

Universidad pública y derecho a la información: Desafíos de la ley general de transparencia

Raúl Alamillo Gutiérrez

R. Alamillo

Universidad Autónoma de Nayarit

L. Talina, (eds.). Gobernabilidad y política universitarias. Proceedings -©ECORFAN-México, Nayarit, 2016.

Resumen

El 07 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de transparencia. Dicha reforma supone un cambio trascendental en la manera de concebir el derecho fundamental a la información reconocido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto que extiende de manera importante la protección a este derecho humano en beneficio –evidentemente– de los ciudadanos y en general de todas las personas, a la vez que permite un notable avance en la construcción de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Dicha reforma constitucional derivó en la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el pasado 04 de mayo de 2015, misma que, una vez que sus efectos se materialicen en las leyes en la materia de cada entidad federativa, exigirán un grave y serio compromiso por parte de los sujetos obligados, que son, para efectos de esta ley general: cualquier autoridad de los poderes públicos, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal. De lo anterior se desprende que las universidades públicas del país se constituirán en sujetos obligados con nuevas responsabilidades que tendrán que cumplir en materia de transparencia y acceso a la información. Es por ello que el presente trabajo tiene como objetivo exponer y contextualizar las obligaciones que emanan de la ley general referida para con las instituciones públicas de educación superior, y que tendrán que cumplir para garantizar a todas las personas el acceso a la información y la transparencia (como un dato indiciario, la ley estatal de Nayarit en la materia general contempla 33 obligaciones genéricas, mientras que la multicitada ley general prevé al menos 48 obligaciones genéricas y 9 específicas). Asimismo, se expondrán de manera general los recursos impugnativos y sanciones que procederán cuando una universidad incumpla con dichas obligaciones; lo anterior adquiere relevancia en esta ley general, toda vez que, ante una respuesta no satisfactoria de la universidad en cuestión al solicitante, confirmada por el órgano garante local, será posible para aquél apelar incluso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o al Poder Judicial de la Federación. También se hará mención de la obligación de las instituciones de educación superior de implementar políticas de lo que la ley general llama “transparencia proactiva”, y que suponen la necesidad de publicar información adicional a la que exige la ley, en formatos accesibles para todos, especialmente para personas con alguna discapacidad. Las universidades públicas del país tienen ante sí un enorme desafío, por lo que se hace imperativo disponer todos los recursos necesarios para materializar este nuevo modelo protector del derecho a la información.

5 Las universidades públicas: actores democráticos fundamentales y sujetos obligados

Las universidades públicas son entidades jurídico-sociales de una enorme complejidad, debido a una serie de factores, tales como la pluralidad de ideas sobre lo social, lo económico, lo político, lo educativo. Tampoco podemos desconocer la compleja relación entre sindicatos y la propia institución, así como los retos que día a día representa la gestión académica y administrativa de miles de docentes y estudiantes. Si a ello añadimos la creciente exigencia de la sociedad civil a las universidades para que éstas ofrezcan respuestas a los graves problemas sociales que vive nuestro país, y para que todo su actuar sea realizado bajo los más altos estándares de transparencia, podemos asumir que no es exagerada la afirmación de que la universidad pública es en sí misma un microcosmos de la vida social del país. Asimismo, debemos tomar en cuenta que la autonomía universitaria supone un ideal regulativo que Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López llaman el Estado de Derecho Universitario (2010) y que se materializa a través de la taxonomía que realizan acerca de los tipos de decisiones jurídico-políticas fundamentales en las que se despliega el principio constitucional de autonomía universitaria.

Como son las decisiones en materia de autogobierno, de autodeterminación académica, de autonormación, de autogestión administrativa-presupuestal y de autotutela. Sin embargo, es de todos conocido que la autonomía de las universidades públicas en nuestro país no puede rebasar el límite de lo constitucionalmente permitido, y es precisamente tal subordinación a la Carta Magna lo que permite hablar de que una universidad pública está convencida de que el proyecto político común no es otro que el de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, lo que evidentemente constituye el impulso para que las universidades públicas asuman un firme compromiso para convertirse en espacios de promoción y garantía irrestricta de los derechos humanos, siendo uno de estos el derecho de acceso a la información.

