

El puente entre el servicio público y los ciudadanos

Rosana Martínez Quiñones

*Titular de la Unidad de Transparencia del
Instituto de Transparencia, Información
Pública y Protección de Datos Personales
del Estado de Jalisco*

Resumen

El presente trabajo se divide en dos partes: por un lado expone el significativo avance que representó la creación de la figura de la unidad de transparencia para la garantía del derecho de acceso a la información que tiene características instrumentales, al ser un medio por el cual se pueden ejercer otros derechos, y por el otro, exponer de manera empírica las vicisitudes que dicha figura representa para quien la desempeña.

Tanto el derecho de acceso a la información como la transparencia, tienen su origen en la libertad de expresión, por lo que en cada avance histórico de ambos derechos que se encuentra documentado, se encuentran muy ligados a ese derecho.

El derecho de acceso a la información, como se ha visto, hunde sus raíces en el derecho de expresión, privacidad y pensamiento, y éste a su vez posibilita la transparencia y la rendición de cuentas (Palma Cano & León Pérez, 2019).

Ahora bien, el reconocimiento del derecho a la protección de los datos personales tiene su origen en la Alemania posterior a la segunda guerra mundial, ya que después del nazismo y tras un análisis a los archivos que le sobrevivieron, se descubrió que durante dicho régimen se utilizaron los datos personales de los ciudadanos para segregarlos y hasta asesinarlos (origen étnico o racial, creencias religiosas, inclinaciones políticas, parentesco, discapacidades, edad, etc.).

PALABRAS CLAVES:

Unidad de Transparencia,
Acceso a la Información,
Transparencia, Datos
Personales, Derechos
Instrumentales,
Profesionalización

El hecho es que se usó la tecnología de IBM para organizar desde la identificación de los judíos a través de censos, registros y programas de rastreo de antepasados, hasta el manejo de los ferrocarriles y la organización del trabajo de esclavos en los campos de concentración. (Black, 2001).

Razón por la cual no es sorpresa que en dicho país es donde surge la primer Ley en materia de protección de datos personales¹, según lo señalan Rojas González, Sánchez Pérez y otros (2012).

En México, el derecho de acceso a la información fue reconocido por primera vez tras la reforma política de López Portillo en 1977, tras la cual en la constitución quedaba asentado únicamente que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”², una descripción desde mi perspectiva muy incipiente ya que, realmente no representó un gran avance considerando la situación política y social en que se veía envuelto el país en esa época, en la que en las leyes escritas se señalaba una cosa pero de manera tácita existían unas normas distintas y hasta opuestas que eran las que regían al país.

Lo anterior en razón de que, tal como señalan Julio Castellanos Ramírez y Guillermo Elías Treviño (2012): “Democracia, transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos son asignaturas en las que históricamente el PRI sale reprobado”.

No fue sino hasta el cambio de régimen cuando se habla de un mayor intento de garantizar este derecho, con la aprobación de la primera ley reglamentaria del artículo 6° Constitucional, es decir, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México (Congreso de la Unión, 2002) y; la aprobación de leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública en

muchas entidades federativas (2006-2012).

Para 2007, en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), prácticamente todas las entidades del país ya gozaban de una ley al respecto, sin embargo, existían variaciones entre ellas y con diferentes criterios para hacer valer el derecho. (Palma Cano & León Pérez, 2019).

Ese marco se profundizó con las reformas al artículo 6° Constitucional realizadas en 2007, 2013, 2014 y 2016³, con las cuales, si se comparan con el texto actual, se puede inferir que se fue abordando de una manera más amplia, en qué consiste este derecho y los límites al mismo.

Es decir, atendiendo al hecho de que todos los derechos son inherentes a la persona, indistintamente de si un Estado los reconoce o no; tal como lo señala Pedro Nikken (1999); en México ha sido un trabajo evolutivo que combina la apertura y esfuerzo de quienes se encuentran en el gobierno, con la valentía de los ciudadanos, que ha llevado a este país, no solo a reconocer en la legislación y en la práctica dicho derecho, sino a regular los alcances y limitaciones a los que se encuentran sujetos quienes lo ejercen y quienes deben garantizarlo.

