

Naturaleza jurídica y competencia de los entes administrativos y jurisdiccionales en materia de transparencia*

Rubén MINUTTI ZANATTA

Resumen

Rubén Minuti Zanatta presenta en este texto un análisis jurídico sobre la pertinencia de contar con órganos administrativos y jurisdiccionales con autonomía constitucional para la garantía del derecho de acceso a la información pública. Primeramente se introducen los conceptos de garantía y autonomía constitucional desde la teoría del derecho constitucional, seguido de un análisis sobre la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos en la materia del derecho de acceso a la información pública. Expone la naturaleza jurídica de los órganos contencioso administrativos y casos concretos donde los límites entre la justicia contencioso administrativa y el Poder Judicial de la Federación no son claros. En la conclusión el autor delinea algunas preguntas de investigación y presenta propuestas.

Abstract

Rubén Minuti Zanatta presents a legal analysis about the necessity of the States' administrative and constitutional bodies as autonomous oversight bodies on the right to access to information in Mexico. Firstly he introduces the concepts of protection and constitutional autonomy of the public bodies, based on the constitutional theory, and analyses the faculties of the constitutional autonomous bodies that oversight the right. He explains the legal rational of the contentious-administrative justice and case studies where the constitutional justice and the contentious-administrative are not clearly define in the matter of access to information. In the final remarks the author throws some research questions and presents solutions.

* Este artículo fue presentado en el 10o. Congreso Nacional y 5o. Internacional de Derecho de la Información, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, noviembre de 2009.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

1. Garantía, autonomía y Constitución

En materia de transparencia partimos de la premisa de que, sin perjuicio de tribunales especializados, los llamados *órganos garantes* son necesarios, siempre y cuando su diseño institucional sea el idóneo. El vocablo *garantía*, a decir del *Diccionario de la lengua española*, significa “Efecto de afianzar lo estipulado. / Cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad”.¹ Así de claro y contundente. Pensamos que un “órgano” no puede garantizar (asegurar o proteger) un derecho, si no se establece en forma precisa su autonomía y naturaleza jurídica.

Según nos muestra el derecho comparado, la tendencia de los sistemas avanzados en este aspecto es definitivamente la consolidación de la autonomía de los órganos de acceso a la información pública (OIAP), según lo exponen Vanessa Díaz y José María Bringas Valdivia² en uno de los textos más actualizados, claros y concisos sobre el tema, que analiza comparativamente los casos de Canadá, Francia, Inglaterra, Irlanda, México, Portugal y Suecia.

Si bien antes de la última reforma al artículo 6o. constitucional,³ el tema de la autonomía de los *órganos de acceso a la información pública* exigía un análisis serio, el texto reformado establece la obligación concretamente a la luz de la nueva fracción IV: se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante *órganos u organismos especializados e imparciales*, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

1 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa, 2001, p. 757.

2 Díaz, Vanessa y Bringas Valdivia, José María, “Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información”, *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 9, enero-junio de 2007, pp. 81-102.

3 *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 2007.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

La exposición de motivos de la comisión senatorial dictaminadora, que permaneció a su vez como motivación de la reforma misma, aporta poco o nada para su análisis profundo; lo cual, no obstante ser algo común en nuestros legisladores, no deja de resultar inverosímil, ya que casualmente no se le dedica al tema de la autonomía ni siquiera una cuartilla.⁴

Por ahora baste decir que el imperativo constitucional sobre la existencia y la autonomía de los órganos de acceso a la información pública (OAIPs), exige el estudio de los problemas que la realidad ya presenta (y presentaba desde 2002). Dichos conflictos versan sobre la creación de un marco jurídico que, para cumplir con la Constitución Política (CP), permita el funcionamiento de dichos órganos respetando plenamente su autonomía.

2. Órganos constitucionales autónomos (OCAs)

Aunque en México la doctrina no es prolífica al respecto, los pocos estudios son serios, profundos, y arrojan propuestas y conclusiones valiosas, principalmente la obra de Miguel Carbonell,⁵ Sergio R. Márquez Rábago, José Luis Ca-

4 “Es de capital importancia subrayar que serán los poderes legislativos estatales los encargados de promulgar leyes y/o reformas legales que establezcan órganos u organismos especializados, y con la necesaria autonomía-operativa, de gestión y de decisión—, para arbitrar las controversias en materia de acceso a la información. Se desprende de ahí que serán estos organismos los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información en el nivel subnacional (*sic*). Por lo que respecta al dictamen de la Cámara de Diputados, no se encontró ninguna referencia al respecto.

5 Carbonell, Miguel, voz “órganos constitucionales autónomos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 378-382.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

ballero,⁶ Ileana Moreno,⁷ Raymundo Gil Rendón⁸ y María del Pilar Hernández.⁹ Sin dejar de reconocer que autores como Alfonso Nava Negrete y Jaime Cárdenas¹⁰ ya venían mencionando algo al respecto anteriormente.

Carbonell y Moreno, siguiendo la línea de Manuel García-Pelayo, nos dicen que las características que distinguen a los OCAs son cuatro básicas:

1. Creados en forma directa por la Constitución.
 - a) fuera del alcance del legislador ordinario, y
 - b) obligación de éste de desarrollarlos para un efectivo funcionamiento.
2. Participación en la dirección política del Estado.
3. Ubicación fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales.
4. Paridad de rango con los demás órganos y poderes.

Si bien en México la ambigüedad ha caracterizado la normatividad al respecto, cada vez más se reconoce con mayor claridad a los OCAs y su jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico (por ejemplo en el artículo 55 de la Constitución Política).¹¹

6 Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000, pp. 153-173.

7 Moreno Ramírez, Ileana (comentario Ulises Schmill Ordóñez), *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 101.

8 Gil Rendón, Raymundo, "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", *Derecho y Cultura*, México, núm. 2, invierno de 2000-2001, pp. 1-16.

9 Hernández, Ma. del Pilar, "Autonomía de los órganos electorales", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, p. 8.

10 Cárdenas Gracia, Jaime, "Justificación de los órganos constitucionales autónomos", *Derecho y Cultura*, México, núm. 2, invierno de 2000-2001, pp. 17 y 18.

11 *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 2007.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

Sin embargo, los problemas no se resuelven cuando el propio texto constitucional precisa en forma expresa que se trata de un OCA dotado de autonomía, pues paradójicamente la “evolución” sociojurídicopolítica, reflejada en la Constitución Política, ha creado diversos grados y tipos de autonomía o independencia jurídica y orgánica, sin perjuicio de si ello es semánticamente posible. Es por esto que antes de continuar, precisemos en nuestra lengua las definiciones que el *Diccionario de la lengua española* ofrece de los vocablos en cuestión:

autonomía. (Del lat. *autonomia*, y éste del gr. αὐτονομία). 1. f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. 2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

independencia. 1. f. Cualidad o condición de independiente. 2. f. Libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro. 3. f. Entereza, firmeza de carácter.

Por su parte la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, contiene la voz *autonomía administrativa*,¹² en la que Alfonso Nava Negrete nos habla de un primer nivel de autonomía que denomina *relativa*, que se da en la descentralización administrativa, y de un rango de autonomía más enfática, como es el caso de las universidades autónomas por ley; así como de una *posición extrema de autonomía* que se presenta en los *órganos constitucionales autónomos* como el Banco de México y el Instituto Federal Electoral.

No obstante que la *Enciclopedia Jurídica OMEBA* maneja el concepto de autonomía desde el punto de vista político, resulta interesante citarlo pues lo consideramos ilustrativo

¹² Nava Negrete, Alfonso, voz “*autonomía administrativa*”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, cit., nota 5, pp. 438 y 439.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

sobre el contenido significativo original y auténtico del vocablo, además de que expresamente se refiere al *desgaste* semántico sufrido al no haberse respetado el contenido en su utilización histórica:

El sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban “autonomoi” y los romanos “autonomi” a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia, y sólo puede aplicarse a los Estados independientes. No obstante, de un estudio histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción.¹³

Nuestra Constitución Política utiliza los vocablos mencionados y algunas de sus derivaciones: *autónomo(a)*, *autónomamente*, *independiente* e *independientemente*,¹⁴ con diferentes acepciones. Como observación general, desprendemos del texto constitucional que no hay uniformidad ni congruencia; ni en lo general ni en sus referencias concretas a órganos de autoridad. Encontramos que los vocablos autonomía e independencia generalmente se acompañan de calificativos, complementos o aclaraciones, sobre el *grado* o *alcance* que tendrán dentro de su respectivo contexto.

