

Análisis dogmático empírico en el caso “Cuentas Públicas del Poder Ejecutivo en el Estado de Tabasco”*

Gisela María PÉREZ FUENTES

Karla CANTORAL DOMÍNGUEZ

Resumen

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México se ha enfrentado a un camino difícil a pesar de los principios que tutela la Constitución federal. Tabasco no es ajeno a este camino aun cuando fue de las últimas entidades federativas en expedir su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este artículo las autoras valoran a través de un estudio de caso en Tabasco, el procedimiento seguido en un recurso de revisión promovido ante el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Las autoras concluyen que la controversia constitucional recurrida en este caso es una vía que retrasa y dilata el cumplimiento de la ley local.

Palabras clave: acceso a la información, transparencia, cuenta pública, controversia constitucional.

Abstract

The exercise of the right of access to public information in Mexico has faced a difficult road despite the principles granted in the federal Constitution. Tabasco is no stranger to this path, having been the last federal entities in issuing his Transparency and Access to Public Information Act. In this article the authors analyze a case study from Tabasco, and the procedure followed in an appeal promoted in the local institute of transparency and access to public information. The authors conclude that in such cases where a constitutional dispute occurred, the right to access to information is set back and the replay to the access to information request is delayed.

Keywords: Access to Information, Transparency, Public Account Constitutional Dispute.

* Artículo recibido el 11 de abril de 2012 y aceptado para su publicación el 5 de junio de 2012.

PÉREZ FUENTES / CANTORAL DOMÍNGUEZ

*La vida del derecho no
ha sido la lógica: ésta ha
sido la experiencia.*

Wendell Holmes Jr., *Oliver*

1. Introducción

El 8 de febrero de 2012, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la Controversia Constitucional 37/2011 que promovió el Poder Legislativo del Estado de Tabasco. Ésta se hizo en contra de una resolución que emitió el órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información pública en su primera administración. La resolución ordenaba revocar el acuerdo de reserva de la información relativa a la cuenta pública 2010 y entregar dicha información al solicitante en aquel entonces.

El objetivo de este artículo consiste en fundamentar la naturaleza jurídica de los órganos garantes —a través de un estudio de caso— partiendo de un recurso de revisión promovido ante el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto con relación a la respuesta dada por la Secretaría de Administración y Finanzas de Tabasco a una solicitud de información pública. El argumento de la naturaleza jurídica de estos órganos sirve para probar la improcedencia de las dependencias gubernamentales para acudir al Poder Judicial de la Federación, así como que esta estrategia legalista se ha realizado sólo con el propósito de retrasar la entrega de información. Por ello, nuestra hipótesis se basa en que el ejercicio del derecho de acceso a la información relativo a cuentas públicas debe ser garantizado en Tabasco a partir del trabajo que conforme a su naturaleza jurídica emita el órgano especializado en la materia a través de sus resoluciones.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

Cabe destacar que el presente artículo no se limita a describir un estudio de caso, sino que a partir de esta experiencia vivida se elaboran posiciones doctrinales muy importantes por lo que no se descarta la aportación en este sentido. Si la dogmática se limitara a una tarea puramente teórica, descriptiva o cognoscitiva de su objeto, su papel debería ceñirse a identificar el problema en cuestión, sin ofrecer criterio alguno para su solución. La actividad dogmática no se limita al trato directo con las normas, parte de su labor consistente también de la sistematización, comentario y crítica de las sentencias judiciales, en este caso la doctrina puede cumplir la determinación del alcance de las sentencias para casos futuros. Ello consiste en asumir como premisa la sentencia analizada y proyectar sus consecuencias, en especial imaginando su impacto sobre hipótesis distintas.¹

La referencia al caso se hace para ilustrar al lector cómo se ha materializado la violación del derecho de acceso a la información por entes gubernamentales, pero ello no limita la aportación doctrinal de las autoras.

2. Derechos fundamentales de acceso a la justicia y acceso a la información pública

En este apartado realizamos un análisis correlativo del derecho fundamental de acceso a la justicia en el caso del ejercicio del acceso a la información pública. Para ello hemos tomado como muestra un caso representativo en Tabasco, donde se rebasan los límites del primer derecho en perjuicio de la entrega de información pública.

La función jurisdiccional como factor de composición de las disputas entre los integrantes de la colectividad es una

1 Courtis, Christian, "El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática", en Courtis, Christian (ed.), *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, Madrid, Trotta, 2006, pp. 105-156.

tarea que el Estado como organización política de la sociedad no puede omitir. El derecho de acceso a la justicia es un derecho fundamental que consiste en la facultad de los gobernados para recurrir a los órganos jurisdiccionales con el fin de obtener la tutela de sus derechos, y no quedar indefensos ante su violación, a la cual es correlativa la obligación del Estado a realizar determinados actos positivos, tendente a la protección de los derechos que pretende la persona que acude a ellos.² En la Constitución federal este derecho se encuentra tutelado en su artículo 17.

En los instrumentos internacionales de derechos humanos, se reconoce este derecho.³ A partir del estudio realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el acceso a la justicia,⁴ podemos sostener que un recurso judicial no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también económico o accesible, además que el Estado tiene obligación de proveer servicios legales gratuitos, a fin de facilitar el acceso a instancias judiciales de protección y a información adecuada sobre los derechos que poseen, así como los recursos judiciales disponibles para su tutela. Por ello, a través del ejercicio de este derecho se determinan los alcances del debido proceso legal en la esfera administrativa, mediante los elementos que lo componen:

- garantía de audiencia de determinación de derechos;
- notificación previa sobre la existencia del proceso;

2 Sánchez Gil, Rubén, “El acceso a la justicia y el amparo mexicano”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 4, México, julio-diciembre de 2005, pp. 229-265.

3 Al respecto véase la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sus artículos 8o. y 10, así como la Convención Americana de Derechos Humanos, sus artículos 8o. y 25.

