

**LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA EN EL ESTADO DE PUEBLA**

Índice

I. Introducción.....2

II. Evolución histórica del derecho de acceso a la información en el contexto mexicano.....3

III. La incorporación del derecho de acceso a la información Pública en el Estado de Puebla.....4

IV. Diagnóstico General del Estado de Puebla en materia de transparencia.....5

1. Normatividad.....6

2. Órgano Garante.....7

3. Portales.....7

4. Sujetos Obligados.....8

V. Propuestas de líneas de acción.....9

VI. Conclusiones.....10

LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE PUEBLA

Mtro. Antonio Torres Porras

I. Introducción

Hoy en día, el derecho al acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la protección de los datos personales y los archivos públicos, son temas que se encuentran muy latentes en la agenda nacional, toda vez que en la evolución democrática de nuestro país, se ha vislumbrado como una exigencia social y un área de oportunidad para el fortalecimiento de la relación de la sociedad con los entes gubernamentales.

En México, la evolución del derecho de acceso a la información ha sido a pasos acelerados pero firmes. A catorce años de iniciar de manera adecuada el estudio y el análisis normativo de este derecho, se ha consolidado como un referente internacional en la materia, teniendo como principales virtudes, la conformación de conceptos claros y ejercibles, así como con instituciones sólidas que han velado por su debida protección.

Asimismo, en las diversas entidades de la República Mexicana ha permeado este derecho, mediante las adecuaciones normativas que ha impuesto la evolución histórica del artículo 6º Constitucional.

El Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, a través de sus diversas legislaturas, ha sido sensible al tema y ha procurado dotar a la entidad de Leyes adecuadas y ha creado un organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales.

Así como el derecho avanza de acuerdo al contexto social, sus instituciones también evolucionan para atender las nuevas necesidades. Es así que el Congreso local ha determinado redimensionar la otrora CAIP, para dar paso al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

Dicho lo anterior, reviste de importancia exponer en este ensayo, un apartado que ilustre la evolución normativa del derecho de acceso a la información en México, así como hacer referencia al caso específico en Puebla y el contexto que se vive en la entidad. Posterior a dicho diagnóstico general, se podrá identificar las áreas de oportunidad en la materia y finalmente realizar las conclusiones pertinentes.

II. Evolución histórica del derecho de acceso a la información en el contexto mexicano.

A cien años de haberse promulgado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la evolución histórica de los derechos humanos, ha generado la construcción de instituciones que dan sentido y fortalecen los principios rectores concebidos en el texto constitucional.

En mil novecientos diecisiete, bajo la premisa de las garantías individuales, el Constituyente incorporó en el artículo 6 de nuestra Carta Magna el concepto de la "libertad de expresión", en el sentido de que, la manifestación de las ideas, no sería objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, teniendo como excepciones: el ataque a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público.

Transcurrieron sesenta años para que el texto original fuera reformado por primera ocasión, incorporando de manera sucinta a la redacción: "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Sin embargo, la incorporación no fue de mayor trascendencia, toda vez que no se publicó norma secundaria alguna que previeran los mecanismos para hacer valer este derecho.

Será hasta inicio de este siglo que, derivado del contexto social que transcurría en México, un grupo de periodistas y académicos conocido como el "Grupo Oaxaca", conscientes de la preponderancia de contar con un marco regulatorio que previera el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, propuso al Legislativo Federal el primer proyecto de Ley en la materia que, dicho sea de paso, la redacción sufrió mínimas adecuaciones, publicándose en dos mil dos.

Este hecho sin precedentes, es base fundamental en la esencia y la naturaleza del tema que nos ocupa, toda vez que desde su concepción, la ciudadanía juega un papel primigenio en la materialización de este derecho. Cabe señalar que con la reforma constitucional de dos mil once, en materia de derechos humanos, este principio se fortalece, dándose la mayor protección a los titulares de los derechos humanos, es decir a la población en general.

Ahora bien, las reformas de dos mil siete al artículo 6º Constitucional, otorga un giro sustancial al derecho de acceso a la información pública y la transparencia. Asimismo, se incorpora al análisis la protección de los datos personales y se preve el mejoramiento del archivo documental como fuente de información. De igual

forma, principios esenciales como la gratuidad de la información, distinto a los costos de reproducción, o la innecesaria acreditación del interés por la misma o la justificación de su utilización, marcaron un piso básico para las leyes locales.