¹³ *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Buenos Aires, Driskill, 1989, t. I, p. 961.

¹⁴ La palabra *autonomía*, aparece un total de 18 veces, distribuidas en 12 artículos: 2o. párrafos (p) 5 y 6, e inciso (in) A fracción (f) VIII; 3o. f VII párrafos 1o. y 2o.; 6o. f IV; 26 in B; 27 f XIX; 55 f V; 73 f XXIX-H; 74 f II; 79, p 1; 102 in B, p 3; 116 f II, p 4, f IV in c, y f V; 122 base quinta. El vocablo *autónomo(a)*, tres veces en dos artículos: 28, p 6 y 7, y 41 f III, p 1, y *autónomamente*, una vez: 109 f III. Por su parte, la palabra *independencia*, aparece 15 veces en ocho artículos: 3, p 2, y f I in b (2 veces); 17, p 3; 18 p 7; 26 in A, p 1, y B, p 3; 31 f III; 41 f III, p 1; 100 p 1, 6 y 7; 116 f III, p 2, IV in b y IV c. El vocablo *independiente*, dos veces en dos artículos: 41 f III, p 2, y 54 f III; e *independientemente* cuatro veces en cuatro artículos: 22, p 3; 27, p 8; 54 III, y 101 p 5.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

Cabe hacernos algunas preguntas, para las que quizá no tengamos respuestas contundentes pero que intentan plantear problemas torales. Autonomía e independencia en nuestro marco jurídico: ¿son sinónimos? ¿Son términos equívocos? ¿Tienen más de un significado válido? ¿Su significado es único y absoluto o depende del adjetivo que lo califique? ¿Hay grados de autonomía o de independencia? ¿Admiten una acepción o interpretación gradual o nivelada? ¿Cuando no se actualiza el supuesto del absoluto, deja de ser autónomo o independiente? ¿En ese caso, el derecho contempla otras figuras? ¿Pasa a ser descentralizado o desconcentrado?¹⁵ ¿La connotación para efectos jurídicos se ha separado de su origen y etimología castellanos? ¿Se presenta un caso similar al del vocablo y concepto de soberanía? ¿Debemos hablar mejor de libertad? ¿De grados de libertad administrativa, operativa, de gestión? ¿Puede el idioma resistirse a la realidad? ¿Debe adaptarse? ¿Tendremos entonces que comenzar a utilizar adjetivos como en materia de justicia, para hablar de autonomía *efectiva*? ¿Debemos de respetar el lenguaje o la realidad que lo hace maleable?

Concretamente, sobre la reforma al artículo 6o., arriba transcrita y comentada, y los OAIPs nos preguntamos: ¿qué es la necesaria autonomía de la que habla la exposición de motivos? ¿Qué impedía establecer la obligación de crear OCAs? ¿Por qué seguir adjetivizando la autonomía? ¿Un organismo descentralizado cubre los requisitos de la fracción IV? ¿Un órgano desconcentrado?

Distamos mucho de una teoría —o por lo menos de una congruente— de los órganos constitucionales autónomos. Los estudiosos arriba citados han sentado las bases e iniciado la discusión, que la Suprema Corte de Justicia de la

15 Véase Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 5.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

Nación (SCJN) está continuando en congruencia con la doctrina arriba expuesta, pues en los últimos años comienza a pronunciarse y a desarrollar un marco teórico al respecto, concretamente en dos controversias constitucionales. La primera trata sobre un OAIP estatal (CC 32/2005 M. de Guadalajara vs. Congreso de Jalisco), y la segunda versa sobre un órgano jurisdiccional (CC 31/2006 TEDF vs. ALDF).¹⁶

Pero la falta de técnica jurídica no es la única causa de la heterogeneidad de los OCAs y su regulación; el juego político y del poder han desnaturalizado a las instituciones, a los conceptos y a la lengua misma. La falta de voluntad política del Ejecutivo para ceder el poder acaparado desde la época monárquica, se ve claramente reflejada en las aparentes (por no decir engañosas) autonomías constitucionales.

Sin poder ahondar en la cuestión filológica y semántica, no podemos dejar de recordar a Giovanni Sartori en su prístina claridad, para exponer el problema de incomunicación y confusión social que produce la degeneración del idioma, al desvirtuar el contenido de los términos, al tergiversarlo y violarlo.¹⁷

¹⁶ Este caso se presenta quizá como parte aguas en la materia, ya que además de profundizar en la teoría de la autonomía constitucional *extrapoder* (para usar un vocablo acuñado *ex profeso* por la doctrina y la jurisprudencia), resuelve otras cuestiones de suma trascendencia, al reconocer al Tribunal Electoral del Distrito Federal dos atributos esenciales: 1. Legitimación activa en términos del 105 constitucional, y 2. Autonomía presupuestal frente a los demás órganos de gobierno del Distrito Federal; dejando muy en claro que esta faceta de la autonomía, la presupuestal (si se puede hablar de facetas) es la más importante.

¹⁷ Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método de las ciencias sociales*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 57. Sobre el mismo Sartori, nos dice Miguel Moliné: "es lícito y necesario «indagar sobre el significado verdadero o propio de las palabras si se entiende que el significado de éstas no es arbitrario y que no está establecido por el arbitrio de estipuladores específicos». «Por otra parte —continúa Sartori—, las palabras y particularmente las adscritas al *corpus* político son, como expuso Mill, memoria de experiencia histórica: el depositario de un cuerpo de experiencias al que todas las edades han contribuido». Con

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

3. Vías de impugnación ante la negativa de información pública

El problema de la naturaleza jurídica tanto de los OAIPs como de sus actos, debe analizarse en conjunción con la naturaleza jurídica de los *órganos jurisdiccionales contencioso administrativos* (OJCAs), de origen competentes para conocer de la negativa de información pública, conjuntamente, en su caso, con los juzgados federales. Lo anterior como presupuesto indispensable para precisar las vías y procesos de impugnación de que conocen dichos entes jurisdiccionales en materia de información pública, punto donde confluyen claramente el derecho de acceso a la información pública y a la justicia contencioso administrativa.

Aunado a la trascendencia e importancia que tiene de por sí la información pública, dada su naturaleza, en muchas ocasiones la utilidad que tenga será meramente temporal, en un momento y espacio determinados; fuera de ellos no representará ningún beneficio. Esto nos lleva al análisis de los mecanismos procesales para hacer cumplir el derecho de acceso a la información. Así como justicia lenta no es justicia, la información atrasada o a destiempo no es información, es desinformación o son datos obsoletos, quizá para una estadística intrascendente. Por ello, la naturaleza, funciones y facultades de los órganos administrativos y jurisdiccionales que intervengan en el proceso coactivo será de-

ello se expresa algo obvio: el significado de las palabras no se establece en una asamblea y de forma arbitraria sino que lo adquieren a través de los tiempos. Sin embargo, la acumulación y transformación histórica de los conceptos queda anulada cuando se reivindica la "libertad de definición": «un universo lingüístico es un 'sistema' caracterizado precisamente por características sistémicas. Por lo tanto, quien echa a perder una palabra a su arbitrio, echa a perder, en consecuencia, las palabras circundantes y así, sucesivamente, va de desmantelamiento hasta llegar a la Torre de Babel»". Fragmentos de Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, España, Taurus, 2003, citado por Miguel Moliné Escalona en *Bitácora Almendrán*, <http://www.almendron.com/blog/?p=87>

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

terminante para este derecho. Así, dependiendo de la naturaleza del órgano que resuelve, se podrá determinar qué recurso procede. Por ello pensamos que en función de la naturaleza de los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes respectivas estará el nivel de calidad y control que se pueda lograr.

