

MECANISMOS DE DEFENSA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO FRENTE A ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

David DEL ÁNGEL MORENO*

SUMARIO: I. *El acceso a la información en posesión de la administración pública: un derecho humano. Sus alcances.* II. *Los recursos administrativos en sede administrativa.* III. *La jurisdicción material de los organismos de transparencia: una excepción al derecho procesal administrativo.* IV. *Los medios de defensa judicial ordinarios.* V. *El juicio de amparo.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN DERECHO HUMANO. SUS ALCANCES

El acceso a la información pública en México es un derecho humano desde mediados del siglo pasado según lo consignan instrumentos internacionales como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* (Pacto de San José) así como la *Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos*.

Sin embargo, a nivel nacional, fue incorporado al texto constitucional mediante reforma al artículo 6 de la carta magna del año 1977,¹ el cual fuera posteriormente desarrollado en el año de 2007.²

Así, previo a ello su tutela fue por vía del sistema interamericano de derechos humanos dada la ausencia de control convencional en el sistema jurídico nacional ordenado por el artículo 133 de la carta suprema.³

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana en asignaturas como Juicio de Amparo, Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo, entre otras; Director de Asuntos Jurídicos del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

¹ En fecha 06 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, reforma a la parte *in fine* del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagra la libertad de expresión de las ideas, como parte de la reforma política del estado mexicano de esa época, en donde se dijo “...; *el derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado*”.

² En fecha 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, adición de un segundo párrafo con 7 fracciones al citado artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual, 30 años después de la anterior reforma, se establecieron los principios y bases por los que la Federación, Estados y el Distrito Federal habrían de regular su derecho de acceso a la información y el de protección de datos personales.

Desafortunadamente en la práctica, en el derecho interno fue casi nula la eficacia y protección del derecho de acceso a la información pública hasta antes de las citadas inclusiones en el texto constitucional por parte de los restantes aparatos burocrático y judicial.⁴ Esto es, el desarrollo judicial incluso legislativo de tal derecho es de 2007 a la fecha.

En ese entendido, con las reformas constitucionales publicadas en fechas 6 y 10 de enero de 2011 en el Diario Oficial de la Federación,⁵ ya entradas en vigor en su conjunto desde el recién pasado 4 de octubre, el acceso a la información en posesión del poder público mexicano toma el carácter formal de derecho humano,⁶ por lo que como tal ha de tratársele en lo sucesivo, incluso en su defensa jurisdiccional tanto material como formal, como adelante se desarrollará.

Así, el párrafo segundo del citado artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases a las que entidades federativas y la propia federación han de estarse al permitir el acceso a la información⁷ que

³ Lo que ahora comenzará a hacerse efectivo a partir de la Resolución del expediente “*Varios 912/2010*”, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la cual se determina la participación del Poder Judicial de la Federación *motu proprio* en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario oficial de la Federación en fecha 04 de octubre de 2011, en donde se expone la necesidad de un control de convencionalidad *ex officio*.

⁴ *cfr.* en tal sentido criterios jurisprudenciales: “*Derecho a la información. El artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, no lo viola por limitar la expedición de copias certificadas de documentos y constancias de archivo, así como de acuerdos asentados en los libros de actas de los Ayuntamientos, sólo a las personas que tengan interés legítimo y siempre que no se perjudique el interés público*”, tesis P. LXI/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000, Registro IUS 191966; y, “*Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º. Constitucional como una garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente*”, tesis P. XLV/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000, Registro IUS 191981.

⁵ “*Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, y “*Decreto por el que se Modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y Reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, en materia de Juicio de Amparo y derechos humanos, respectivamente.

⁶ No se olvide aún cuando el régimen interno no lo declarará así, ese era su status jurídico en nuestro sistema jurídico en virtud de los instrumentos internacionales suscritos por el estado mexicano desde el siglo pasado, los que tienen rango de *norma suprema* acorde al contenido del artículo 133 de la carta fundamental.

⁷ Lo que fue así con la intención de homogeneizar el muy heterogéneo marco normativo disperso en los diversos ámbitos competenciales hasta antes de esa fecha –*surgido desde el año 2000 con la alternancia en el poder público federal*-. Esto es, diversas entidades federativas, Municipios e incluso la propia federación, habían desarrollado de forma independiente legislación y/o normatividad al tenor, la cual carecía de uniformidad, lo que generaba mexicanos de primera, segunda y tercera, dado que en algunos entes públicos el acceso a la información era un derecho y en otros no, así como que en los que sí existía no era público lo mismo, razón por la que, el constituyente permanente respetando el origen local u ordinario de ello –*fue un derecho que vino de la periferia al centro*–, decidió solucionar dicho problema no regulando o volviendo federal dicha materia, sino únicamente sentando las bases comunes que todos las entidades federativas y la propia federación habrían de respetar al regular tal derecho, quedando en tales ámbitos la amplísima libertad de diseñar las leyes y su contenido al tenor, en donde no sólo se contuviera el derecho sustantivo sino incluso el adjetivo –*medios de defensa, como adelante se verá*–, volviéndose pues tal materia del fuero local. *cfr.* en similar sentido criterios jurisprudenciales: “*Derecho a la información pública. Evolución constitucional de la regulación de esa prerrogativa*”, tesis I.15o.A.118 A del Décimo quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Abril de 2009, Registro IUS 167531; y, “*Derecho a la información. No debe rebasar los límites previstos por los artículos 6o. 7o. y 8 constitucionales*”, tesis I.3o.C.244 C del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Septiembre de 2001, Registro IUS 188844.

poseen,⁸ señalando para el caso de la que obra en manos de las administraciones públicas,⁹ en sus fracciones I, III y IV, que:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, las Federación los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I.- Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad órgano u organismo federal, estatal y municipal, es pública ..., En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

III.- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

IV.- Se establecerán mecanismos de acceso a la información ...

V.- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

De lo anterior puede desprenderse que la totalidad de las administraciones públicas federal, estatales y municipales¹⁰ que integran el sistema jurídico mexicano tienen el deber de permitir al público acceso sobre toda la información que obre en su posesión.¹¹

Para el caso, como consecuencia de dicha redacción así como de lo establecido por el diverso ordinal 124,¹² cada entidad federativa y la propia federación, legítimamente han expedido leyes ordinarias de transparencia y acceso a la información pública, a través de las cuales se han establecido los

⁸ Todos sus integrantes: poder ejecutivo, legislativo y judicial, órganos constitucionalmente autónomos, ayuntamientos.

⁹ Dicho precepto incluye también a toda autoridad mexicana.

¹⁰ Si bien estas últimas no aparecen expresamente descritas en el citado párrafo segundo del artículo 6 de la carta magna, se entiende que también están obligadas por virtud del contenido del diverso numeral 115 parte inicial del mismo texto, que señala: *“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, ..., teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, ...”*, de donde se desprende que su territorio así como funciones y/o atribuciones son originariamente estatales, por lo que al formar parte del Estado se encuentran igualmente obligadas, para lo cual han de regirse por las mismas leyes locales de transparencia que para el ámbito estadual forman la norma aplicable, pero para el ámbito municipal son la *‘ley de bases’* que le permitirá a cada Municipio emitir su propia normatividad al tenor en virtud de la autonomía concedida, atentos al contenido del artículo 115 fracción II párrafos segundo y tercero del mismo ordenamiento supremo, que dispone: *“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen a la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: ...”*.

¹¹ Con las excepciones que las fracciones I y II del mismo párrafo segundo del artículo 6 de la Constitución Federal establecen *–información reservada y confidencial, respectivamente–*, lo que no forma parte del presente análisis.

¹² *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

cúmulos de información que las administraciones públicas¹³ de manera oficiosa deben poner a disposición del público¹⁴ y los métodos de organización para ello, por ejemplo sueldos y salarios así como remuneraciones, condiciones generales de trabajo, directorio, normatividad, planes, presupuestos, ingresos, egresos, ejercicio de gasto público, auditorías, bienes, adquisiciones, trámites, acuerdos y convenios, estadísticas, indicadores de gestión, etcétera, lo cual es conocido de forma genérica como *obligaciones de transparencia*.

De igual forma, establecen los mecanismos administrativos de acceso al resto de la información en posesión de las administraciones públicas previa solicitud de persona alguna, las autoridades responsables para el caso, instituciones o instancias ordinarias para la resolución de conflictos entre las autoridades y solicitantes de información, trámites y procedimientos para ello así como los tiempos legales al caso, etcétera.

Al mismo tiempo, en virtud de tratarse de un derecho humano, tales leyes deben consignar que, el acceso a la información debe ser permitido no sólo a los ciudadanos, súbditos o integrantes del estado mexicano, o en su caso vecinos de la entidad de que se trate, sino que a cualquier persona sin importar su nacionalidad, edad, raza, sexo, ideología política, credo religioso, condición humana, derechos civiles y políticos, etcétera.

Sin embargo, a pesar de los criterios constitucionales aludidos, aún se siguen observando enormes disparidades en las 33 legislaciones ordinarias de la materia,¹⁵ toda vez que en aquellos existe ausencia de definición de conceptos elementales¹⁶ así como una multiplicidad de aspectos que la norma constitucional dejó a discreción de los legisladores ordinarios,¹⁷ ante lo que congresos locales, el ordinario federal y asamblea legislativa han decidido colmar tales lagunas de diversas maneras, en ocasiones de forma progresiva pero en demasiadas de manera regresiva.¹⁸

¹³ Así como los poderes legislativo y judicial así como los órganos constitucionalmente autónomos, y en algunos casos partidos políticos y sindicatos de entes públicos.

¹⁴ En virtud de su importancia, reiterada solicitud por parte de la sociedad, contenido elemental, o cualquier otro factor.

¹⁵ Una por cada Estado miembro de la Federación Mexicana, la del Distrito Federal y la que rige para la Federación en el ámbito de su competencia.

¹⁶ Tales como 'información', 'principio de máxima publicidad', 'reserva de información', 'vida privada', 'datos personales', 'indicadores de gestión', etcétera.

¹⁷ 'Obligaciones de transparencia', 'Sujetos obligados', 'mecanismos de protección de datos personales', 'mecanismos de acceso a la información', 'procedimientos de revisión', 'publicidad de información relativa a recursos públicos entregados a particulares', 'sanciones al incumplimiento', etcétera.