4 Abramovich, Víctor, “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, septiembre de 2007, <http://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodescindice.sp.htm>

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

- derecho a contar con una decisión fundada;
- publicidad de la actuación administrativa;
- derecho al plazo razonable del proceso;
- derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto en el caso *Garibaldi vs. Brasil*, de 23 de septiembre 2009,⁵ que existe responsabilidad del Estado derivada del incumplimiento de la obligación de investigar y sancionar el homicidio del señor Sétimo Garibaldi, ocurrido el 27 de noviembre de 1998; durante una operación extrajudicial de desalojo de las familias de trabajadores sin tierra, que ocupaban una hacienda localizada en el municipio de Querencia del Norte, estado de Paraná. Por ello, el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los responsables. En este sentido, la Corte ha considerado cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: *a)* complejidad del asunto, *b)* actividad procesal del interesado, *c)* conducta de las autoridades judiciales, y *d)* afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Es imperativo conocer los alcances que del derecho de acceso a la justicia ha establecido el Poder Judicial de la Federación, en la tesis cuyo rubro se lee: “Derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución federal. Se respeta en la medida en que se atienden los aspectos formal y material en que se manifiesta”.⁶ En este criterio, se confirma que para que el derecho de acceso a la justicia realmente se concrete en la esfera

⁵ http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=7

⁶ Tesis: XXXI.4 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIII, mayo de 2011, p. 1105.

jurídica de los gobernados, es necesario precisar que se manifiesta en dos aspectos complementarios: uno formal y otro material.

El aspecto formal del acceso a la justicia se refiere a la obligación de las autoridades de dar respuesta de manera pronta, completa, imparcial y gratuita a las solicitudes de los particulares (partes en un procedimiento) respetando las formalidades del procedimiento; desde luego que ello no significa que necesariamente se resolverá en forma favorable a los intereses del justiciable, sino sólo en los casos que en derecho proceda. En el caso de Tabasco que se analiza en este artículo, tenemos que el aspecto formal del acceso a la justicia en el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública se da a partir de que se admite a trámite el recurso de revisión debido a la inconformidad con la respuesta proporcionada por la Secretaría de Administración y Finanzas.

Por su parte, el aspecto material del derecho de acceso a la justicia complementa al primero, pues se refiere a la obligación de la autoridad de hacer cumplir sus resoluciones, especialmente cuando se trata de una sentencia definitiva o laudo que ha sido favorable a los intereses de alguna de las partes. En el asunto que se estudia, el aspecto material del acceso a la justicia corresponde vigilarlo al órgano garante para que la resolución que emitió sea cumplida por parte del sujeto obligado.

No es posible sostener que se respeta el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, aunque se dé respuesta al justiciable en los términos de ley, si no se atiende al aspecto material o subgarantía de “ejecución de resoluciones” o de “justicia cumplida”. Éste otorga a los gobernados el derecho a que los fallos dictados por las autoridades jurisdiccionales se notifiquen y cumplan cabalmente, ya que, de otra manera,

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

la prerrogativa constitucional y convencional primeramente indicada, tendría sólo carácter adjetivo o procesal.

El derecho de acceso a la justicia ha adquirido relevancia en México en los últimos tiempos, porque a través de acciones como el juicio de amparo se le da un impulso renovador a dicho instrumento para la defensa de los derechos fundamentales. Los retos del acceso a la justicia en México deben orientarse a fortalecer las instituciones de justicia formal e informal, que puedan llegar a todas las personas, según puede verse en el caso que se da mediante el derecho de acceso a la información pública, no así para limitarlo.

Antes de entrar al análisis del caso “Cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”, es necesario definir algunos conceptos utilizados en la materia cuando la información puede ser de acceso restringido:

a) Información reservada: es aquella información que obra en poder de las autoridades, en cualquiera de sus ámbitos federal, estatal o municipal, cuyo acceso deba restringirse porque al darse a conocer puede poner en riesgo los intereses de un Estado, siempre y cuando ese riesgo sea presente, probable y específico.⁷ Debe destacarse que cada entidad federativa cuenta con una legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, en el caso de Tabasco, su Ley define información reservada⁸ como aquella información pública que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las

7 Para mejor comprensión véase Bencomo Chávez, Fernando Lino, “La prueba de daño y la prueba del interés público en materia de transparencia y protección de datos personales”, en Pérez Fuentes, Gisela M. (coord.), *Temas selectos de derecho a la información, derecho a la intimidad, transparencia y datos personales*, México, Sista-UJAT-ITAIP, 2010, pp. 289-308.

8 Al respecto véase artículo 5o. fracción VI y 31 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 10 de febrero de 2007, cuya última reforma se publicó en ese mismo diario el 26 de diciembre de 2007.

excepciones previstas en la Ley, con la salvedad de que se encuentre expresamente clasificada por el titular de cada uno de los sujetos obligados⁹ conforme a los criterios establecidos en la Ley, su Reglamento y lineamientos expedidos por el órgano garante.

b) Información confidencial: es aquella información que se refiere a la vida privada y a los datos personales¹⁰ en posesión tanto de entes públicos como de particulares.¹¹ La doctrina y recientemente algunas leyes en México,¹² han establecido la distinción entre dato personal y dato personal sensible, el primero se define como cualquier información concerniente a una persona identificada o identificable, mientras el segundo se refiere a aquellos datos personales que forman parte de la vida privada, cuya difusión sin consentimiento supone un riesgo para prácticas discriminatorias, toda vez que pueden revelar aspectos como el origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, inclusive información genética.¹³

La ley tabasqueña define como información confidencial aquella en poder de los sujetos obligados, relativa a los

⁹ La Ley de Transparencia de Tabasco define en su artículo 5o., fracción XIII, como sujetos obligados a todas las entidades gubernamentales y de interés público; los servidores públicos a ellas adscritos; así como todas las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban y ejerzan gasto público y actúen en auxilio de las mismas.

¹⁰ A partir de junio de 2009, se incorpora al artículo 16 de la Constitución federal el derecho fundamental a la protección de datos personales.

¹¹ Al respecto véase Nava Gomar, Salvador O., "Información reservada", en Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, 3a. ed., México, UNAM-JUS-Fundación para la Libertad de Expresión-ITAIP-Editorial Bosque de Letras, 2010, t. II, pp. 62-70.

¹² Por ejemplo, la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial para el Distrito Federal* del 3 de octubre de 2008, así como la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de julio de 2010.