Sin poder abundar en el tema, partimos de la conveniencia de una primera instancia ordinaria administrativa ajena al sujeto obligado en materia de transparencia. Contrariamente al esquema tradicional, este mecanismo parece estar funcionando y provocando cierta resonancia. Se trata del recurso administrativo ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), o el OAIP local respectivo, mediante el cual se impugna el acto administrativo del sujeto obligado a proporcionar la información, que de acuerdo con el solicitante viole total o parcialmente su derecho de acceso a la información pública. La diferencia con el recurso administrativo ordinario tradicional es que la instancia que resuelve no es el superior jerárquico de quien emite el acto impugnado, ni siquiera es parte del mismo ente administrativo; es ajeno e independiente en su decisión. No es casual que por esta razón esté produciendo resultados.

4. Naturaleza jurídica y autonomía

¿Por qué es importante precisar la naturaleza de los órganos en cuestión (OAIPs y OJCA)? Consideramos que no resulta ocioso ni es cosa menor. Recientemente, tanto a nivel federal como local, la ambigüedad de algunos preceptos en la legislación sobre transparencia, ha provocado confusión e incertidumbre jurídica, tanto en el justiciable como en las propias autoridades jurisdiccionales. Sucede que diversas leyes al intentar establecer la instancia administrativa o

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

jurisdiccional competente no lo hacen con claridad, lo cual, lejos de facilitar la impugnación, la ha dificultado.

La nueva, aunque relativa y pretendida, uniformidad que establece la fracción IV del artículo 6o. constitucional para los OAIPs, no se da en cuanto a los OJCA en la Constitución Política, causa de la diversidad existente que se describe más adelante en este trabajo. Esta discordancia constitucional entre OAIPs y OJCA acentúa la problemática jurídica que se venía presentando antes de la reforma constitucional ya descrita. A grandes rasgos, para que un OJCA pueda conocer de las impugnaciones en contra de los actos de un OAIP, es necesario que el primero esté facultado para ello y que no exista prohibición, lo cual implica principalmente los siguientes presupuestos:

- a) que los actos que emita el OAIP tengan la naturaleza de actos administrativos;
- b) que no exista impedimento constitucional o legal para que el OJCA conozca de los actos emitidos por un OAIP;
- c) que independientemente del grado de autonomía de ambos, el nivel (rango o jerarquía) constitucional o legal de ambos no entre en conflicto.

Lo que arriba presentamos como presupuestos a la vez constituyen los problemas a tratar, propuestos por la realidad jurídica misma. En los pocos años de coexistencia entre OJCA y OAIPs (por la juventud de estos últimos), la experiencia ha exhibido ya el conflicto provocado por la heterogeneidad en la legislación.

En el escenario donde el OAIP forma parte del Poder Ejecutivo, no habrá duda de que aquél emite formal y materialmente actos administrativos, ni de que un OJCA sería natu-

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

ralmente competente para conocer de ellos. Pero este esquema no es el único, lo que nos lleva al tema de los *órganos autónomos*: ya sea en su modalidad de *legalmente autónomos* o *constitucionalmente autónomos*, que a su vez implica el replanteamiento de la teoría tradicional sobre distribución del poder, ejercicio del gobierno y del concepto mismo de *autoridad*.

A partir de abril de 2002, año en que fue publicada la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (LAIPES),¹⁸ tanto la Federación como diversas entidades federativas hicieron lo propio. El común denominador de los OAIPs creados en dichas leyes para promover y velar por la aplicación del derecho de acceso a la información pública, aunque con distintos nombres y características, es un ente que, dada su naturaleza, emite actos administrativos; dentro de los cuales nos atañen principalmente aquellos consistentes en las resoluciones que recaen a los recursos creados para impugnar los actos de los sujetos obligados a proporcionar la información pública.

Con el surgimiento de los órganos constitucionalmente autónomos durante las últimas décadas,¹⁹ se rompe tanto con la teoría clásica de la división de poderes o funciones, como con la escuela administrativa tradicional. Comienzan a surgir entes de autoridad materialmente administrativos que no pertenecen al Poder Ejecutivo. Los casos recientes más comunes son los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos. El problema surge cuando se crean, o se intenta crear mediante ley, órganos de esta “naturaleza” sin sustento constitucional. El ejemplo más claro es el del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), órgano “*de la administración pública federal*” que, al mismo

¹⁸ *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, 26 de abril de 2002.

¹⁹ Véase Caballero Ochoa, José Luis, *op. cit.*, nota 6, pp. 153-173.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

tiempo, cuenta “*con autonomía*”.²⁰ Esta naturaleza choca con la teoría administrativa clásica o tradicional, según la cual todo aquello que integra a la administración pública es centralizado o descentralizado, y en este último caso, tradicionalmente por definición, sectorizado a una dependencia de la administración pública centralizada; y no sólo por congruencia teórica sino por la necesidad práctica de tener un conducto presupuestal orgánico.²¹ Si bien dicha contravención teórica no es una cuestión de inconstitucionalidad, al no imponerse la sectorización por la Constitución Política, poco importa si un órgano está sectorizado o no, siempre y cuando quede salvada la asignación presupuestal directa; sin embargo, los hechos han demostrado que sigue siendo trascendente definir con claridad la naturaleza de dichos órganos.

Igualmente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal (LTAIPDF) intenta establecer en su artículo 63 la naturaleza jurídica del Instituto respectivo, sin ubicarlo expresamente (a diferencia de la LFTAIPG), dentro de la administración pública.

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (LTAIPEM),²² en el artículo 56 de su Ley, establece que el OAIP en cuestión es un organismo *descentralizado no sectorizado*. Asimismo, Sinaloa también especifica que el OAIP respectivo no es sectorizable, aunque nunca habla de la *comisión* como parte de la administración pública local. En Jalisco, la Ley de Transpa-

20 Artículo 33 (LFTAIPG). El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

21 Véase Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 5, pp. 449 y ss.

22 <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/>

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

rencia e Información Pública del Estado (LTIPE),²³ agrega un elemento, que es la remisión a la Constitución local.

No obstante la incertidumbre jurídica que producen los textos antes transcritos, podemos afirmar que todos los órganos antes citados son, por lo menos materialmente, administrativos. Esto se confirma también por exclusión, es decir, no forman parte ni del órgano legislativo ni del judicial.

Un caso peculiar es el de Baja California, en donde el Consejo de Transparencia es un *órgano ciudadano*, con la facultad de *auxiliar* a los sujetos obligados (artículo 39 LAIPEBC). En congruencia complementaria con lo anterior, la propia Ley de Baja California otorga competencia directa al Tribunal Contencioso Administrativo del estado, para conocer de los actos emitidos en la materia por los sujetos obligados que pertenezcan a la administración pública estatal y municipal. Es decir, al igual que el Estado de México, el Tribunal Contencioso Administrativo de Baja California no podrá conocer de los actos emitidos sobre la materia por los poderes Judicial y Legislativo estatales, los OCAs y las “*demás entidades públicas o privadas que operen total o parcialmente con recursos públicos*”; casos en los que se aplicará el artículo 44 antes transcrito, con excepción de las “*entidades privadas*” ante quienes no se podrá tramitar el *recurso de inconformidad*, pues al no ser autoridad no actualizan el supuesto de contar con un *reglamento* al respecto. ¿Procede el amparo contra estos particulares en funciones de autoridad? Esperemos que lo resuelva pronto la Suprema Corte de Justicia (SCJN) en sentido afirmativo.

²³ www.tlaquepaque.gob.mx/PDF/Ley%20de%20Transparencia%20e%20Información%20Pública.doc. En El Estado de Jalisco, *Periódico Oficial* del 6 de enero de 2005.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

5. Órganos de acceso a la información pública (OAIPs)

Una vez descrita la problemática general, veamos ahora a los OAIPs en su conjunto, desde el punto de vista de la terminología, ya que para “precisar” su naturaleza se utilizan las diversas leyes de transparencia. Incluyendo los 13 casos que otorgan rango constitucional, específica o genéricamente, se encuentran los estados: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz. El resto de los OAIPs cuentan con algún tipo de “autonomía” distinta a la constitucional, o dependen de alguno de los poderes tradicionales, como explicaremos más adelante.