¹⁸ Lo que desafortunadamente puede sostenerse que es originado por la escasa redacción contenida en el párrafo segundo del artículo 6 de la carta federal que únicamente sentó ligeras bases del derecho de acceso a la información, en virtud del proceso local que siguió tal derecho como antes fue comentado, quedando al arbitrio de las entidades federativas y de la propia federación la interpretación de ello mediante el diseño de leyes que hagan efectivos tales postulados; sin embargo, tal decisión parece no haber sido la más acertada dado lo antes comentado. Para el caso, consúltese detalles en trabajo presentado bajo el título: '*El Inacabado Régimen del Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Retrocesos en la Transparencia Gubernamental*', presentado en el Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho

Veamos 3 breves casos de tipos de administración pública de composición jurídica muy diversa, que servirán a lo largo del presente análisis.¹⁹

Así, la federación cuenta con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 11 de junio de 2002, en donde en su artículo 7 señala las obligaciones de transparencia a cargo de la administración pública federal, en tanto que los artículos 2 fracción XV, 28 y 41 disponen que serán las Unidades de Enlace las áreas administrativas de cada dependencia y/o entidad de la administración pública federal las responsables de permitir al público el acceso a la información en posesión de las mismas. Por último, los artículos 40, 42, 43 párrafo primero, 44 párrafos primero y segundo y 45 disponen los procedimientos y términos para el caso.

De igual forma, el Distrito Federal cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en fecha 28 de marzo de 2008, la cual señala en sus artículos 14 párrafo primero, 15, 18, 18 BIS, 23, 24 y 25, la información pública de oficio²⁰ a cargo del Gobierno del Distrito Federal a través de sus dependencias, entidades, órganos desconcentrados así como los órganos político-administrativos,²¹ en tanto que los artículos 46 y 58 disponen que serán las Oficinas de Información Pública las áreas administrativas de cada dependencia y/o entidad de la administración pública local las responsables de permitir al público el acceso a la información en posesión de las mismas. Por último, los artículos 45 párrafo primero, 47 párrafos primero, cuarto, quinto, sexto, octavo y décimo, 50 párrafos tercero y cuarto, 51, 52, 53, 54 y 58 fracciones IV y VII disponen los procedimientos y términos para el caso.

Por su parte, el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado publicada en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 27 de febrero de 2007, la cual señala en su artículo 8.1 fracciones I a XVII, XIX y XX, XXII a XXV, XXVII a XXXV, XXXVIII y XXXIX, las obligaciones de transparencia a cargo del Gobierno del Estado a

Administrativo, celebrado en la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. del 24 al 26 de Marzo de 2011, organizado por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la misma casa de estudios: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMexDA/>, y video en: <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/video.htm?e=295&m=1993&p=521&par=7>. De igual manera, *cfr.* en similar sentido estudio denominado '*Métrica de la Transparencia 2010*', publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, en sitio electrónico <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/preslargafinal.pdf>.

¹⁹ Desafortunadamente, existen estados de la República Mexicana que no regulan de la mejor manera sus fases administrativas en el trámite de acceso a la información pública, como adelante se verá, por lo que, los ejemplos seleccionados son de los que se estima atinadamente lo hacen.

²⁰ Obligaciones de transparencia.

²¹ Cada una de las 16 Delegaciones Políticas en que se divide para efectos administrativos el territorio del Distrito Federal.

través de sus dependencias y/o entidades integrantes de la administración pública estatal centralizada y paraestatal, y los 212 Municipios de la entidad a través de sus Ayuntamientos o entidades paramunicipales, en tanto que los artículos 3.1 fracción XIX, 6.1 fracción V, 26.1, 26.3, 29.1 fracciones II, III, IV y IX, disponen que serán las Unidades de Acceso a la Información Pública las áreas administrativas de cada dependencia y/o entidad de la administración pública estatal, así como de cada Ayuntamiento, las responsables de permitir al público el acceso a la información en posesión de las mismas. Por último, los artículos 56.1, 56.2, 57, 58, 59.1, 59.2, 60, 61 y 62.1 disponen los procedimientos y términos para el caso.

En ese orden de ideas, cada dependencia o entidad de las administraciones públicas federal y las locales, así como cada Ayuntamiento, cuenta con un área administrativa centralizada con competencia exclusiva en el campo del derecho de acceso a la información, que a nombre de cada sujeto obligado resuelve las promociones al tenor dando trámite y respuesta a los particulares sobre las solicitudes que los particulares presenten al tenor, misma que está bajo el mando directo de cada uno de los titulares de aquellas.

Así pues, como se ve, existe una relación jerárquica entre estas, dándose en consecuencia los característicos poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplina, que distinguen a la configuración de la administración pública.²²

En ese entendido, parece que la naturaleza jurídica de los actos y procedimientos llevados a cabo por las áreas de acceso a la información de las administraciones públicas es de tipo administrativo, ya que acorde a la teoría general del derecho administrativo más aceptada y que es recogida por las leyes generales en cita, las resoluciones emitidas por tales áreas consisten en actos unilaterales externos emanados de la administración pública a través de los cuales reconoce, otorga o desposee derechos a particulares, mismos que resuelven de forma definitiva procedimientos o trámites específicos iniciados ante dependencias y/o entidades, generando con ellos situaciones concretas con consecuencias en el mundo del derecho, cuya intención es la de satisfacer el interés público, ante lo cual, de ser así, puede estimarse que reúnen la característica de acto administrativo, por lo que habrían de seguir para su inicio, trámite y conclusión las normas administrativas y procesales administrativas pertinentes en cada nivel jurídico.²³

Ello se deriva del contenido de los artículos 1 párrafos primero y segundo y 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 1 párrafo primero, 2 fracciones

²² *cfr.* en similar sentido: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. I, pp. 168 – 172.

²³ *cfr.* en similar sentido: *Idem*, p. 115 – 118.

I, II, XXII y XXIV, 6 y 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como 1 párrafos primero y segundo, 2 fracciones I, II, XVII y XVIII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz,²⁴ respectivamente, en donde también se localizan los elementos y requisitos de validez que han de reunir dichos actos administrativos para su eficacia jurídica.

Así pues, las resoluciones emitidas por las áreas encargadas de transparencia y acceso a la información en las dependencias y/o entidades de las administraciones públicas, consistentes en acciones u omisiones, en primera instancia deben ser consideradas como actos administrativos formales, lo que es conveniente establecer a efecto de definir los medios de impugnación ideales al caso por parte de los particulares y/o sus excepciones, motivo del presente análisis.

II. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN SEDE ADMINISTRATIVA

En ese sentido, al presumir que las resoluciones de las áreas administrativas competentes en acceso a la información de las administraciones públicas federal, estatales y municipales, son actos formalmente administrativos regulados por normas administrativas, es de estimarse en consecuencia que su mecanismo ordinario de defensa se ha de localizar *prima facie* en las mismas normas administrativas que regulan su confección.

En esa tónica, acorde a la reciente compilación del derecho procesal administrativo en los órdenes jurídicos comentados²⁵ –*federal, distrito federal y estadual veracruzano*– contenida en las normas de derecho administrativo general en análisis, de manera optativa a la impugnación externa²⁶ en contra de los actos que hacen nugatorio el derecho de acceso a la información por parte de las áreas o unidades administrativas de la administración pública, existe a favor del particular una en propia sede administrativa como medio ordinario de defensa, denominado Recurso de Revisión,²⁷ Inconformidad²⁸ o Revocación,²⁹ el cual se ha de tramitar por regla general ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto administrativo a impugnar, en este caso el titular de la dependencia o entidad

²⁴ Dicha norma, por virtud del contenido de los artículos 115 fracción II párrafos segundo y tercero inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 párrafo primero del citado Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, es la '*ley de bases*' para todos los trámites y procedimientos a desarrollar por las administraciones públicas municipales de la entidad; sin embargo, no se conoce que exista norma procedimental administrativa específica para algún Municipio, por lo que dicha ordenanza general se aplica en su totalidad en los Municipios del Estado.

²⁵ Del año 1994 a la fecha.

²⁶ Generalmente Juicio de Nulidad ante tribunales administrativos, lo que es motivo de diverso análisis.

²⁷ Ámbito de la administración pública federal.

²⁸ Ámbito de la administración pública de Distrito Federal.

²⁹ Ámbito de la administración pública del Estado de Veracruz.

de que se trate o el Presidente Municipal en el caso de los Ayuntamientos, dada la relación jerárquica directa que hay entre estos, quienes, en uso de los poderes de decisión y revisión con que se encuentran investidos,³⁰ habrían de revocar, modificar o confirmar la resolución emitida al caso concreto por el *a quo*.³¹

Con ello, el particular concede a la misma administración pública la posibilidad de corregir sus propias actuaciones de forma previa a que sean revisadas por organismos externos, razón por la que, a dichos recursos administrativos se les conoce como mecanismos de autocontrol de la administración pública.

Al caso vale decir que, tal vía no es obligatoria para el particular toda vez que no garantiza la idoneidad procesal necesaria al caso, toda vez que es el mismo aparato burocrático que conoce y resuelve tal contienda³² ante lo que se quebranta el principio de imparcialidad del órgano resolutor,³³ y, en segundo lugar, en virtud de la carencia de jurisdicción de cualquier administración pública para resolver con efectos vinculantes controversias entre partes determinadas ya que ello es competencia de los tribunales judiciales como se desprende del contenido de los artículos 14 y 17 párrafos segundo del texto constitucional federal.

Lo anterior se corrobora con el contenido de los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal así como 260 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, respectivamente.

En ese entendido, tales recursos administrativos a pesar de no ser obligatorios parecen ser el camino jurídico para el caso de que el particular no resultare satisfecho con la determinación que el área administrativa de acceso a la información le notificare como respuesta a su solicitud, o en su defecto con su silencio administrativo, toda vez que al tratarse de actos administrativos la jurisdicción sobre los mismos debiera ser de la misma materia.

Sin embargo, no debe olvidarse que el acceso a la información pública es un derecho humano,³⁴ ante lo cual es evidente que las reglas de operación y

³⁰ A virtud del principio “*El que puede lo más, puede lo menos*”, que campea al interior de las dependencias y/o entidades integrantes de la administración pública que forman un todo en su conjunto, y que a la vez integran una organización piramidal que también forma una unidad mayor.

³¹ Como se dijo notas arriba, no todas las entidades federativas tienen tal diseño jurídico en materia administrativa, como el caso de Puebla, que no compila su derecho administrativo o sustantivo, por lo que, en tal entidad federativa se estima que el primer camino procesal a seguir, es el que las leyes especiales de cada materia dispusieren, lo que difumina o bifurca los caminos así como su comprensión.