5.1 El derecho a la información como derecho fundamental

Con independencia de la teoría desde donde abordemos la justificación iusfilosófica de los derechos humanos, debemos decir que el derecho a la información, sea éste una prerrogativa anclada en la dignidad humana entendiendo ésta desde una dimensión esencialista, o sea el resultado de una conquista histórica, como lo asumiría un positivista jurídico, hoy es reconocido como tal en el sistema de protección de derechos humanos internacional, regional e interno de los Estados que asumen el modelo de Estado de Derecho Constitucional y Democrático.

La literatura académica define genéricamente el derecho a la información como una pretensión jurídicamente tutelable para obtener, con los propósitos más diversos, datos y noticias producidas por otros sujetos y, sobre todo, por la autoridad pública (...) lo que implica, para su misma realización, que otros sujetos tengan el deber de satisfacer la pretensión. (citado en Ansolabehere, 2009: 154)

De esta manera, al derecho a la información, en cuanto que derecho humano, le son predicables las características constitutivas de universalidad, progresividad, imprescriptibilidad, intransferibilidad e inalienabilidad, e implica la facultad de toda persona para investigar, requerir, buscar, dar a conocer y recibir información generada por cualquier entidad pública o privada que reciba recursos públicos o ejerza actos de autoridad; esto es así, toda vez que la teoría que subyace al derecho a la información parte de la premisa de que “el derecho a la información pública, se desarrolla a partir del principio de que la información en posesión de los poderes del Estado es un bien público, cuya titularidad reside en la sociedad” (Martínez, 2009:39). Ello deriva necesariamente en la configuración del derecho a la información como una herramienta fundamental para la construcción de una vida democrática, al poner en un aparador transparente la actuación gubernamental y de las instituciones públicas y contribuyendo al mantenimiento o recuperación de la confianza de los ciudadanos con su gobierno.

5.2 El derecho a la información en México

El derecho a la información no es reciente. Los primeros antecedentes históricos se remontan a 1766 en la que una ley sueca contempla la libertad de prensa y el acceso a documentación pública. La Ilustración supuso un giro copernicano en la forma de concebir el poder político; de esta forma, el poder político que ostentaba el gobernante era en realidad una delegación de quien lo detentaba originariamente: el pueblo soberano. Tal premisa supuso necesariamente la correlativa obligación de la autoridad pública de rendir cuentas sobre el ejercicio del poder. En 1789, en el contexto de la Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano estableció ya en su artículo 15 que “La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público”. Con el paso del tiempo, esta exigencia se consolidó como un derecho universal, de modo que en 1948 el derecho de acceso a la información pública es incluido implícitamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19) y en 1969 en la Convención Americana de los Derechos Humanos (art. 13)

En nuestro país, el reconocimiento de este derecho se ha ido haciendo cada vez más claro y explícito. En la historia moderna de nuestro país, aparece por primera vez en 1977, al adicionarse el artículo 6° en el contexto de una reforma política, estableciéndose en el texto constitucional que “El derecho a la información será garantizado por el Estado” (DOF, 1977).

Sin embargo, dicho texto de la Constitución Federal se convirtió durante más de 20 años en papel mojado, hasta que en 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que reglamentaba el derecho de acceso a la información, lo que generó la creación de leyes análogas en la materia en diversas entidades federativas. Es en febrero de 2014 que el artículo 6° es objeto de la última y más trascendental reforma; en efecto, en dicho artículo 6° se amplía sin precedentes la calidad y el número de sujetos obligados, se contemplan sanciones para quienes incumplan obligaciones en la materia, se le otorga autonomía constitucional y facultades de revisión y atracción de las resoluciones de los órganos garantes de las entidades federativas, asimismo, se establece que las resoluciones de dicho órgano garante serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, a excepción de la Presidencia de la República, quien podrá impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución del Instituto Nacional de Acceso a la Transparencia que a su juicio ponga en riesgo la seguridad nacional.