Encontramos, en un alarmante caso de heterogeneidad jurídica, trece distintas denominaciones para los OAIPs, y doce variantes en la descripción de sus atribuciones, que se resume a continuación:

- *Órgano de la administración pública federal* (OAPF) una mención (IFAI), con *autonomía operativa, presupuestaria y de decisión* (AOPD).
- *Organismo público autónomo* (OPA), diez: Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco:
 - a) ocho de ellos (Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Nayarit y Tabasco) con *personalidad jurídica y patrimonio propios*. Cuatro con variantes: *Oaxaca independiente en su operación y decisiones*, Querétaro como órgano constitucional autónomo fusionado

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

con la CDH estatal,²⁴ Nayarit con *autonomía de gestión, operación y decisión*, San Luis Potosí con *autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión*, y Tabasco con *autonomía técnica, de gestión y de decisión*.

- *Órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta*, una vez: Baja California.
- *Órgano estatal especializado*, con seis casos: Baja California Sur, Campeche, Durango, Estado de México, Nuevo León y Tamaulipas.
- *Organismo público descentralizado, no sectorizable con personalidad jurídica y patrimonio propios, y autonomía de gestión*, uno: Chiapas.
- *Órgano autónomo*, con cuatro: Guerrero, Morelos, Nuevo León y Tlaxcala; el primero con *autonomía patrimonial, de operación y de decisión*, Morelos con *naturaleza jurídica, patrimonio propio, distinta e independiente (sic) de los poderes públicos del estado y de los organismos y dependencias creadas por disposición legal*; y los dos últimos (Nuevo León y Tlaxcala) con *personalidad jurídica y patrimonio propios*; y, Tlaxcala, como *órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales*.
- Un *órgano autónomo* del Distrito Federal (OADF).
- *Organismo no sectorizable, con autonomía patrimonial, de operación, de gestión y de decisión*, uno: Sinaloa.
- *Organismo público descentralizado*, con cinco casos: Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Yucatán y Za-

²⁴ Mediante reforma a la Constitución de dicha entidad, declarada inconstitucional por la SCJN en la AI 76/2008.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

catecas); los cuatro primeros con *personalidad jurídica y patrimonio propios*, y el quinto con *autonomía operativa, presupuestaria y de decisión*; Baja California Sur con *autonomía técnica, de gestión y de decisión*; Colima con *autonomía de gestión, operación y decisión*; y Guanajuato y Yucatán agregan tener *autonomía en el ejercicio de sus funciones*.

- *Órgano de decisión, autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión*: Michoacán.
- *Órgano especializado de la administración pública estatal*: Puebla.
- *Órgano del Congreso del Estado (OCE), con autonomía técnica de gestión y de organización*: Sonora.
- *Órgano constitucional autónomo*, en trece casos como ya se indicó; siete de los cuales (Campeche, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nuevo León, Tlaxcala y Veracruz) con *personalidad jurídica y patrimonio propio*; uno (Campeche) con *autonomía de gestión y presupuestaria*; uno (Michoacán) con *autonomía patrimonial, de operación y de decisión*; uno (Coahuila) con *autonomía política, jurídica, administrativa, presupuestal, patrimonial y financiera*; dos (Durango y Nuevo León) con *autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión*; y cinco modalidades con variantes diversas (clasificadas bajo el rubro de “otros”): Estado de México, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

De la interpretación constitucional y legal que se dé a los distintos textos antes descritos, dependerá el nivel de cumplimiento que se ofrezca por las legislaturas locales a la nueva fracción IV del 6o. constitucional, en cuanto a las características (atribuciones) obligatorias como “*órganos u or-*

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

ganismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”.

Con base en todo lo anterior, podemos concluir que los distintos OAIPs con naturaleza de legalmente autónomos, reúnen las siguientes características:

1. Al ser creados por la legislación secundaria no son órganos constitucionales;
2. No forman parte de ninguno de los tres poderes u órganos de gobierno tradicionales, lo que se confirma al no estar incluidos en ninguna de las respectivas leyes orgánicas;
3. Pretenden cierta autonomía, que al no derivar ni de la Constitución general ni de las locales, dependerá de la posición que asuman las legislaturas respectivas para la asignación presupuestal y la no injerencia de facto y respeto del Ejecutivo.
4. Al no ser órganos legislativos ni jurisdiccionales, por exclusión son, al menos materialmente, administrativos, por lo que emiten actos de esta naturaleza; lo anterior en consonancia con la teoría constitucional de la división de funciones (más que de poderes), que establece que el Ejecutivo, aunque principal detentador de la función administrativa, no tiene el monopolio ni la exclusividad sobre la misma.²⁵

²⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, p. 36.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

6. Órganos jurisdiccionales contencioso administrativos (OJCA's)

A. Entidades federativas

Comenzando por su denominación, que no necesariamente induce su naturaleza ni competencia, de los 32 OJCA's, 23 se denominan constitucional o legalmente Tribunal de lo Contencioso Administrativo, un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), un Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) (Nayarit), un Tribunal Fiscal (Tamaulipas), y un Tribunal Fiscal y Administrativo (Hidalgo). Hay una *Sala Civil y Administrativa* (Baja California Sur), una *Sala Administrativa* (Campeche), una *Sala Civil, Familiar y Administrativa* (Chiapas), una *Sala Constitucional y Administrativa* (Quintana Roo), y una *Sala Electoral Administrativa* (Tlaxcala).

Con respecto a la naturaleza y ubicación dentro del poder público de los distintos OJCA's, encontramos que:

1. Doce están en el ámbito del Poder Judicial:
 - a) con autonomía legal (Aguascalientes),
 - b) con autonomía constitucional (Coahuila y Jalisco), y
 - c) nueve supeditados al Poder Judicial (TSJ) local (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), con la aclaración de que Chihuahua cuenta constitucional y legalmente con la figura del TCA, que no ha sido implementada, por lo que las salas civiles habilitadas continúan ejerciendo la competencia contencioso administrativa.
2. Ocho dentro del ámbito del Poder Ejecutivo:
 - a) cinco (Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca y Sonora) con autonomía constitucional, y

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

- b) tres (Guanajuato, Tamaulipas y Yucatán) sin autonomía, ni legal ni constitucional expresas.
3. Dos con autonomía legal (Tabasco y TFJFA) sin pertenecer a ningún poder tradicional.
 4. Diez son órganos constitucionales autónomos (Baja California, Colima, Distrito Federal, Durango, Michoacán, Morelia, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa).

Con base en todo lo anterior, cabe mencionar que la trascendencia de precisar la naturaleza jurídica de los OAIPs y de los OJCA, ya sea como constitucionalmente autónomos o legalmente autónomos, así como de los distintos órganos de autoridad o gobierno (ajenos o vinculados a los tradicionales “tres poderes”), se pone de manifiesto ahora con más intensidad que nunca. Los principales debates que ocuparon a la SCJN durante 2007 y la primera mitad de 2008,²⁶ versaron precisamente sobre estos temas. Los casos de la Cofeco,²⁷ Cofetel,²⁸ Notimex,²⁹ Profedeco³⁰ y, en cierta forma, del IFE,³¹ han puesto en el centro de la discusión las de-

26 Cuando en junio la SCJN concedió el amparo a Gonzalo Martínez Pous y a Rafael Del Villar, en congruencia con la acción de inconstitucionalidad 26/99 (caso *Ley Televisa*), que había resuelto en 2007 con respecto a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT); en el sentido de reconocer a los quejosos como legítimos comisionados de la Cofetel.