³² Lo que continúa siendo así, aún cuando sea a través del superior jerárquico, toda vez que éste y su inferior de grado forman parte del mismo ente público: la dependencia, entidad o administración pública municipal o paramunicipal.

³³ En este caso es juez y parte, lo que lo vuelve ineficaz en términos constitucionales.

³⁴ Vale la pena respecto de su naturaleza, que tal derecho es la evolución de la libertad de expresión, o acaso su predecesor si se quiere ver, el cual es una condición indispensable para la convivencia armónica de los pueblos civilizados; es decir, resulta inherente a toda organización política. En cualquiera de los casos, subyace ahí mismo sin poder desasociarlos, toda vez que el efectivo y eficaz ejercicio del primero implica la satisfacción de la justa necesidad de recibir información fidedigna por parte del aparato burocrático, ya que de ello depende un verdadero ejercicio de la libertad de expresión. Así, sin duda hoy un Estado se mide

tramitación impuestas por el derecho procesal administrativo federal, capitalino y veracruzano, irremediablemente chocan con algunos de los principios que rigen aquella materia, en donde comienzan las exclusiones de esta última rama del derecho, con las consecuencias que habremos de ver a continuación.

Esto es, en el derecho procesal administrativo³⁵ operan los principios procesales o adjetivos de interés personal y directo así como de estricto derecho, lo que significa que, sólo quien acredite un interés suficiente en el caso a promover habrá de ser atendido *–por sí o en su ausencia sólo por representante legalmente autorizado para el caso–* así como que, para dar curso a dicha petición deberán observarse previamente y de manera puntual todos los requisitos que las leyes señalan.

En cambio, tratándose de la tramitación de un derecho humano como sin duda lo es el de acceso a la información en posesión de la administración pública, tales principios se deben diluir por su propia naturaleza y condición jurídica. Esto es, al ser tales derechos los fundamentales que le asisten a toda persona, para ser titular de ellos sólo es necesario reunir tal condición: ser humano; y, en consecuencia, para su ejercicio esto es lo único que debe acreditarse.

Cualquier otro requisito adicional exigido por la autoridad al humano como condición para su uso, es una forma de vulnerar, restringir o pretender hacer nugatorio los mismos ya que se estarían exigiendo mayores trámites que los que al caso el mismo ser humano debe por su propia condición, o en su defecto, se estaría dándoles un tratamiento de derecho secundario u ordinario.

En ese entendido, el entramado jurídico colocado por las leyes procesales administrativas generales comentadas para acceder o ejercitar tales derechos, en donde el particular debe comparecer por escrito signándolo de manera autógrafa *– por sí o por representante legal–*, quien debe presentarlo ante las unidades receptoras autorizadas de las dependencias o entidades de que se trate, usando para ello un determinado idioma, manifestando un domicilio, y limitado a promover o actuar en días y horas hábiles, etcétera, apercibido que en caso de no hacerlo en esos términos se tendrá por no puesta su promoción o bien que esta será desechada, debe considerarse excesivo o violatorio de los derechos humanos.

democráticamente por el grado de apertura a sus miembros, cuya bandera es la *transparencia*, a partir de la cual el mismo puede permanecer o transformarse a través de las herramientas pacíficas, organizadas y legales que su propia norma fundamental señale como camino para su reforma. Una sociedad libre de expresarse de manera responsable, cuyo requisito es la posesión de información de los asuntos de interés público en su poder, es un conglomerado humano con posibilidad de conducir por sus propias manos su destino; esto es, se vuelve autocrítica, y por lo tanto, mayormente difícil de ser sujeta de monopolios de grupos sociales. En otras palabras, su ausencia como condición democrática, lo que se conoce como *opacidad*, da pie a cambios políticos generados bajo premisas falsas e incluso manipulación, y por lo tanto muy probablemente equívocos o incluso hasta violentos. De ahí la razón de asegurar su consagración como pilar de toda sociedad organizada así como su adecuada defensa jurídica por parte de los gobernados.

³⁵ En las entidades federativas donde el mismo está regulado de la forma arriba comentada es así, tanto en fase ordinaria *–ante la administración pública–* como en jurisdiccional.

Lo anterior se corrobora con el contenido de los artículos 15, 15-A, 17-A, 39, 42 párrafo primero, 43 párrafo segundo y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 33, 34, 36, 37, 40, 41, 44, 45, 46, 57 párrafo primero, 71, 72 y demás relativos y aplicables de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como 21 párrafo primero, 22, 24, 27, 29, 32 y 141 y demás relativos y aplicables del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, respectivamente.

Así pues, tratándose del acceso a la información en posesión de la administración pública, existen leyes administrativas especiales por cada uno de los órdenes jurídicos que componen el sistema normativo mexicano, a saber una de tipo federal, treinta y un de tipo estatal y una restante para el Distrito Federal, las cuales contienen el camino procesal específico para ejercitar el derecho de acceso a la información ante las dependencias y entidades de cada administración pública, apartándose de la rigidez citada de las leyes generales administrativas en comento, disponiendo aquellas en su inmensa mayoría que no se requiere que el solicitante acredite el interés o justifique el uso respecto de la información solicitada;³⁶ al mismo tiempo, que no es indispensable presentar un escrito con firma autógrafa en un idioma específico³⁷ ya que incluso para ello se puede hacer uso de medios electrónicos remotos,³⁸ teléfono, servicio de paquetería,³⁹ y aún de solicitar el servicio de forma personal; de igual forma, imponen plazos brevísimos a la autoridad para la satisfacción de lo solicitado.⁴⁰

En ese entendido, tan sólo de lo anterior se desprende ya en cascada una serie de divergencias entre el derecho procesal administrativo general y el derecho procesal de acceso a la información pública,⁴¹ como adelante se verá.

Esto se corrobora con el contenido de los artículos 1, 2, 6, 40 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 3, 6, 8 párrafo primero, 11 párrafo cuarto, 45, 47 y demás relativos y aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, así como 4.1, 6.1 fracción IX, 7.1, 7.2, 8.4, 9.1, 56.1, 56.3 y demás relativos y aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz, respectivamente.

³⁶ Lo que se deriva del contenido de la fracción III del párrafo segundo del artículo 6 de la carta magna.

³⁷ Al ser un derecho humano, de cualquier latitud del planeta podría provenir la Solicitud de Acceso a Información Pública, por lo que, es de estimarse que, ha de atenderse al idioma que el promovente tenga.

³⁸ Correo electrónico, así como plataforma electrónica denominada '*Sistema Infomex*'. Véase sitio *world wide web* www.infomex.org.mx. Ambos arrojan al final una promoción que puede ser impresa por parte de la dependencia y entidad, con lo que se generaría un escrito presentado en la oficina de la autoridad, el cual es recibido en por esta en horarios hábiles.

³⁹ Servicio privado, por lo tanto no oficial para el derecho procesal mexicano en general, quien sólo reconoce el denominado servicio postal.

⁴⁰ Generalmente de 10 días hábiles.

⁴¹ En su fase ordinaria –*tramitación*–, y en consecuencia en su impugnación.

Lo anterior es así, toda vez que, al ser el acceso a la información pública un derecho humano, cualquier persona puede solicitar la documentación que le interese de la administración pública, sin importar su nacionalidad, sexo, religión, edad, condición social, credo, afiliación política, estado civil, etcétera, y sin tener previamente que acreditar interés alguno o explicar el uso que se le piensa dar, toda vez que, lo público es justamente eso.

Ello descifra en buena medida el por qué puede solicitarse acceso a información en posesión de la administración pública mediante un sistema electrónico que no permite corroborar la identidad del solicitante⁴² toda vez que es evidente que sólo los humanos pueden hacer uso de los mismos, y si el interés al caso así como la justificación en lo solicitado no importan en razón de que el contenido es público, la consecuencia lógica-jurídica es que a la autoridad le ha de resultar indistinto a que humano le hace entrega de la información que posee, por lo que las leyes de transparencia eliminan tales requisitos procedimentales.⁴³ Lo anterior sin duda, es la naturaleza del ejercicio de un derecho humano.

Así pues, para el ejercicio del derecho de acceso a la información basta reunir la condición de ser humano; en cambio, para ejercer derechos legales frente a la administración pública es necesario acreditar el carácter de usuario o gobernado de esta *–demostrar tener derecho a hacer uso de los servicios ofrecidos por esta, en los términos y formas que las leyes señalen–*, ya que la atribución de echar a andar la maquinaria administrativa o el aparato burocrático para obtener la satisfacción de una necesidad requiere la existencia de una obligación de tal ente de atender el reclamo, derivada de una relación generada con anterioridad entre ambos,⁴⁴ toda vez que ello no es un derecho humano sino uno reservado a los gobernados⁴⁵ o administrados⁴⁶ únicamente, por lo que lo esto no se localiza en el capítulo I del título primero de la carta suprema *–de los derechos humanos y sus garantías–* sino en su artículo 90 en el caso de la Federación,⁴⁷ el cual incluso sólo

⁴² Y atributos de la personalidad: nombre, nacionalidad, domicilio, etcétera.

⁴³ Tal argumento llevado al extremo, justifica jurídicamente incluso el hacer uso de nombres falsos por el particular al presentar su trámite ante la dependencia o entidad de la administración pública *–lo que en el debate de la cultura democrática toma un matiz distinto sin duda–*, toda vez que como no es necesario acreditar interés o justificar el uso de la información solicitada, es indistinto si la administración pública requerida entrega lo solicitado a uno u otra persona, como se ha dicho *–excepto en el caso de que se trate de datos personales, como se sabe–*.

⁴⁴ Derivado eso esencialmente de que el solicitante es connacional o súbdito del Estado de que se trate, o en virtud de que contribuye para sus gastos *–artículos 30 y 31 fracción IV de la carta federal; para el caso del Distrito Federal véase la claridad al respecto de los artículos 4, 5, 17 fracción II, 18, 20 fracción III y 23 fracción VI del Estatuto de Gobierno–*; razones suficientes por las que aquél puede exigirle beneficios toda vez que ese es el objetivo de esa organización política.

⁴⁵ Personas que tienen derecho a usar las funciones o servicios de los gobiernos, en este caso del brazo ejecutor del Poder Ejecutivo: la administración pública, en razón de su relación de supra subordinación en que se encuentran.

⁴⁶ *“... aquél particular (persona física o moral) sobre el que recae la acción de la administración pública”*. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Idem*, t. I, p. 172.