Sin embargo, en buena medida, el avance del reconocimiento de estos derechos no se limita sólo al campo político, se habla de que han sido organismos de tipo económico los primeros y más exigentes en solicitar publicidad de información, rendición de cuentas e institucionalizar canales de información y control de los actores políticos y económicos en los mercados globales y locales, en escenarios cada vez más inestables y competitivos; tales han sido las tareas del BM, el FMI, la OCDE y otros organismos internacionales. (Palma Cano & León Pérez, 2019)

¹ Ley Federal, de 27 de enero de 1977, para la protección contra el abuso de datos sobre las personas con motivo del tratamiento electrónico de datos (Ley Federal Bundesdatenschutzgesetz).

² https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

³ Ver reformas en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

En ese sentido, se estableció dentro de los entes de gobierno la figura de la unidad de transparencia, y quienes ocupan dicho cargo, desde el punto de vista de quien suscribe, son el puente entre los ciudadanos y los servidores públicos, labor que desempeñan envueltos muchas veces en diferentes situaciones que suponen un reto e inclusive un problema.

Ahora bien, quien suscribe ha tenido contacto directo con los derechos de Transparencia y Acceso a la Información, desde mi ingreso al órgano garante en el año 2017 que comencé a hacer mis prácticas profesionales y el servicio social en la Ponencia del Comisionado Rosas Hernández; con el derecho de protección de datos personales desde el año 2019 que ingresé a trabajar en la Dirección de Protección de Datos Personales del ITEI, donde, entre otras funciones, tuve las de asesorar y capacitar a ciudadanos y servidores públicos y; a partir de enero de este año me desempeño como Coordinadora de su Unidad de Transparencia, donde he podido escuchar las vivencias de diversos titulares de unidades de transparencia y de ciudadanos y he podido experimentar las propias.

El recelo del ciudadano

En primer lugar, en la experiencia de quien suscribe, muchas veces cuando el ciudadano se acerca a las unidades de transparencia, especialmente a la del órgano garante, ya ha tenido que enfrentarse a varias situaciones que le suponen una barrera:

1. No encontró la información que necesitan y se acercaron a una unidad de transparencia esperando una solución.
2. No logró obtener la información requerida y se acercaron a la unidad de transparencia del órgano garante esperando una solución.
3. Se topó con servidores públicos que desconocen el derecho de acceso a la información.
4. Se encontró con servidores públicos que conocen el derecho de acceso a la información, pero siguen al pie del cañón las

reglas tácitas de la burocracia “nunca se ha hecho así, siempre se ha hecho así, a mí no me toca...” en palabras de mi padre, quien también se ha desempeñado en el servicio público.

Un caso muy ilustrativo es cuando en el año 2022 se acercó un ciudadano a la unidad de transparencia del ITEI, la persona ya se encontraba evidentemente molesta y externó ya haber acudido previamente a tres dependencias de gobierno, donde además de recibir un trato al que ningún servidor público debe someter a ningún ciudadano y no obtener la información requerida, fue derivado a otras dependencias donde se encontró con la misma respuesta, hasta que alguien declaró que le correspondía al órgano garante la entrega de la información.

El órgano garante no genera, no posee ni administra la información que el ciudadano quería obtener, sino el primer ente de gobierno que lo rechazó, por lo que intentando ponerse en el lugar del ciudadano, se le explicó la situación y se le informó cual era la solución y, en caso de no recibir una respuesta satisfactoria en tiempo y forma, se le indicó qué podía hacer.

En ese caso, al ya haber tenido una mala experiencia, el ciudadano se acercó a la unidad de transparencia predispuesto a que se repitiera alguna de las situaciones referidas previamente y, actuando en consecuencia, haciendo complicado el brindarle una solución.

Por lo que fue importante, hacer énfasis al ciudadano que la intención en todo momento era, y sigue siendo, escuchar su inquietud y brindarle una solución o, en su caso, orientarle con quien pudiera solucionar su problema de manera efectiva.

Falta de profesionalización

En segundo lugar, es importante señalar la notoria falta de profesionalización en temas de transparencia y acceso a la información dentro de los sujetos obligados, especialmente en las unidades de transparencia; situación que supone un gran problema en razón de

que, al no conocer los alcances y límites de ese derecho dificultan el ejercicio del mismo y, muchas veces entorpecen los procesos de otros sujetos obligados para brindar dichos derechos.