27 AI 33/2006. PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

28 AI 26/99.

29 Versión estenográfica 07/05/07, <http://200.38.86.53/NR/rdonlyres/C2426234-4F73-44ED-B751-56818FF40E79/0/PL20070507.pdf>

30 Procuraduría de la Defensa del Contribuyente 08/05/07, <http://200.38.86.53/NR/rdonlyres/690DE847-C91A-4F06-9B10-F3374FF9E71A/0/PL20070508.pdf>

31 Con el antecedente de las delegaciones del D.F., este caso no versó sobre la autonomía del IFE, la cual es indiscutible, si no sobre su legitimación activa para interponer una controversia constitucional no obstante su omisión en el artículo 105 como autoridad facultada para dichos efectos. Cabe mencionar que se impuso

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

ficiencias legislativas sobre el grado de injerencia de otras autoridades en su integración y funciones, la legitimación activa en vía de controversias constitucionales y, por ende, sobre la naturaleza jurídica y subordinación a otras autoridades. Los cuatro primeros casos son una muestra de la ambigüedad legislativa, pues ante la falta de congruencia constitucional y administrativa, ni se crean órganos legalmente autónomos ni se crean entes legalmente integrados a la administración pública. No se respeta la división de funciones (“poderes”) pero sí se desvirtúa la naturaleza de órganos desconcentrados y descentralizados, al imponer una injerencia del Legislativo en las funciones del Poder Ejecutivo, so pretexto de darle “mayor autonomía” a dichos órganos.

El sólo hecho de que se den estos casos muestra la importancia de precisar la naturaleza jurídica de los órganos de autoridad. Independientemente de qué sea lo ideal o conveniente, hay límites muy claros y se deberá estar a la naturaleza que otorgan la Constitución y la ley a cada órgano. Por ejemplo, aunque sería conveniente para el interés nacional que la Cofetel fuera un órgano constitucional autónomo, no lo es, sino que es un desconcentrado y está para servir al Ejecutivo, quien debe tener el control absoluto de un órgano técnico a su servicio.

Por último, cabe puntualizar que independientemente de la naturaleza que pudieran tener los órganos autónomos (constitucional o legalmente autónomos) en cuestión, y por ende sus actos, no debemos distraer nuestra atención de un aspecto fundamental que apunta Miguel Carbonell sobre los entes autónomos, y es el que la autonomía no los exima de la *sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes*, en-

el principio de legalidad sobre la autonomía constitucional y en una Corte dividida se negó al IFE la facultad.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

tre los más importantes.³² En la misma lógica, pero en sentido inverso seguimos a Agustín Gordillo para aplicar a los OAIPs lo que él dice sobre los tribunales administrativos: no importa el nombre que se les dé, lo importante es que sean independientes para dictar sus fallos;³³ lo importante es resolver el problema de forma tal que siempre se permita juzgar con imparcialidad.

Igualmente debemos apuntar que las competencias jurisdiccionales se topan con límites o “techos” constitucionales que se deben respetar; por ejemplo, tratándose de la SCJN como sujeto obligado, es claro que deberá explorarse lo relativo a la vía de impugnación que seguirá una negativa de información pública por parte de este máximo tribunal.

B. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Pasamos a explicar este órgano con un caso que pareciera incluso tocar lo grotesco, sobre la problemática que implica la carencia de una base constitucional y la dependencia en la legislación secundaria. El caso en cuestión es la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2006 a la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA), que a la vez es un inmejorable ejemplo de los grandes inconvenientes de “adjetivar” a la autonomía. En esencia la reforma adiciona un segundo párrafo al artículo 1o. para establecer, de forma “incuestionable”, la autonomía presupuestal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

Cabe hacer notar que el legislador consideró necesario explicar, y no dejar lugar a dudas, que un tribunal, si bien *do-*

³² Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 5, p. 382.

³³ Gordillo, Agustín, “Si las palabras fueran energía eólica”, *Congreso Internacional de Derecho Administrativo (Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, <http://info.juridicas.unam.mx/sisjur/admvo/ponentes.htm>, DVD de Mesa 1, Contencioso administrativo.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

tado de plena autonomía para dictar sus fallos (según establecía ya el primer y único párrafo original), no necesariamente es autónomo en lo presupuestal, lo cual aunque parezca inverosímil técnicamente hablando, no resulta extraño en nuestra “normalidad jurídica”. En efecto, acostumbrados a calificar y complementar legislativamente a la autonomía con diversos adjetivos y frases explicativas, comenzando por la Constitución Política, encontramos cierta dosis de sentido común por parte del legislador cuando “refuerza” con una contundente adición esa *plena autonomía*; que en teoría al ser plena, no necesitaría ningún complemento legislativo.

El problema, además de jurídico, lógico y lingüístico, es cultural; pues sabemos que sin este tipo de reformas el presupuesto de un órgano cuya naturaleza jurídica no se ha precisado claramente, no sería respetado por el Ejecutivo antes de llegar a la Cámara de Diputados, tal y como sucedió durante décadas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), principal instancia juzgada por el TFJFA según la estadística de cada año, era precisamente quien intervenía de forma directa en la elaboración y/o modificación de su presupuesto. Parte del problema también deviene de la ambigüedad en cuanto a la naturaleza jurídica del TFJFA. La Constitución Política no lo coloca en ninguno de los tres poderes tradicionales desde su origen, con las reformas constitucionales al artículo 104-I (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967) y adición de la fracción XXIX-H (*Diario Oficial* del 10 de agosto de 1987) del 73; y se limita a facultar al Congreso de la Unión para *expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las*

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

*controversias que se susciten entre la administración pública federal (o el Distrito Federal)*³⁴ y los particulares.³⁵

En un sistema jurídico congruente no cabría otra interpretación constitucional (y racional) que separar juez y parte, y jamás concebir a dichos tribunales de lo contencioso administrativo dentro del Poder Ejecutivo; situación incompatible con una *plena autonomía para dictar sus fallos*. Aunque el TFJFA no es parte de la administración pública federal, al no estar contemplado en la LOAPF, y menos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, legalmente no pertenece al Poder Ejecutivo. Históricamente ninguna de las tres leyes orgánicas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación (TFF): 19 de enero de 1967, 2 de febrero de 1978 y 15 de enero de 1995 lo ubica dentro del Poder Ejecutivo, y se limitan a repetir la misma redacción: *El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece*.³⁶

Aunque el artículo 73 fracción XXIX-H no menciona al TFJFA con “nombre y apellido”, requisito indispensable para ser un órgano constitucional autónomo según algunos estudiosos,³⁷ pensamos que no es necesario, sin dejar de reconocer que sería lo ideal. No consideramos forzada ninguna interpretación que concluya que la UNAM actualiza el

³⁴ Se suprime en la reforma: *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993.

³⁵ SCJN, *Compila XIV*, México, SCJN, CD, 2007.

³⁶ TFJFA, *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del TFJFA*, México, 2005, p. 653.

³⁷ Opinión a la que llega Leoncio Lara Sáenz, el respetado *ombudsman* universitario, en su análisis sobre las universidades públicas previstas en el artículo 3o. constitucional, concretamente sobre la UNAM, que como tal no es mencionada en la Constitución Política. Véase *La autonomía universitaria*, cit., www.revistadelautniversidad.unam.mx/0704/pdfs/77-86.pdf

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

30. constitucional, que el TFJFA actualiza el 73 XXIX-H,³⁸ que el 26 se refiere al INEGI, y el 27 al Tribunal Superior Agrario. Si aún hay dudas al respecto, para eso está el juzgador federal y local, para suplir, interpretar y optar por el derecho antes que por la ley incompleta; sin perjuicio de insistir en la urgencia de una teoría (de preferencia congruente) de los órganos constitucionales autónomos.

Regresando a la reformada LOTFJFA arriba transcrita, nos preguntamos ¿puede el TFJFA tener *plena autonomía para dictar sus fallos* sin autonomía presupuestal?, para el sentido común no, para el legislador sí. El vocablo *pleno* implica un absoluto,³⁹ aunque en un contrasentido se quiera limitar (¿enfocar, encuadrar, graduar, nivelar?) dicha plenitud únicamente al dictado de sus fallos, cuando es precisamente esa función central del Tribunal la que más requiere de una completa (absoluta) libertad de actuación. Además, ¿no es suficiente que el artículo 17 constitucional obligue a la Federación y entidades a *establecer los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones?*

Sin embargo, contrariamente a la interpretación que nosotros encontramos más que clara, y siguiendo la inercia del Código Fiscal de la Federación de 1938,⁴⁰ única norma que

38 Cabe resaltar la existencia de ciertos matices que si bien no son más que insinuaciones débiles y carentes de base y técnica jurídica, no dejan de ser positivos en diversos sentidos, como el hecho de que el *Diario Oficial de la Federación* asigna su propia sección al TFJFA (al igual que hace con un órgano constitucional autónomo como el Tribunal Superior Agrario, por ejemplo). Sin embargo, hechos como éste proyectan más una buena intención y aparente respeto a la supuesta autonomía, que una realidad jurídica.

