



**MOVIMIENTO  
CIUDADANO**

# **MANUAL BÁSICO DE LA TRANSPARENCIA**

**ROBERTO MANCILLA  
CON ILUSTRACIONES DE OLIVER GONZALEZ**

# **MANUAL BÁSICO DE TRANSPARENCIA**

# INTRODUCCIÓN

En manuales anteriores, hemos explicado la transparencia, la protección de datos personales y la gestión archivística al público general (“para Millennials”), a las personas que laboran en un sujeto obligado (“para Godínez”), además de un análisis básico de lo dicho en la Constitución sobre estos temas. Se hizo también un catálogo básico de malos usos de la transparencia y una explicación de los usos cotidianos por medio de la misma.

Al seguir la idea de que la transparencia es un bien público por el caudal de información y cómo obliga a instituciones públicas y actores relevantes a volverla accesible—y al ver que esta información debe permitir a la ciudadanía la exigencia de mejores comportamientos de sus gobernantes y en general de la clase política—es necesario hacer un manual sobre cómo llevar a cabo una investigación básica de la transparencia.

Puesto de otra forma: ¿de qué sirve hablar de la transparencia si no se enseña a usar la herramienta detrás del contexto?

Para este propósito, su servidor y el personal de la Comisión, buscamos diseñar un manual que le permita a cualquier persona realizar una búsqueda básica de información o una petición de acceso, para que la ciudadanía cumpla con el deber de ser contralora de sus gobernantes y representantes.

**ATENTAMENTE,  
ROBERTO MANCILLA**

*Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano, doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley, y nacido en 1986.*

# NOTA DEL AUTOR

El autor hace patente su agradecimiento al equipo de la Comisión Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, que proveyó algunos de los ejemplos que usamos en este libro. En especial hago mención de Uriel Sánchez, Adriana Fernández, Carla Reza, José Gandhi Irenn, David Nájera y Christian Rodríguez, quienes usaron su experiencia práctica a beneficio del lector.

**ATENTAMENTE,  
ROBERTO MANCILLA**

*Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano,  
doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley, y nacido en 1986.*

# ¿QUÉ TENGO QUE SABER ANTES DE BUSCAR INFORMACIÓN?

**Lo primero a saber:** por mandato constitucional, los sujetos obligados de la transparencia tienen la obligación de publicar cierta información sobre sus actividades y responder solicitudes de acceso a la información que le realicen los ciudadanos. Lo anterior se hace para garantizar el derecho de acceso a la información y la obligación de rendición de cuentas que tiene toda autoridad, ambos consagrados en la Ley Suprema.

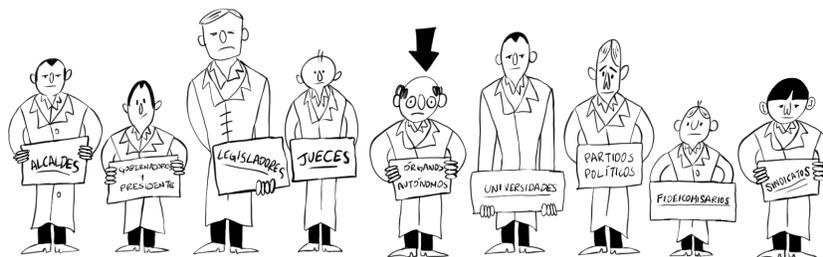
**¿Quiénes son los sujetos obligados?** La Ley establece, indirectamente en el artículo 1º y de forma directa en el artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, quiénes son los que deben cumplir con sus obligaciones. Este último numeral señala a “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.”