¹³ Cantoral Domínguez, Karla, "Derecho a la autodeterminación informativa: mecanismo de protección de la persona frente al tratamiento de su información de carácter personal", en Pérez Fuentes, Gisela M. (coord.), *op. cit.*, nota 7, pp. 111-140.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

datos personales, protegidos por el derecho fundamental a la privacidad.¹⁴ En el capítulo octavo de la norma se prevé la protección de datos personales¹⁵ y se establecen los principios que deben cumplir los sujetos obligados para la conservación y seguridad de información que contenga datos personales.

c) Versión pública, en el caso de Tabasco, es el documento elaborado por los sujetos obligados que contiene información pública, sin que aparezca la información clasificada como reservada o confidencial.

d) Cuenta pública, es el informe anual que, sin perjuicios de las evaluaciones trimestrales —o tratándose de los municipios, los informes mensuales— rinden respectivamente al Congreso, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los sujetos obligados, sobre su gestión financiera y presupuestaria.¹⁶

e) Clasificación de información, es el acto por el cual se determina que la información en poder de los sujetos obligados es reservada.¹⁷ Por tanto, la clasificación de información es el procedimiento que lleva a efecto un sujeto obligado para emitir un acto que justifique de forma legal y razonada los motivos por los cuales decide reservar determinado tiempo información pública.

14 Cfr. Artículo 5o., fracción IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

15 Al respecto véase los artículos 55 al 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

16 Artículo 5o. fracción XVII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

17 Artículo 3o. fracción VI del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicado en el *Periódico Oficial* del 30 de junio de 2007, última reforma publicada en ese mismo *Periódico* del 3 de mayo de 2008.

PÉREZ FUENTES / CANTORAL DOMÍNGUEZ

3. Órganos autónomos especializados en materia de transparencia y acceso a la información pública

En la actualidad, México puede considerarse un país avanzado en su marco normativo, porque tanto la Federación como los 31 estados y el Distrito Federal que componen la república mexicana, han expedido sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

A pesar de la heterogeneidad de dichas leyes —éstas en general— procuran acatar los principios que establece el artículo 6o. de la Constitución federal.

A. Naturaleza jurídica de los órganos autónomos en materia de transparencia: ¿la labor administrativa impide la labor jurisdiccional?

A pesar de algunas críticas doctrinales sobre la expresión “naturaleza jurídica”,¹⁸ con este análisis buscamos una orientación hacia las consecuencias para integrar en su perspectiva de guía práctica la toma de decisiones, la consideración de las consecuencias futuras de cada alternativa decisoria. Para esto, se debe disponer de datos empíricos relevantes que fundamentan las posibles consecuencias expuestas en estas alternativas de decisión,¹⁹ nuestros datos empíricos se basan en el caso “Cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”.

¹⁸ De acuerdo con la teoría de Enrique Pedro Haba, el término “naturaleza jurídica” tolera una amplia pluralidad de significados, según las preferencias de los hablantes; las ideológicas, las técnico-dogmáticas y demás. Dicha palabra puede significar, entre otros aspectos: individualidad, originalidad u originariedad, veritabilidad, causalidad, idealidad, vitalidad, acepciones que son a su vez susceptibles de ser interpretadas de distintas maneras. *Cfr.* Haba, Enrique Pedro, *Metodología jurídica irreverente*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 210.

¹⁹ Courtis, Christian, *op. cit.*, nota 1, p. 150.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

La naturaleza de los órganos encargados de garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales está referida en la Constitución federal, en el artículo 6o., fracción IV, donde se establece que los procedimientos de revisión expeditos deberán ventilarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.²⁰

El Poder Judicial de la Federación ha establecido que los actos que emiten los órganos especializados en esta materia son materialmente jurisdiccionales: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Las personas morales oficiales obligadas por aquel órgano a proporcionar la información solicitada por los particulares carecen de legitimación para promover el juicio de amparo.²¹

Además, en los principios y bases que se emitieron con la iniciativa de reforma al artículo 6o. de la Constitución federal, se analizó que para el caso de México era necesaria la conformación de órganos especializados en la materia y cuyas resoluciones fueran vinculantes para los sujetos obligados. En especial, se intentaba contar con instrumentos jurídicos, institucionales, humanos y materiales para poner en el centro de la vida pública, lo mismo en la Federación que en los estados, el tema de la transparencia.²²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la naturaleza de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, sosteniendo además en varias resoluciones su autonomía, como se constata a

20 Cfr. Artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917, cuya última reforma fue publicada el 9 de febrero de 2012.

21 Tesis I.7o. A.275, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. XIX, febrero de 2004, p. 1073.

22 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PÉREZ FUENTES / CANTORAL DOMÍNGUEZ

continuación: “Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública. Su creación como órgano público autónomo encargado de garantizar el derecho a la información en la entidad, es constitucional”.²³

Por otra parte, el máximo tribunal de justicia de nuestro país ha analizado la evolución que en materia legislativa han tenido los órganos garantes del derecho de acceso a la información, como es el caso del Distrito Federal: “Derecho de Acceso a la Información Pública. Evolución legislativa del órgano encargado de garantizar su eficacia en el Distrito Federal y de los medios de impugnación en esa materia”.²⁴

Sin embargo, a partir de la vigencia y aplicación de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, se han suscitado diversos debates acerca del reconocimiento al carácter autónomo de que gozan los órganos encargados de garantizar este derecho fundamental en el Estado mexicano. Además, a partir de que estos órganos desempeñan las funciones que le otorgan la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes, se han generado situaciones de tensión por parte de las dependencias gubernamentales, especialmente cuando se trata de cumplir con las resoluciones que dicta el órgano garante especializado en la materia, sobre todo aquella información que se encuentra relacionada con el ejercicio del presupuesto y las cuentas públicas.

Si bien es cierto, como afirma la presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard, que en México

existe una escasa cultura de transparencia en los servidores públicos. Con relación a los documentos e información,

²³ Tesis P./J. 59/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, junio de 2008, p. 961.

²⁴ Tesis I.15o. A.119, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1881.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

sobre todo política, la cultura de los servidores públicos era claramente autoritaria. Cada sexenio el encargado de la documentación se la llevaba; había un uso patrimonial de la documentación sobre la gestión pública: la información es de quien la tiene...²⁵

B. Órgano garante de transparencia y acceso a la información pública en Tabasco

En el sur del país ha resultado más difícil reconocer estatalmente lo que la Constitución federal había dictaminado, por ejemplo se otorgó libertad a las legislaturas estatales para la creación o rediseño de los órganos autónomos que tuvieran competencia sobre todos los poderes y autoridades, bajo la condición de que debían reunir las características de especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.²⁶ En el caso de Chiapas, cuando se realizaron las reformas a su ley de transparencia,²⁷ la naturaleza jurídica del órgano garante permaneció como un organismo público descentralizado no sectorizable de la administración pública estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión; sin embargo, la imposición de sanciones por incumplimiento a la ley de la materia se deslindó a través de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, circunstancia que va en contra de prin-

25 Peschard Mariscal, Jacqueline, "La transparencia y el acceso a la información en la administración pública", en Solís Leree, Beatriz (coord.), *Derecho de la información. Fundamentos jurídicos de la comunicación en México*, México, Konrad Adenauer Stiftung-Asociación Mexicana de Derecho a la Información-Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 117-133.