5.3 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la universidad pública: retos y expectativas

Uno de los primeros efectos legales infraconstitucionales es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el pasado 04 de mayo de 2015. Dicha ley constituye el marco general al cual habrán de adecuarse las leyes federal y estatales en materia de transparencia y acceso a la información pública. Dicho de otra manera, la federación y las entidades federativas, así como el Distrito Federal, deberán regular el derecho fundamental multicitado con plena libertad de configuración legislativa, siempre que no excedan lo establecido por la Constitución Federal y por la Ley General antes referida, lo que implica que tienen la obligación de respetar tales cuerpos normativos como un estándar mínimo a reglamentar.

En este orden de ideas, cabe señalar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla una serie de novedades respecto a las leyes en la materia precedentes. En línea con lo establecido por las reformas al artículo 6° constitucional, la Ley General referida contempla la creación una Plataforma Nacional de Transparencia, así como de un Sistema Nacional de Transparencia. Asimismo, enfatiza marcadamente el tema de la transparencia proactiva, dedicando un capítulo a dicho dispositivo protector del derecho a la información. La transparencia proactiva puede definirse como “un conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados, en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en la Ley.” (INAI). Al respecto, la Ley General, en su artículo 56, se refiere a la transparencia proactiva en los siguientes términos:

Artículo 56. Los Organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.

Dentro de las importantes novedades que plantea la Ley General, destaca el que se hayan ampliado el número de sujetos obligados. De acuerdo al artículo al artículo 24 de la Ley General, son sujetos obligados:

Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: 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.

Evidentemente, las universidades públicas que gozan de autonomía están incluidas como sujetos obligados para los efectos de dicha Ley General en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. En efecto, si bien las universidades públicas o instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, como las denomina la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ya tenían la naturaleza de sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información, lo cierto es que con dicha Ley General sus obligaciones se amplían de manera importante. Pongamos un ejemplo para visualizar mejor lo antes señalado: La Universidad Autónoma de Nayarit, que se rige, como todas las instituciones análogas de los Estados, por una ley de alcance estatal, se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Dicha normativa contempla en su artículo 10 la información en la materia que los sujetos obligados, en este caso la universidad pública de Nayarit, está obligada a difundir en su portal de internet, y que consta de 33 obligaciones.

Pues bien, es de presumir que una vez hecha la armonización legislativa correspondiente que adapte la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit en la materia a la multicitada Ley General, aquella deberá de contemplar al menos las obligaciones en ella contenidas, con independencia de que en el ámbito estatal puedan ampliarse dichas obligaciones. De esta manera, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla en su artículo 70 una serie 48 obligaciones genéricas que todos los sujetos obligados, evidentemente incluidas las universidades autónomas, como la Universidad Autónoma de Nayarit, deberán atender, lo que actualiza la obligación legal de dichos entes públicos de tener a disposición pública y actualizada a través de medios electrónicos la información exigida en dicho artículo de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social.

Además, la Ley General en comento destina una serie de artículos para enumerar las obligaciones específicas que los entes obligados habrán de cumplir. Así por ejemplo, se especifican las obligaciones complementarias a las genéricas de los órganos de los Poderes Ejecutivos Federal, de los Estados y Municipios, órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral, las comisiones de derechos humanos, etcétera. En este apartado de obligaciones específicas, el artículo 75 contiene las obligaciones que las universidades públicas deberán difundir y actualizar, además de las 48 obligaciones contenidas en el artículo 70 referido, siendo éstas las siguientes:

Artículo 75. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas, su valor en créditos;

- II. Toda la información relacionada con sus procedimientos administrativos;
- III. La remuneración de los profesores, incluyendo los estímulos al desempeño, nivel y monto;
- IV. La lista con los profesores con licencia o en año sabático;
- V. El listado de las becas y apoyos que otorgan, así como los procedimientos y requisitos para obtenerlos;
- VI. Las convocatorias de los concursos de oposición;
- VII. La información relativa a los procesos de selección de los consejos;
- VIII. Resultado de las evaluaciones del cuerpo docente, y
- IX. El listado de instituciones incorporadas y requisitos de incorporación.