**¿Qué información debe ser pública?** En el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, existen “obligaciones generales” que deben cumplir todos los sujetos obligados. Lo cierto es que no todos los sujetos

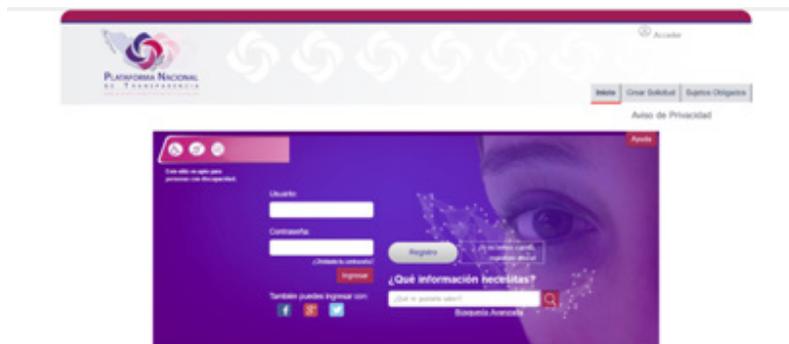


obligados generan la información exigida por la Ley; para tal efecto, el INAI o a nivel local el garante correspondiente deben realizar una tabla de aplicabilidad y señalar qué parte del artículo 70 debe cumplirse.

Las “obligaciones específicas” son aquellas que deben cumplir sólo ciertas clases de sujetos obligados; éstas se encuentran en el Capítulo III del Título Quinto de la Ley General (tiene su equivalente en la Ley Federal), el cual comprende: obligaciones de Ejecutivos federal, estatales y municipales (Artículo 71), de legislativo federal y estatales (Artículo 72), de los poderes judicial federal y estatales (Artículo 73), de órganos autónomos, incluidos comisiones de derechos humanos y garantes de transparencia (Artículo 74), universidades (Artículo 75), partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales (Artículo 76), fideicomisos, fondos públicos y mandatos (Artículo 77) y sindicatos (Artículos 78 y 79).



**¿Qué es la Plataforma Nacional de Transparencia?** El artículo 49 de la Ley General de Transparencia establece la obligación del INAI—y de todos los órganos estatales de transparencia—de poner en funcionamiento una “plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley.” De acuerdo con el artículo 50 de la antes citada ley, esta plataforma debe tener: un sistema para las solicitudes de acceso a la información, uno para la gestión de medios de impugnación, uno para los portales de obligaciones de transparencia y uno para la comunicación organismos garantes y sujetos obligados. Se puede acceder a la plataforma en la siguiente dirección electrónica: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>.



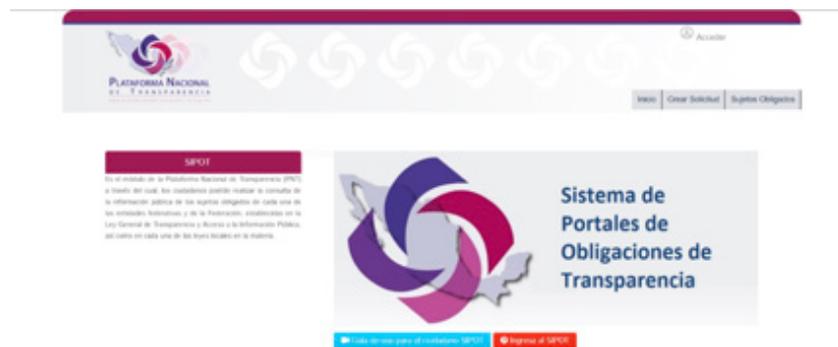
Para poder usarla, ésta pide que se genere un usuario y una contraseña; en la parte de abajo, señala los sistemas a disposición del usuario, además de la Ley General y otros temas.

- Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información
- Sistema de Gestión de Medios de Impugnación
- Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Documento diagnóstico del PROTAI
- Ayuda

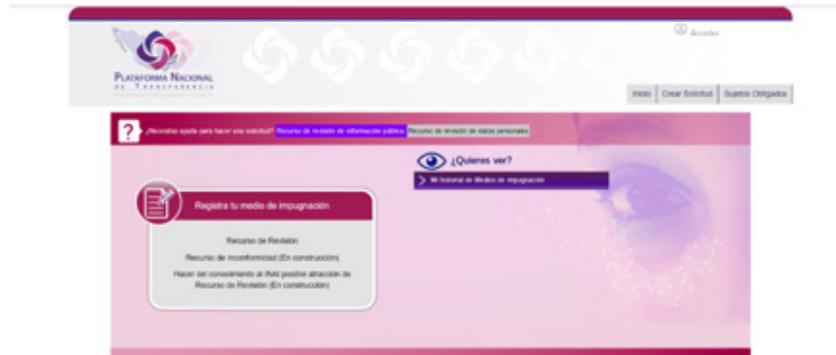
Ésta es la interface del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información y de Datos Personales (<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/sac>):