26 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

27 Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 12 de octubre de 2006, cuya última reforma se publicó el 16 de noviembre de 2011.

cipios como la inmediatez en el acceso a la información pública.

En el caso de Tabasco, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue de las últimas en todo el país en ser expedida.²⁸ La tardanza en la promulgación de la Ley provocó ventajas normativas, porque logró rescatar algunas lagunas detectadas,²⁹ por ejemplo:

- a partir de esta Ley, se dota al Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP) de personalidad jurídica y patrimonio propio;
- con facultades para sancionar a cualquier dependencia o entidad, no sólo de la administración pública, sino de los tres poderes, los ayuntamientos e incluso a los particulares que reciban y ejerzan gasto público.

Sin embargo, en un principio el ITAIP no gozaba de autonomía constitucional, toda vez que se creó como un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.³⁰ Con el objetivo de generar las condiciones para hacer posible el ejercicio de este derecho, en los artículos

²⁸ La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco fue publicada mediante el Decreto 229, emitido por el Congreso del Estado el 28 de diciembre de 2006, publicado en el Suplemento C del *Periódico Oficial del Estado*, núm. 6723, del 10 de febrero de 2007.

²⁹ Maldonado García, Lilia H. y Gallegos Pérez, Nidia del Carmen, “La transparencia y el acceso a la información pública en Tabasco”, en Pérez Fuentes, Gisela M. (coord.), *Temas selectos de derecho a la información, derecho a la intimidad, transparencia y datos personales*, cit., nota 7, pp. 205-232.

³⁰ El artículo 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco, publicada el 10 de febrero de 2007, establecía lo siguiente: “Artículo 18. Se crea el organismo público descentralizado denominado Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, de gestión y decisión. El instituto como órgano de autoridad, tiene por objeto la promoción, difusión, investigación, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales”.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

cuarto y séptimo transitorios de la ley de la materia, se establece que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los órganos con autonomía constitucional, en el ámbito de sus respectivas competencias y los ayuntamientos, pondrán en funcionamiento las unidades de acceso a la información y, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información pública, así como para difundir la información pública de oficio en los portales de transparencia, otorgando para tales efectos un año a partir de la entrada en vigor de la Ley; es decir, que el 11 de febrero de 2008 era la fecha fijada para iniciar el ejercicio de este derecho en Tabasco.

Es oportuno recordar que en 2007, al reformarse el artículo 6o. de la Constitución federal, se incorporaron los principios y las bases que rigen el derecho de acceso a la información pública en México. De esta manera, en concordancia con la carta magna, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco,³¹ en diciembre de ese mismo año, para incorporar el artículo 4o. bis, el cual establece lo siguiente:

Artículo 4o. bis. El derecho a la información es inherente al ser humano y por lo tanto el Estado tiene la obligación primordial de reconocerlo y garantizarlo, tomando en consideración los siguientes principios:

I. Es información pública la generada o en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo estatal o municipal, así como de las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban recursos públicos, cuando esté directamente relacionada con el ejercicio de éstos;

II. Sólo con motivo de salvaguardar el interés público y por un periodo de tiempo previamente determinado, la informa-

31 Constitución del Estado de Tabasco publicada por Bando Solemne el 5 de abril de 1919. Se incorpora el artículo 4o. bis mediante reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 22 de diciembre de 2007.

PÉREZ FUENTES / CANTORAL DOMÍNGUEZ

ción pública podrá reservarse en los términos y condiciones que fijen las leyes;

III. El derecho a la intimidad, que incluye la privacidad de la vida familiar en primer grado y en general la que se refiere a sus datos personales, deberá ser garantizado por el Estado en los términos y excepciones que fijen las leyes, teniendo siempre como referente el respeto a la dignidad humana;

IV. Atendiendo el principio de máxima publicidad en el ejercicio del derecho a la información pública, toda persona sin distinción alguna, y sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización podrá acceder gratuitamente a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;

V. Toda autoridad, entidad, órgano y organismo estatal o municipal y toda persona física o jurídica colectiva generadora o en posesión de información pública deberá preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y los primeros publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión, el ejercicio de los recursos públicos, incluyendo aquella relativa a los recursos públicos que entregan a las personas físicas o jurídicas colectivas; y

VI. El Estado establecerá mecanismos y procedimientos de revisión expeditos para hacer efectivo el derecho a la información. Los procedimientos se sustanciarán ante un órgano autónomo que se denominará Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dotado de plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que tendrá facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública...

Esta reforma constitucional tuvo como consecuencia que el 26 de diciembre de 2007 se publicara en el *Períodico Oficial del Estado* la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, en la que se reconoció al ITAIP como un organismo

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con plena autonomía para el desarrollo de sus funciones.³²

También la Constitución local estableció en su artículo sexto transitorio, que las personas podrían ejercer el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales un año después de la entrada en vigor del presente decreto; es decir, que ya no sería a partir del 11 de febrero de 2008, sino hasta diciembre de ese mismo año, dejando vigente únicamente la obligación de disponer de la información publicada en los portales de transparencia de los sujetos obligados.

Esta ampliación de plazo para ejercer el derecho de acceso a la información pública en Tabasco provocó que algunos legisladores promovieran una acción de inconstitucionalidad, la cual el 1o. de septiembre de 2008 se resolvió al declarar inválido el artículo sexto transitorio antes mencionado. Haciendo una interpretación armónica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso en su resolución que ese plazo resultaba contrario al establecido en el artículo 6o. de la Constitución federal, al exceder el plazo previsto para implementar los mecanismos relacionados con el acceso a la información pública gubernamental.³³

El máximo tribunal de justicia de nuestro país explicó también que desde que entró en vigor el 21 de julio de 2007 la reforma al artículo 6o. de la Constitución federal, los gobernados poseen un derecho subjetivo que pueden hacer valer frente a cualquier poder público, de manera

32 Al respecto véase el artículo 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco, a partir de la reforma publicada en diciembre de 2007.