39 *Pleno*, na. (Del latí. *plenus*). adj. *Completo, lleno. Diccionario de la lengua española, cit.*, nota 1, p. 1212.

40 Este ordenamiento, aunque anterior a la citada reforma constitucional de 1946, es el único ordenamiento secundario que precisa la ubicación, e implícitamente la naturaleza, del Tribunal: *El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en represen-*

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

ubica al Tribunal Fiscal de la Federación dentro del Poder Ejecutivo aprovechándose de la inexistencia de una base constitucional clara sobre su autonomía presupuestal, el Poder Ejecutivo implícitamente hizo nugatoria durante décadas la supuesta *plena autonomía* del Tribunal al intervenir directamente en la elaboración de su presupuesto.

Aunado a todo lo anterior y en el mismo sentido de cuestionar la terminología utilizada por el legislador y su falta de congruencia, regresando al terreno de los OAIPIs, con respecto al IFAI, igualmente criticamos la redacción del cuarto párrafo del artículo 34 de la LFTAIPG:

Artículo 34

...El Instituto, *para efectos de sus resoluciones*, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con *plena independencia* y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

¿Para efectos distintos a sus resoluciones, sí está subordinado a otra *autoridad*? ¿Quién juzgará qué son “recursos humanos y materiales necesarios”? ¿Qué sentido tiene la aclaración entre comas: “*para efectos de sus resoluciones*”?

Con base en lo anterior, sobra decir que la verdadera autonomía es la presupuestal, o mejor dicho, que es la esencia de la autonomía de un órgano constitucional autónomo (y obviamente de cualquier otro órgano autónomo o legalmente autónomo). No obstante ello, según se explicó, la única mención constitucional expresa al respecto es sobre la

tación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa. Desde entonces se insinuaba vagamente lo que hoy se ha dado por denominar *organismo autónomo descentralizado no sectorizado*, que como hemos señalado tiene un claro ejemplo en el IFAI.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

CNDH.⁴¹ Un ejemplo del problema antes descrito lo tenemos en la materia del acceso a la información pública, según los datos recabados por el IFAI, en el presupuesto asignado en 2006 a los OAIPs,⁴² en donde vemos cómo, independientemente de la naturaleza jurídica de dichos entes, el control (legislativo o ejecutivo) de los recursos puede hacer nugatoria su independencia: Federación 0.01%, Campeche 0.03%, Chihuahua 0.03%, Coahuila 0.09%, Colima 0.10%, Distrito Federal 0.02%, Durango 0.02%, Guanajuato 0.06%, Jalisco 0.03%, Estado de México 0.02%, Michoacán 0.02%, Morelos 0.04%, Nayarit 0.07%, Nuevo León 0.03%, Puebla 0.02%, Querétaro 0.06%, Quintana Roo 0.23%, San Luis Potosí 0.05%, Sinaloa 0.06%, Yucatán 0.06%, y Zacatecas 0.04%.⁴³ Como observamos, ningún caso llega siquiera al 1%, más aún, la gran mayoría inclusive se queda en una posición centesimal.

No es casual que la SCJN incluya como uno de los primeros y totales puntos de su Propuesta de Reforma del Estado (tres de un total de 14), no sólo a la autonomía presupuestal como tal, sino más aún, la garantía presupuestal como elemento indispensable para que el Poder Judicial de la Federación goce de independencia y autonomía. Conscientes de que ello no resultaría directamente aplicable al TFJFA por no integrar Poder Judicial, consideramos que por analogía jurisdiccional es perfectamente válida la mención.

41 Artículo 102. B ... El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

42 <http://www.ifai.org.mx/>

43 Los estados omitidos aparecen bajo la leyenda “no aplica” o “sin datos”.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

7. Naturaleza de los actos de los órganos autónomos

Planteada la cuestión de la naturaleza jurídica de los entes públicos analizados, como parte del mismo tema pasamos a exponer lo que consideramos como el siguiente problema, consecuencia lógica del primero y que es la naturaleza de los actos que emiten los órganos de autoridad con alguna forma de autonomía legal.

Ha sido tal la inercia de la dominante teoría tradicional de los tres poderes únicos, que la legislación, secundada por la mayoría de la doctrina, prácticamente le ha dado la “exclusividad” de la emisión de los actos administrativos al Poder Ejecutivo. La legislación procesal administrativa en nuestro derecho positivo únicamente regula como tales a los actos que emiten las administraciones públicas. Es decir, para nuestra legislación federal (y local en el caso del Distrito Federal y diversos estados), la emisión de actos administrativos es exclusiva de la administración pública, lo cual en estricto sentido implica un impedimento para el OJCA respectivo de conocer sobre la impugnación de actos emitidos por cualquier órgano de autoridad u órgano constitucional autónomo ajeno a la administración pública.

No es casual que Elisur Arteaga Nava, en contra de la concepción tradicional y en una interpretación integral de los clásicos,⁴⁴ prefiera hablar de tres *funciones* de gobierno y no de tres *poderes*, es decir, de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y no otorgar exclusividad de ninguna de las tres al poder que preponderantemente las ejerce.⁴⁵

Ni la doctrina mexicana, ni la francesa, ni la española, resuelven el problema, pues definen al acto administrativo en función del emisor, siguiendo una teoría subjetiva: la natura-

44 Maquiavelo, Locke, Montesquieu y Loewenstein, principalmente.

45 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 25, p. 35.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

leza del acto la determina el sujeto que lo emite, por lo que sólo la administración pública puede hacerlo en cuanto a los actos administrativos. Esto explica la tendencia de nuestras leyes. Por el contrario en Argentina, Agustín Gordillo, con la visión que lo caracteriza y en la misma lógica del maestro Arteaga Nava, no limita los actos administrativos al Poder Ejecutivo. Siguiendo una teoría objetiva y precisando su naturaleza según los elementos del acto mismo, el cual podrá ser emitido por cualquier autoridad siempre y cuando reúna los requisitos mínimos; siendo el primero y más importante el ser producto del ejercicio de la función administrativa.⁴⁶ ¿Y cuál es la esencia de la función administrativa?, la existencia de una acción de ejecución (aplicación) de la ley, distinta a la legislativa y a la jurisdiccional, para satisfacer un interés público.

Podemos afirmar que los órganos constitucionales autónomos (no jurisdiccionales) emiten actos administrativos, no sólo por exclusión al no ser material o formalmente actos legislativos ni jurisdiccionales, sino además por darse en cumplimiento (aplicación o ejecución) de una norma jurídica. Lo mismo aplica para los órganos legalmente autónomos, expresa o tácitamente, es decir, ya sea que se establezca así por la propia ley, o bien, se derive de la interpretación antes expuesta dada la exclusión de dichos órganos legalmente autónomos de las leyes orgánicas de las administraciones públicas respectivas.

Aunque las facultades de los distintos OAIPs varían según las distintas leyes de transparencia en México, la mayoría de las entidades sigue el ejemplo federal y obliga directamente sólo a los poderes ejecutivos, dejando a los poderes legislativos, judiciales y a los órganos autónomos la facultad

⁴⁶ *Tratado de derecho administrativo*, 6a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, t. 3, p. I-10. <http://www.gordillo.com/Tomo3.htm>

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

de desarrollar, *bajo los mismos principios*, su propia normatividad.