La imagen siguiente se refiere a la interface del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (En lo sucesivo, SIPOT, <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/sistema-portales>):



Ésta es la interface del Sistema de Gestión de Medios de Impugnación (<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/mi>):



# ¿QUÉ INFORMACIÓN QUIERO OBTENER?

Antes de consultar la página o realizar una solicitud de acceso, es necesario llevar a cabo una especie de test interno para ver qué información necesitamos obtener. La idea es hacer una serie de preguntas fáciles de contestar y nos permitan tener un parámetro general; en la oficina le decimos de broma el “Test de Cosmopolitan.”



## ¿Qué?

*es la información que queremos saber.*



## ¿Quién?

*es el sujeto que posee la información que necesitamos. En muchos casos, la información la pueden tener varios sujetos, podremos incluso no saber a ciencia cierta quién de una multitud de sujetos la tiene.*



## ¿Cuándo?

*La información que queremos tiene una época determinada. En pocas palabras, ¿en qué año se generó ésta?*



## ¿Dónde?

*Lo que queremos está en el sitio de Internet del sujeto o sujetos obligados. También es algo que debemos pedir por medio de una solicitud. Esto lo lograremos saber a través de una búsqueda rápida de dicho(s) sitio(s).*

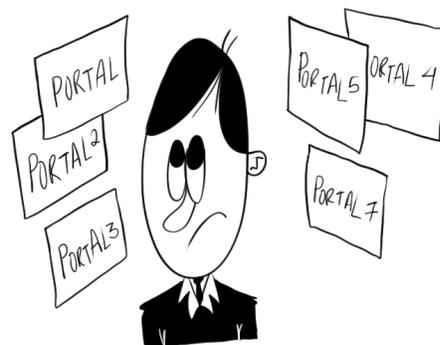
Pongamos un ejemplo concreto para que tener más sentido acerca de este proceso. En Usos Cotidianos de la Transparencia dijimos que si una Alcaldía (antes Delegación) o un Municipio por una u otra razón presenta un servicio irregular de recolección de basura, podemos usar la transparencia en nuestro beneficio. Las preguntas se responderían así:

- **¿Qué?** ¿De cuántos camiones de basura dispone la autoridad? ¿Quiénes son los choferes? ¿Cuántas rutas hay? ¿Cuáles son los horarios?
- **¿Quién?** El gobierno de la alcaldía o del municipio responsable.
- **¿Cuándo?** Podría ser del momento en que dejó de funcionar el servicio.
- **¿Dónde?** Este tipo de información no está disponible en el sitio de transparencia, por lo que se requiere hacer una petición de acceso a la información.

# ¿CÓMO BUSCO INFORMACIÓN EN LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA?

Como mencionamos anteriormente, los sujetos obligados de la transparencia tienen la obligación de subir información acerca de sus actividades a un portal de transparencia propio y a la Plataforma Nacional. Debido a la existencia de una gran cantidad de variaciones de un sitio de transparencia a otro, ésta sección se limitará a buscar información en la Plataforma Nacional de Transparencia.

La búsqueda de información en el Portal Nacional se lleva a cabo al acceder al sitio <http://consultapublicamx.inai.org.mx:8080/vut-web/> y tiene la siguiente interface:

A screenshot of the search interface on the Plataforma Nacional de Transparencia website. The page title is 'Consulta por Sujeto Obligado'. Below the title, there is a note: '\* Los Campos identificados con (\*) son obligatorios'. There are two buttons: 'Limpiar Pantalla' and 'Realizar una Denuncia'. The form contains several fields: 'Entidad Federativa (\*)' with a dropdown menu, 'Tipo de Sujeto Obligado' with a dropdown menu, 'Sujetos Obligados (\*)' with a dropdown menu, 'Ley (\*)' with a dropdown menu, 'Período (\*)' with radio buttons for 'Información 2015-2017' and 'Información 2018', 'Artículo (\*)' with a dropdown menu, and 'Parámetro (\*)' with a dropdown menu. A message 'No existen Sujetos Obligados seleccionados' is displayed below the 'Sujetos Obligados' field.