33 Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 40/2008, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1o. de septiembre de 2008.

que toda norma dirigida a hacer nugatorio el ejercicio de ese derecho, o bien postergar su eficacia, resulta contraria a la Constitución general de la República.³⁴

A partir de la reforma a la Constitución tabasqueña, se otorga plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria al órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. En la ley vigente en la materia de Tabasco, se establece que para efecto de sus resoluciones, el ITAIP no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. También, se estatuye que como órgano de autoridad, su objeto es la promoción, la difusión, la investigación, la protección y el respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.³⁵

La ley tabasqueña comprende once capítulos que se desarrollan a través de 73 artículos, mediante los cuales se norman los principios y las bases para garantizar el acceso de toda persona a la información pública en posesión de los sujetos obligados.³⁶

Por otra parte, es interesante observar la interpretación que realiza el máximo tribunal de justicia de México en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública se refiere, puesto que erradicar el carácter patrimonialista del Estado ha implicado enormes retos y desafíos, de tal manera que en tesis reciente este tribunal ha definido la información pública como:

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Cfr.* Artículo 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente en el Estado de Tabasco.

³⁶ Sujetos obligados son todas las entidades gubernamentales y de interés público; los servidores públicos a ellas adscritos, así como todas las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban y ejerzan gasto público y actúen en auxilio de éstas. Al respecto véase el artículo 5o., fracción XIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de éstos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad.³⁷

Cabe destacar que el trabajo que se desarrolló en el Instituto lo fue legitimando como autoridad en la medida en que se intentaba garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Tabasco. Esta situación provocó tensiones a partir del ejercicio autónomo del ITAIP; por ejemplo, en 2009 se reflejó con los famosos bonos de fatiga laboral que recibían los servidores públicos estatales por el desgaste físico y emocional con motivo del desempeño de sus funciones.³⁸

37 Tesis 2a., LXXXVIII/2010, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 46. Información pública. Es aquella que se encuentra en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, siempre que se haya obtenido por causa del ejercicio de funciones de derecho público. Dentro de un Estado constitucional los representantes están al servicio de la sociedad y no ésta al servicio de los gobernantes, de donde se sigue la regla general consistente en que los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales que están llamados a cumplir, salvo las excepciones previstas en la ley, que operan cuando la revelación de datos pueda afectar la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas. En ese tenor, información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de éstos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 4 y 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

38 Recurso de revisión: RR/017/2008. Sujeto obligado: Secretaría de Administración y Finanzas. Solicitante: José Antonio de la Vega Asmitia. Solicitud formulada personalmente con número de control interno 034.

En el caso de los bonos de fatiga, se solicitó documentación que contuviera los contratos por los cuales el gobierno del estado o la Secretaría de Administración y Finanzas, otorgaba a los servidores públicos los recursos denominados “bonos de fatiga laboral”, debiendo contener los montos e intereses contratados, así como las condiciones del contrato. La respuesta de la dependencia consistió en negar la información bajo el argumento de ser reservada y confidencial.³⁹

El ITAIP, al resolver el recurso de revisión interpuesto por esa persona, determinó que la información requerida, relacionada con el contrato de fideicomiso celebrado por el gobierno de Tabasco como fideicomitente, con la empresa Argos S. A. de C. V. como fiduciaria y los empleados del gobierno del estado como fideicomisarios, no constituía información que debía protegerse invocando la figura del secreto bancario o fiduciario, o por alguna cláusula de confidencialidad. Esto se debe a que el fideicomiso se encuentra constituido sobre recursos públicos y los montos se entregan a los fideicomisarios con motivo del trabajo que desempeñan; razón por la cual, es información pública que debe divulgarse en el portal de transparencia. Además, por sí mismos los nombres de esos servidores públicos no constituyen información confidencial que deba protegerse por el derecho a la intimidad, a menos que se relacione con un dato personal. Por estos motivos, el Pleno del órgano garante de la transparencia en Tabasco, ordenó proporcionar al interesado la información requerida, con la advertencia de que únicamente debía versar sobre la materia de la solicitud, no sobre el método que se siguió para determinar cómo otorgar los montos referidos; ni sobre la valoración de la salud de los servidores públi-

39 Pérez Fuentes, Gisela María, “La protección de datos personales en México como argumento de ponderación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, España, núm. 25, 2011, pp. 115-129.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

cos a los cuales se les proporcionaba dicho bono, en caso de que existiera, ya que conforme la Ley de la materia, los datos de salud son información confidencial que debe protegerse.⁴⁰

En otro caso vinculado al tema de los bonos de fatiga laboral, se solicitaron los nombres y montos que reciben los servidores públicos por tal concepto.⁴¹ A esta solicitud, la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado respondió con una negativa por considerar que se trataba de información clasificada como confidencial, ya que estaba relacionada con la salud física y mental de los funcionarios beneficiados con esa indemnización. Con motivo de la tramitación del recurso de revisión interpuesto en contra de esa determinación, la Secretaría de Finanzas modificó su respuesta original, y notificó un nuevo acuerdo al recurrente en el que hizo disponible la información peticionada, manifestando habérsela entregado.⁴²

Como podemos observar, la labor que realizan los institutos en materia de transparencia, derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales para garantizar estos derechos fundamentales es de carácter jurisdiccional. Donde una de las partes contendientes siempre será una dependencia gubernamental, en la que la mayor parte de su estructura conserva un aspecto de tipo patrimonialista en cuanto a la información que posee. Por ello, en las resoluciones que emitan estos órganos especializados deben emplear métodos modernos de ar-

40 En este asunto, un servidor público se opuso a que su información se revelara.

41 Recurso de revisión: RR/014/2008. Sujeto obligado: Secretaría de Administración y Finanzas. Solicitante: José Antonio de la Vega Asmitia. Solicitud formulada con número de control interno 035.

42 Pérez Fuentes, Gisela María, "La protección de datos personales en México como argumento de ponderación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública", *op. cit.*, nota 39, p. 127.

PÉREZ FUENTES / CANTORAL DOMÍNGUEZ

gumentación, en los que se armonicen los posibles casos de conflicto entre límites a derechos fundamentales.

