

# Análisis comparativo de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información con relación a las ausencias definitivas de integrantes de los órganos garantes: El caso Puebla.

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ.  
*Observatorio Con los Ojos Abiertos: Por el derecho a la verdad.*

Mayo 2022

**Los casos de las renunciaciones de las comisionadas Gabriela Sierra Palacios y Claudette Hanan Zehenny al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAI PUE) en 2021 y 2022, respectivamente, han puesto en evidencia los vacíos y ambigüedades que tiene la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla* para responder de manera oportuna ante las ausencias definitivas de integrantes del pleno del órgano garante.**

Las renunciaciones de las ahora ex comisionadas generaron una carga de trabajo importante al interior del Instituto, lo cual impactó en la resolución de los asuntos que se presentan ante el órgano garante, representando una vulneración al derecho de acceso a la información de la población. Un ejemplo de esto es el retraso que hay en cuanto al estudio de los recursos de revisión que han ingresado, ya que, si bien la Ley establece que estos tienen que ser resueltos en un período máximo de 60 días hábiles, hasta principios de mayo de 2022 seguían pendientes de resolverse expedientes correspondientes a 2021.

Y aunque anteriormente en la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla* se consideraba la designación de un o una suplente por cada una de las personas que integraban el pleno, con la reforma de 2016 se eliminaron estos nombramientos, y si bien se estableció un proceso para la designación de quien podría ocupar la vacante, éste no cuenta con plazos claros, lo cual ha derivado en retrasos en las

suplencias por las renunciaciones que se han registrado en estos dos años.

Ante esto, se hizo una revisión de la *Ley General* y la *Ley Federal*, así como de las leyes de las 32 entidades federativas, para identificar las disposiciones consideradas para resolver este tipo de casos, con el objetivo de presentar un resumen de las buenas prácticas que hay en este sentido a nivel nacional, como propuesta para que la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla reforme la ley estatal.

### **Caso Puebla**

En febrero de 2021, la entonces comisionada Gabriela Sierra Palacios renunció a su puesto como integrante del pleno del ITAI PUE por motivos personales, por lo que los asuntos que tenía asignados al momento de su salida quedaron pendientes de resolución, y los expedientes que ingresaron en los meses siguientes tuvieron que ser distribuidos entre la comisionada y el comisionado que seguían en funciones, es decir, dos personas tuvieron que cumplir con el trabajo que debían realizar tres.

Fue hasta octubre del mismo año, es decir ocho meses después, que la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado emitió la convocatoria para la selección de la persona que ocuparía la vacante, proceso en el cual se nombró a Harumi Fernanda Carranza Magallanes como comisionada propietaria por el tiempo que le quedaba a Sierra Palacios, es decir, hasta el 5 de enero de 2023.

Este nombramiento se dio en el marco del proceso ordinario que se abrió en octubre de 2021 para la designación en el ITAPUE, ya que entonces comisionada Laura Marcela Carcaño Ruiz concluía su período de labores el 5 de enero de 2022. Esto significa que los diputados y las diputadas optaron por lanzar una convocatoria para dos posiciones en el pleno del Instituto en las fechas marcadas en la Ley, en vez de realizar un proceso extraordinario por la renuncia de una comisionada.

De dicho proceso resultó el nombramiento de Claudette Hanan Zehenny como comisionada por un período de seis años, que abarcaría del 6 de enero de 2022 al 5 de enero de 2028. Sin embargo, el 15 de marzo de 2022, 68 días después de integrarse al pleno del Instituto, dejó el cargo para formar parte de la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Puebla.

Para el 6 de abril de 2022, el Congreso emitió la convocatoria para la designación de quien ocuparía la vacante de Hanan Zehenny, sin embargo, en el documento no se establecieron fechas claras para el proceso, sólo se indicó que la recepción de las propuestas cerraría el 29 de abril.

Fue el 26 de abril que la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Congreso del Estado estableció que el 6 de mayo se darían a conocer los nombres de las personas que cumplieron con los requisitos y que participarían en las comparecencias, las cuales se desahogarían el 23 de mayo; la terna de las y las aspirantes que mejor desempeño tuvieron se definiría el día 25 y la votación

en el pleno se realizaría en la sesión ordinaria del pleno del 26 de mayo. Con base en este calendario, los y las integrantes de la LXI Legislatura tardarían 10 semanas en cubrir la vacante de la ex comisionada.

Es importante señalar que, si bien la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla* establece el proceso a seguir para cubrir la vacante ante la ausencia definitiva de algún integrante del pleno del Instituto, no precisa los plazos definitivos para que se emita la convocatoria correspondiente, lo cual derivó en que las últimas dos legislaturas hayan respondido de manera distinta para cubrir los espacios que quedaron abiertos en el órgano garante.

En el artículo 32 de esta Ley sólo se indica que: “Ante la ausencia definitiva de alguno de los Comisionados, el Congreso del Estado deberá designar a un nuevo Comisionado observando, en lo conducente, el procedimiento previsto en el artículo 29”.

Además, el artículo 33 refiere que: “En caso de que un Comisionado renuncie a su encargo, deberá presentar por escrito su renuncia dirigida al Congreso del Estado, con copia al Pleno del Instituto de Transparencia, estableciendo la fecha específica en que se hace vigente la misma, para que el Congreso del Estado esté en posibilidad de iniciar el procedimiento establecido en esta Ley, para el nombramiento del Comisionado que cubra la vacante”. Sin embargo, no se precisan los tiempos para notificar la renuncia o para que el Congreso actúe en consecuencia.

Como se aprecia, en ambos artículos se establecen los procesos a seguir, pero no se precisan los tiempos para notificar al Congreso las renunciaciones de los y las integrantes del ITAIPUE o para que el Poder Legislativo actúe en consecuencia, lo cual sí se incluye en leyes de otras entidades federativas, como veremos.

### **Legislación general y federal**

Con base en la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, la definición de estas medidas es competencia los Congresos tanto a nivel federal como local de cada autoridad estatal, pues en el segundo párrafo del artículo 37 se precisa: “En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo”.

Al respecto, en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que establece los procedimientos para la designación de los y las integrantes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se señala en el tercer párrafo del artículo 18: “En caso de

ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia”.

Este mecanismo se aplicó a finales de 2018. El lunes 26 de noviembre de ese año, el comisionado del INAI Carlos Alberto Bonnin Erales falleció, por lo que el 5 de diciembre se notificó al Senado su deceso y se solicitó de manera respetuosa que se realizaran los trámites correspondientes. Al día siguiente, el 6 de diciembre, la Junta de Coordinación Política emitió la convocatoria correspondiente, y para el 21 de marzo de 2019 se nombró a Josefina Ramón Vergara como comisionada.

Así como a nivel nacional, en una tercera parte de las entidades federativas se tienen disposiciones legales que establecen plazos concretos para responder ante las ausencias definitivas de los y las integrantes de los órganos garantes de transparencia.

### **Entidades con plazos establecidos**

De la revisión de las leyes locales, se encontró que en 10 se establecen plazos para que los Congresos emitan las convocatorias correspondientes para ocupar el espacio vacante en el pleno del órgano garante.

<b>Entidad federativa</b>	<b>Plazo</b>	<b>Artículo de la Ley de Transparencia estatal</b>
<b>Baja California Sur</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, lanzar la convocatoria dentro de los cinco días siguientes.	Artículo 45
<b>Campeche</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, 30 días hábiles para nombrar a quien ocupara la vacante.	Artículo 28
<b>Coahuila</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, 15 días para iniciar el proceso de designación.	Artículo 173
<b>Chiapas</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, 40 días para hacer el nombramiento.	Artículo 32
<b>Ciudad de México</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, 15 días para lanzar la convocatoria.	Artículo 74
<b>Guerrero</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, 30 días para iniciar el proceso de designación.	Artículo 36
<b>Nuevo León</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, 60 días para cubrir la vacante.	Artículo 48
<b>Oaxaca</b>	Después de que se notifique la ausencia	Artículo 92

definitiva, 15 días para iniciar el procedimiento.

<b>Quintana Roo</b>	Después de que se notifique la ausencia definitiva, 15 días para iniciar el procedimiento y 45 días para cubrir la vacante.	Artículo 47
<b>Yucatán</b>	Después de que ocurra una vacante, la ausencia definitiva, 30 días hábiles para lanzar la convocatoria y 30 días hábiles después de ésta para hacer el nombramiento.	Artículo 17

Como se observa, en cinco leyes se establece que la convocatoria para el proceso de designación de la persona que suplirá la vacante en el órgano garante se debe lanzar en un período de 15 días o menos, como el caso de Baja California Sur que ordena el inicio del procedimiento en los cinco días siguientes de que se tenga noticia de la salida de la persona comisionada.

Además, en cinco leyes se definen plazos para hacer el nombramiento formal, los cuales no exceden los 60 días, lo cual ayuda a garantizar la integración del pleno de los órganos garantes y su funcionamiento adecuado.

### Suplentes

En otras leyes no se incluyen este tipo de plazos dado que se cuenta con la figura de comisionado suplente -o supernumerario en el caso de San Luis Potosí- para cubrir

los espacios que pudieran dejar vacantes los y las integrantes del pleno que tuvieran que abandonar su cargo de manera definitiva o temporal.

En concreto, es en las leyes de transparencia de Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Tlaxcala en donde se incluye la figura de comisionado o comisionada suplente, quienes son nombrados en los mismos procesos que los y las integrantes del pleno.

En la mayoría de los casos, hay un suplente por cada comisionado propietario, sin embargo, en el artículo 28 de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Baja California*, se indica que “el Instituto se integrará por tres Comisionados Propietarios que conformarán el Pleno y un Comisionado Suplente en términos de esta ley”, es decir, sólo se cuenta con un

suplente para los tres comisionados, quien se encargaría de cubrir la vacante que se abra en determinado momento.

Sin embargo, esta suplencia es temporal, ya que en el artículo 32 de la misma *Ley* se indica que “las ausencias serán cubiertas por el comisionado suplente” pero que en caso de ausencia definitiva de algún integrante del organismo se debe dar vista el Consejo Consultivo para iniciar el procedimiento correspondiente de designación; es decir, la persona suplente sólo ocupa el puesto en tanto se lleva a cabo el nuevo nombramiento.

Hay otras leyes en las que se establecen mecanismos o nombramientos temporales para cubrir las ausencias definitivas de los comisionados y las comisionadas.

En el artículo 23, párrafo 4, de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Aguascalientes y sus Municipios*, se establece que: “La falta de algún Comisionado será suplida por el Secretario Ejecutivo; si se trata de falta definitiva, el Secretario Ejecutivo suplirá la ausencia hasta en tanto el Congreso del Estado realice la nueva designación”, pero no se indica cuánto tiempo podría durar esta suplencia o algún plazo para que el Legislativo haga el nombramiento correspondiente.

En cambio, en la fracción III del artículo 85 de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, se indica que en caso de que un comisionado se ausente de manera definitiva, “el Congreso del Estado nombrará a quien le

sustituya, ya sea en forma interina o en definitiva, según sea el caso. Los suplentes de los Comisionados no podrán ser designados Comisionado Presidente”, aunque no se clarifica bajo qué criterios o procedimientos se define esta suplencia.

Una suplencia similar se señala en el artículo 59 de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Sinaloa*: “Las ausencias definitivas de los Comisionados hasta en tanto el Congreso del Estado emita un nuevo nombramiento, serán cubiertas por el servidor público que designe el Congreso del Estado”.

Esto significa que, en 12 legislaciones estatales tienen considerada alguna figura para cubrir la falta de algún integrante del pleno, de modo que se pueda garantizar el funcionamiento de los respectivos institutos de transparencia ante la renuncia de algún comisionado o comisionada.

### ***Legislaciones sin respuesta ante ausencias***

En la revisión de las leyes estatales de transparencia, se encontró que son 10 entidades, incluida Puebla, que no tienen definido de manera puntual cómo o cuándo cubrir las renunciaciones de las comisionadas y los comisionados de los institutos.

En los casos de Colima, Nayarit, Puebla, Tamaulipas y Zacatecas, sólo se refiere que se debe dar aviso al Congreso del Estado o que este debe iniciar el procedimiento de designación, sin definir un período concreto.

Generan especial preocupación las leyes de Guanajuato, Estado de México, Morelos y Querétaro, las cuales ni siquiera hace mención de la posible ausencia definitiva de los y las integrantes del órgano garante, por lo que no hay si quiera una respuesta ante estos casos.

### ***Algunas buenas prácticas en los procesos de nombramientos***

Como parte de la revisión, se identificaron algunas buenas prácticas establecidas en las leyes estatales para abrir a la sociedad los procesos de selección de los y las integrantes de los órganos garantes.