A la hora de realizar la búsqueda de información, veremos que las preguntas hechas por el portal, para determinar los parámetros de búsqueda, son transversales a las que hicimos en el cuestionario “Cosmo.” Por ejemplo, los primeros tres pasos implican determinar el quién, pues se inicia de la forma siguiente:

- Se selecciona la Entidad Federativa en la cual se ubica el Sujeto Obligado del que requieres la información.

consultapublicamx.inai.org.mx/000/vut-web/

INSTRUMENTOS VIRTUALES DE TRANSPARENCIA

### Consulta por Sujeto Obligado

\* Los Campos identificados con (\*) son obligatorios

Limpiar Pantalla Realizar una Denuncia

Entidad Federativa \*: Seleccione...

Tipo de Sujeto Obligado: Seleccione...

Sujetos Obligados \*: Seleccione...

No existen Sujetos Obligados en esta entidad federativa

Ley \*: Seleccione...

Artículo \*: Seleccione...

Formato \*: Seleccione...

- Seleccione...
- Federación
- Aguascalientes
- Baja California
- Baja California Sur
- Campeche
- Coahuila de Zaragoza
- Colima

- Después se identifica el tipo de Sujeto Obligado.

\* Los Campos identificados con (\*) son obligatorios

Limpiar Pantalla Realizar una Denuncia

Entidad Federativa \*: Seleccione...

Tipo de Sujeto Obligado: Seleccione...

Sujetos Obligados \*: Seleccione...

No existen Sujetos Obligados en esta entidad federativa

Ley \*: Seleccione...

Artículo \*: Seleccione...

Formato \*: Seleccione...

- Seleccione...
- Ayuntamientos
- Descentralizados
- Entidades Paramunicipales
- Fideicomisos y fondos públicos
- Organismos Autónomos
- Partidos Políticos
- Personas Morales

- Luego se selecciona al Sujeto Obligado en específico.

\* Los Campos identificados con (\*) son obligatorios

Limpiar Pantalla Realizar una Denuncia

Entidad Federativa \*: Seleccione...

Tipo de Sujeto Obligado: Seleccione...

Sujetos Obligados \*: Seleccione...

No existen Sujetos Obligados en esta entidad federativa

Ley \*: Seleccione...

Artículo \*: Seleccione...

Formato \*: Seleccione...

- Morena
- Movimiento Ciudadano
- Nueva Alianza
- Partido Acción Nacional
- Partido Encuentro Social
- Partido Revolucionario Institucional
- Partido Verde Ecologista de México
- Partido de la Revolución Democrática
- Partido del Trabajo

- Y si lo que buscamos es nacional o local se determina si procede la Ley General o Federal de Transparencia o la legislación estatal.

consultapublicams.inai.org.mx/000/vot-web/

### Consulta por Sujeto Obligado

\* Los Campos identificados con (\*) son obligatorios

Limpiar Pantalla Realizar una Denuncia

Entidad Federativa \*: Federación

Tipo de Sujeto Obligado: Poder Ejecutivo

Sujetos Obligados \*: Sujetos Obligados

1. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

Ley \*: Seleccione...

Artículo \*: Seleccione...

- Posteriormente, se selecciona el artículo donde se encuentra la información que se desea consultar.

1. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

Ley \*: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública\_Ámbito Federal

Artículo \*: Seleccione...

Formato \*: Seleccione...

Seleccione...

Art. 70 - En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del ...

Art. 71 - Poder Ejecutivo Federal, de las Entidades Federativas y municipales

Art. 81 - Personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o actos de autoridad y que cumplirán con Obligac...

Art. 82 - Información que harán públicas las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o actos de au...

- Después se deberá seleccionar el formato que contiene la información específica, pues existen artículos que contienen más de un formato.

consultapublicams.inai.org.mx/000/vot-web/

### Consulta por Sujeto Obligado

\* Los Campos identificados con (\*) son obligatorios

Limpiar Pantalla Realizar una Denuncia

Entidad Federativa \*: Federación

Tipo de Sujeto Obligado: Poder Ejecutivo

Sujetos Obligados \*: Sujetos Obligados

1. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

Ley \*: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública\_Ámbito Federal

Artículo \*: Seleccione...