De acuerdo con el esquema procesal administrativo seguido en nuestro país desde hace ya varias décadas, en contra de los actos administrativos existe en primera instancia el recurso ordinario en *sede administrativa*, del que conoce la propia dependencia emisora, generalmente mediante el superior jerárquico de la unidad que emitió el acto impugnado. Afortunadamente en materia de información pública el modelo evoluciona y, como se indicó anteriormente, presenta variantes al respecto, pues será el OAIP quien conozca del recurso; y aún en los casos en que dicho órgano pertenezca al poder que emita el acto impugnado (generalmente al Ejecutivo), ya no será el superior jerárquico quien lo haga. Sobra decir que esto implica un avance significativo que realmente se perfecciona cuando el OAIP es autónomo.

Es así que el acto administrativo que viole el derecho de acceso a la información pública, podrá ser impugnado mediante el procedimiento ordinario que establezcan las respectivas leyes de transparencia. En contra de la resolución que recaiga a dicho procedimiento, se podrá agotar la instancia jurisdiccional o contenciosa en materia administrativa, y cabe recordar que, en algunos casos como el Distrito Federal, el recurso ordinario es optativo, ya que el afectado puede acudir directamente al órgano jurisdiccional sin tener que agotar el procedimiento ante la autoridad emisora.

Aunque pareciera que por la naturaleza y espíritu del sistema jurisdiccional administrativo, en principio no deberían existir dudas sobre la competencia de los OJCA's para conocer sobre la validez de los actos administrativos que impliquen una resolución definitiva del OAIP en cuestión, no todas las leyes de acceso a la información, ni su base constitucional local y demás legislación complementaria, son

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

claras sobre esta cuestión, y han provocado confusión e indefensión.

Aquí es donde entran los principios generales del derecho y los principios de interpretación del derecho público, más concretamente administrativo, tanto en su parte sustantiva como adjetiva. A pesar de que el esquema tradicional está diseñado para que los contenciosos conozcan exclusivamente de actos emitidos por la administración pública, la necesidad de que los órganos autónomos (en nuestro caso OAIPs) tengan un control institucional y de que se cumpla con el principio constitucional de impartición de justicia, es mayor a las imprevisiones legales, y se está abriendo paso, según mencionamos e ilustraremos más adelante con el caso de Sinaloa.

Desde la expedición de la LFTAIPG,⁴⁷ que fue la segunda en el país,⁴⁸ se creó confusión en cuanto al órgano competente para conocer sobre las impugnaciones a una resolución del IFAI; ya que en su artículo 59 se lee: *Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.*

El vocablo “*podrán*”, que gramatical y jurídicamente establece la opción de elegir, innegablemente produce confusión pues al ser el IFAI parte de la administración pública, sus resoluciones son actos administrativos, y el órgano competente para conocer sobre su validez es el TFJFA, que no forma parte del Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto, al señalar “*podrán*”, palabra que implica posibilidad, no obligatoriedad, la ley pareciera ofrecer la opción de acudir ya sea al TFJFA o al Juzgado de Distrito en materia administrativa en turno.

⁴⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2002 <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

⁴⁸ Precedida por Sinaloa (véase cap. I).

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

Otra posible interpretación del precepto transcrito, si bien un tanto paternalista, es que el legislador haya utilizado el vocablo *podrán*, para indicar que es decisión del particular impugnar o no, es decir, hacer algo o no hacer nada; aunque si decide impugnar tendrá que ser siempre ante el Poder Judicial de la Federación, lo que implica sólo una vía, el amparo indirecto ante juzgado de distrito. Esta interpretación es la menos técnica aunque no por ello improbable. De ser ésta la intención, surgen varias interrogantes: ¿cualquier ley puede desaplicar la legislación contencioso administrativa? ¿Cada ley va a precisar cuándo se trata de un acto administrativo impugnado vía juicio de nulidad o vía amparo? ¿Es inevitable acentuar la *confrontación* entre tribunales contenciosos y juzgados de distrito en materia administrativa? ¿Es conveniente aumentar la carga de trabajo de los juzgados que conocen de amparo?

No es la primera vez que se plantea el problema, pues en la tesis 2a./J. 139/99⁴⁹ la SCJN interpreta “judicial” como instancia jurisdiccional, concretamente el TFJFA; pero sobre todo aclara que no cualquier ley puede modificar la forma y casos de impugnación tratándose de medios de control constitucional, léase en este caso juicio de amparo, lo cual queda reservado exclusivamente a la ley reglamentaria de la materia, es decir, a la Ley de Amparo. Este criterio no es casual ni excepcional, pues se reitera en otras tesis aisladas, como la II.A.81 A:⁵⁰ RESOLUCIONES DE LA PROCURA-

49 Revisión en sede administrativa. El artículo 83 de la Ley Federal de procedimiento administrativo establece la opción de impugnar los actos que se rigen por tal ordenamiento a través de ese recurso o mediante el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tesis 2a./J. 139/99, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 61.

50 Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Tesis II.A.81, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, octubre de 1999, p. 1342. Amparo en revisión 532/98. Julio César Escamilla Velázquez y/o Víctor José Nava Salgado. 13 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Baraibar Constantino. Secretaria: Sara Olimpia Reyes García.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

DURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD Y NO EL DE AMPARO.

Como se podía prever, la interpretación de las salas regionales (metropolitanas) del TFJFA sobre la LFTAIPG no ha sido uniforme. Por un lado, se ha desechado la vía del juicio de nulidad por improcedente al considerar que la única instancia competente para conocer de ella es el Poder Judicial de la Federación;⁵¹ por el otro, se admitió, aunque después la propia sala revocó en el recurso,⁵² para que (en 2007) la Sala Superior del TFJFA atrajera por primera vez, ya que el IFAI acudió al recurso de revisión por considerar incompetente al Tribunal,⁵³ quien finalmente reconoció competencia para conocer de impugnaciones a las resoluciones del IFAI.

Asimismo, durante 2007 se suman las ejecutorias aisladas I.13.A.142 A. y I.6o.A.49 A., del Décimo Tercer y del Sexto Tribunal Colegiado de Circuito respectivamente, en Materia Administrativa del Primer Circuito:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES RECAÍDAS AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS

51 Actora: SRE Exp. 23328/05-17-11-9.

52 TFJFA. Séptima Sala Regional Metropolitana. Exps. 36069/05-17-07-4 y 20210/05-17-07-5.

53 *Idem*, exp. 20210/05-17-07-5. Sentencia del 21 de enero de 2008, exp. 22798/06-17-06-4/1323/07-PL-07-04, Actor SRE vs. IFAI.

54 Tesis: I.13o.A.142 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 3349. Ponente: Rolando González Licona, Ana Luisa Muñoz Rojas, *Gas Natural México*, Sociedad Anónima de Capital Variable, 29 de junio de 2007, unanimidad de votos.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

EN ESE RECURSO, COMPETE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.⁵⁵

8. Casos concretos

Por último, y con base en lo expuesto, queremos ejemplificar con cuatro casos que concentran varios de los temas tratados: los de Sinaloa y Estado de México, por un lado, y el Distrito Federal y Baja California, por otro.

A. Sinaloa y Estado de México

En el caso Sinaloa, cuyo artículo 56 establece:

Para las entidades públicas las resoluciones de la Comisión serán definitivas. La persona agraviada tendrá en todo tiempo el derecho para acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer valer lo que a su derecho corresponda.

En nuestra opinión no existe duda sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa como “órgano jurisdiccional” competente; especialmente en esta entidad federativa donde su Constitución (CPES) contundentemente establece:

Artículo 109 bis. Se instituye la jurisdicción administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad y, en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del estado o de los municipios para lo cual podrán crearse tribunales administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos establecién-

55 Tesis: I.6o.A.49 A Registro, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, noviembre de 2007, p. 757. Ponente Rubén Pedrero Rodríguez, Irene Núñez Ortega, amparo directo 78/2007, Alestra, S. de R. L. de C. V., 30 de mayo de 2007, núm. 170912, unanimidad de votos.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

dose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.