4. Caso “Cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”

Para tener una visión holística del caso “Cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”, es necesario precisar que una cuenta pública está constituida, entre otros documentos, por estados contables, programáticos, presupuestarios, económicos y financieros; la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto General de Egresos de Tabasco, así como de los presupuestos de egresos municipales. Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Estatal o Municipal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen, la aplicación de los recursos y el resultado de las operaciones de los poderes del estado, de los municipios y de los demás entes fiscalizables. Además, los estados detallados de la deuda pública estatal y municipal, y cualquier otro documento en poder del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, relacionado con la integración y formulación de dicha cuenta.

A. Antecedentes

El caso “Cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco”, se origina a través de una solicitud de información que formuló una persona a la Secretaría de Administración y Finanzas, el 8 de junio de 2010, en la que requería la relación del saldo de la cuenta de deudores diversos al 31 de marzo de 2010. El 7 de julio de ese año, la Secretaría de Administración y Finanzas emitió como

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

respuesta a la solicitud un acuerdo de disponibilidad,⁴³ en el que afirmaba que únicamente procedía la entrega de la información relativa a la relación de las dependencias, entidades, ayuntamientos y organismos públicos que integran la cuenta deudores diversos, así como del monto total al que ascendía el saldo de la misma.

En cuanto a los importes de cada uno de los deudores diversos de manera individualizada, la dependencia estatal emitió un acuerdo de negativa en el que comunicaba al interesado que no procedía la entrega de esa parte de la información. En la motivación explicó que por formar parte de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal 2010 y que la misma se encontraba reservada por la Secretaría de Administración y Finanzas,⁴⁴ la información se reservaría hasta en tanto se emitiera por parte del Congreso del estado el decreto de aprobación correspondiente a la cuenta pública de ese año.

Ante la información proporcionada, en julio de 2010, el solicitante promovió un recurso de revisión ante el órgano garante especializado en transparencia y acceso a la información pública en Tabasco al que se le asignó el número 688/2010.⁴⁵ Al formarse el expediente con motivo del recurso de revisión, la Secretaría demandada solicitó en su informe de contestación que se diera vista al Poder Legislativo de Tabasco.

43 La respuesta de la solicitud de información se puede consultar en el portal de transparencia de la Secretaría de Administración y Finanzas, en el año fiscal 2010, en la dirección http://transparencia.tabasco.gob.mx/TransArchivos/K6/76/88036_2.pdf

44 La Secretaría de Administración y Finanzas emitió el acuerdo de reserva 002/2010, mismo que se puede consultar en la página de Internet: <http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/Generales/WfrmEsquema.aspx?Pant=-/Portal/Dependencias/UCtrlConsultarDependenciaDocumento.ascx&Dep=K6&Req=1&Mod=1&Anio=2010&Desc=Acuerdos e Indices de Reserva&Tipo=2&TipoR=>

45 http://itaip.org.mx/minimadeoficio/2010/art10/vii/c_resoluciones/rr2010/RR_688_2010.PDF

Sobre tal petición, conforme al principio de congruencia, mediante acuerdo de fecha 2 de febrero de 2011, el ITAIP ordenó requerir al Poder Legislativo de Tabasco, para que en un plazo de tres días hábiles, manifestara lo que sus intereses conviniera, en relación con los alcances del acuerdo de reserva 02/2010, y de la información objeto del recurso de revisión. Lo anterior en virtud de que la información requerida es materia de fiscalización por parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, previa su presentación al Congreso del estado, misma que se encuentra reservada. El 23 de febrero de 2011, se recibió la respuesta del titular de la Unidad de Acceso a la Información del Poder Legislativo de Tabasco, mediante la que expuso las razones por las cuales consideraban procedente la emisión del acuerdo de reserva 02/2010.

Mediante sesión celebrada el 3 de marzo de 2011, el Pleno del ITAIP emitió resolución en la que se revocó el acuerdo de reserva expedido por la Secretaría de Administración y Finanzas. También se revocó el acuerdo de reserva 02/2010 que le dio origen,⁴⁶ además del acuerdo de negativa de información emitido como respuesta al interesado en atención a su solicitud. El ITAIP ordenó al titular de esa Secretaría, para que en un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la notificación de la sentencia definitiva, emitiera un acuerdo de disponibilidad y se entregara de manera completa la información solicitada por el recurrente. Igualmente, le apercibió que en caso de no hacerlo se procedería en términos del capítulo undécimo de la Ley de Transparencia, es decir, que se daría inicio a un procedimiento de responsabilidad.

Los argumentos que utilizó el Pleno del ITAIP para llegar a tal decisión, fue que la información solicitada por

46 El 12 de octubre de 2010, el Congreso del Estado de Tabasco emitió el acuerdo de reserva 002/2010, mismo que se puede consultar en la página http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/transparencia/2010/pdfs/art10_1_a_acuerdoindice/oct_dic/Acuerdo_Reserva_02_2010.pdf

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

el inconforme era pública, y al no ser información que se encontrara expresamente reservada por alguna ley, no se actualizaba la hipótesis normativa que para la clasificación de la información que establece el artículo 31 fracción VI de la ley de la materia.

De igual forma, se exhortó al titular del H. Congreso del Estado de Tabasco, para que en caso de que dictara otro acuerdo de reserva relacionado con la información atinente a la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del ejercicio fiscal 2010, debía precisar adecuadamente sus alcances, limitando la reserva a las actuaciones y observaciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, para evitar que los sujetos obligados se apoyen en esa circunstancia y negar el acceso a información pública.

B. Judicialización de la transparencia en Tabasco

En marzo de 2011, el Poder Legislativo de Tabasco presentó una demanda de controversia constitucional en contra del ITAIP y el Poder Ejecutivo de esa entidad, bajo el argumento de que el órgano garante de transparencia había invadido las facultades del Órgano Superior de Fiscalización para realizar su gestión, en este caso de la cuenta pública del Poder Ejecutivo estatal. En específico, en lo conducente al rubro de “deudores diversos 2010”, en virtud que revocó un acuerdo de reserva temporal de información —002/2010— en el que se clasificó como información de acceso restringido y que por ende le era imposible dar cumplimiento a la sentencia dictada por el ITAIP.

Concluidas las etapas procesales de la controversia constitucional, mediante sesión del 8 de febrero de 2012, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que dicha demanda era improcedente y que era innecesario entrar al estudio de fondo de la misma. La Primera Sala argumentó que esta acción no era la vía para impugnar la legalidad de las resoluciones de un

órgano constitucional autónomo estatal, toda vez que no se trataba de un ulterior recurso o medio de defensa para los órganos u órdenes de gobierno. Con el fin de llegar a tal conclusión, en el proyecto se hizo referencia al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que la tutela jurídica de la controversia constitucional es primordialmente la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución federal prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes.⁴⁷

De esta forma, en la sentencia se afirma que las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno. Todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades o atribuciones que la propia Constitución prevé.