Formato \*: Seleccione...

Seleccione...

I - Marco Normativo Aplicable de Sujeto Obligado

II - Estructura Orgánica

III - Las facultades de cada Área

IV - Metas y objetivos de las áreas

V - Los indicadores relacionados con temas de interés público

VI - Indicadores de objetivos y resultados

- Se selecciona “Realizar consulta” para mostrar la información en la pantalla.

1. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

Ley #: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública\_Ámbito Federal

Artículo #: Art. 70 - En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del ...

Formato #: II - Estructura Orgánica

Filtros para Búsqueda

Realizar Consulta

Descargar Descargar

1 - 1000

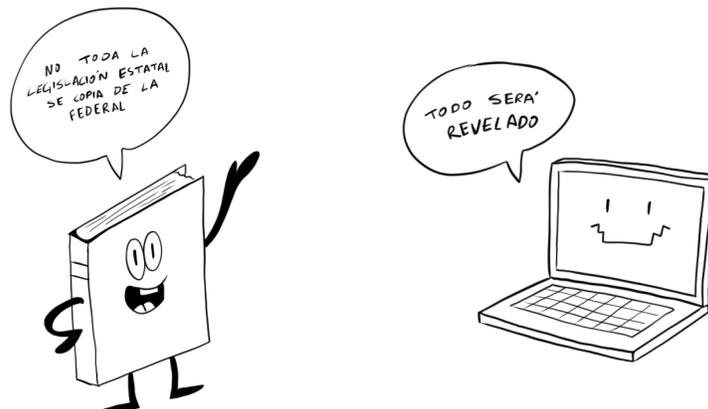
Se encuentran 3,128 registros.

Detalle	Sujeto Obligado	Denominación Del Área	Denominación Del Puesto	Denominación Del Cargo	Clase O Nivel Del Puesto	Tipo de Subordinación	Área de Adscripción	Detalle
	Comisión Nacional de...	ORGANO INTERNO DE...	DIRECTOR DE QUEJAS	DIRECTOR DE AREA	M21	Servidor público de ...		0%

- O se opta por descargar el archivo en formato Excel para consultar o utilizar la información.

Como podemos observar, en la búsqueda de información lo que importa más es determinar el “¿quién?” tanto quién es, el tipo de órgano, su jurisdicción y la legislación aplicable. Es importante notar cómo la diferencia en algunas jurisdicciones locales—por ejemplo, Ciudad de México y Jalisco—la ley local pide más información que la Ley General. Por lo tanto, tener clara la legislación aplicable es importante.

Una vez hecha la determinación adecuada del quién, podemos acceder a la información. En ésta encontraremos el “¿Qué?” “¿Cuándo?” y “¿Donde?” pues recibimos un segmento de información donde extraeremos lo relevante.



# ¿CÓMO HAGO UNA PETICIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN?

Una solicitud de información pública es una petición hecha ante el sujeto obligado y puede formularse por escrito, vía telefónica, correo electrónico o en persona a su Unidad de Transparencia. Esto se hace para tener acceso a la información pública en posesión de dicho sujeto obligado.

Antes de formular dicha petición, seguimos el “¿dónde?” de nuestro test y verificamos si la información no está publicada en su portal o sección de transparencia o en el SIPOT. Pero si se nos pasa o si no lo hacemos, no hay problema. La autoridad tiene la obligación de señalar esto aunque, si se da el caso, nos va a tomar más tiempo.



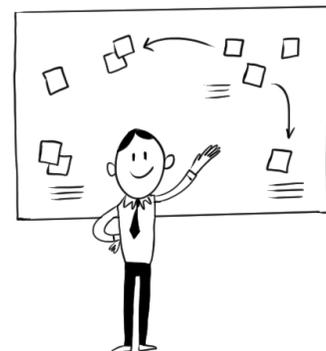
trabajo al sujeto obligado (y, por ende, retarda la respuesta que éste nos dará) y le da cierto margen de maniobra a quien no desee responder nuestra petición.