⁴⁷ Artículos 3 párrafo segundo, 12 fracción II, 42 fracción XI y 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 50 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

establece la existencia del aparato burocrático sin regular aspectos como lo anterior, ya que ello corresponde a leyes orgánicas.⁴⁸

En ese entendido, todas las administraciones públicas cuyos estados nacionales han reconocido convencional o internamente el acceso a la información en posesión de la administración pública como un derecho humano, están obligadas a prestarla a quien se las solicite sin importar si aquellos requisitos de relación previa que le obligue a atender la petición del solicitante, existen.⁴⁹

Bajo ese orden de ideas, a pesar de poder afirmar que a la fecha las resoluciones de la administración en materia de acceso a la información son formalmente actos administrativos, dado que reúnen los requisitos que las leyes procesales generales del derecho administrativo exigen,⁵⁰ valdría la pena reconsiderar esa categoría ya que, como se ha dicho, en realidad son el resultado del ejercicio o uso de un derecho humano más que la actividad primaria de la administración pública para la que esta fue creada: auxiliar al estado a la satisfacción del interés general de sus nacionales o demás personas que a las que por diversas causas les debe atención.

Lo anterior explicaría el por qué el legislador dispuso que la tramitación ordinaria y medios de impugnación en materia de acceso a la información no siguiera las normas administrativas generales de las leyes en análisis, como adelante se verá.

Sin embargo, vale la pena comentar que, en la práctica la mayoría de las entidades federativas parecen no usar tales leyes administrativas generales para la tramitación de solicitudes de acceso a la información y sus respectivos recursos de revisión sino únicamente las leyes especiales de la materia; lo anterior, aún cuando más de alguna refiere en sus leyes de transparencia la supletoriedad de aquellas en tales tramitaciones, como por ejemplo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en su artículo 7, circunstancia similar que aconteció en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz cuando fue expedida pero corregida en inmediata reforma a tal texto.

III. LA JURISDICCIÓN MATERIAL DE LOS ORGANISMOS DE TRANSPARENCIA: UNA EXCEPCIÓN AL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

⁴⁸ Comentario aparte, merece que proceda juicio de amparo en contra de actos de la administración pública como excepción al principio de definitividad, en razón de que ella viola derechos humanos,

⁴⁹ Esto es así, en razón de que, tal derecho es un mecanismo de control de los gobiernos por parte de las personas que resiente su actuar; es decir, un método de rendición de cuentas.

⁵⁰ Emitidos *–externados–* por la administración pública de forma unilateral, coercibles, con la intención de satisfacer el interés público general.

En ese entendido, la fracción IV del párrafo segundo del artículo 6 de la carta magna marca la pauta para la impugnación de las determinaciones de las autoridades en materia de acceso a la información, entre ellas todos los tipos de administración pública,⁵¹ correspondiendo a cada ley especial desarrollar lo anterior.⁵²

Así, tal precepto establece:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, las Federación los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...

IV.- Se establecerán ... procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”.

De ello se desprende que, cada entidad federativa así como la federación, debe contar por lo menos con un ente capaz de resolver las controversias al respecto entre autoridades y particulares, especialista en dicha materia,⁵³ autónomo⁵⁴ e imparcial,⁵⁵ de lo que se deduce a simple vista que no es a la misma administración pública a quien le asiste tal atribución⁵⁶ o deber a través de recursos administrativos en propia sede antes explorados,⁵⁷ sino mediante diversos medios de impugnación ante órganos constitucionalmente autónomos.⁵⁸

⁵¹ Recordando que dicho numeral únicamente sienta las bases al tenor.

⁵² Recordar que, al ser sólo bases, es factible como se ha dicho, que cada legislador ordinario interprete o desarrollo de forma distinta su contenido, en donde con fortuna algunos lo hicieron con mérito, pero otros con involuciones.

⁵³ Para lo cual se entiende que la actividad a ellos encomendada por la ley sea única y exclusivamente esta, agotando todos los aspectos que pudiera requerir. Dicho principio incluso implica que ni siquiera las Comisiones de los Derechos Humanos pueden conocer las violaciones al derecho humano de acceso a la información cometidas por el estado mexicano, según lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008 presentada por la Procuraduría General de la República en contra del H. Congreso del Estado de Querétaro en virtud del contenido del artículo 33 párrafo primero de la Constitución local, donde ordenó separar la fusión que el poder constituyente del Estado hizo de la Comisión Estatal de Información Gubernamental y la Comisión Estatal de Derechos Humanos en una sola entidad pública, sobre la base de que al ser el acceso a la información un derecho humano resultaba innecesario contar con un diverso organismo a la segunda, considerando para el caso el Pleno de la Suprema Corte que al ser esta última de competencia genérica no garantiza el principio de especialidad ordenado por la carta magna tratándose del derecho de acceso a la información pública.

⁵⁴ Separados de la injerencia de los tres poderes del estado para evitar las presiones políticas al resolver los asuntos a ellos encomendados –en el caso del Distrito Federal de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, así como los político-administrativo y los autónomos-, ante lo cual están dotados de capacidad jurídica para resolver de forma independiente y sin necesidad de consultas previas o revisiones posteriores por cualquiera de ellos.

⁵⁵ Que no son potencialmente sujetos a ser parciales al resolver los asuntos a ellos encomendados a favor de una parte del estado mexicano, para lo cual no deben formar parte

⁵⁶ Resolver ella misma las inconformidades que en su propia contra presenten los particulares con motivo de negativas de acceso a información en su poder, ya sea por acción u omisión.

⁵⁷ Revisión ante la administración pública federal, Inconformidad ante la administración pública del Distrito Federal o Revocación ante la administración pública del Estado de Veracruz, respectivamente

⁵⁸ Como a nivel federal lo son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, cuya naturaleza aún causa extrañeza frente a la teoría de la división de poderes en tres segmentos; sin embargo, su creación no significa que son

Esto es, resulta evidente que el reformador constitucional decidió crear en la norma comentada una nueva jurisdicción especial⁵⁹ tratándose del caso de la resolución de conflictos e interpretación del derecho de acceso a la información, lo que significa la necesidad que el ente público responsable de ello conozca de manera profunda el tema, de lo que puede inferirse como consecuencia que su competencia no ha de ser genérica administrativa, sino específica o individual en tal rama del derecho; es decir, que no conocerá de otro tipo de asuntos.

Al mismo tiempo, de la misma redacción se desprende la exclusividad constitucional que a tal entidad pública le asiste de resolver las controversias del tema con sustracción de cualquier otro organismo ordinario, aún de tipo judicial; es decir, que ningún otro ente público puede resolver tales controversias entre los particulares y la administración pública en sustitución de los organismos de transparencia diseñados especialmente para ello, como tampoco en contra de los resuelto por estos, dado el altísimo diseño comentado así como con su autor,⁶⁰ lo que se conoce como *garantía institucional* cuya violación debería acarrear la nulidad de lo actuado por incompetencia del resolutor.

Así pues, a pesar de que las resoluciones emitidas por la administración pública en materia de acceso a la información pudieran considerarse como actos formalmente administrativos, según hemos visto, el texto supremo decidió abrir una jurisdicción especial para la impugnación de estas; esto es, resolvió en el año 2007 que las contiendas al respecto entre los particulares y la administración pública no fueran resueltas por la propia administración pública centralizada mediante la aplicación del derecho procesal administrativo, e incluso ni siquiera

otro Estado, que están fuera del Estado o que son otro Estado dentro del Estado, sino únicamente que no guardan una relación jerárquica directa de supra a subordinación con alguno de los poderes o entes integrantes del Estado, como tradicionalmente sucede. Para el caso, la relación de estos organismo constitucionalmente autónomos con los poderes u órganos del Estado se da en el mecanismo de creación y permanencia de los mismos mediante la expedición, reforma y/o abrogación de leyes, en la designación de sus más altos miembros directivos de manera colaborativa entre dos o más poderes, así como en la asignación y distribución de su presupuesto necesario y la posterior revisión de su aplicación. En el caso de Distrito Federal, en virtud de su naturaleza contenida en los artículos 44 y 122 de la carta magna, es difícil señalar si el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal ostenta tal rango, ya que como se sabe, no tiene una Constitución propia sino un Estatuto de Gobierno dado por el Congreso de la Unión, por lo que difícilmente podría crear un órgano constitucionalmente autónomo ya que como se sabe no es un ente originario en la Federación Mexicana; sin embargo, el párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b) párrafo segundo del último de los preceptos, implícitamente dispone que sí podrán existir organismos con autonomía en el Distrito Federal –*respecto de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales*–, siendo estos aquellos que así reconozca el Estatuto de Gobierno, pero en el caso que nos ocupa, tal norma no reconoce siquiera la existencia del organismo de transparencia, y por otra parte, el artículo 63 párrafo primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, define a este, como “... un organismo autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, ...”, y por último, no olvidar el alto diseño de autonomía con el que éste mismo debe estar dotado acorde a la fracción VI del párrafo segundo del artículo de la propia carta magna.

⁵⁹ Como también lo ha hecho en el caso del derecho laboral, burocrático, agrario y/o electoral por ejemplo, en donde ha establecido tribunales especiales.

⁶⁰ Lo que fue así, quizá por las razones esbozadas a lo largo de la presente disertación, así como por tratarse de mecanismos de control de la administración pública y de exigencia de rendición de cuentas diseñados a favor de los particulares, por lo que resulta poco confiable que en puridad jurídica la administración pública resolviera sus propios conflictos con autonomía e imparcialidad.

por un organismo público descentralizado de cada poder ejecutivo del aparato burocrático aún cuando fuera especialista,⁶¹ como tampoco por alguno integrante de los poderes judiciales.⁶²

En ese entendido, aquél contenido constitucional ha dado paso a la creación de una multiplicidad de órganos u organismos de transparencia en la república mexicana tanto en los niveles local como federal.⁶³

Así, dichos organismos públicos autónomos están obligados a tramitar procedimientos de revisión expeditos,⁶⁴ para cuya interpretación no debe perderse de vista que su objetivo es garantizar o hacer efectivo un derecho humano, por lo que deben estar desprovistos de cualquier trámite burocrático innecesario conforme a su naturaleza, debiendo en consecuencia ser sencillos y breves en completa oposición a formales.⁶⁵

Si bien el diseño jurídico específico de tales instituciones no está detallado en el texto constitucional dada tal indefinición, se estima que sus parámetros bien pueden cumplirse mediante la creación de órganos administrativos y jurisdiccionales.

