
LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY
FEDERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
GUBERNAMENTAL POR LOS TRIBUNALES
FEDERALES

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN
RICARDO SALGADO PERRILLIAT

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Amparos interpuestos en contra de las resoluciones del IFAI.* III. *Los amparos más relevantes.* IV. *Conclusiones.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La LAI constituyó un punto de inflexión en la historia reciente del país. Su aportación es la ruptura de una tradición secular de secreto administrativo y la búsqueda de instituciones más democráticas y transparentes.

La aplicación e instrumentación de la ley no ha sido, ni será, una tarea sencilla. Sus implicaciones organizacionales, políticas y jurídicas suponen una tarea que requiere una inversión importante de capital humano, técnico y financiero que apenas comienza, y cuyas consecuencias de largo plazo apenas empezamos a entender.

La transparencia y el acceso a la información suponen retos especiales para el Poder Judicial Federal, y en general para todo

el sistema de impartición de justicia del país. A la vez sujeto obligado y constructor de la transparencia, el Poder Judicial tiene frente a sí una tarea de enorme alcance, cuyos primeros resultados comenzamos a ver.

II. AMPAROS INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DEL IFAI

Se han iniciado más de 130 juicios de amparo, los cuales en su gran mayoría se han sobreseído o negado.

El número de amparos es relativamente pequeño, pero las sentencias que con motivo de ellos se han generado son significativas, pues los amparos interpuestos no buscaban combatir confirmaciones de negativas de acceso sino, por el contrario, limitar los efectos de algunas decisiones del IFAI que ordenaban la entrega de información a los solicitantes.

En las decisiones intervinieron, además de diversos juzgados de distrito y tribunales colegiados, hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. LOS AMPAROS MÁS RELEVANTES

A continuación haremos un recuento de las decisiones que nos parecen más significativas. Para ello agruparemos los amparos presentados en tres grandes conjuntos. El primero corresponde a 11 amparos presentados por servidores públicos contra resoluciones del IFAI. El segundo grupo son amparos promovidos por diferentes entidades paraestatales contra resoluciones del IFAI. El tercer grupo corresponde a amparos promovidos por diversos particulares.

1. Amparos interpuestos por servidores públicos

Un primer grupo de amparos fue interpuesto por servidores públicos, principalmente de la SHCP y del IPAB, que buscaban

someter a revisión judicial algunas decisiones del IFAI favorables a los particulares que solicitaron información considerada “sensible” por las autoridades.

En todos los casos los juicios se desecharon o sobreseyeron pues los diversos órganos jurisdiccionales que intervinieron consideraron que los servidores públicos no están legitimados para recurrir las decisiones del IFAI pues éstas no les causan perjuicio alguno.

De manera específica, el razonamiento de los tribunales estableció que las resoluciones del IFAI “no afectan en lo particular a los servidores públicos”, es decir, a su persona, fuera de su relación como funcionarios del gobierno. En otras palabras, las resoluciones sólo afectan los intereses institucionales que en un momento determinado un servidor público representa y ejecuta con motivo de su encargo público.

Además, al dar cumplimiento a lo ordenado en la resolución lo hace acatando un acto de autoridad –IFAI– dirigido a la dependencia o entidad a la que está adscrito pero sólo en cuanto ocupa un cargo, en ejercicio de sus facultades y no con motivo de los intereses que como persona física le corresponden.

Así el Poder Judicial concluye con la máxima de que *no existe una afectación directa de los servidores públicos dado que la determinación del IFAI combatida no incide en sus derechos individuales y personales*.¹

2. Amparos interpuestos por entidades de la Administración Pública Federal

A pesar del principio de que las dependencias y entidades de la Administración Pública no pueden interponer amparo contra las

¹ “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Los miembros de los Comités de Información de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo contra resoluciones de aquél”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XXII, julio de 2005, p. 1453, Tesis aislada I.4o.A.486 A (registro 177 928).

resoluciones del IFAI, persistía la duda si algunas entidades constituidas como organismos descentralizados, sociedades nacionales de crédito o empresas de participación estatal mayoritaria, todas con personalidad jurídica y patrimonio propios, podían intentar la vía del amparo.

En varias ocasiones este tipo de entidades, particularmente Pemex,² Nafin, Bancomext, Exportadora de Sal, Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) interpusieron amparos contra resoluciones del IFAI.

De nueva cuenta los tribunales federales han concluido en todos los casos que las personas morales oficiales carecen de legitimación para promover dicho juicio en contra de las resoluciones del IFAI pues sus determinaciones “no afectan su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva”.³

Vale la pena aclarar que conforme al artículo 9 de la Ley de Amparo, este juicio o recurso en el caso de personas morales oficiales es procedente únicamente si se afecta su patrimonio.