Las preguntas deben expresar la cuantificación de todo lo que sea posible medir; es decir, una idea exacta de la información que se quiere



Al formular la petición, no sólo sirve saber qué sujeto obligado tiene la información, sino que también es necesario conocer o identificar los directorios del sujeto obligado, para obtener una aproximación de quién dentro de dicha organización pudiera tenerla.

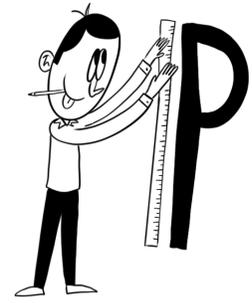
En la formulación de solicitudes, uno debe ser lo más preciso posible; de no hacerlo, esto le dificulta el



obtener del sujeto obligado. Se necesita un periodo de tiempo determinado (como se dijo en el “¿Cuándo?” del test), además de no usar modismos ni abreviaturas.



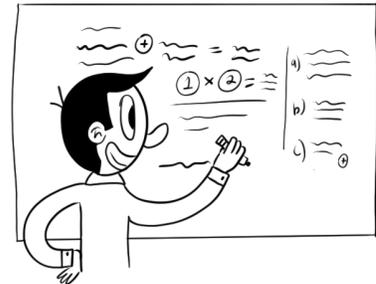
Otra cosa importante es distinguir entre preguntas abiertas y cerradas. Las primeras solicitan al sujeto obligado que formule su propia respuesta; las segundas hacen que seleccione una respuesta de un conjunto determinado de opciones. El tipo de pregunta va a depender de lo que se pide, su temporalidad y si tenemos clara la cuantificación de lo que pedimos.



Para formular las peticiones, Uriel se sacó esta fórmula mágica que ayuda mucho a hacer preguntas estructuradas:

**¿ + Pregunta + Verbo + Qué solicito + Área, puesto o servidor + Periodo o fecha de la información + Medio en el que solicita + ?**

Esto se puede expresar en el cuadro siguiente, éste comprende, a grandes rasgos, una amplia serie de preguntas posibles:



Palabra de Pregunta	Acción	Qué solicito o específico	A quien va dirigido o quien posee la información	Fecha de la información que se solicita	Medio en que se solicita la información
Me/Nos/ Indique	Proporcione/ Guíe	<b>Información de sujetos obligados (art 60 al 80 de la LGTAIP)</b>			
Quiero	saber	Presupuesto, gastos, salario, remuneración, auditorías, estados financieros	Persona/Nombre	Fecha Determinada: dd/mm/aa	Escrito (oficio de la UT)
Deseo	conocer	Estructura orgánica, facultades, atribuciones, personal que labora, plazas, honorarios y vacantes, curricular, condiciones generales de trabajo, convocatorias, servicio social, directorio, servidores públicos con sanciones administrativas definitiva	Area	Periodo de tiempo (Mensual, Trimestral o Anual)	Electrónico
Solicito	ubicar	Normatividad	Puesto: Director/ Subdirector	Ejercicio (año)	Correo Electrónico
Cuáles son	tramitar	Tramites y servicios	Sujeto Obligado		Plataforma Nacional de Transparencia
Quien (es)	visitar	Bienes muebles e inmuebles			Copia Certificada
Cuánto (a) (s)	consultar	Viajes, traslados y viáticos			Copia Simple
Cómo	leer	Indicadores, metas y objetivos por área			Consulta Directa
Cuando	obtener	Contratación de servicios, proveedores y contratistas			Correo Postal
Cuanto	conseguir	Tiempos de TV y Radio			Pago de versión pública
Donde	respuesta	Informes			Verbal sin Costo
Qué	los formatos	Versión Pública de las declaraciones patrimoniales, de los Servidores Públicos			Archivo Electrónico (CD)
	acuerdos	Unidad de Transparencia			Otro medio
	el número de	Programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio			
		Concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados			
		Procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación			
		Convenios			
		Derechos Humanos			
		Sujeto Obligado			
		Las resoluciones y laudos			
		Participación ciudadana			
		Donaciones			
		El catálogo de disposición y guía documental			
		El catálogo de disposición y guía documental			

El proceso de solicitud de información sigue más o menos los siguientes pasos:

- Se envía la solicitud.
- La recibe la Unidad de Transparencia.
- Se turna a la Unidad Administrativa correspondiente.
- Se tienen 20 días para contestar.
- Se contesta.
- El peticionario tiene 15 días para interponer el Recurso de Revisión.