5. ¿Es la controversia constitucional la vía para garantizar el derecho de acceso a la información pública?

Los argumentos expuestos en la resolución del Poder Judicial de la Federación, llevaron a la Primera Sala a concluir que la acción de controversia constitucional por regla general no era la vía para controvertir cuestiones

47 www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/.../11000370.009.doc

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

resueltas en un procedimiento ordinario.⁴⁸ Además, porque el Poder Legislativo no comprobó la existencia de una posible invasión de esferas competenciales, pues en su demanda lo único que pretendía era analizar la legalidad de la resolución que reclasificó la información contenida en la cuenta pública de 2010, situación que no era materia de una controversia constitucional.

Además, el máximo tribunal de justicia de este país sostuvo en la resolución que se analiza:⁴⁹

la facultad fiscalizadora que ostenta el actor, no comprende la de la clasificación de la información que a él se remite por los órganos que audita, ni tampoco se puede ver invadida por la revocación del acuerdo de reserva temporal de información 2/2010; esto pues, pese a que se reclasificara la información que se alude, no se obstaculiza de ninguna manera el ejercicio de sus funciones o se impide la revisión de la gestión financiera de los órganos locales, lo que sí es de su exclusivo conocimiento...

De esta forma, se reiteró el criterio sostenido desde 2009 por la Primera Sala sobre la declaración de improcedencia de aquella controversia constitucional en la que, habiéndose impugnado la resolución emitida por un órgano constitucional autónomo estatal especializado en transparencia y acceso a la información, no existía un planteamiento real de invasión de esferas competenciales, en esa

⁴⁸ Tal criterio ha sido reiterado mediante la jurisprudencia bajo el rubro: "Controversias constitucionales. No son la vía idónea para combatir resoluciones jurisdiccionales, aun cuando se aleguen cuestiones constitucionales". Véase Tesis: P./J. 117/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, octubre de 2000, p. 1088.

⁴⁹ Resolución dictada en la controversia constitucional 37/2011 promovida por el Poder Legislativo de Tabasco, el texto completo se puede consultar en la página de Internet www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/.../11000370.009.doc

PÉREZ FUENTES / CANTORAL DOMÍNGUEZ

ocasión el juicio se promovió en contra del organismo de transparencia de Jalisco.⁵⁰

Tal criterio ha sido reafirmado en la décima época —vigente a partir de octubre de 2011— por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la sesión del 24 de enero de 2012, cuando se resuelve un recurso de reclamación derivado de la controversia constitucional 108/2009, que fue promovida por el Poder Judicial de Nayarit en contra del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública en esa entidad. En la cual reclamaban la resolución del 29 de septiembre de 2009, dictada en el recurso de revisión número 48/2009, interpuesto por Karla Miriam Villareal Arce, respecto de la negativa de información por parte del Poder Judicial local.⁵¹ En la resolución al recurso de reclamación, el Pleno sostiene por mayoría de ocho votos, que:

el derecho a la información es un derecho fundamental reconocido en la Constitución federal, que establece, que todas las autoridades están obligadas a garantizarlo, para lo cual son principios rectores, entre otros, el de máxima publicidad y de expeditez; que por mandato constitucional toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública, y sólo podrá ser reservada temporalmente en los casos de interés público establecidos en las leyes. Así como que, para conocer de los procedimientos de revisión sobre el acceso a la información pública, se deben instituir órganos u organismos

50 Al respecto véase la tesis bajo el rubro: “Controversia constitucional. Es improcedente contra las resoluciones definitivas emitidas por organismos constitucionales autónomos estatales especializados en transparencia y acceso a la información, cuando no exista un planteamiento de invasión de esferas competenciales”. Tesis: 1a. CLXXXIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXX, octubre de 2009, p. 1003.

51 El proyecto de resolución se puede consultar en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> relativo al recurso de reclamación 01/2010, derivado de la controversia constitucional 108/2009, cuyo ministro ponente fue Sergio A. Valls Hernández.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

especializados e imparciales, lo que se reitera y desarrolla en el marco constitucional y legal local.

Por tanto, tomando en cuenta que, en la especie, en términos del referido orden jurídico, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit es el órgano encargado en dicha entidad federativa de decidir en última instancia administrativa, a través de los recursos de revisión, sobre la información pública que puede ser entregada a los particulares, como lo hizo a través de la resolución impugnada en la controversia constitucional que nos ocupa, es evidente que, al combatirla en este último medio de control constitucional por cuestiones de mera legalidad, lo que se busca es convertirlo en un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma litis debatida en el procedimiento administrativo natural, lo que, indudablemente, no se corresponde con su finalidad...

Con este tipo de resoluciones podemos afirmar que la décima época del Poder Judicial de la Federación abona a la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas. Por lo tanto, los juicios de controversia constitucional no son la vía para casos futuros vinculados a la solicitud de cuentas públicas, porque esto atenta contra la autonomía constitucional de los órganos estatales especializados en la materia.

Además, no debemos olvidar que el ejercicio del derecho a saber es un derecho ciudadano, que le pertenece a todas las personas sin distinción alguna. No necesitan acreditar que cuentan con una profesión determinada, ni que sean abogados para solicitar a sus gobiernos información pública. Por eso, para asegurar la permanencia de este derecho en el Estado mexicano es imprescindible la participación ciudadana y no desvirtuarla a través del uso de mecanismos legales, como son los juicios de controversia constitucional, cuya tutela esencial consiste en la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución

federal establece para los órganos originarios del Estado, como sostuvo la Primera Sala de la Corte en la sentencia que se analiza en líneas anteriores.

Ahora que la Corte ha definido que es improcedente la acción de controversia constitucional intentada por el Poder Legislativo de Tabasco, y que a la presente fecha ha sido aprobada la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal 2010, no hay pretextos para que la Secretaría de Administración y Finanzas y el Congreso de Tabasco dejen de cumplir con la resolución emitida por el ITAIP en 2011. En ésta se ordenó entregar información pública consistente en la relación del saldo de la cuenta de deudores diversos al 31 de marzo de 2010.