Destaca el caso de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California*, que en su artículo 20 considera la creación de un Comité Ciudadano para los procesos de selección de los comisionados y las comisionadas del instituto, ya sea en un proceso ordinario o por la renuncia de algún integrante del pleno.

En el artículo se indica que este Comité estará integrado por siete personas con cargos honoríficos, designadas por el Consejo Consultivo del organismo garante, quienes deben tener conocimientos o experiencia profesional “relacionada con la aplicación, interpretación, elaboración o investigación relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública” (sic).

Este Comité Ciudadano, según lo señalado en el artículo 28 de la misma Ley, es el responsable de emitir la convocatoria, revisar los perfiles postulados, realizar las entrevistas y presentar al Congreso del Estado una lista de personas que cumplen con los requisitos necesarios para formar parte del instituto, para que los diputados y las diputadas realicen el nombramiento correspondiente.

Por otra parte, en la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo*, dentro del artículo 36, referente al proceso que debe seguir el Congreso del Estado para la selección de los comisionados y las comisionadas, refiere que en la convocatoria que se emita “para promover la participación ciudadana, se deberá invitar a investigadores, académicos, a organizaciones de la sociedad civil y/o especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y, en general, en todo lo concerniente a gobierno abierto, a participar en el desarrollo de las entrevistas que se lleven a cabo”.

Estos son dos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana que se encuentran definidos en las leyes de transparencia estatales, y que sirven para garantizar que en los procesos de selección la ciudadanía pueda aportar sus opiniones, lo cual abona a la independencia del organismo, así como la confianza que pueda haber hacia este por parte de la sociedad.



Entidades federativas	Ley incluye plazos para emitir convocatoria	Ley incluye plazos para cubrir vacantes definitivas	Ley incluye figura de suplentes	Ley incluye mecanismo ante ausencia de integrante del pleno
Aguascalientes			x	Sí
Baja California			x	Sí
Baja California Sur	x			Sí
Campeche		x		Sí
Coahuila de Zaragoza	x			Sí
Colima				No
Chiapas		x		Sí
Chihuahua			x	Sí
Ciudad de México	x			Sí
Durango			x	Sí
Guanajuato				No
Guerrero	x			Sí
Hidalgo			x	Sí
Jalisco			x	Sí
Estado de México				No
Michoacán de Ocampo				No
Morelos				No
Nayarit				No
Nuevo León		x		Sí
Oaxaca	x			Sí
Puebla				No
Querétaro				No
Quintana Roo	x	x		Sí
San Luis Potosí			x	Sí
Sinaloa			x	Sí
Sonora			x	Sí
Tabasco			x	Sí
Tamaulipas				No
Tlaxcala			x	Sí
Veracruz de Ignacio de la Llave			x	Sí
Yucatán	x	x		Sí
Zacatecas				No

### *Recomendaciones*

Con base en este análisis comparativo, se recomienda a los y las integrantes de la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla reformar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla para:

- a. Establecer de manera clara los plazos en los cuales se tienen que notificar al Congreso del Estado las ausencias definitivas de los comisionados y comisionadas del ITAIPUE, así como para el nombramiento de las personas que ocuparían la vacante.
- b. Considerar un mecanismo de suplencia ante la ausencia temporal de algún comisionado o comisionada, o durante el proceso de designación de un nuevo o nueva integrante del pleno ante una renuncia; bajo esta figura se podría considerar a algún funcionario del propio Instituto, como el secretario de Instrucción de la ponencia que esté vacante.
- c. Fortalecer la participación ciudadana en los procesos de selección, por medio de una modificación a la fracción V del artículo 29, en donde sólo se refiere que “para realizar la evaluación a los candidatos, la Comisión Legislativa podrá solicitar el apoyo de instituciones académicas u organizaciones sociales”, y definir mecanismos más claros y puntuales para esta vinculación con las organizaciones e instituciones académicas para la evaluación de los perfiles.
- d. Generar mecanismos para garantizar que en los procesos de designación de integrantes del pleno se cumpla con lo establecido en la fracción IV del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla, que indica que para ser miembro del pleno se debe acreditar tener conocimientos y experiencia en la materia. Para esto se recomienda generar, de mano con organizaciones sociales e instituciones académicos, instrumentos de evaluación a los y las aspirantes independientemente de las preguntas que se formulen en las comparecencias, de forma que se pueda garantizar que quienes lleguen al cargo tengan los fundamentos y preparación necesarios para el encargo.