En el primero de los casos, estaríamos ante la presencia de un organismo formalmente administrativo dado que éste no formaría parte de los aparatos judicial o legislativo –*por exclusión*–; sin embargo, dada la capacidad constitucional otorgada para resolver controversias entre partes determinadas, éste consistiría en un órgano materialmente jurisdiccional.

En el segundo de los casos, podría tratarse de un tribunal administrativo especial dotado de jurisdicción formal como el caso de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren los artículos 79 fracción XXIX-H, 116 párrafo segundo fracción V y 122 párrafo sexto, apartado C) Base Primera fracción

⁶¹ Véase el caso del actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual ostenta el rango de entidad de la administración pública paraestatal federal, ante lo cual está impedida para conocer de conflictos entre particulares y los restantes poderes así como los organismos constitucionalmente autónomos referentes a asuntos de acceso a la información, siendo a estos mismos a quienes les corresponde resolver sus propias contiendas, de donde se desprende una violación a los principios de autonomía e imparcialidad.

⁶² Dado el concepto de autonomía referido.

⁶³ Como por ejemplo: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, entre otros muchos similares.

⁶⁴ Para lo cual debe entenderse en su más armónica y completa interpretación, como procedimientos sencillos y breves, desprovistos de cualquier trámite burocrático innecesario conforme a su naturaleza, objetivo y principios.

⁶⁵ Si bien existen declaraciones en el mismo sentido en las leyes administrativas generales que han sido comentadas, al ser estas sólo declaraciones y/o principios orientadores su contenido legislativo, ante la explícita rigidez procesal en sentido contrario también ahí expuesta es difícil que ello se cumpla. Véase artículos 13 y 15 párrafo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 5 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como 4 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, respectivamente.

V inciso n) de la constitución federal, para el caso de la administración pública federal, estatal y del Distrito Federal, respectivamente, ya que como se sabe, tales preceptos no señalan el número o especialidad de éstos que podría haber en cada orden o nivel del sistema jurídico mexicano, dejando a la jurisdicción ordinaria respectiva el diseño de los mismos, de lo que se deduce que bien podría haber tribunales administrativos especializados en transparencia, acceso a la información pública e incluso en protección de datos personales. En dicho caso, estaríamos ante la presencia de órganos formalmente jurisdiccionales.

Sin embargo, a la fecha todos los órganos de transparencia existentes en el sistema nacional coinciden con el primero de los casos; esto es, ninguno de ellos está diseñado por leyes federales o locales competentes como tribunal administrativo, aún cuando estén dotados de la especialidad, imparcialidad y autonomía arriba comentadas,⁶⁶ ante lo que, por exclusión sin duda a tales organismos les asiste el carácter de autoridad administrativa.

Así, tales notas antes comentadas referentes a la jurisdicción exclusiva que les asiste a tales entes así como a la inexistencia de tribunales especialistas en la materia, permiten comenzar a comprender la definitividad de que están dotadas las resoluciones de dichos organismos de transparencia en el ámbito ordinario tanto para los particulares como para la administración pública, y en consecuencia, el o los medios de defensa que han de asistir en su contra.

Así, tales órganos u organismos creados en su mayoría por leyes ordinarias locales y federal,⁶⁷ conocen, tramitan y resuelven recursos administrativos especiales interpuestos por particulares en contra de las áreas o unidades de la administración pública responsables del derecho de acceso a la información, que como se dijo, no son regulados por las leyes administrativas generales.

Tal es el caso de los denominados recursos de revisión tramitados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal así como Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, a que se

⁶⁶ Tampoco puede omitir señalarse que, algunos de los mismos órganos especializados que existen en la república mexicana no reúnen las condiciones de autonomía, especialidad y/o imparcialidad. Tal es el caso de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, la cual es un órgano especializado de la administración pública local creado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla publicada en el Periódico Oficial de la entidad en fecha 16 de agosto de 2004, misma que por su propia naturaleza de integración al poder ejecutivo local no puede conocer de inconformidades de particulares en materia de acceso a la información en contra de los restantes poderes locales y/o órganos autónomos –*estos mismos tienen sus propios órganos*–, ante lo que puede estimarse que carece de la autonomía e imparcialidad del caso, lo que dio origen a la Acción de Inconstitucionalidad 99/2008 presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fecha 16 de agosto de 2008 en contra del H. Congreso del Estado, pendiente de resolver.

⁶⁷ En ocasiones están incluso contemplados desde el nivel constitucional, como es el caso del Estado de Veracruz, que dispone en el artículo 67 fracción IV de su constitución local la creación del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información como órgano garante del derecho de acceso a la información en la localidad.

refieren los artículos 37 fracción II, 49 a 60 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 71 fracción II y 76 a 92 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y 34.1 fracciones XII y XIII y 64 a 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, respectivamente.

Al caso, es menester comentar que dichos procedimientos están diseñados por sus leyes de manera que cumplan con los parámetros de expedites,⁶⁸ ya que al mismo tiempo que son tramitados en plazos muy breves no requieren de formalismos.

Esto es, como regla opera en ellos el principio procesal de suplencia de la deficiencia del recurso en lugar del estricto derecho del derecho procesal administrativo, de igual forma el procedimiento es resuelto en un promedio de 20 días hábiles, teniendo el particular la oportunidad de tramitar su recurso vía electrónica a través del sistema Infomex⁶⁹ como lo hizo con su solicitud o inclusive por correo electrónico, sin necesidad de acreditar formalmente personalidad.⁷⁰

Así, expuesto lo anterior, y en consecuencia de que el texto constitucional dispuso la no aplicación de las normas generales del derecho procesal administrativo genéricas para impugnar las determinaciones de las unidades de la administración pública en materia de acceso a la información, disponiendo en cambio una vía especial dotada de definitividad, es que aquellas disposiciones de las normas administrativas generales que permitían a los particulares que los recursos administrativos por ellas contempladas fueran optativos u opcionales, procediendo en su defecto el Juicio de Nulidad ante el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo, también queden sin aplicación; es decir, en contra de las resoluciones y/o determinaciones de las unidades de la administración pública encargadas del derecho de acceso a la información de la administración pública, no procede Juicio de Nulidad, como tampoco en contra de las resoluciones de los organismos de transparencia que hayan dirimido estos conflictos, como en siguiente capítulo se expondrá.

Esto es, en virtud del citado diseño constitucional puede colegirse que los recursos administrativos contemplados en las leyes de transparencia son de curso

⁶⁸ “*expedito*, ta. (Del. lat. *expeditus*.) adj. Desembarazado, libre de todo estorbo. II 2. Pronto a obrar”, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a., ed. Madrid, 1992, t. I. p. 935.

⁶⁹ No en todas las entidades federativas está en uso, aunque sí en la mayoría, pero los restantes cuentan con diversas plataformas electrónicas, como es el caso de Tamaulipas. Véase sitios *world wide web* www.infomex.org.mx y <http://www.itait.org.mx>.

⁷⁰ Sólo en el caso de que el compareciente al recurso de revisión señale ser representante legal del recurrente, el sistema le solicitará que adjunte archivo con imagen del instrumento que acredite su dicho.

obligatorio⁷¹ para los particulares cuando estos deseen impugnar las resoluciones al respecto de la administración pública.

Y así, en consecuencia de la definitividad constitucional con que tales resoluciones de los organismos de transparencia están dotadas en el ámbito ordinario, es que contra tales actos materialmente jurisdiccionales, al particular sólo le asiste la acción de amparo ante los tribunales de la federación en caso de pretender controvertirlas y no una diversa jurisdiccional ordinaria diversa ante tribunales administrativos y/o de control constitucional local, como en posterior capítulo se justificará, en los términos también a exponer.

IV. LOS MEDIOS DE DEFENSA JUDICIAL ORDINARIOS

Como se dijo líneas arriba, en materia administrativa existen diversos órganos que tramitan y resuelven medios ordinarios de impugnación en contra de actos de la administración pública,⁷² los que habrán de ser analizados a la luz del citado contenido de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que para el caso exige especialidad, autonomía, imparcialidad así como expeditos en sus resoluciones, para conocer si resultan idóneos en materia de acceso a la información que obra en posesión de la administración pública.

Como parte de lo anterior, existen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas,⁷³ que en su mayoría son organismos públicos descentralizados de las administraciones públicas paraestatales federal y/o locales,⁷⁴ los cuales conocen y resuelven Juicio de Nulidad interpuesto por particulares en contra de actos administrativos emitidos por la administración pública.

En ese entendido, al integrar o formar parte tales tribunales de uno de los tres poderes públicos del estado, puede estimarse que carecen de autonomía plena así como de la imparcialidad necesaria para poder pronunciarse con eficacia constitucional –*efectos vinculantes*– sobre conflictos entre la administración pública y particulares en materia de derecho de acceso a la información, razón por la que no son los órganos idóneos para resolver tales controversias al incumplir los cánones contenidos en la fracción IV del párrafo segundo del artículo 6 de la carta

⁷¹ Debe recordarse que existen indebidas excepciones como son, por ejemplo, los casos de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que no conocen de recursos de revisión en contra de autoridades distintas a las de sus respectivas administraciones públicas, de las que incluso forman parte.

⁷² No olvidar la gran cantidad de recursos administrativos específicos contemplados en leyes administrativas especiales que también se tramitan ante los superiores jerárquicos.

⁷³ Estados de la República así como el Distrito Federal.

⁷⁴ Con algunas excepciones como el Estado de Veracruz, donde dicho tribunal es de corte judicial, toda vez que formalmente pertenece al Poder Judicial del Estado por disposición constitucional y legal local.

magna, en virtud de que al formar parte de la administración pública, aún cuando paraestatal, se convierten en juez y parte de tal procedimiento.