3. Amparos promovidos por particulares

En esta categoría se encuentra el número más importante de amparos. Sin embargo, es importante destacar que un gran número han sido promovidos por particulares (principalmente

² Vale la pena destacar que Pemex, tanto corporativo como sus organismos subsidiarios, ha presentado mayor número de amparos, principalmente en el Distrito Federal. Los tribunales del primer circuito emitieron dos tesis en el sentido que este organismo no podía interponer el juicio de garantías contra las resoluciones del IFAI. Por ello se intentó de nuevo hacerlo, en esa ocasión al interior de la República, en concreto en Coatzacoalcos, Veracruz. El juez en primera instancia admitió la demanda y otorgó la suspensión a Pemex Petroquímica, pero finalmente sobreseyó el juicio de garantías previo el estudio de las causales que hizo valer el IFAI.

³ “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Las personas morales oficiales obligadas por aquel órgano a proporcionar información solicitada por los particulares carecen de legitimación para promover el juicio de amparo”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XIX, febrero de 2004, p. 1073, Tesis I.7o.A.275 A.

bancos o grandes empresas) a instancia de las propias autoridades que buscaban a través de esta vía impedir el cumplimiento de resoluciones del IFAI que ordenaban la entrega de los documentos solicitados por los ciudadanos.

En otros casos las controversias han versado sobre clasificación de información o datos personales e información confidencial. En su gran mayoría las resoluciones de los tribunales han sido favorables al IFAI. A continuación reseñaremos algunas de las decisiones más importantes.

Bancos. Aproximadamente se han interpuesto 30 juicios por bancos comerciales, algunos en liquidación como Banco Capital o Banco Unión, como terceros perjudicados, contra resoluciones del IFAI que ordenaron al Instituto de Protección del Ahorro Bancario (IPAB) la entrega de documentos o bien de actas de la junta de gobierno de ese Instituto o del Fobaproa.

El IPAB, antes de entregar la información, requirió la anuencia de los bancos, bajo pena de multarlos, como parte de su estrategia para impedir la entrega de la información que obraba en sus archivos. Los bancos atacaron tanto la resolución del IFAI, como en algunos casos la constitucionalidad de la ley, bajo el argumento que se violentaba la garantía de audiencia.

Los jueces de distrito negaron el amparo o sobreseyeron el juicio pues se consideró que los bancos no tenían interés jurídico, pues la resolución del IFAI no iba dirigida a los bancos sino al IPAB, y en todo caso consideró que las resoluciones del IFAI salvaguardaban los datos personales o confidenciales de los bancos a través de la orden de que se elaboraran versiones públicas.⁴ Los tribunales colegiados confirmaron las sentencias pronunciadas por los jueces y emitieron diversos criterios al respecto.⁵

⁴ En general las resoluciones del IFAI ordenaban la entrega de versiones públicas de los documentos, es decir versiones en donde se tachan o eliminan los datos personales o confidenciales de los bancos.

⁵ Una de las tesis generadas establece: "Transparencia y Acceso a la Información Pública. No afecta el interés jurídico del titular de la información, la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental que obliga al de Protección y Ahorro Bancario a proporcionar información a un gobernado, previa

En uno de estos casos se controversió la constitucionalidad de diversos artículos de la LAI y de su reglamento.

Por ejemplo, BBVA Bancomer, S. A., argumentó violaban su garantía de audiencia. El caso fue resuelto por unanimidad de votos por la Segunda Sala de la Suprema Corte que determinó que en el proceso de acceso a los datos personales –o información confidencial– los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga en dos momentos:

- i) En el trámite de la solicitud, en la etapa que se desarrolla ante la Unidad de Enlace y el Comité de Acceso, pues éstos pueden recabar la autorización del titular de la información previa a su entrega, y
- ii) En el trámite del recurso de revisión, debido a que se le puede señalar expresamente como tercero interesado o el IFAI, de oficio, le da ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar, comparecer a una audiencia y ofrecer pruebas en el recurso.

Por tanto, la Ley y su Reglamento otorgan a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

Telmex. Otra resolución del IFAI dio origen a un amparo en el que se cuestionó la constitucionalidad de las disposiciones de la LAI y constituyó la batalla legal más importante, fue el amparo de *Telmex*, muy sonado en la prensa.

El IFAI resolvió el recurso 286/04 y ordenó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) que permitiera al recurrente el acceso a las versiones públicas de los convenios de

eliminación de los datos personales reservados, confidenciales o clasificados. Amparo en revisión 528/2004. Banco Mercantil del Norte, S. A. Amparo en Revisión 245/2005 Banco del Centro, S. A.