Por otro lado, un sujeto obligado puede responder a una solicitud de información de muchas formas; para entender esto lo más fácil posible, las hemos dividido en 4 categorías:

- Dice que la solicitud corresponde a otro ente.
- Se dice que la solicitud es improcedente.
- Inexistencia de la información (debe sesionar el comité de Transparencia y emitir un acuerdo).
- La información está disponible públicamente.
- Notificación de disposición de la información.

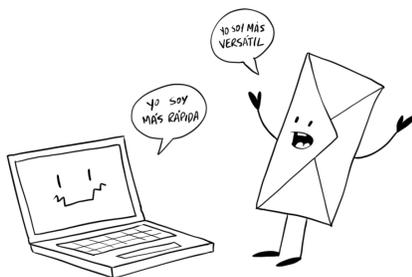
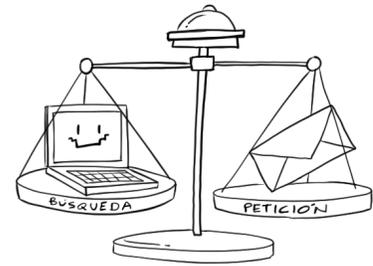


- Se entrega la información vía INFOMEX (medio electrónico).
- Entrega parcial o total de la información con pago.
- Acceso restringido en la modalidad confidencial o reservada.
- Se previene al peticionario que la solicitud no es clara (los detalles proporcionados para localizar los documentos resultan insuficientes, incompletos, o son erróneos).
- Piden ampliación de plazo (hasta por 10 días más; es decir, serán 30. Para ello, debe sesionar el Comité de Transparencia con la Unidad Administrativa para otorgarlos y pedirlo al Sistema).

La diferencia que existe entre buscar la información en los portales de transparencia y solicitarla al sujeto

obligado la encontramos tanto en los parámetros de búsqueda como en la inmediatez de lo que estamos investigando. Es decir, ¿qué necesitas y qué tan rápido? Ambas tienen su mérito.

Mientras que en la búsqueda solamente se necesita definir (y con bastante precisión) “¿Quién?” para después encontrar en la información obtenida lo que nos interesa, en la solicitud se define menos el sujeto que posee la información, pero deben tenerse presente los demás aspectos de la pesquisa al realizar la petición. Por otra parte, puede resultar más rápido, en muchos casos, buscar primero el segmento de información y de ahí determinar lo que nos importa en lugar de pedir información con



la que pueden transcurrir hasta 30 días cuando el sujeto obligado coopera. La importancia de la solicitud de acceso reside en que se puede pedir información en manos del sujeto obligado, pero la Ley no necesariamente le pide.

Dependiendo de lo que se necesite pedir y de la prisa en disponerlo, se puede usar uno u otro método para acceder a la información pública.

# CONCLUSIONES

La idea que han seguido nuestros cuadernillos de transparencia no sólo es la de fomentar una cultura de transparencia, sino darle al ciudadano lo esencial para poner esta idea en marcha. La transparencia, además de llevarse a cabo al cumplir con la Ley, también se realiza al empoderar al ciudadano. Si bien todo lo que hemos expuesto es tan sólo lo esencial para poder buscar con éxito información y para formular una petición de acceso, creemos que es un paso firme hacia una transparencia de hechos y no de palabras.



**Roberto Mancilla** es Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano. Es Licenciado en Derecho por Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey y Doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley. Le gusta escribir cuentos cortos y hacer artículos académicos.



**Oliver Gonzalez** es diseñador gráfico e ilustrador. Egresado de la carrera de Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. En sus tiempos libres disfruta de hacer garabatos y crear personajes; es saxofonista de la banda Corazón Attack.