Derivado del estudio de caso antes analizado, compartimos la posición de Fernando Silva García,⁵² cuando refiere que en la actualidad el funcionamiento de los órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública ha puesto de manifiesto que se trata de un derecho fundamental incómodo incluso para quienes deben garantizarlo. Esto se debe a que aquellas personas que se desempeñan como servidores públicos y que tienen a su cargo la titularidad de uno de los poderes del Estado, se han percibido como víctimas de la proyección garantista de este derecho fundamental, al considerar el carácter vinculatorio de las resoluciones en materia de transparencia a título personal.

Además, si el Instituto de Transparencia no hubiera revocado el acuerdo de reserva, las personas no podrían solicitar a través de su derecho de acceso a la información pública, información financiera vigente que obra en poder de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y

52 Silva García, Fernando, "El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional ¿un derecho fundamental incómodo?", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 24, enero-junio de 2011, pp. 285-308.

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Por ello, en virtud de la naturaleza jurídica del órgano garante, éste sí tiene competencia para interpretar la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, porque dicha norma en su artículo 6o. establece en lo que interesa: “Para los efectos de la fiscalización, cuando una misma materia esté regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general”. Lo anterior significa que cuando una misma materia esté regulada por diversas disposiciones, la especial debe prevalecer sobre la general, y tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, debe prevalecer la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente en el Estado, por ser la ley especial.

Asimismo, el trabajo de interpretación del órgano de transparencia no fue de tipo administrativo sobre el proceso en que se llevan a cabo las tareas de fiscalización o la forma en que se encuentra integrado el Órgano Superior de Fiscalización, que de acuerdo con la ley de la materia, se encuentran a cargo del Congreso, de la Comisión y del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco. Por tanto, el Poder Legislativo de Tabasco se equivocó al afirmar en su demanda de controversia constitucional que el Instituto de Transparencia era incompetente para revisar e interpretar los acuerdos de reserva emitidos al amparo de la Ley de Fiscalización Superior.

6. Conclusiones

En Tabasco, el órgano garante del derecho de acceso a la información pública es el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se le dota de plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados por la ley de la materia y sancionar la inobservancia de las

disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública.

El órgano garante en sus resoluciones, no está subordinado a ninguna autoridad y tiene autonomía para adoptar sus decisiones con plena independencia. Esto se debe a que su atribución primordial consiste en vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Precisamente en ejercicio de esa facultad, conoce y resuelve los recursos interpuestos contra actos y resoluciones de los sujetos obligados relacionados con las solicitudes de acceso a la información, por lo que tiene facultades para ordenar a estos entes proporcionar información a los solicitantes.

En virtud de la naturaleza jurídica del órgano garante, éste cuenta con plena competencia para revisar acuerdos de reserva que sean emitidos con fundamento en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y de cualquier otra ley, pues es la única autoridad en la materia a nivel estatal. Además, tal circunstancia no interfiere con la organización interna, funcionamiento o atribuciones de fiscalización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, porque la información relativa a las cuentas públicas no es información confidencial relativa al derecho fundamental a la protección de datos personales. En caso de que ante el Instituto de Transparencia se presentara un caso de conflicto entre derechos fundamentales como el acceso a la información, la protección de datos personales o el acceso a la justicia, tiene la obligación de armonizar estos derechos a partir de la aplicación de técnicas modernas de argumentación como la ponderación.

Para evitar intentos de regresión en materia de transparencia, debe concluirse que el derecho de acceso a la justicia no puede utilizarse a través de controversias constitucionales como la vía para posponer o retardar la entrega de información pública, porque precisamente uno de

CUENTAS PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO EN TABASCO

los motivos por los que se crearon los órganos de transparencia en México, fue para garantizar la inmediatez del derecho de acceso a la información pública.

Como decía el celebre jurista brasileño Ruy Barbosa “justicia atrasada no es justicia, sino injusticia calificada y manifiesta”, por eso la transparencia y el acceso a la información pública permiten la posibilidad de acceder a información pública vigente en todas las entidades de la república mexicana.

7. Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor, “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, septiembre de 2007, <http://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accesodescindice.sp.htm>

BENCOMO CHÁVEZ, Fernando Lino, “La prueba de daño y la prueba del interés público en materia de transparencia y protección de datos personales”, en PÉREZ FUENTES, Gisela M. (coord.), *Temas selectos de derecho a la información, derecho a la intimidad, transparencia y datos personales*, México, Sista-UJAT-ITAIP, 2010.

CANTORAL DOMÍNGUEZ, Karla, “Derecho a la autodeterminación informativa: mecanismo de protección de la persona frente al tratamiento de su información de carácter personal”, en PÉREZ FUENTES, Gisela M. (coord.), *Temas selectos de derecho a la información, derecho a la intimidad, transparencia y datos personales*, México, Sista-UJAT-ITAIP, 2010.

COURTIS, Christian, “El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática”, en COURTIS, Christian (ed.), *Observar la Ley. Ensayos so-*

PÉREZ FUENTES / CANTORAL DOMÍNGUEZ

- bre metodología de la investigación jurídica*, Madrid, Trotta, 2006.
- HABA, Enrique Pedro, *Metodología jurídica irreverente*, Madrid, Dykinson, 2006.
- MALDONADO GARCÍA, Lilia H. y GALLEGOS PÉREZ, Nidia del Carmen, “La transparencia y el acceso a la información pública en Tabasco”, en PÉREZ FUENTES, Gisela María (coord.), *Temas selectos de derecho a la información, derecho a la intimidad, transparencia y datos personales*, México, Sista-UJAT-ITAIP, 2010.
- NAVA GOMAR, Salvador O., “Información reservada”, en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, 3a. ed., México, UNAM-JUS-Fundación para la Libertad de Expresión-ITAIP-Editorial Bosque de Letras, 2010, t. II.
- PÉREZ FUENTES, Gisela María, “La protección de datos personales en México como argumento de ponderación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, España, núm. 25, 2011.
- PESCHARD MARISCAL, Jacqueline, “La transparencia y el acceso a la información en la administración pública”, en SOLÍS LEREE, Beatriz (coord.), *Derecho de la información. Fundamentos jurídicos de la comunicación en México*, México, Konrad Adenauer Stiftung-Asociación Mexicana de Derecho a la Información-Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén, “El acceso a la justicia y el amparo mexicano”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 4, julio-diciembre de 2005.
- SILVA GARCÍA, Fernando, “El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional ¿un derecho fundamental incómodo?”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 24, enero-junio de 2011.