⁶ “Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Tanto la Ley Federal relativa como su Reglamento, respetan la garantía de audiencia de los terceros interesados”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Segunda Sala, XXI, marzo de 2005, p. 361, tesis: 2a. XXXIV/2005; IUS 178846.

interconexión y nombres de concesionarios interconectados con Telmex y Nortel. La Cofetel, al estilo del IPAB, requirió al concesionario (Telmex) que proporcionara las versiones públicas ordenadas por el IFAI, lo que ocasionó que la empresa se amparara alegando la inconstitucionalidad de los artículos 2, 7, 13, 14, 18, 19 y 43 de la LAI.⁷

Se argumentó que esos preceptos legales eran inconstitucionales pues violaban las garantías de seguridad jurídica y legalidad previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución, en virtud de que el legislador permitió que cualquier persona tuviera acceso a información propiedad de la quejosa y que obrara en poder de las autoridades federales, sin que le fuera requerido mediante mandamiento escrito directo dirigido a la misma y fundado y motivado –no fue emplazada–.

De igual forma Telmex atacó el hecho de que se pretendía privarla de los derechos que le correspondían en su carácter de concesionaria de un servicio público, al pretender menoscabar su derecho de propiedad sobre documentos e información que por ley debía entregar a las autoridades, sin que se le hubiera respetado la garantía de audiencia pues no fueron emplazadas.

Así se emitió por el juez de distrito sentencia negando el amparo pues consideró que los artículos de la LAI y su Reglamento, resguardan las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que lo que ordenó el IFAI fue la entrega de versiones públicas de documentos, preservándose la información confidencial que éstos contuvieran. Asimismo desestimó el argumento relacionado con el hecho de que no fue emplazada al procedimiento.

Inconforme con la resolución Telmex interpuso el recurso de revisión ante el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito. El Tribunal, por la importancia del asunto, lo remitió a la Suprema Corte, para que analizara las cuestiones de constitucionalidad planteadas por el asunto.

Telmex argumentó fundamentalmente lo mismo, violaciones a sus garantías de legalidad y seguridad jurídica pues permitían

⁷ Vale la pena destacar que, paradójicamente Telmex ha utilizado en múltiples ocasiones la LAI para solicitar diversos documentos a dependencias gubernamentales.

que las autoridades federales entregaran información –actos de molestia– sin que se les diera oportunidad a los terceros “dueños de la información” de participar en el procedimiento del recurso de revisión del IFAI.

Se confirmó lo que ya había resuelto el juez de primera instancia. La Suprema Corte hizo un balance de los intereses en juego y determinó que la función y objetivo de la LAI de transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales, así como de garantizar el derecho a la información que contiene el artículo 6o. de la Constitución, se mantiene un equilibrio entre los principios contenidos en los artículos 6o. –acceso a información pública– y 16 –protección de terceros– constitucionales, puesto que lo contrario, equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la información; al ser una versión pública lo ordenado por el IFAI se resguarda la secrecía de la información confidencial que pudiesen contener los documentos requeridos por el solicitante de la información pública.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad resolvió el asunto de manera favorable al IFAI y dio origen a dos tesis.

- i) La primera tesis, que es parecida a la del caso de BBVA Bancomer, sostiene que los artículos de la LAI y de su reglamento respetan la garantía de audiencia pues los terceros interesados “tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud (de acceso a datos personales) de que se trate en diversos momentos”,⁸ y
- ii) La segunda tesis sostiene que la LAI, al establecer la facultad para que los particulares titulares de la información puedan determinar la parte que puede ser excluida del conocimiento público, para no poner en riesgo su ac-

⁸ Transparencia y acceso a la información Pública Gubernamental. Tanto la Ley Federal relativa como su reglamento, respetan la garantía de audiencia de los terceros interesados. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Primera Sala, t. XXIII, febrero de 2006, p. 651, tesis: 1a. XXXVI/2006.

tividad, no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídicas. Nuevamente la Suprema Corte hizo el balance que antes se aludió.⁹

Sinergia.¹⁰ Esta controladora impugnó al igual que otras empresas la resolución del IFAI que ordenaba a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco), la entrega de información que obra en los archivos del sujeto obligado y que tiene que ver con la empresa que promovió el amparo. La Cofeco resolvió que la información solicitada, debía ser considerada como reservada y confidencial.

El solicitante, en contra de la resolución emitida por el Comité de Información de la Cofeco interpuso dos recursos de revisión ante el IFAI (1583/05 y 1584/05) mismo que resolvió hacer entrega de una versión pública de los documentos clasificados por la comisión.

En contra de la resolución dictada por el IFAI, se presentó demanda de amparo por parte de Sinergia, en la que atacaba al igual que otros quejosos la LAI y obviamente la resolución del IFAI.