Para el año dos mil nueve, se consideró al derecho a la protección de los datos personales, como un derecho humano autónomo consagrado en el artículo 16° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la premisa de "*toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como manifestar su oposición en los términos que fije la ley*". Es preciso señalar que la protección de los datos personales en posesión de entes públicos, será garantizado por los organismos locales y para la protección de los datos personales en posesión de particulares, la autoridad encargada de protegerlos será el organismo garante federal.

En el año dos mil trece, bajo una óptica integral basada en la lógica de la búsqueda y difusión de la información, se incorpora al texto constitucional el tema de las telecomunicaciones.

Finalmente, las reformas de dos mil catorce y de dos mil dieciséis, atendieron principalmente a la evolución del órgano garante federal, dotando al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de autonomía constitucional, se le otorga atribuciones de atracción, se engrosa el catálogo de Sujetos Obligados y se esboza lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Transparencia.

III. La incorporación del derecho de acceso a la información Pública en el Estado de Puebla

Derivado de las distintas reformas al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Puebla, y en atención a los artículos transitorios de dichas actualizaciones normativas, el derecho al acceso a la información pública y la transparencia se fue gestando en la entidad.

El cinco de marzo de dos mil cuatro, posterior a una serie de foros y consultas, se reformó el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano Estado de Puebla, elevando a rango constitucional local el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, el dieciséis de agosto de dos mil cuatro, se publicó la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla y subsecuentemente su primer órgano garante: La Comisión de Acceso a la Información Pública – CAIP.

Posterior a ello, derivado de diversos análisis, estudios comparativos de estándares nacionales e internacionales y la reforma constitucional de dos mil ocho, la Ley en la materia fue abrogada el treinta y uno de diciembre de dos mil once, dando paso a una nueva generación normativa.

Dicha transición, trastocó al órgano garante, dotando a la CAIP de nuevas atribuciones, entre ellas, la de velar por el derecho a la protección de los datos personales, para lo cual, también se expidió, el veinticinco de noviembre de dos mil trece, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla. Asimismo, se le dio la preponderancia debida la Ley de Archivos de la entidad, quedando de este modo, un trinomio de derechos concatenados entre sí.

Como fue referido con antelación, las reformas constitucionales de dos mil catorce y de dos mil dieciséis, han definido el rumbo que deberá seguir el Estado de Puebla en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, anticorrupción, archivos gubernamentales y la protección de datos personales, tanto en posesión de instancias públicas, así como de particulares.

Por lo anterior, recientemente el pasado cuatro de mayo de dos mil dieciséis, es expidió la normatividad vigente en la materia: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Esta nueva Ley reviste una particularidad significativa, toda vez que por primera ocasión, producto de las últimas reformas constitucionales, se homologa a una Ley General de Transparencia, lo que asegura los estándares necesarios para una correcta protección de derechos y un adecuado ejercicio de los mismos.

IV. Diagnóstico General del Estado de Puebla en materia de transparencia.

Para el ensayo que nos ocupa, se tomará como marco de referencia la Métrica de la Transparencia 2014, estudio elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Cabe señalar que dicho estudio, es el máximo referente nacional, toda vez que se elabora con un esquema bien sustentado y con la participación de todos los órganos garantes de transparencia en México. Asimismo, es oportuno mencionar que existen otros estudios en la materia, sin embargo, sitúan a la entidad en parámetros similares.

Dicho lo anterior, es relevante aclarar que este apartado pretende contextualizar al Estado de Puebla en materia de transparencia, por lo que únicamente se tomara

como un punto de partida para los próximos análisis y comentarios referidos en el presente trabajo.

La Métrica de la Transparencia engloba cuatro rubros consistentes en: **1)** Análisis de la normatividad de la entidad. **2)** Las capacidades institucionales del órgano garante. **3)** La revisión a los portales de transparencias de las entidades gubernamentales del Estado. **4)** Un estudio pormenorizado de los Sujetos Obligados.