Misma situación acontece en los órdenes jurídicos locales en donde tales tribunales forman parte del poder judicial, toda vez que al pretender juzgar actos del propio poder judicial en materia de acceso a la información, dicho tribunal se vuelve juez y parte; al mismo tiempo, es evidente que carecen de autonomía y sobre todo especialidad en razón de que conocen de todo el ámbito del derecho administrativo –*urbanístico, medio ambiente, tránsito, aguas, etcétera*-.⁷⁵

De igual manera, una nota crítica de aquellos tribunales administrativos es su falta de especialización, por lo que adolecen del conocimiento profundo necesario para interpretar el derecho de acceso a la información, el cual podría considerarse como parte del derecho administrativo *lato sensu*.⁷⁶

Al mismo tiempo, es evidente que los mismos órganos no tramitan procedimientos expeditos sino debidos procesos jurisdiccionales bi instanciales formales,⁷⁷ basados en leyes y/o códigos sustantivos y adjetivos generales y/o especiales⁷⁸ que conceden a las partes recursos procesales, incidentes, etcétera, en los que las promociones escritas presentadas ante unidades de oficialía de partes del tribunal es lo que tiene validez, cuya duración procesal puede oscilar entre meses hasta un par de años.⁷⁹

Dicho de otra forma, tales tribunales administrativos no pueden conocer de las resoluciones que al respecto emita la administración pública por las razones antes vistas, como tampoco de las que dicten los organismos de transparencia en revisión de aquellas, toda vez que como arriba se dijo, por su diseño constitucional estos están dotadas de definitividad en el ámbito ordinario.

Por último, no puede omitirse valorar que dichos tribunales son concebidos por el texto constitucional supremo para resolver controversias entre particulares y

⁷⁵ Sin embargo, comparece en sentido contrario, por ejemplo, el contenido del artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, que concede a los particulares acción en vía administrativa –*Juicio de Nulidad*– ante la Sala Administrativa del H. Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado, como medio ordinario de defensa, por lo tanto, de forma previa a acudir a Juicio de Amparo.

⁷⁶ Al caso, no puede dejar de reconocerse que, el derecho de acceso a la información podría considerarse como parte del derecho administrativo en razón de ser ejercido ante la propia administración pública –*aún cuando también los restantes poderes y organismos autónomos están obligados a entregar la información en su posesión*–; sin embargo, ello no es la nota definitiva de la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, ya que por ejemplo, al igual que en la materia agraria en donde los procedimientos son tramitados ante dependencias y entidades del poder ejecutivo federal, existe un diverso tribunal especializado en dicha asignatura, razón por la que, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para pronunciarse al respecto.

⁷⁷ Denominados Juicios de Nulidad.

⁷⁸ Por ejemplo Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, etcétera.

⁷⁹ Recién se inicia el sistema electrónico de Juicio en Línea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante la utilización de la FIEL –*firma electrónica avanzada*–, así como Juicio en la Vía Sumaria, esperando sus resultados.

autoridades con motivo de sus relaciones de supra a subordinación, no para dirimir diferendos entre dos autoridades con motivo del ejercicio o posible exceso de sus respectivas competencias,⁸⁰ como sucedería de aceptar que un sujeto obligado demandara por la vía administrativa a un organismo de transparencia.⁸¹

Es decir, dichos tribunales carecen de competencia y/o jurisdicción así como de capacidad procesal para pronunciarse con efectos vinculantes sobre el derecho de acceso a la información pública.⁸²

En ese orden de ideas, los artículos 59 párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como 88 párrafo primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, reconocen dicha teoría estableciendo en tales preceptos el aludido principio de definitividad en favor de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito

⁸⁰ Lo que es competencia del derecho procesal constitucional.

⁸¹ Sin embargo, el citado artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, también permite que las unidades de la administración pública local responsables del derecho de acceso a la información presenten recurso de revisión del Juicio de Nulidad en contra de las resoluciones de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, ante el Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, lo que dio origen a la Acción de Inconstitucionalidad 56/2009 presentada por integrantes del H. Congreso del Estado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fecha 14 de agosto de 2009, por considerar que dicho recurso procesal suspende la ejecución de las resoluciones del organismo local de transparencia que están dotadas de definitividad y que por lo tanto deberían de ejecutarse de inmediato, siendo posible que el mismo las anule, lo que invade la competencia exclusiva del órgano de transparencia –violación de su garantía institucional-, así como por estimar que el órgano resolutor carece de autonomía, imparcialidad y especialidad, además de no ser el mismo un procedimiento expedito –en promedio se resuelve en poco más de 1 año-, lo que a la fecha se encuentra turnado para resolver cuyo proyecto está a cargo de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

⁸² *cfr.* en similar sentido, criterios jurisprudenciales con los siguientes datos de localización: “Tribunal de lo contencioso administrativo del estado de Nuevo León. Sólo es competente para dirimir las controversias suscitadas entre los órganos de la administración pública del poder ejecutivo local, central o paraestatal, y los particulares, pero no los conflictos surgidos entre éstos y los poderes legislativo o judicial”, tesis P./J. 19/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008, Registro IUS 170154; “Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del estado de San Luis Potosí. Contra sus resoluciones es improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local, y, por tanto, estas son impugnables mediante el juicio de amparo”, tesis IX.2o.33 A del Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Marzo de 2009, Registro IUS 16771; “Amparo directo, Es improcedente el promovido por el Auditor Superior del estado de Jalisco contra la declaratoria de incompetencia del Tribunal de lo Administrativo local para conocer de la demanda de nulidad en la que aquél controvierte una determinación del Instituto de Transparencia e Información Pública de la propia entidad federativa, que lo vincula a hacer del conocimiento de un particular determinada información”, tesis III.4o.A. J/2 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Noviembre de 2008, Registro IUS 168508; “Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Contra sus resoluciones es improcedente el Juicio Contencioso Administrativo”, tesis I.15o.A.121 A del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Abril de 2009, Registro IUS 167475; “Petróleos Mexicanos. Carece de legitimación para promover Juicio de Amparo contra las determinaciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que involucran actuaciones realizadas con el carácter de autoridad”, tesis I.5o.A.44 A del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Junio de 2007, Registro IUS 172174; así como, “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Las personas morales oficiales carecen de legitimación para promover el Juicio de Amparo en contra de sus resoluciones”, tesis I.4o.A.486 A del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Enero de 2006, Registro IUS 176273.

Federal, respectivamente, lo que significa que únicamente corresponde a los tribunales del poder judicial federal en ejercicio del control de la constitucionalidad conocer de las resoluciones de las resoluciones de los organismos de transparencia con motivo del derecho de acceso a la información cuando los particulares ponderen que les ha sido vulnerado su derecho humano; es decir, no son competentes aquellos tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de las impugnaciones que los particulares pudieran presentar en contra de las mismas, por haberse cerrado con ello la vía ordinaria en razón de la especialidad concedida para el caso a tales entes, como adelante se verá.

Al mismo tiempo, similares situaciones acontecen respecto de los escasos tribunales de justicia o control constitucional local concebidos por los artículos 116 párrafo segundo fracción III párrafo primero y 124 de la carta federal,⁸³ que como en el caso expreso del Estado de Veracruz, el artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado, se estima que inconstitucionalmente concede a los particulares acción expresa para impugnar las resoluciones del organismo local de transparencia que no les sean favorables mediante el Juicio de Protección de Derechos Humanos ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz, como medio ordinario de defensa.⁸⁴

Al caso vale decir que, la constitucionalidad específica de dicho precepto a la fecha se encuentra pendiente de resolverse en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se han hecho valer conceptos de impugnación similares.⁸⁵

⁸³ Como en los casos de Tlaxcala, Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Veracruz y otras entidades.

⁸⁴ Para el caso, véase además artículos 6 párrafo tercero, 55, 56 fracción II, 64 fracción I y 67 fracción IV de la Constitución Política del Estado; 1, 2 fracción I, 3 fracción II, 32, 42 y 45 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; así como 1 y demás relativos y aplicables de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado.

⁸⁵ Existe radicado el Amparo en Revisión 2159/2009 en la Primera Sala, cuyo proyecto está a cargo de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, formado con motivo de la Facultad de Atracción número 67/2009, misma que deviene de Recurso de Revisión número 163/2009 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito con sede en Boca del Río, Veracruz, interpuesto en contra de sentencia dictada por el Juzgado 15° de Distrito del Estado de Veracruz con residencia en la ciudad de Xalapa, Veracruz, en los autos del Juicio de Amparo número 1200/2008, en donde un particular reclamó del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información la inconstitucionalidad de una resolución de Recurso de Revisión por él dictada que decidió confirmar la respuesta a él otorgada por un sujeto obligado, y del H. Congreso y Poder Ejecutivo del Estado reclamó el contenido del citado precepto que le obligaba a agotar previamente a la acción extraordinaria el mecanismo de control constitucional local arriba descrito, considerando el amparista que ello era contrario al texto supremo. De igual forma, existe trámite de Solicitud de Facultad de Atracción por parte de la Primera Sala, en trámite de resolverse, respecto de Juicio de Amparo Directo número 405/2011 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito con sede en Boca del Río, Veracruz, interpuesto por un particular en contra de sentencia de sobreseimiento dictada por la Sala Constitucional del H. Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado en los autos de Juicio de Protección de Derechos Humanos número 1JP/2011, iniciado por el mismo particular en contra de Resolución de Recurso de Revisión dictada por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, en donde el incoante reclamó en la comentada vía constitucional ordinaria –*Juicio de Protección de Derechos Humanos*– violación a su entonces *garantía individual* de acceso a la información pública consagrada en el pacto supremo así como a su *derecho humano* de acceso a la información pública consagrada en la carta magna estadual, habiendo resuelto el órgano de control constitucional local en sentencia definitiva su incompetencia al caso dada la coincidencia material del derecho de acceso a la información en las cartas magnas citadas por lo que estimó el asunto como materia de los Tribunales de la

Ello es así, toda vez que como a simple vista se observa de su diseño, el órgano jurisdiccional competente al caso no es autónomo sino integrante de un Tribunal y éste a su vez del Poder Judicial del Estado, por lo que carece de poder reglamentario y presupuestario y en consecuencia está sujeto a los designios y control de su superioridad; como resultado de ello, carece de imparcialidad para resolver el tema ya que forma parte de uno los poderes públicos que son sujetos obligados del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado.

Por otra parte, tampoco es especialista en el derecho humano de acceso a la información, ya que tiene competencia para conocer derechos humanos de forma genérica.⁸⁶

Más aún, al igual que la vía administrativa antes comentada, para su procedencia se exige la acreditación de agravio personal y directo,⁸⁷ lo que es contrario a lo dispuesto por la fracción III del artículo 6 de la carta magna federal en el sentido que sólo es necesaria la condición natural de persona para acceder a la información pública, lo que significa que no es necesario acreditar o justificar interés alguno o uso a dar a lo solicitado, como ya se ha dicho; incluso también se estima que contraría el nuevo contenido del párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la constitución federal⁸⁸ en el entendido que basta el interés legítimo para la procedencia del Juicio de Amparo.