La juez de distrito resolvió sobreseer el amparo respecto de la ley en contra de la resolución del IFAI para efectos de que se dejara sin efectos la resolución emitida y se dictara una nueva con plena jurisdicción por parte del IFAI en el que se llamara a Sinergia al procedimiento.

En contra de esta determinación, el IFAI interpuso recurso de revisión en el que argumentó entre otros agravios, que la juez había pasado por alto la tesis que establece que en el caso de que el IFAI ordene una versión pública ésta no afecta el interés jurídico del titular de la información y que es la misma que se ha hecho valer en contra de los amparos promovidos por los bancos.

⁹ Transparencia y acceso a la información Pública Gubernamental. Los artículos 2, 7, 13, 14, 18, 19 y 43 de la Ley Federal relativa, vigentes en 2004, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Primera Sala, t. XXIII, febrero de 2006, p. 650, tesis: 1a. XXXVII/2006.

¹⁰ Sinergia de Autoservicios, S. de R. L. de C. V., Controladora Comercial Mexicana, S. A. de C. V. y Gigante, S. A. de C. V.

El citado recurso fue resuelto por el Tribunal Colegiado en el sentido de revocar la sentencia de la juez de distrito y sobreseer en el juicio de garantías.

4. Otros amparos

En otros amparos se ha analizado también cuestiones relacionadas con la protección de la información confidencial de los particulares que obra en los archivos de las dependencias y otros órganos gubernamentales. En estos casos el IFAI ha confirmado la clasificación de la información por ser de naturaleza confidencial y los solicitantes se han amparado contra esa resolución.

En particular existen dos tesis aisladas relacionadas con asuntos ventilados ante la Comisión Federal de Competencia Económica.

- i) En la primera de ellas se señala que la información y documentos exhibidos por los agentes económicos en el procedimiento de investigación de prácticas monopólicas son confidenciales por disposición legal y por ello no existe necesidad que el particular justifique tal carácter.¹¹
- ii) En la segunda tesis se precisa que la información y documentación proporcionada por un particular en un procedimiento de investigación de prácticas monopólicas debe archivararse por cuerda separada pues el artículo 20, fracción VI, de la LAI dispone la obligación de los sujetos obligados de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los datos personales y la información confidencial.¹²

Un asunto muy interesante relacionado con datos personales se refiere al alcance del artículo 8 de la LAI cuando establece que

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XX, agosto de 2004, p. 1566, tesis: I.7o.A.311 A.

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XX, agosto de 2004, p. 1565, tesis: I.7o.A.312 A.

los particulares podrán oponerse a la divulgación de sus datos personales contenidos en las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria. En ocasiones algunos sujetos obligados constituidos como “personas morales oficiales” han pretendido hacer valer la oposición a que se refiere el artículo 8 de la LAI. Una tesis aislada de un tribunal colegiado ha establecido que, de conformidad con la fracción II del artículo 3 de la LAI mencionada, los datos personales sólo constituyen un derecho para las personas físicas, no así para las morales, por lo que la oposición a que se refiere el artículo 8 de la LAI sólo aplica para las primeras.¹³

IV. CONCLUSIONES

De manera particular algunas de las decisiones del Poder Judicial han permitido confirmar algunas de las bases sobre las cuales se construyó la ley, en particular en garantizar un procedimiento de acceso expedito en que las resoluciones del IFAI se constituyen como la última instancia, salvaguardando siempre la capacidad de los particulares de recurrir sus decisiones ante los tribunales federales.

Las sentencias del poder judicial confirman con toda claridad la definitividad de las resoluciones del IFAI para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las resoluciones del IFAI no son recurribles ni por ellas ni por sus servidores públicos en lo individual, pues éstos carecen de interés jurídico para hacerlo. Por su parte, también se ha confirmado que en el procedimiento de acceso los terceros interesados tienen asegurada la garantía de audiencia.

Los asuntos más difíciles están aún por venir, y es previsible que en ellos se ventilen cuestiones relacionadas con los potenciales conflictos de intereses entre el acceso a la información y la

¹³ Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. La confidencialidad de los datos personales sólo constituye un derecho para las personas físicas mas no de las morales (autoridades responsables). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XXIII, enero de 2006, tesis: XIII.3o.12 A, p. 2518.

protección de la vida privada y el patrimonio y otra información confidencial de las personas.

Las cuestiones relacionadas con la protección de los datos personales seguramente serán también uno de los asuntos que generen mayores controversias.

De la capacidad que tengan los jueces y magistrados de ponderar esos intereses a la luz de los objetivos últimos de la ley, es decir, una mejor rendición de cuentas y una sociedad más abierta y transparente, dependerá en mucho el futuro de la democracia mexicana.