En ese sentido, a continuación se expresan el resultado de la última medición, en cuanto a la valoración que se realizó al Estado de Puebla:

*Métrica de la Transparencia 2014

Rubro	Puebla	Federal	Promedio Nacional	Lugar Nacional**
Normatividad	.762	.833	.799	24/33
Órgano Garante	.573	.850	.652	25/33
Portales	.928	.937	.845	7/33
Sujetos Obligados	.700	.861	.701	18/33

*Índice de rango: 0.000 – 1.000

**Lugar Nacional: se consideran 31 Estados, la Ciudad de México y la Federación.

1. Normatividad

Este estudio corresponde a la revisión de los distintos ordenamientos vigentes, incluyendo la Ley local, reglamentos y lineamientos. De un primer análisis, es de advertirse que el Estado de Puebla se encontraba por debajo del Promedio Nacional.

No obstante lo anterior, como fue indicado en líneas pasadas, el nuevo marco normativo expedido en mayo del presente año, se ajustó a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida el cuatro de mayo de dos mil quince, en el entendido que el Transitorio QUINTO, establece que se tendría un plazo de un año para que las legislaturas locales armonizara sus leyes, conforme a lo establecido en la Ley General.

A este respecto, el catálogo de información pública de oficio ha incrementado, lo que abona sustancialmente a que la sociedad, sin que medie una solicitud, pueda allegarse de información.

Del mismo modo, la normatividad permitirá que el nuevo Instituto se sume a la Plataforma Nacional de Transparencia, misma que estará conformada por:

- El Sistema de solicitudes de acceso a la información.
- El Sistema de gestión de medios de impugnación.
- El Sistema de portales de obligaciones de transparencia.
- El Sistema de comunicación entre el nuevo Instituto y los Sujetos Obligados.

2.- Órgano Garante

A doce años de haberse conformado el órgano garante, la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, ha evolucionado conforme a los diversos escenarios nacionales y locales, tan es así que hoy en día ya es considerado Instituto.

No obstante a ello, aún existen asignaturas pendientes para el Instituto. Si bien es cierto el marco de sus atribuciones han aumentado, así como el número de Sujetos Obligados también se ha ido a la alza, las capacidades institucionales siguen siendo las mismas.

La estructura organización del Instituto poco ha sido modificada desde su creación, es decir, continúan laborando relativamente con el mismo número de personal para atender todo su marco de competencia. Dicho lo anterior, existen duplicidad de funciones y limitadas capacidades institucionales.

Asimismo, desde años atrás, la otrora CAIP se ha pronunciado por que se le otorguen recursos suficientes para cumplir con todas y cada una de sus obligaciones determinadas en la Ley, sin embargo, en el año dos mil quince se otorgó en la Ley de Egresos la cantidad de \$12'744,914.00. Para el año dos mil dieciséis, el incremento es limitado por lo que no resulta suficiente para fortalecer al organismo garante.

3.- Portales

Si bien es cierto que los portales de transparencia de los Sujetos Obligados, han evolucionado a sitios web muy dinámicos y de fácil uso al cibernauta, también lo

es que existen áreas de mejora que pueden propiciar un avance significativo en la materia.

En diversos foros nacionales, se ha discutido la necesidad de dejar a un lado los tabuladores de máximos y mínimos, la construcción de documentos editables para el usuario y sobre todo, el rubro de la transparencia focalizada ha sido el baluarte de las nuevas tendencias en la materia. Sin embargo, dichos rubros aún se encuentran pendientes en la agenda gubernamental local.

La nueva Ley de Transparencia contiene un catálogo más amplio de las obligaciones mínimas de difusión gubernamental, ajustándose a estos mínimos indispensables que determina la Ley marco.

En ese sentido, existe un nuevo reto para los Sujetos Obligados y el nuevo Instituto, toda vez que deberán ajustar sus portales electrónicos con estas exigencias legales, que sin duda, el nivel de especificidad se incrementa lo que con lleva a un adecuado desempeño gubernamental.

4.- Sujetos Obligados

Los distintos entes gubernamentales de la Entidad, son el primer contacto con la sociedad en el tema de transparencia. En la medida que los Sujetos Obligados acaten la normatividad en la materia y se entregue la información susceptible de ser proporcionada en los términos y condiciones determinadas en la Ley, se generará en la sociedad una precepción generalizada de transparencia. Para ello, reviste de primordial relevancia contar con Unidades de Transparencia responsables y voluntad política en la apertura de la información.