Al mismo tiempo, es notorio en dicho instrumento de control constitucional local la ausencia de mecanismo de suspensión del acto reclamado, lo que atenta contra la nueva redacción del párrafo primero de la fracción IV del citado numeral 107 del texto supremo.⁸⁹

Por último, dicha acción constitucional local resulta ser uninstitucional⁹⁰ a diferencia del Juicio de Amparo Indirecto procedente en estos casos⁹¹ que cuenta con dos instancias, además de ser un proceso jurisdiccionalmente formal dotado de una ley adjetiva a la que supletoriamente le aplica el Código de Procedimientos Civiles para ese Estado,⁹² de lo que puede desprenderse que su tramitación no

Federación, lo que dio origen el Juicio de Amparo Directo esbozado así como trámite de Facultad de Atracción ante la S.C.J.N. en vía de resolución.

⁸⁶ En abundancia de este argumento, recuérdese el referido caso de la acción de inconstitucionalidad número 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, interpuestas por la Procuraduría General de la República en contra del poder reformador del Estado de Querétaro, en nota de pie de página número 53.

⁸⁷ Artículo 6 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado.

⁸⁸ Publicado en Diario Oficial de la Federación de fecha 06 de Junio de 2011.

⁸⁹ En el nuevo precepto resulta innecesaria la discusión referente a si el acto reclamado es de los que pueda o no suspenderse para saber si es necesario agotar tal medio ordinario de defensa, como tratándose de las resoluciones de los órganos de transparencia podría acreditarse que en su mayoría son actos de tipo negativo por lo que no son susceptibles de otorgarse suspensión.

⁹⁰ Artículo 4 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado.

⁹¹ En razón de que el acto reclamado no consistente en sentencia definitiva, resolución que fin a un juicio o laudo.

⁹² Artículo 5 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado.

corresponde a la de un procedimiento expedito como exigen los cánones constitucionales.

Estudio especial aparte respecto del citado Juicio de Protección de Derechos Humanos, merece la circunstancia relativa a la avasalladora reforma al texto supremo publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de Junio de 2011, en el sentido que, al haberse vuelto las garantías individuales derechos humanos y ser el juicio de amparo el mecanismo que los ha de garantizar, puede comprenderse que el mismo será en lo sucesivo *juicio de derechos*, razón por la cual se presume una duplicidad entre ambos instrumentos de protección de derechos humanos y/o control constitucional, en donde tendría prioridad el de cuño federal; además, que al ser ahora de manera formal parte integrante de la carta federal los derechos humanos reconocidos convencionalmente por el estado mexicano, el juicio de amparo podrá conocer de cualquier violación de derechos consagrada en cartas magnas locales, como el caso de Veracruz.

V. EL JUICIO DE AMPARO

Como ya se expuso, las resoluciones de los órganos de transparencia son de carácter definitivas para los particulares y la administración pública sujeta a su imperio, dado el diseño contenido en la fracción IV del párrafo segundo del artículo 6 del texto supremo federal, así como la inexistencia de tribunales ordinarios dotados de la competencia necesaria para continuar las controversias; esto es, son inatacables y por lo tanto deben ser ejecutadas.

Sin embargo, a diferencia de las autoridades, los particulares poseen derechos humanos consagrados en la constitución federal los cuales pueden ser tutelados por el Juicio de Amparo; es decir, a éstos aún les asiste una instancia judicial en contra de las resoluciones de los organismos de transparencia que lesionen sus derechos humanos, lo que no acontece a favor de la administración pública en razón de no gozar de estos, por lo que, en consecuencia para ella son definitivos e inatacables tales fallos, como se ha dicho.

En ese entendido, no debe perderse de vista que esta es una vía extraordinaria; es decir, no es la vía ordinaria a través de la cual se *garantiza* el derecho de acceso a la información⁹³ por ser esa una atribución exclusiva de los

⁹³ Existe una diferencia entre *hacer efectivo* y *garantizar* el derecho de acceso a la información pública; esto es, no son sinónimos. Lo primero consiste en otorgar el acceso a la información, lo que siempre correrá a cargo de la administración pública por ser ésta quien la genera, posee y almacena; en cambio, lo segundo consiste en la activación de la garantía o instrumento procesal por parte del particular para lograr que la administración pública le entregue información cuando se niega *—tácita o expresamente—*, lo que siempre corre a cargo del organismo de transparencia competente, y que consiste en ordenar y verificar que la administración pública haga la entrega de lo que legítimamente le corresponde al particular. Así pues, no le

organismos de transparencia según se ha visto,⁹⁴ razón por la cual el único objetivo de aquella es *verificar* que las resoluciones definitivas de tales organismos de transparencia estén apegadas a las bases contenidas en las fracciones I y III del párrafo segundo del artículo 6 de la carta magna federal, más no la exacta aplicación de los contenidos en cada localidad del derecho de acceso a la información, lo cual es atribución del legislador del fuero común o federal ordinario desarrollarlos, por lo que es a esa misma instancia a quien le corresponde *garantizarlos* oportunamente, como acontece a través de los organismos de transparencia,⁹⁵ razón por la cual el objetivo de la acción constitucional federal es hacer valer los principios elementales del derecho de acceso a la información, por supuesto una vez que los organismos de transparencia hayan resuelto con efectos vinculantes y de forma autónoma, imparcial y especializada las contiendas al respecto, en razón de que como al principio se expuso, el juicio de amparo es sólo una vía extraordinaria y no la ordinaria; lo contrario equivale a la violación de la *garantía institucional* de tales organismos.

En consecuencia de la lógica antes expuesta, en caso de encontrar el juicio de amparo que las resoluciones dictadas por los organismos de transparencia cubren los elementales principios consignados en la carta federal, sus fallos deben ser respetuosos del contenido de tales resoluciones administrativas, lo que marca la diferencia sustancial con las mismas que tienen el deber de verificar el cabal cumplimiento de los procedimientos y leyes y/o normas administrativas de la

corresponde a los organismos de transparencia hacer la entrega de la información en posesión de los sujetos obligados.

⁹⁴ Aún cuando sea una instancia administrativa, ya que así fue diseñado constitucionalmente.

⁹⁵ Ello es el origen de la problemática que algunas entidades federativas presentan, como el caso de Campeche antes comentado, toda vez que al ser local la normatividad en donde su deber constitucional consiste básicamente en consignar que el acceso a la información es un derecho inalienable así como que habrá instituciones públicas que lo garanticen –*autónomas, especializadas e imparciales, que dicho sea de paso, son características que el propio texto constitucional no define ni parametriza*-, queda pues a la buena fe del legislador local la interpretación precisa y/o cumplimiento legislativo de tales principios, lo que incluye aspectos como quienes han de tener carácter de sujetos obligados, definición puntual de conceptos como información pública y/o restringida, datos personales, así como obligaciones de transparencia, cómo se han de integrar los organismos de transparencia –*perfil de sus titulares*-, mecanismos de acceso e impugnación, etcétera, todo lo que ha ido generando una heterogeneidad de derechos de acceso a la información, en donde se presentan casos como el citado de Campeche, lo que indefectiblemente genera que el derecho de acceso a la información en el sistema jurídico mexicano se vaya construyendo en la vía jurisprudencial que interprete o expanda al máximo los postulados constitucionales del derecho de acceso a la información –*lo que ese está realizando en diversos Juicios de Amparo y Acciones de Inconstitucionalidad pendientes de resolver en la S.C.J.N.*-, a efecto de que, en un futuro mediato ello sea recogido por aquellas legislaciones ordinarias. Ahora bien, esto tiene su explicación en la circunstancia que, tal derecho vino de las entidades federativas –*entre 2001 y 2006*- para posteriormente insertarse en el texto supremo –*2007*-; por lo que, en respeto a su origen, el constituyente permanente decidió no erosionar tal loable esfuerzo, sentando únicamente las bases mínimas del acceso a la información, permitiendo que cada localidad lo desarrollare; sin embargo, tal decisión parece no haber sido la más acertada dado lo antes comentado. Para el caso, consúltese detalles en trabajo presentado bajo el título: ‘*El Inacabado Régimen del Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Retos en la Transparencia Gubernamental*’, presentado en el *Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo*, celebrado en la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. del 24 al 26 de Marzo de 2011, organizado por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la misma casa de estudios. <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMexDA/>.

materia, incluso en ocasiones de suplir actuaciones de los sujetos obligados para garantizar tal eficacia.⁹⁶

En ese entendido, en virtud de lo hasta ahora comentado, no puede pasar desapercibida la amplísima similitud material que por diseño constitucional guardan los organismos de transparencia con los tribunales formalmente establecidos en el sistema jurídico mexicano,⁹⁷ en el sentido que ambos grupos están dotados constitucionalmente de plena jurisdicción para resolver con efectos vinculantes controversias entre partes determinadas⁹⁸ –*cada uno de su competencia por razón de materia*-⁹⁹; por lo tanto, tales entidades administrativas al resolver las a ellas concernientes, sin duda materialmente emiten actos jurisdiccionales, como arriba se ha dicho.¹⁰⁰

Lo anterior moldea la procedencia y oportunidad del Juicio de Amparo en contra de dichos procedimientos de revisión llevados a cabo por los organismos de transparencia.

Así, vista la citada similitud material entre tribunales formales y organismos de transparencia, y como consecuencia entre los procesos y procedimientos que ambos tramitan en ejercicio de la jurisdicción a ellos concedida, respectivamente, los desarrollados por las citadas entidades administrativas también deben respetar los derechos humanos reconocidos por el pacto supremo a favor de los gobernados,¹⁰¹ lo que *per se* legitima la acción de amparo para su tutela por parte de los gobernados en caso de violación.¹⁰²

En esa lógica de ideas, tratándose de actos formalmente administrativos pero que son ‘*procedimientos seguidos en forma de juicio*’,¹⁰³ la fracción II del artículo

⁹⁶ Alcance que el juicio de amparo tiene impedido lograr por su propia naturaleza de acción extraordinaria, en el entendido que de permitírsele erosionaría los medios ordinarios de defensa diseñados por el legislador, quebrantando el federalismo judicial para volverlo un sistema centralista.

⁹⁷ Recuérdese que existen los de tipo judicial, laboral y administrativo; al caso, al menos existe similitud con los últimos.

⁹⁸ Sometidas a su conocimiento por un particular, que en ese momento toma el carácter de *justiciable*.