Lo anterior, en razón de que en el ejercicio de las funciones de Coordinadora de la Unidad de Transparencia, ha sido muy común encontrar en las unidades de transparencia, personas que desconocen completamente las leyes que les aplican y pretenden realizar su trabajo guiados únicamente por su intuición o por su propia ignorancia; lo cual termina por generar que, al ciudadano no se le dé acceso a la información requerida, ya que la solicitud pasa de un sujeto obligado a otro, sin que el sujeto obligado competente le dé el trámite correspondiente.

Un caso con el que se ha tenido que lidiar de manera constante durante el año 2022, es un titular de unidad de transparencia que señala no ser competente para atender solicitudes de información, aun cuando es más que evidente que el sujeto obligado al que representa es el único que genera, administra y posee esa información.

Por lo que su actuar, no solo impide el acceso a la información a que tiene derecho el ciudadano, sino que, supone un trabajo extra para otros sujetos obligados y una pérdida de tiempo para el solicitante.

El antagonista de los sujetos obligados

En tercer lugar, desde que ingresé al órgano garante, muchos titulares de unidades de transparencia han externado en asesorías y en capacitaciones a quien suscribe que, dentro del propio sujeto obligado suelen ver a la unidad de transparencia como un enemigo y no como un aliado, por lo que es común en estas situaciones que, al intentar resolver una situación típica o extraordinaria, no se atiende a lo que la unidad de transparencia señala.

En ese sentido, es importante señalar que, si en un órgano garante, donde todos quienes lo conforman tienen experticia en temas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, muchas veces resulta complicado que se escuche a la unidad de transparencia; posiblemente resulta más complicado en otros sujetos obligados cuyo contacto con temas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, es nulo o muy superficial debido a la naturaleza de su trabajo cotidiano.

Género y edad

En cuarto lugar, es preciso informar que según la Encuesta Nacional Sobre la Discriminación (ENADIS), el 26.9% de los hombres y el 25.9% de las mujeres se han sentido discriminados por su edad y; el 29.5% de las mujeres y el 5.4% de los hombres se han sentido discriminados por su género.⁴

En ese sentido, desde la perspectiva de quien suscribe, encabezar una unidad de transparencia siendo mujer o una persona de corta edad, ha resultado muchas veces ser un problema, ya que se asume que la persona con dichas características carece de conocimientos sobre el tema y por ende se le pasa por alto.

Escasos recursos

En quinto lugar, para quien suscribe, durante el tiempo en la Dirección de Protección de Datos Personales y el tiempo en la Unidad de Transparencia, ha sido muy común tratar con titulares de unidades de transparencia que se enfrentan a la falta o escasez de recursos humanos, materiales y financieros, a pesar de los cuales indistintamente de la carga de trabajo (que muchas veces es excesiva) deben cumplir en tiempo y forma con su trabajo, situación que a veces es casi imposible.

⁴ <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>

Inclusive, durante el año 2022, la unidad de transparencia del ITEI ha padecido dicha situación en más de una ocasión.

Ponderación de derechos

En sexto lugar, está el constante conflicto entre garantizar los derechos de transparencia y acceso a la información y; garantizar el derecho de protección de datos personales, situación ampliamente analizada por diversos autores desde hace años.

Queda por considerar cuáles son las limitaciones de este derecho a la privacidad y qué remedios se pueden conceder para hacer efectivo el derecho. Determinar de antemano por experiencia la línea exacta en que la dignidad y la conveniencia del individuo deben ceder ante las exigencias del bienestar público o de la justicia privada sería una tarea difícil. (Brandeis & D. Warren, 1890).

Escrutinio constante

Finalmente, es importante señalar que, en razón de que desde siempre, quien tiene el monopolio de la información, tiene el poder (Francis Bacon 1561-1626); y el hecho de que los gobiernos, no sólo reconozcan a los ciudadanos, sino que se esfuercen en garantizarlo; implica que se le está dando a estos un poder del que antes ni siquiera tenían nociones, el poder de ser un contrapeso para quienes detentan el poder.