A todas luces, resulta de vital importancia modificar la percepción de transparencia en el Estado de Puebla. Si se fortalece la confianza entre el gobernado y el gobernante, se legitima el correcto desempeño en la administración pública.

En ese sentido, la transparencia resulta un vehículo esencial para restablecer el puente de credibilidad, por lo que es necesario dejar a un lado los vicios administrativos que obstaculizan el derecho de acceso a la información, constriñéndose las buenas prácticas, como un indicativo ejemplar en cada servidor público.

A este respecto, resulta esencial el acompañamiento que debe brindar el nuevo Instituto de Transparencia a los Sujetos Obligados, para el cumplimiento de las nuevas disposiciones en la materia.

V. Propuestas de líneas de acción.

Derivado del diagnóstico expresado en el apartado anterior, de manera general se proponen las siguientes líneas de trabajo:

- Acercamiento con asociaciones o grupos expertos en la materia, como la AMEDI, FUNDAR, Artículo XIX, la Red por la Rendición de Cuentas, IMCO, por mencionar algunos, a fin de generar sinergias de mejora en transparencia y de rendición de cuentas..
- Derivado de un análisis profundo de la normatividad vigente, enfatizar las áreas de oportunidad y subsecuentemente, elaborar líneas de acción progresistas, que puedan llevar a establecer una política integral en materia de gobierno abierto, transparencia proactiva y un sistema de diálogo permanente con las autoridades en materia de transparencia locales y federales.
- La presentación de una ruta estratégica de fortalecimiento institucional del órgano garante. Es necesario otorgar un presupuesto robusto a la CAIP para poder ejercer de manera eficiente las atribuciones vigentes y poder enfrentar las nuevas obligaciones que determinará la Ley de Transparencia, esto acompañado de acciones específicas para colocar al Estado de Puebla en los primeros lugares en el tema.
- Propiciar que la administración actual y las posteriores, adopten como eje rector de gobierno, los nuevos estándares de transparencia establecidos en la Ley General y en las prácticas exitosas que han sido experimentadas a nivel nacional.
- Abanderar la transparencia focalizada, como un atributo esencial de la gestión gubernamental, haciendo del conocimiento de la ciudadanía, toda aquella información que tenga un sentido socialmente útil, sin que sea una obligación de difundirlo.
- Generar una agenda institucional de trabajo, en donde resulte como un punto esencial, la capacitación y sensibilización de los servidores públicos en el conocimiento de las nuevas obligaciones de transparencia, que deriven de la próxima reforma de la Ley de Transparencia.

- 60
- Se debe concretar un estándar y acreditación de transparencia en los Sujetos Obligados, a través del Instituto Nacional de Transparencia (INAI), la CAIP y asociaciones expertas en la materia, generar una certificación por cada Sujeto Obligado que acredite que ha adoptado a cabalidad, las políticas mínimas de transparencia.

VI. Conclusiones

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública han logrado permearse en la conciencia colectiva de la sociedad mexicana, por ello, resulta conveniente tomarlo como un estandarte básico para el buen desempeño de la actividad gubernamental.

Resulta indispensable fortalecer al nuevo Instituto de Transparencia y trabajar de la mano con el Gobierno del Estado de Puebla, invitando a la reflexión para trazar la ruta que debe asumir en la materia para restablecer la confianza ciudadana en la institución Estatal y fortalecer la rendición de cuentas conforme a las nuevas exigencias sociales.

La nueva etapa de la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información, conlleva a que los gobiernos estatales vayan de la mano de esta exigencia social, si se busca fortalecer la credibilidad institucional y trabajar de cerca con la población. Un gobierno creíble, democrático y fuerte, es aquel que asume las demandas sociales con valor, e impulsa acciones de avanzada en la materia.

El Estado de Puebla está en vías de transitar hacia una nueva etapa de rendición de cuentas. Por lo que es esencial que el nuevo Instituto garante en la materia genere acciones precisas y viables a corto plazo, que dejen una tangible trascendencia y legado en materia de transparencia y rendición de cuentas en el Estado de Puebla.