar la participación de los habitantes de la zona.

El objetivo del taller sería dar fundamentos teóricos del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, generar ejercicios de solicitudes de información y revisión de portales de transparencia y, en caso de ser necesario, apoyar a los ciudadanos a comprender la información que reciban, así como la presentación de recursos de revisión y su seguimiento, en los casos que sean necesarios.

### *Medición de resultados*

Además de la generación de información que se logre en este primer ejercicio, se realizaría una medición que indique qué tan benéfico fue el taller. En la primera sesión se levantaría una encuesta entre los participantes para medir su nivel de conocimiento del derecho de acceso a la información, y al final se haría un ejercicio similar para determinar la variación. Esto servirá además para reforzar los contenidos y el diseño de los talleres.

### **Duración**

Los talleres en las comunidades durarían entre tres y cuatro meses, similar a los períodos de clases.

Lo anterior para poder garantizar que los participantes acudan a todas las sesiones, y brindarles la información que necesiten.

Además, dado que serían jóvenes que tienen que terminar su servicio social en un semestre, este período es suficiente para abarcar su capacitación y la recolección de los resultados finales del ejercicio.