En ese sentido, es natural que, al tener más información sobre sus gobernantes, los ciudadanos sean más exigentes con estos y sometan a quienes se encuentran en el servicio público, a un escrutinio constante que, desde la experiencia de quien suscribe, para muchos servidores públicos puede resultar un tanto incómodo.

Empero, es importante entender que, al estar sometidos a dicho escrutinio, no es más que una herramienta para una mejora contante en el trabajo y en los procesos de los entes de gobierno, es decir, si algo puede mejorar, debe mejorar.

Sin embargo, poco a poco empieza a ganar notoriedad que la transparencia aclara la dinámica entre éstos, así como la falta de consenso en algunas decisiones, la ignorancia en otras, y la negligencia en muchas más. Lo anterior tiene otro impacto, un incremento en la confianza de los gobiernos; parece ser que los ciudadanos estiman positivamente aquellos gobiernos con mayor transparencia y mejor rendición de cuentas que aquellos que no lo hacen.

De tal manera que el ejercicio de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas implica y fomenta tanto la pluralidad como el disenso en torno a los asuntos públicos, lo cual abona en la cultura ciudadana dentro de marcos institucionales de tipo democrático. (Palma Cano & León Pérez, 2019)

Conclusión

Entendiendo que todas las personas tienen derecho a conocer qué hacen sus gobernantes en el ejercicio de sus funciones y que la unidad de transparencia es el conducto para que los ciudadanos ejerzan sus derechos, es como quienes encabezan dichas áreas pueden comprender mejor la esencia de su trabajo y desempeñarlo de mejor manera.

Ya que de tener un México donde se reconocían derechos en el papel y se reprimían en la práctica, tenemos un país donde en su mayoría, quienes se encuentran en el servicio público se esfuerzan por garantizarlos desde su trinchera y los ciudadanos buscan ejercerlos hasta las últimas consecuencias.

Atendiendo a que, para quien suscribe, el sentido del derecho de acceso a la información y de la transparencia es fungir como mecanismo para combatir y limitar actos de corrupción y, uno de los medios para que los ciudadanos puedan ser la contraparte del gobierno. Y entendiendo la esencia del servicio público que según el diccionario de la Real Academia Española (2021) es la “actividad llevada a cabo por la administración o, bajo un cierto control y regulación de ésta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.”, se desprende que la esencia de las unidades de transparencia es ser el puente para que los ciudadanos puedan llegar a su destino final; es decir, ejercer otros derechos con la información obtenida.

Razón por la cual, es crucial que el puente funcione y sea sencillo acceder a él y cruzarlo para todos los ciudadanos.



Rosana Martínez Quiñones

Abogada por la Universidad de Guadalajara.

Diplomada en derecho de Amparo por las Casas de la Cultura Jurídica SCJN (2021); en Especialistas en Democracia (2020) y Análisis de Políticas Públicas (2017) por el Instituto Efraín González Luna; en Information Systems Auditing, Controls and Assurance por la Universidad Científica y Tecnológica de Hong Kong (2020) .

Se desempeñó como Técnico en Protección de Datos Personales en el ITEI (2019-2021) donde actualmente funge como Coordinadora de la Unidad de Transparencia.

Referencias

- Black, E. (2001). IBM y el Holocausto. Atlantida.
- Brandeis, L., & D. Warren, S. (15 de diciembre de 1890). The Right to Privacy. Harvard Law Review, IV(5).
- Castellanos ramírez, J., & Treviño, G. (2012). El PRI de nuestros recuerdos (Primera ed.). México.
- Congreso de la Unión. (11 de junio de 2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México.
- Nikken, P. (1999). Sobre el Concepto de Derechos Humanos. Seminario Sobre Derechos Humanos (págs. 17-36). La Habana: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Palma Cano, I., & León Pérez, A. (2019). Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano. Argumentos, 29(82), 243-258.
- Real Academia Española. (2021). Diccionario de la Lengua Española. Recuperado el octubre de 2022, de <https://dle.rae.es/servicio>
- Rojas González, I., Sánchez Pérez, G., Toscano Medina, L., Prudente Tíxteco, M., & Aguilar Torres, G. (2012). Leyes de protección de datos personales en el mundo y la protección de datos biométricos – Parte I. Seguridad Cultura de Prevención para Ti, 04-08.