⁹⁹ Recuérdese para el caso del derecho de acceso a la información, que la citada fracción IV del párrafo segundo del artículo 6 de la constitución federal, dispone que habrá procedimientos de revisión especiales que las leyes de la materia deberán fijar para resolver las controversias entre particulares y los sujetos obligados, razón por la que, cada ley especial *-local o federal-* concibió al organismo de transparencia autónomo, especializado e imparcial encargado de ello, así como el citado mecanismo o instrumento procesal diseñado para *garantizar* el derecho de acceso a la información.

¹⁰⁰ Lo que esa sí por exclusión, toda vez que como se dijo al principio, dichos organismos no están concebidos formalmente por las leyes locales y/o federal como tribunales administrativos especializados, por lo tanto, son entes administrativos, pero dotados de una inexcusable jurisdicción en materia de derecho de acceso a la información; por lo tanto, son organismos materialmente jurisdiccionales.

¹⁰¹ Así, dada la similitud, tales actuaciones sin duda son ‘*procedimientos seguidos en forma de juicio*’, dado que resuelven de manera imparcial y ajena controversias entre partes determinadas, en donde una de ellas siempre es un gobernado al que le asisten derechos humanos que han de respetarse, por lo que siguen las etapas elementales a que constriñe la teoría general del proceso –*ajustándose a cada caso-* aludidas en el párrafo segundo del artículo 14 de la carta federal –*demanda, contestación, probanzas, audiencia, resolución, ejecución, etc.*-.

¹⁰² En el momento procesal oportuno, como en seguida se verá.

¹⁰³ Materialmente jurisdiccionales, como las resoluciones de los organismos de transparencia.

114 de la Ley de Amparo¹⁰⁴ dispone que al igual que en los negocios judiciales¹⁰⁵ sólo puede promoverse amparo en contra de sus *resoluciones definitivas*, lo que es así en razón de que lo que verdaderamente agravia al gobernado en dicho tipo de trámites administrativos contenciosos es el contenido de la resolución definitiva más que su tramitación,¹⁰⁶ ante lo cual puede impugnarla por violaciones *in procedendo o in iudicando*.¹⁰⁷

Así pues, tales organismos de transparencia al *garantizar* el derecho humano de acceso a la información mediante el ejercicio de sus atribuciones, sin duda alguna no emiten *sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio*¹⁰⁸ por no ser órganos formalmente jurisdiccionales, sino resoluciones administrativas emitidas por órganos formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales,¹⁰⁹ por lo que, la vía procedente para impugnar estas es el juicio de amparo ante Juzgado de Distrito,¹¹⁰ en donde el objeto no es resolver las controversias que se susciten entre las autoridades y los particulares en materia de acceso a la información pública,¹¹¹ sino *verificar* que las citadas resoluciones una vez emitidas estén apegadas a los cánones del artículo 6 de la carta magna federal, como ya se ha dicho.

Por lo anterior, a tales órganos de control constitucional federal no le son oponibles los argumentos de falta de *especialidad, autonomía, imparcialidad y expedites*,¹¹² toda vez que como se dijo, su encomienda no es dirimir los conflictos entre autoridades y sujetos obligados en materia de transparencia encaminados a *garantizar* la debida aplicación del contenido de las leyes de la materia,¹¹³ sino

¹⁰⁴ Tiene 2 párrafos, siendo el primero de contenido genérico y el segundo un caso especial.

¹⁰⁵ Si procesalmente existe similitud en los *procesos y/o procedimientos* tramitados entre los tribunales y los organismos de transparencia, es lógico que para efectos de Juicio de Amparo, la ley de la materia aplique a los segundos los mismos principios que a los primeros para su combate.

¹⁰⁶ Salvo claro, excepciones a tal *principio de definitividad*, que en materia administrativa pudiera constituir la falta de fundamentación y motivación en actos inter procesales, a que obliga el párrafo primero del artículo 16 del texto supremo.

¹⁰⁷ Ello es así en razón de que, la ley de la materia obliga al gobernado a esperar se emita la resolución definitiva en el procedimiento, a efecto de ver si se materializa en la misma el daño que considera se le causa con actuaciones *inter procesales*, por lo que una vez sucedidas le da acción al gobernado para reclamarlas aún cuando se haya agotado el término ordinario para reclamarlas; de lo contrario, si bien hay violaciones procesales, al no trascender al fallo son irrelevantes, evitado así paralizar inútilmente el procedimiento perjudicando con ello el fin último de resolver a la brevedad la controversia efectivamente planteada a la autoridad, como desafortunadamente es práctica común entre los litigantes.

¹⁰⁸ Véase contenido de los artículos 46 párrafos primero y tercero y 158 párrafo primero de la ley de Amparo.

¹⁰⁹ Como se dijo, sólo son procedimientos seguidos *en forma de juicio*, sin serlo formalmente, por eso constituyen actos materialmente jurisdiccionales.

¹¹⁰ En términos de la fracción VII del artículo 107 de la carta suprema.

¹¹¹ Lo cual es atribución y/o deber de los organismos de transparencia, y de hacerlo habría una suplantación, trayendo como consecuencia que el juicio de amparo se convirtiera en un medio ordinario de defensa cuando legítimamente le asiste el rango de vía extraordinaria *—en razón del cambio de visión de bien jurídico tutelado—*.

¹¹² Que en estricto análisis tampoco superaría el Juicio de Amparo, como puede colegirse a simple vista.

¹¹³ No olvidar que cada entidad federativa y la propia Federación legislan de forma ordinaria el tema, lo que hacen de manera muy dispar, cuyo único límite son los pocos y genéricos principios contenidos en el párrafo segundo del artículo 6 de la constitución federal. Véase estudio denominado '*Métrica de la Transparencia 2010*', publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. y la Conferencia Mexicana de

únicamente verificar que las resoluciones de los organismos de transparencia cumplan los parámetros constitucionales del derecho de acceso a la información.

En ese orden de ideas y evolución del reconocimiento jurídico del derecho humano de acceso a la información pública, es al Juicio de Amparo a quien naturalmente le corresponde salvaguardarlo en el ámbito judicial nacional con exclusión de cualquier otro mecanismo local o federal de naturaleza administrativa y/o constitucional¹¹⁴ que se encuentre previsto con anterioridad a su implantación formal en el sistema jurídico mexicano.

Ello es así no sólo por su naturaleza suprema o rango jurídico de derecho humano, sino en razón de que, como se ha demostrado, a la fecha no existe un sólo mecanismo judicial ordinario¹¹⁵ que satisfaga el diseño exigido por la carta magna para considerarlo idóneo; razón por la que, se hace menester acudir a la vía extraordinaria una vez agotado la instancia de los organismos de transparencia.

VI. CONCLUSIONES

El acceso a la información en posesión de la administración pública es un derecho humano reconocido por el estado mexicano desde el siglo pasado en diversos instrumentos internacionales; es decir, aún antes del contenido de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2011.

Posteriormente, en 1977 se insertó en el artículo 6 de la carta magna tal derecho y en el año 2007 se sentaron ahí mismo las bases mínimas para su ejercicio, cuyo contenido debía ser desarrollado por los legisladores ordinarios.

En ese entendido, las administraciones públicas federal, estatales y municipales, centralizadas, paraestatales /o paramunicipales, están obligas a transparentar su gestión, con las limitaciones contadas que la ley establece.

Para ello, el particular interesado debe seguir los procedimientos que la norma especial disponga; con tal motivo, cada dependencia o entidad cuenta con un área administrativa integrante de la misma bajo el mando del titular de aquella, por lo que se presume que sus resoluciones, al ser emitidas por un órgano de la administración pública y reunir las características de exterioridad, unilateralidad, coercibilidad así como finalidad, reúnen las condiciones para ser considerados actos administrativos, razón por la que, habrían de observar en su tramitación y/o

¹¹⁴ Materias afines al derecho de acceso a la información pública.

¹¹⁵ Institución procesal formal contemplada en leyes o códigos adjetivos, federales o locales.

emisión las leyes generales administrativas aplicables a cada administración pública.

Bajo esa premisa, las impugnaciones de los particulares en contra de tales determinaciones deberían seguir la vía ordinaria administrativa; sin embargo, las bases sentadas por el párrafo segundo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la necesidad de contar con organismos autónomos, especializados e imparciales para ello que tramiten procedimientos expeditos, de lo cual se desprende que tales controversias no se resuelven a través de los medios ordinarios de defensa del derecho procesal administrativo general, a saber recursos en sede administrativa y juicio de nulidad, sino mediante los denominados recursos de revisión incoados ante los organismos de transparencia, los cuales emiten resoluciones materialmente jurisdiccionales aún cuando pueden considerarse entidades formalmente administrativas.

Es decir, el titular de la dependencia o entidad a la que se encuentra adscrita el área administrativa responsable del acceso a la información, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo e incluso los tribunales de control constitucional local, están vedados constitucionalmente para resolver los diferendos entre particulares y la administración pública al respecto, dado que carecen de autonomía, imparcialidad y especialidad, de donde se infiere que las resoluciones de los organismos de transparencia están dotadas de definitividad en el ámbito ordinario al no haber diverso ente con competencia.

Lo anterior constituye una excepción al régimen ordinario del derecho procesal administrativo dentro del propio derecho administrativo, e incluso al de control constitucional estadual.

En esa tesitura, el recurso de revisión ante organismos de transparencia es el único mecanismo ordinario de defensa de los particulares en contra de actos de la administración pública en materia de derecho de acceso a la información, cuyo curso es obligatorio, agotado el cual, procede juicio de amparo ante Juez de Distrito en razón de tratarse de *procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio*, ya por violaciones *in iudicando* o bien de tipo *in procedendo*, sin que a tal mecanismo le sean oponibles aquellos argumentos de falta de especialidad y demás, dado que sólo tiene por objeto *verificar* que las resoluciones se encuentren apegadas a los cánones constitucionales más no *garantizar* el derecho de acceso a la información por ser esa labor de los referidos organismos de transparencia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 17ª. ed. actualizada, México, Porrúa, 2004.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 7a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C., MIGUEL, y CONFERENCIA MEXICANA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Métrica de la transparencia 2010*, México, Porrúa, 2011.
- COMISIÓN ESTATAL DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL QUERÉTARO, *Constitucionalidad de los órganos especializados y autónomos*, México, 2009.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 3a. ed. ampliada, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, 7a. ed., México, Porrúa, 2004.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales*, 1a. reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, 2007.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed. Madrid, Espasa, 1992, t. I.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo, primer curso*, 25a. ed. corregida y aumentada, México, Porrúa, 2005.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. I.
- _____, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. III.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.