Como es de suponer, es posible que ya en más de alguna ley estatal en la materia estuviesen previstas tales obligaciones específicas, que no es el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, y por tanto de la Universidad Autónoma de Nayarit, si bien hemos de reconocer que buena parte de la información específica que aparece en dicho artículo 75 de la Ley General, ya se encuentra publicada (aunque no necesariamente actualizada) en dicha Institución de Educación Superior.

¿Cuáles son las implicaciones de esta Ley General? Evidentemente, más allá de asumir que existe un mandato legal para cumplir cabalmente todas y cada una de las obligaciones antes señaladas, es necesario señalar las consecuencias de no hacerlo. La Ley General prevé la facultad de los organismos garantes para imponer medidas de apremio, tales como una amonestación pública o una multa de 150 hasta 1500 veces el salario mínimo (que no podrá ser cubierta con recursos públicos) al servidor público que incumpla con una resolución del órgano garante competente; de persistir el incumplimiento, se requerirá al superior jerárquico a que cumpla dicha resolución sin demora, de lo contrario, éste será sujeto a las medidas de apremio antes señaladas. Respecto al incumplimiento de las obligaciones multicitadas, como la falta de respuesta a las solicitudes de información, incumplir los plazos legales, no actualizar información correspondiente, etc., se aplicarán sanciones al infractor por el órgano garante conforme a la gravedad de la falta. A lo anterior hay que añadir la facultad que se le otorga a cualquier persona para denunciar ante los Organismos garantes la falta de publicación de las obligaciones previstas en el artículo 70 y 75 para el caso de las universidades públicas dotadas de autonomía.

Pero más allá de estas sanciones coercitivas señaladas, nos interesa resaltar que con esta nueva Ley General, las resoluciones no satisfactorias para la persona que ejerce el derecho a la información, emitidas por el órgano interno de transparencia de una universidad pública, confirmadas por el órgano garante estatal, podrán ser recurridas ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales mediante el recurso de inconformidad, o ante el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo. Señalar también que el INAI tendrá la facultad de atraer algún asunto que un ciudadano o cualquier persona hayan recurrido ante un órgano garante local si se considera de importancia y trascendencia.

A manera de conclusión, no es ocioso insistir en que las universidades públicas tienen el ineludible deber político moral y legal de ajustar cada acto de su vida institucional al marco constitucional. Lo anterior supone que todas las universidades públicas en el país deberán estar atentas y participativas desde su ámbito de competencia.

En la construcción de las leyes estatales en materia de transparencia y acceso a la información, ya que dichas normas locales deberán ser expedidas a más tardar en mayo de 2016. Queda claro que aún queda mucho trabajo por hacer en el camino hacia la construcción de una universidad que asume para sí los principios y valores de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, y ésta será una oportunidad para ello.

5.4 Referencias

Contreras Nieto, Miguel Ángel (2001) El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, México: CDHEM.

Costanzo, Pasquale, (2009). Información [Derecho a la]. En Ansolabehere, Karina (Dir.) Diccionario básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización (pp. 154-156). México: FLACSO-México

Diario Oficial de la Federación (DOF), 6 de diciembre de 1977, versión digitalizada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf (recuperado el 16.19.15)

González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López Enrique (2010), Tópicos de Derecho Universitario, México: UNAM.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (s.a.) Transparencia proactiva. México en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx> (recuperado el 16.19.15)

Martínez Becerril, Rigoberto (2009) El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación. México: INFOEM.

Normatividad:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit