

Información Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas en México y en Oaxaca

Rafael Rentería-Gaeta*, Miguel Ángel Hernández-García**

Resumen

En los estados democráticos, el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos y la obligación de informar de los funcionarios y de las instituciones gubernamentales, constituyen temas cruciales en los terrenos de la Política y del Derecho desde hace más de dos siglos. En México comenzaron a tener relevancia política a partir de 1977 y lograron trascender al campo jurídico hasta el año 2002, a través de figuras como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la protección de datos personales. En este trabajo, se presenta un análisis del origen y evolución del derecho a la información pública en México, así como de las instituciones y derechos vinculados, resaltando la influencia e importancia que en ello han tenido las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's). El análisis se realiza en los ámbitos Federal y Estatal; en el segundo nivel, el estudio se centra en el estado de Oaxaca.

Palabras clave: Información pública, derecho a la información, transparencia, rendición de cuentas, protección de datos personales, tecnologías de la información y comunicaciones.

Abstract

In democratic states, the right to access to public information of the citizens and the obligation by government institutions and officials to report said information are crucial issues in the fields of politics and law and have been for more than two centuries. In Mexico these issues acquired political relevance in 1977 and managed to ascend to the legal field in 2002, through figures such as transparency, accountability, access to public information and the protection of personal data. In this paper, we present an analysis of the origin and evolution of the right to public information in Mexico, as well as the institutions and related rights, highlighting the influence and importance new Information and Communication Technologies (ICTs) have had in this evolution. The analysis is done at the federal and state level, in the latter case the study focuses on the state of Oaxaca.

Keywords: Public information, right to information, transparency, accountability, personal data protection, information and communications technologies.

Introducción

Un gobierno popular sin información popular o sin medios para que ésta sea accesible, constituye el prólogo de una farsa o de una tragedia, o quizás ambas cosas. El saber siempre debe gobernar la ignorancia; y la población que busca ser su propio gobernante debe proveerse a sí misma con el poder que el conocimiento trae consigo.

James Madison, 1822.

En los sistemas políticos proclamados democráticos —en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se proclama al Estado Mexicano como una república, representativa, democrática, federal—, el tema de la información pública entraña una serie de obligaciones y

derechos de orden político tutelados en el marco constitucional. En México, las obligaciones relacionadas con la información pública legalmente recaen en las personas físicas que desempeñan una función pública, así como en las personas morales que pertenecen al entramado que constituye el sector gubernamental; los derechos, por su parte, se conciben como un conjunto de garantías y atribuciones del ciudadano agrupados bajo la denominación derecho a la información, que dada su amplitud presenta distintas connotaciones.

Cabe señalar que el derecho a la información, fue heredado a nuestro sistema político por la Constitución de Cádiz de 1812, la cual establecía

* Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales.

** Universidad de la Sierra Sur, División de Estudios de Posgrado.

Correspondencia: Rafael Rentería Gaeta

Universidad de la Sierra Sur

Correo electrónico: rrenteria.gaeta@gmail.com

la libertad de los españoles para escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación previa. Asimismo, en la Constitución Federal de 1824 esta garantía fue consagrada en el artículo 161, numeral 4º, como una obligación de las entidades federativas; sin embargo, más que un derecho, fue considerado como una atribución de todo ciudadano para expresar sus ideas y opiniones políticas por cualquier medio —verbal, escrito o impreso—. Por esta razón, fue en el campo de la ciencia política en el que se observó su mayor impacto y aplicación, desde la perspectiva de un derecho social (libertad de expresión). Más tarde, y como una respuesta a los requerimientos de una sociedad que se hallaba en turbulento cambio y en el escenario del universalismo liberal, encontró otra vertiente para su desarrollo en aquella, que a mediados del siglo XIX, se volvió una imperiosa necesidad social, la instrucción pública, contemplada como un derecho de acceso a la educación y la cultura.

Es de señalar, que en lo que hoy constituye el territorio nacional, la enseñanza e instrucción pública, fue considerada como una obligación a cargo del Estado desde la Constitución de Cádiz de 1812 —la cual en sus artículos 366 al 368 regulaba la obligación de la Monarquía para establecer escuelas de primeras letras, universidades y un plan general de enseñanza y que se aplicó en la Nueva España durante los últimos años de la Colonia—. Posteriormente, la enseñanza e instrucción pública también se incorporaron en la Constitución Mexicana de 1824 que, en el artículo 50, fracción I, otorgaba facultades al Congreso para promover la ilustración pública, así como en la Constitución de 1857, en la que solamente se establecía la libertad de enseñanza (artículo 3º), aunque cobró vida hasta 1867 con la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública en la que formalmente se estableció el derecho a la educación primaria gratuita, laica y obligatoria¹.

En el ámbito financiero, la Constitución de Cádiz también regulaba la obligación de la Monarquía de crear una tesorería general que llevase las cuentas de los caudales públicos con la debida "pureza" (sic); pero además, en el Título VII (arts. 338 a 355) establecía todo lo referente al manejo de la hacienda pública; este órgano estaba sujeto a la supervisión y aprobación tanto de las cortes como de una contaduría mayor de cuentas. Esta última estaba encargada de imprimir, publicar y hacer circular el estado de los caudales públicos a las diputaciones de provincia y a los ayuntamientos. Sin embargo, es de observar que en la Constitución

Federal de 1824 las facultades para la revisión y aprobación de las cuentas públicas fueron conferidas exclusivamente al Congreso general (artículo 50, fracción VIII), lo mismo ocurrió en las constituciones de 1857 (artículo 68) y de 1917 (artículo 74, fracción VI) en las que el Congreso general seguía teniendo facultades exclusivas para revisar y aprobar las cuentas públicas; es decir, se limitó la obligación de informar a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos.

Es de resaltar que el derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública y la obligación de los gobernantes de informar, fueron reconocidos jurídicamente desde 1789 en los artículos 14 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Sin embargo, en nuestro sistema político se establecieron constitucionalmente desde 1977 y se regularon de manera explícita hasta el año 2002, dando lugar a una serie de figuras y principios como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, y la protección de datos personales².

El presente ensayo tiene por objeto analizar el derecho a la información pública en México y los principios y derechos vinculados al mismo; el análisis se desarrolla desde una perspectiva jurídica y comprende los ámbitos federal y local del estado de Oaxaca. En el estudio se resalta la importancia que han tenido las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's) en la difusión de la información pública y en la creación de instituciones relacionadas con el tema, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), el Infomex y el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP).

El trabajo se divide en cinco apartados: el primero comprende los conceptos y antecedentes del derecho a la información pública; en el segundo se analizan los mecanismos jurídicos de acceso a la información pública gubernamental en los ámbitos federal y estatal —caso Oaxaca—; en el tercero se abordan la transparencia y la rendición de cuentas. En el apartado cuarto, se analiza el derecho a la protección de datos personales en posesión de los particulares y finalmente se formulan las conclusiones y consideraciones correspondientes.

El derecho a la información pública

Desde hace más de una década el derecho a la información pública ha pasado a ocupar un lugar relevante y hasta cierto punto privilegiado en

muchos países del mundo, entre ellos México; sin embargo, es de importancia resaltar que este derecho surgió formalmente hace más de dos siglos —Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789— y a lo largo de su historia ha tenido distintas connotaciones. Por ejemplo, en sus orígenes fue concebido más que como un derecho, como una libertad de los ciudadanos vinculada a la libre expresión y opinión; durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta las últimas décadas del siglo XX, fue considerado como un derecho social de orden público e interés general y desde hace más de tres décadas se le concibe como un derecho humano fundamental².

Atendiendo a su significado etimológico —de acuerdo con una de las acepciones que proporciona la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española, edición 2001—, entendemos por derecho, “el conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regula las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta [por el Estado] de manera coactiva”.

En sentido amplio, información es “*la comunicación o adquisición de conocimientos*” y comprende los distintos procedimientos para acopiar, almacenar, tratar, difundir y recibir el conocimiento³.

En sentido estricto, el derecho a la información “*es la garantía fundamental que toda persona posee a traerse información, a informar y a ser informada*”⁴. En el ámbito de la Administración Pública el derecho a la información es definido como “*el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado*”⁵.

En México, el derecho a la información es una garantía constitucional protegida por el artículo 6° en los términos siguientes: “[...] *el derecho a la información será garantizado por el Estado*”. En este contexto, nos encontramos frente a un derecho de orden público instituido legalmente como una garantía individual o derecho humano, que se materializa en una atribución de los ciudadanos para exigir a los funcionarios del Estado el acceso y difusión de toda aquella información relacionada con el desempeño de sus funciones y de la situación política, económica y administrativa de cada una de las dependencias gubernamentales.

Bajo esta perspectiva fue que se expidió en julio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), misma que en su artículo 2° establece

—como principio— que toda la información gubernamental es pública y que los particulares tendrán acceso a ella en los términos y bajo los procedimientos que en la propia Ley se establecen. Esta disposición le dio certeza jurídica al derecho de petición regulado en el artículo 8° constitucional en el que se dispone que “los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa...”.

En consideración de lo anterior cabe preguntarnos ¿El derecho a la información pública es inherente al origen del Estado constitucional?, y de resultar esto cierto ¿Por qué razones fue que tomó relevancia en México hasta finales del siglo XX? En respuesta a la primera pregunta podemos abonar que de acuerdo con Bourdieu⁶, el derecho a la información pública es tan antiguo como el pago de tributos, puesto que ya en la Edad Media los reyes y emperadores estaban obligados a informar a sus contribuyentes el resultado de las guerras y conquistas y la aplicación de las contribuciones y tributos, aunque debemos considerar que los contribuyentes eran un porcentaje reducido de ciudadanos a quienes se les concedían ciertos privilegios relacionados con la tierra, el comercio y la explotación de esclavos. Además, señala Bourdieu, que en la medida en que se fue extendiendo la base de contribuyentes, la obligación de informar se fue institucionalizando, a tal grado que en la actualidad el acceso a la información pública es una de las formas de legitimación y empoderamiento de los gobernantes⁶.

En la concepción del Estado constitucional, el derecho a la información pública tiene sus antecedentes en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pronunciada en Francia en 1789, y cuyos principios fueron plasmados en el Título Primero de la Constitución francesa. En relación con el derecho a la información pública, la Declaración establecía dos principios relacionados con el tema, uno implícito y explícito el otro. El principio implícito lo encontramos en su artículo 14 al disponer que, “*Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública...*”; esta disposición implícitamente facultaba a los ciudadanos a participar en la determinación de las contribuciones públicas; por otro lado, explícitamente disponía en su artículo 15 que “*La sociedad tiene derecho a pedir cuenta de la administración a todo empleado público*”; es decir, se le otorgaban facultades para conocer y acceder a la información relacionada con el uso y destino de sus contribuciones.

El vocablo Estado constitucional hace alusión al modelo garantista denominado por Ferrajoli "*Estado constitucional de derecho*" en el cual las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos se encuentran regulados por normas positivas sustentadas en la Constitución general⁷. Cabe mencionar que la Constitución francesa de 1791 fue la primera en garantizar los derechos fundamentales dado que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 no protegía este tipo de derechos, sino hasta la ratificación de la Carta de Derechos en diciembre de 1791 —misma que dio lugar a la 14ª enmienda constitucional—.

En nuestro sistema político y pese a las regulaciones y tendencias que se registraron en otros países, el derecho a la información pública fue garantizado solamente en lo relativo a la libertad de expresión y el derecho de instrucción, quedando prácticamente restringido el acceso a la información pública; como ejemplo de lo anterior tenemos que, en la Constitución Federal de 1824 (Artículo 50, fracción III) se establecía la protección de la libertad política de imprenta; en la Constitución de 1857 (artículos 6º y 7º) se garantizaban la libre manifestación de las ideas y la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; y en la Constitución de 1917 —antes de las reformas de 1977— se reproducían las mismas disposiciones de la Constitución Federal de 1857. En otras palabras, por más de dos siglos el Estado evadió su responsabilidad a la rendición de cuentas restringiendo el derecho de acceso a la información pública.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos pronunciada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, proclama en su artículo 19 las libertades de opinión y de expresión, así como el derecho de todo ciudadano a recibir información y a difundirla sin limitación alguna. En México, fue reconocido formalmente en 1977, mediante reformas constitucionales al artículo 6º tendientes a garantizar el derecho a la información pública. Sin embargo, en dichas reformas sólo se estipuló el derecho a la información como una garantía individual, como un derecho abstracto y subjetivo, en relación al cual no se establecieron bases, mecanismos ni procedimientos para su ejercicio.

En los siguientes párrafos se presenta un análisis sintético y sistemático de los antecedentes y de la institucionalización del derecho de acceso a la información pública en los ámbitos federal y local del estado de Oaxaca.

a) Derecho de acceso a la información pública en el ámbito federal

Partimos de la idea que el derecho a la información pública en México, forma parte de la ola de regulaciones que fueron impulsadas en la década de 1990 bajo el sello del liberalismo económico, con el objeto de corregir externalidades negativas del Estado y del mercado que impedían el acceso a la información gubernamental⁸. Tal es el caso de las regulaciones que se expidieron durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que se orientaron a la agenda económica, dejando en un segundo plano a la agenda política. En este periodo se promulgaron entre otras: la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley de Comercio Exterior y la Ley de Inversión Extranjera. Así también México firmó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá y fue aceptado como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

De esta manera, las nuevas regulaciones pueden ser vistas como una especie de intervención del mercado en los asuntos del gobierno, de tal suerte que los agentes del mercado puedan conocer la información de los órganos gubernamentales para orientar y corregir el funcionamiento de los mercados. Cabe señalar que estas regulaciones se han implementado a la luz de la Nueva Gestión Pública (NGP) caracterizada por los métodos gerenciales⁸.

En ese contexto, en julio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dando lugar a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con la encomienda de promover y garantizar el derecho de acceso a la información pública en poder de las dependencias y entidades públicas, según lo dispone la propia Ley. En julio de 2003 se publicó el Reglamento de esta Ley, en el cual además de los lineamientos para la organización y clasificación de la información, se establecieron: el procedimiento de acceso a la información pública; la protección de la información personal reservada y confidencial y los costos y formas de publicar y entregar la información⁹.

No obstante lo anterior, la regulación seguía siendo ambigua e insuficiente, por lo cual en julio de 2007 nuevamente se hicieron reformas al artículo 6º constitucional, adicionando un segundo párrafo con siete fracciones, en las

que se establecieron bases y principios esenciales para garantizar el ejercicio de este derecho; de manera sintética las adiciones al ordenamiento constitucional establecen lo siguiente:

- I. Toda la información gubernamental es pública;
- II. Por excepción existe información reservada y confidencial;
- III. Todos los datos personales serán protegidos, salvo casos excepcionales;
- IV. El acceso a la información pública es gratuito y universal;
- V. La información debe ser ordenada, actualizada y publicada;
- VI. Existirá un órgano especializado para garantizar este derecho, y
- VII. Las violaciones a este derecho serán sancionadas legalmente.

La reforma constitucional de 2007 tuvo por objeto incorporar a nuestra Carta Magna disposiciones del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en las que se establece el derecho inalienable de todo individuo a *“recibir informaciones y opiniones y difundirlas sin limitación de fronteras”* y comprende tres aspectos relevantes: 1) el acceso a los archivos, documentos y registros públicos; 2) el derecho a ser informado de manera objetiva, oportuna y completa, y 3) el establecimiento de ciertas restricciones y excepciones relacionadas con la información personal, la seguridad nacional y la seguridad pública⁹.

Las adiciones al artículo 6º constitucional dieron lugar a una serie de reformas al marco normativo del derecho de acceso a la información pública tanto en el ámbito federal como en el estatal, pues cabe señalar que con base en ello se modificaron la LFTAIPG, el Reglamento de dicha ley y sus lineamientos y lo mismo ocurrió en diversas entidades de la República. Por ejemplo, en el caso de Oaxaca, se expidió una nueva ley de transparencia y acceso a la información pública, una nueva ley de protección de datos personales y sus respectivos reglamentos. Estas reformas se orientaron a darles mayor certeza jurídica a la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información y a la entrega de la misma a los interesados⁹.

b) Derecho de acceso a la información pública en Oaxaca

En el estado de Oaxaca el derecho de acceso a la información pública fue reconocido y regulado por primera vez el 16 de septiembre de 2006,

mediante la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que fue abrogada el 15 de marzo de 2008 con la entrada en vigor de la ley actual que lleva por nombre Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca (LTAIPEO). Este ordenamiento es de orden público y tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información pública en posesión de cualquier autoridad, dependencia u organismo estatal y municipal y también se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre autodeterminación.

De la misma manera, en agosto de 2008 se promulgó la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, con la finalidad —según se expresa en el propio ordenamiento— de garantizar y regular el registro, almacenamiento, distribución, transmisión y tratamiento de datos personales asentados en cualquier tipo de archivos, registros o bases de datos, incluyendo los soportes electrónicos o digitales, siempre que esta información se encuentre en posesión de las dependencias y entidades de los poderes públicos del Estado. Hasta cierto punto se podría decir que dicho ordenamiento resulta innecesario toda vez que reproduce disposiciones de la LTAIPEO y no es aplicable a la información que se encuentra en posesión de particulares tema aún pendiente de regular en Oaxaca.

Mecanismos de acceso a la información pública

En sentido amplio se denomina mecanismo de acceso al conjunto de medios, dispositivos y sistemas a través de los cuales se accede a la información pública en posesión de las autoridades, dependencias e instituciones gubernamentales. En estricto sentido los mecanismos pueden ser legales, tecnológicos e institucionales¹⁰. Son mecanismos legales el derecho de acceso a la información pública y el derecho de petición consagrados en los artículos 6º y 8º constitucionales; son mecanismos tecnológicos los sistemas informáticos, los portales electrónicos y los sitios web utilizados para el acceso y la transferencia de información pública, y son mecanismos institucionales la transparencia y la rendición de cuentas. En este marco, el trabajo aborda ahora el análisis de los distintos mecanismos de acceso a la información pública disponibles en la Administración Pública Federal y en el estado de Oaxaca.

a) Mecanismos de acceso a la información pública federal

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), es el órgano central para el acceso a la información pública de las distintas dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal. Está integrado por cinco comisionados propuestos por el Ejecutivo Federal que duran siete años en su cargo sin derecho de reelección. Es importante resaltar que por disposición de la LFTAIPG este órgano cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, sin embargo en estricto derecho no se trata de un organismo autónomo en la medida en que sus integrantes son propuestos por el Ejecutivo y que estos pueden ser objetados o removidos por el Senado de la República o en su defecto por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, según lo dispone la propia Ley.

La Ley señala además, que el Instituto tiene atribuciones: para establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; para conocer y resolver los recursos de revisión sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información; para establecer las políticas y disposiciones de protección de datos personales en poder las dependencias y entidades públicas; para establecer las normas de conservación y organización de la información pública, y para emitir los lineamientos generales para la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información, así como para el manejo, mantenimiento, seguridad, protección y entrega de la información.

Como se puede ver, las funciones y atribuciones del IFAI son muy amplias y dispersas, como también lo es la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, puesto que en cada una de sus dependencias y entidades existe una Unidad de Enlace, encargada de recabar, actualizar y difundir la información, así como de recibir y dar trámite a las solicitudes de información de los ciudadanos. Además estas unidades son responsables de gestionar los trámites internos para obtener la información solicitada y de elaborar y publicar los archivos y catálogos de información pública.

De la misma manera en cada dependencia gubernamental existe un Comité de Información que tiene las siguientes funciones: coordinar y supervisar las acciones y políticas de la dependencia tendientes a proporcionar la información solicitada; establecer los procedimientos para

garantizar mayor eficiencia en la gestión y atención de las solicitudes; conformar, modificar o revocar la clasificación de la información, y supervisar la aplicación de los criterios en materia de clasificación y conservación de los documentos y archivos de bases de datos de carácter administrativo.

Es de importancia señalar que para acceder a la información gubernamental las solicitudes se pueden formular en escrito libre o en los formatos que proporcionan las propias unidades de enlace, basta con señalar los datos del solicitante y proporcionar los datos necesarios para identificar y localizar la información requerida, con la salvedad de que, por disposición legal (LFTAIPG) no se da entrada a solicitudes de información anónimas.

La solicitud puede ser presentada por escrito en forma directa ante las más de 230 unidades de enlace de las dependencias gubernamentales de la Administración Pública Federal o por medios electrónicos a través del sistema Infomex operado por el IFAI para unificar el acceso electrónico a la información pública¹¹.

El Infomex es un sistema electrónico relativamente nuevo implementado por el Gobierno Federal para proporcionar a la ciudadanía acceso a la información pública de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal; es una plataforma informática que opera a través de Internet desde el sitio <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal> y tiene por objeto atender de manera eficaz y dar seguimiento a las solicitudes de acceso a la información pública.

De acuerdo con la información proporcionada por el propio organismo, Infomex es resultado de una iniciativa impulsada por el IFAI y financiada por el Banco Mundial para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país; actualmente el acceso y los servicios de Infomex son gratuitos y se pretende que en unos cuantos años todas las dependencias y entidades públicas del país de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) estén operando en red a través de este novedoso sistema.

b) Mecanismos de acceso a la información en el estado de Oaxaca

En el estado de Oaxaca el órgano responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública es el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), el cual se encuentra integrado por tres comisionados propuestos por el Gobernador del Estado y electos por el Congreso que duran en su cargo seis años. Las atribuciones del IEAIP y

en general el derecho de acceso a la información pública en la entidad se regulan por la LTAIPEO. De acuerdo con la LTAIPEO —Capítulo III, Título Tercero—, el Instituto tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y goza de autonomía de gestión y de decisión; sin embargo los comisionados pueden ser removidos por el Congreso. Entre las principales atribuciones del Instituto destacan: promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública; resolver sobre la negativa o defectos de las solicitudes de acceso a la Información; establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación, custodia y organización de la información reservada y confidencial; proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades de los poderes públicos del Estado y de los municipios; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y mejorar los niveles de participación ciudadana y el acceso a la toma de decisiones públicas.

La LTAIPEO establece que las entidades y dependencias estatales y municipales deberán contar con una Unidad de Enlace que fungirá como vínculo entre la ciudadanía y el Instituto. Estas unidades tienen las siguientes atribuciones: recabar, actualizar y difundir la información pública; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a información, y de acceso, rectificación o cancelación de datos personales; realizar las gestiones internas para obtener la información y entregarla a los interesados, llevar un registro detallado de todas las solicitudes y recibir los recursos de revisión y turnarlos al Instituto.

En el estado de Oaxaca, el diseño e implementación de sistemas de información de políticas, programas y procedimientos para garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales, son competencia de los Comités de Información, mismos que además tienen facultades para establecer y aplicar los criterios para la clasificación y conservación de los documentos administrativos y para la organización de archivos. En el estado de Oaxaca las solicitudes de información ante las Unidades de Enlace se pueden formular de manera verbal, por escrito libre, en los formatos oficiales o a través de los medios electrónicos.

El 30 de mayo de 2008 el Gobierno del Estado de Oaxaca y el IEAIP firmaron un Convenio de Colaboración con el IFAI, en el cual se establecieron las bases de coordinación para la implementación del sistema Infomex Oaxaca y se elaboró el plan de trabajo respectivo; sin embargo, este proyecto no fue desarrollado y actualmente Oaxaca, al igual

que otras cinco entidades de la República, no cuentan con el sistema Infomex¹². Así, los estados que no disponen de un sistema Infomex propio son: Oaxaca, Estado de México, Yucatán, Michoacán, Tamaulipas y Baja California Sur¹³.

No obstante, el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública desarrolló su propio sistema informático denominado Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública (SIEAIP), que puede ser consultado en el sitio <http://sieaip.mx/> y que en la actualidad es el sitio oficial del Gobierno del Estado para acceder a la información pública.

Los derechos de transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son conceptos vinculados al derecho de acceso a la información pública y a la corriente de la Nueva Gestión Pública. La transparencia se refiere a la publicidad y al flujo de información pública de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los ciudadanos; la rendición de cuentas se traduce en la obligación de los mandatarios de informar y justificar los actos públicos que realizan. En el presente apartado se definen los conceptos y características de estos términos.

a) La transparencia gubernamental

En el ámbito ético-jurídico Kant formuló una máxima que establece que “toda acción relativa al derecho de otros es contraria al derecho y a la ley si su máxima [...] no permite publicidad”¹⁴. En el campo de la política esta máxima es el cimiento de la democracia moderna en la medida que no sólo permite al ciudadano observar de cerca los procesos políticos, sino que además permite su participación activa en dichos procesos. La transparencia no es un proceso de rendición de cuentas, es en esencia, un proceso sistemático de someter al escrutinio público las acciones gubernamentales, que consiste en colocar en una “vitrina pública” información relevante sobre el ejercicio de gobierno con el propósito que el ciudadano pueda revisarla, analizarla y utilizarla como mecanismo para sancionar los abusos y la corrupción¹⁵.

La transparencia no se reduce a la publicidad de la información, debe tener otros atributos relevantes como son: facilidad de acceso a la información; igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para acceder a la información; información relevante y comprensiva; calidad y confiabilidad de

la información; bajo costo y trámites asequibles en la adquisición de la información. Bajo estos atributos se podría considerar a la transparencia como el arma más efectiva en la lucha contra la corrupción, como la principal fuente de legitimidad de los gobiernos, y como la piedra angular de la rendición de cuentas.

El principio de transparencia en México es relativamente nuevo en la agenda de gobierno, lo encontramos asociado a la rendición de cuentas, al derecho de acceso a la información pública y por ende a la cultura política democrática. Un principio que en el ámbito internacional surgió como un derecho fundamental, instaurado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, fue introducido a nuestro sistema jurídico en el año de 1977 pero sólo como un derecho abstracto vinculado con la apertura de los medios de información.

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en 2002 y consecuentemente con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública —hoy Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos—; se dio un vuelco al derecho a la información del ámbito periodístico hacia el terreno gubernamental y con las reformas constitucionales de 2007 se le dio viabilidad y certeza jurídica. Para concluir este apartado se podría decir que tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información pública son temas relativamente nuevos en México y a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil y del gobierno, falta mucho camino por recorrer.

b) La rendición de cuentas

El politólogo Luís Carlos Ugalde define a la rendición de cuentas como *“la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento”*¹⁶. En ese sentido, podemos ver la rendición de cuentas en dos perspectivas; desde la perspectiva del gobierno se concibe como una obligación, como una responsabilidad de informar y justificar el manejo de los asuntos públicos, y desde la perspectiva del ciudadano se trata de un derecho a exigir no sólo información, sino también explicación y justificación racional de los actos de gobierno y de los procesos decisivos.

La rendición de cuentas es entendida como el sometimiento del servidor público a los dictados de la ley, es el principio rector del Estado de derecho, bajo el cual “nadie está por encima de la ley”. En ese sentido, no se reduce a un principio economicista derivado del manejo de recursos públicos, la rendición de cuentas comprende también el ejercicio de facultades y atribuciones de tipo político y administrativo que son conferidas a los gobernantes en función del cargo que desempeñan. No es una responsabilidad inherente a su persona sino a la investidura del cargo que desempeñan, de no ser así, se estarían transgrediendo sus derechos y garantías a la intimidad y a su vida privada.

La rendición de cuentas implica una relación de tres dimensiones donde “A” servidor público (autoridad) está obligado a informar a “C” (ciudadano), del ejercicio de los asuntos concernientes a “E”(entidad pública). Es una función de control sobre el ejercicio público del poder con una doble cimentación en el principio de legalidad; por un lado el gobernante está obligado a informar el ejercicio de sus actos y al manejo de los recursos públicos con “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez”, tal como lo dispone el artículo 134 constitucional y por el otro los ciudadanos tienen el derecho de ser informados y de acceder a la información pública en los términos de los artículos 6° y 8° constitucionales (Figura 1).

En el Estado de Derecho, los ciudadanos solamente pueden reclamar el ejercicio de sus derechos a través de las instituciones del Estado; bajo este principio, todo ciudadano está facultado a pedir cuentas a los gobernantes a través de las

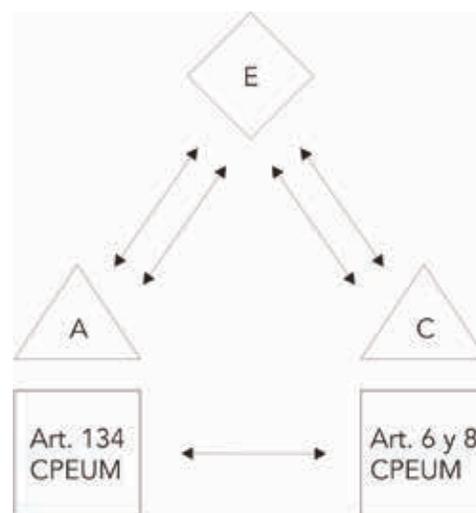


Figura 1. Proceso de rendición de cuentas en la Administración Pública Federal. Fuente: Elaboración propia 2013.

instituciones públicas. Por su parte el gobernante, está sujeto al principio de legalidad y tiene la obligación de administrar con transparencia y honradez los recursos y asuntos públicos que le son confiados y por ende debe informar del estado de los mismos a los ciudadanos y a las propias instituciones. Al efecto el artículo 134 de la Constitución Política Federal establece: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez...”.

En resumidas cuentas, el Estado está obligado a garantizar al ciudadano el ejercicio de su derecho al acceso de información proporcionándole los instrumentos jurídicos e institucionales para ejercerlo y, tiene además, la obligación de proporcionar al gobernante los mecanismos y recursos necesarios para cumplir sus obligaciones de informar y rendir cuentas a la ciudadanía.

La protección de datos personales

La protección de datos personales tiene su origen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que establece en su artículo 12 que *“Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación...”*. Este principio está garantizado en el artículo 16 de la Constitución Política Federal, mismo que en su segundo párrafo señala: “Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley...”.

A ese respecto, en julio de 2010 se publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que tiene por objeto regular la actividad de personas físicas o morales de carácter privado que realizan actividades de tratamiento de datos personales. Esta Ley se expidió con el propósito de proteger la integridad y confidencialidad de la información personal y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas; su reglamento entró en vigor hasta el mes de diciembre de 2011, pero no es aplicable a las sociedades financieras debido a que la información de estas instituciones está sujeta al secreto bancario; tampoco tiene aplicación para el tratamiento de información que sea utilizada sin objeto de lucro.

En el ámbito jurídico el derecho a la protección de datos personales constituye un derecho vinculado de manera negativa al derecho de acceso a la información dado, que por regla la información gubernamental es pública. No obstante el principio de publicidad no es absoluto en la medida que la propia constitución establece reglas de excepción, entre ellas: razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud pública, protección a derechos de terceras personas y por ende la información de carácter personal.

Es importante señalar que no sólo el gobierno dispone y utiliza información de carácter personal —nacimientos, matrimonios, divorcios, electores, procesados, contribuyentes, profesionistas, enfermos, etc.—, muchas empresas y personas físicas poseen y utilizan este tipo de información como es el caso de las tiendas departamentales, las agencias de publicidad, las agencias de colocaciones, los hospitales y las escuelas privadas por citar algunos ejemplos.

El derecho de acceso a la información, aunado a las nuevas tecnologías y al uso masivo de Internet, propiciaron el surgimiento de nuevas sociedades empresariales, basadas en la comercialización de información y bases de datos personales que son utilizadas como mercancía para distintos fines como el comercio electrónico y la elaboración de índices y estadísticas en una gran diversidad de temas. Cabe señalar que también la delincuencia encontró en el uso de las tecnologías un medio idóneo para obtener recursos económicos mediante la comisión de actos ilícitos como el fraude y la extorsión telefónica, la pornografía infantil en sitios de Internet y el comúnmente llamado “robo cibernético”¹⁷.

En el estado de Oaxaca la protección de la información personal en posesión de particulares es un tema pendiente en la agenda política de la actual legislatura.

Consideraciones y conclusiones

La información es uno de los elementos fundamentales para la toma de decisiones de los seres humanos y de las instituciones, sin ella el desempeño y las actividades institucionales carecerían de importancia, en consecuencia el poder político y la legitimación de los actores gubernamentales resultarían irrelevantes. En buena medida el poder político de las instituciones públicas, se debe al buen desempeño y al manejo adecuado de la información que resulta de interés público, pues cabe

señalar que la información no es un bien intangible porque además del poder político tiene un valor económico; tan es así que en las últimas décadas se han creado importantes mercados para la producción, recopilación y difusión de información.

Como muestra de lo anterior podemos señalar a los grandes consorcios internacionales que acaparan el mercado de la televisión, la radio y el cine —General Electric, NewsCorp, Disney, Viacom, Time Warner y CBS—; las grandes operadoras del mercado de las telecomunicaciones en el mundo —AT&T, NTT Communications, Deutsche Telekom y Telefónica— y las grandes compañías del segmento de las TIC's —Microsoft, HP, Intel y Nokia—. Otro ejemplo lo encontramos en México donde el propio Senado de la República reconoce que las empresas Televisa y TV Azteca acaparan el 95% de las frecuencias de televisión abierta.

Para algunos el derecho de acceso a la información es el principio básico de la democracia porque contribuye tanto a la toma de decisiones como a la participación ciudadana y los procesos de legitimación de los distintos actores políticos. El neoliberalismo económico y la globalización caracterizados por grandes flujos de información —pública y privada, gratuita o de lucro—, han dado lugar a una nueva etapa de la humanidad denominada la “era de la información”, en esta etapa la información y el conocimiento han trascendido hasta los lugares más recónditos del planeta a través de distintos dispositivos electrónicos del ramo de las telecomunicaciones denominados tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's) entre las que destacan, la radio, la televisión la Internet, la telefonía celular y toda una gama de dispositivos electrónicos.

Ahora bien, si el derecho a la información pública no es inherente al origen del Estado constitucional, como se argumenta en este ensayo, no es principio ni condición para la vigencia del Estado garante de los derechos fundamentales como lo señala Ferrajoli; ello explica —más no justifica— el abandono de que fue objeto en nuestro país por más de dos siglos.

Antes de concluir, es importante dar respuesta a la pregunta ¿por qué razones fue que tomó relevancia —el derecho a la información pública— en México hasta finales del siglo XX? la respuesta la encontramos en la orientación que se le dio a las nuevas regulaciones de la Administración Pública Federal, hacia el liberalismo económico de mercado y hacia el gerencialismo empresarial a principios de la década de los noventa del siglo pasado. Podríamos concluir que, desde el año 2002, el derecho a la información en sus diversas manifes-

taciones —acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales— en la Administración Pública Federal se encuentra en franca consolidación, mediante las diversas reformas constitucionales y la construcción de los marcos jurídicos, así como la implementación de distintos mecanismos jurídicos, tecnológicos e institucionales.

Sin embargo, en el estado de Oaxaca el reconocimiento y protección del derecho a la información pública no ha registrado los mismos avances; la primera ley de transparencia y acceso a la información pública fue expedida cuatro años después de la expedición del ordenamiento federal. Hasta agosto de 2012 está aún pendiente la ley de protección de datos personales en posesión de particulares, y los mecanismos tecnológicos de acceso a la información pública no se encuentran articulados con los mecanismos federales como el IFAI y el Sistema Infomex.

Referencias

- [1] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Antecedentes. Consulta electrónica el 24 de agosto de 2012 en: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_educacion.htm
- [2] Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel. Derecho a la información y derechos humanos, estudio en homenaje al Maestro Mario de la Cueva. México: UNAM-IIJ, 2000.
- [3] Escobar de la Serna, Luis. Manual de Derecho de la Información. Madrid. Dykinson, 1997.
- [4] Carpizo, J. y Villanueva. En Derecho a la información y derechos humanos, estudio en homenaje al Maestro Mario de la Cueva. México: UNAM-IIJ, 2000, 73.
- [5] Marco Normativo, Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. 5ª edición México. IFAI, 2006.
- [6] Bourdieu, P. Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. Actes de la Recherche en Sciences Sociales. 1993; 96-97, 49-62.
- [7] Atienza, Manuel y Ferrajoli Luigi. Jurisdicción y argumentación el Estado constitucional de derecho. Primera reimpression. México. UNAM, 2011.

- [8] Culebro Moreno, Jorge E. Nuevas fronteras de la regulación: transformación y diseño institucional. México. Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- [9] Marco Normativo, Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. 6ª edición. México: IFAI, 2009.
- [10] Ormond, Derry y Löffler, Elke. Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar, qué dejar? Reforma y Democracia. CLAD, 1999, 13.
- [11] Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, <http://www.ifai.org.mx/>
- [12] Proyecto Infomex Oaxaca, <http://www.proyectoinfomex.org.mx/>
- [13] <http://www.proyectoinfomex.org.mx/index.php?estado=19>. Consulta realizada el 26 de agosto de 2012.
- [14] Merino, Mauricio, coordinador. Transparencia: libros, autores e ideas. México. IFE-CIDE, 2005.
- [15] Diario Oficial de la Federación. Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 2003.
- [16] Ugalde, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia, El caso de México. México. Documento Electrónico. Instituto Federal Electoral 2002, 17
- [17] Piñar Mañas, José Luis. Revolución tecnológica y nueva administración, revolución tecnológica, Derecho Administrativo y Administración Pública. España. 2006.
- [18] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recuperada el 11 de agosto de 2012 desde el sitio: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
- [19] Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789. Recuperada el 13 de agosto de 2012 desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>
- [20] Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperada el 13 de agosto de 2012 desde: http://www.facillectura.es/documentos/Declaracion_Universal_Derechos_Humanos_FL.pdf
- [21] Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, recuperada el 15 de agosto de 2012 desde el sitio: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
- [22] Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, recuperada el 16 de agosto de 2012 desde el sitio: <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/lxi/legislacion/leyes/061.pdf>
- [23] Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, recuperada el 20 de agosto de 2012 desde el sitio: <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/lxi/legislacion/leyes/061.pdf>
- [24] Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, recuperada el 21 de agosto de 2012 desde el sitio: <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/lxi/legislacion/leyes/061.pdf>

Sitios web consultados:

- [25] Instituto Estatal de Acceso a la Información IEAIP: <http://www.ieaip.org.mx/>
- [26] Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos: <http://www.ifai.org.mx/>
- [27] Infomex: <https://www.infomex.org.mx/gobierno-federal>
- [28] Proyecto Infomex Oaxaca: <http://www.proyectoinfomex.org.mx/>
- [29] Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca: <http://siaeip.mx/>

Documentos electrónicos y leyes consultadas:

Recibido: 09 de abril de 2013

Corregido: 10 de julio de 2013

Aceptado: 12 de octubre de 2013

Conflicto de interés. No existe conflicto de interés.