Lo anterior sin perjuicio de plantear un inconveniente que válida y claramente describe nuestra brillante colega, la magistrada en retiro ex presidenta del Tribunal Contencioso Administrativo de Sinaloa, Gabriela Chaín Castro:

...no resulta fácil para el contencioso administrativo del estado de Sinaloa asumir la competencia, pues de acuerdo al diseño institucional que ésta establece, se estaría en presencia de someter a la potestad jurisdiccional a la Comisión de Acceso a la Información Pública que, en esta materia, juzga los actos del mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo cual nos coloca en la posición de controlar al controlador.⁵⁶

Sin embargo, mientras la legislación antes descrita no sea modificada en el mismo sentido, en Sinaloa el órgano competente es el Tribunal Contencioso Administrativo, criterio compartido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito con sede en Culiacán, que ordenó al Juzgado Cuarto de Distrito conocer y pronunciarse sobre el asunto en cuestión, ya que este último originalmente había desechado por incompetencia.

En franca consolidación del Tribunal Contencioso Administrativo local y como ejemplo de modernidad para todo el sistema contencioso del país, el Congreso de dicha entidad expidió la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (LASES),⁵⁷ que en congruencia con la competencia objetiva

⁵⁶ “El Contencioso Administrativo en el Estado de Sinaloa”, ponencia presentada por la autora dentro del Congreso Internacional de Derecho Administrativo, celebrado del 6 al 9 de junio de 2006, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Distrito Federal. <http://info.juridicas.unam.mx/sisjur/admvo/programa.htm>

⁵⁷ Decreto 119 publicado en órgano oficial *El Estado de Sinaloa*, núm. 049, el 23 de abril de 2008. Sin perjuicio de mencionar que esta Ley se emite en concor-

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

que le otorga la Constitución local y la LJAES al propio Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa para conocer de actos *de naturaleza administrativa emitidos por las autoridades del estado o de los municipios*. A su vez lo faculta para conocer de las resoluciones que emita dicha Auditoría Superior (artículos 109-bis de la CPES y 97 de LASES) que, sobra decirlo, pertenece al Poder Legislativo local, pero emite actos materialmente administrativos.⁵⁸ Aquí no podemos dejar de mencionar que habría que salvar una posible contradicción con la fracción V del artículo 116 constitucional; que limita la competencia de los OJCA a dirimir controversias entre particulares y administración pública estatal.

Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, cabe aclarar que estamos de acuerdo con Gabriela Chaín en el sentido de que lo ideal es evitar cualquier contravención al principio de objetividad de todo juzgador, lo que innegablemente puede presentarse en Sinaloa, según lo reconoce el propio juez de distrito en su sentencia; es decir, el caso en el que el Tribunal Contencioso Administrativo se constituya como juez y parte. Sin embargo, lejos de tomar esto como un argumento para quitarle totalmente la competencia al Tribunal Contencioso Administrativo, consideramos que la solución al problema surgido en Sinaloa la ofrecen esquemas como el de la LTAIPEM, al limitar la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo únicamente a conocer de impugnacio-

dancia con la reciente reforma al artículo 116 constitucional, inclusive antes de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008.

⁵⁸ Situación que sólo se repite en Michoacán, a nivel de su Constitución local inclusive: Artículo 95. El Tribunal de Justicia Administrativa... Tendrá competencia para dirimir, resolviendo en forma definitiva, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal del Poder Ejecutivo, de la Auditoría Superior de Michoacán, de los ayuntamientos, de los organismos autónomos, de las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales. La ley determinará las atribuciones y procedimientos al tenor de la presente Constitución...

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

nes contra la administración pública, en sus artículos 60, 71 y 78. Es decir, el TCAEM conoce de las resoluciones del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM) derivadas únicamente de negativas de acceso por parte la administración pública local y organismos auxiliares, excluyendo a los demás poderes y órganos autónomos. Con esto se deduce claramente que contra las demás resoluciones procede el amparo indirecto; pues con la apropiada técnica jurídica y contrariamente a la errónea fórmula utilizada a nivel federal por la LFTAIPG,⁵⁹ el citado artículo 78 se limita a establecer que “las resoluciones que dicten los demás sujetos obligados, en materia del recurso de revisión, no admitirán medio de defensa ordinario alguno”.

Paradójicamente el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México pertenece al Poder Ejecutivo, según precisamos, por lo que su diseño, si bien es modelo a seguir en un escenario ideal con un OJCA autónomo, en su propio ámbito es sujeto, por lo menos formalmente, a la crítica de Gabriela Chaín. Es decir, como parte del Poder Ejecutivo local el TCAEM podría conocer en juicio de nulidad de la impugnación de una resolución del ITAIPEM derivada de la impugnación de un acto del propio TCAEM en materia de transparencia; situación que hasta el 24 de julio de 2008, en que vía reforma constitucional se da autonomía al ITAIPEM, lo colocaba parcialmente como juez y parte, y decimos parcialmente pues si bien el TCAEM no se identifica plenamente como parte de la administración pública en su sentido tradicional, sigue inmerso dentro del Poder Ejecutivo local. Ahora el problema es si el TCAEM, que no es órgano constitucional autónomo, puede juzgar al ITAIPEM que sí lo es.

⁵⁹ Artículo 59. Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

Sirva este caso como un claro ejemplo de lo trascendente que es para los OJCA's ser independientes del Ejecutivo y de cualquier otro poder u órgano de autoridad.

B. Distrito Federal

La LTAIPDF,⁶⁰ que en su artículo 88 dice:

Las resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los entes públicos y los particulares. Los particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. La resolución que emita el Instituto deberá señalar la instancia a la que podrá acudir el inconforme en defensa de sus derechos.⁶¹

En forma similar con Sinaloa y en congruencia con lo antes expuesto, parecería que el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) *deberá señalar* que el órgano competente para conocer de la legalidad de la resolución que emita es el TCADF. Aunque de hecho ha interpretado lo contrario, según se desprende de sus resoluciones⁶² en las que remite al juzgado de distrito en materia administrativa en turno, es decir, al amparo indirecto. Los juzgados de distrito sí están conociendo de las impugnaciones recibidas según la relación de Juicios de Amparo 2006 del propio InfoDF.⁶³ Cabe precisar dos

⁶⁰ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 8 de mayo de 2003, (última reforma *GODF* del 29 de mayo de 2006), <http://www.consi.org.mx/legislacion-legis2.htm>

⁶¹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 28 de marzo de 2008.

⁶² Resolución del 5 de junio de 2006 que recayó al Recurso de Revisión Expediente RR.025/2006; en su punto resolutivo "QUINTO. En cumplimiento a lo previsto en el artículo 74 párrafo segundo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se informa al recurrente que puede acudir ante la autoridad jurisdiccional federal competente en defensa de sus derechos". <http://www.consi.org.mx/obligtransp-resoluciones.htm>

⁶³ <http://www.infodf.org.mx/index1.php>

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

cuestiones: la primera, que no hay identidad de supuestos entre el Distrito Federal y Sinaloa, pues a diferencia de esta última entidad, el marco jurídico de la entidad capital en la materia, compuesto por el artículo 122 constitucional, el Estatuto de Gobierno y la Ley del TCADF, limitan la competencia de este último a los actos de la administración pública, y no lo abre a todas las *autoridades* de la entidad, como en el caso de Sinaloa. La segunda, que el InfoDF como órgano autónomo que es, si bien no forma parte de la administración pública del DF, tampoco es un órgano constitucional autónomo, situación que puede llevar a cualquier juzgado federal a considerar los argumentos del Juzgado Cuarto de Distrito de Sinaloa. Sin embargo, dado el sistema de impugnación optativa (artículo 29 LTCADF) antes expuesto en este trabajo, mediante el cual la actora puede acudir directamente al juicio contencioso; paradójicamente dicho TCADF sí es competente para conocer de una negativa de información de las oficinas de información pública (artículo 58, LTAIPDF) de los sujetos obligados que sean parte de la administración pública de dicha entidad capital. Es decir, tiene *competencia originaria* en materia de transparencia.

Como se adelantó en líneas anteriores, un caso diferente lo presenta la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California (LAIPEBC),⁶⁴ en donde el OAIP creado no es autoridad con facultades resolutorias, sino un órgano ciudadano más bien promotor y supervisor que juzgador; por lo cual la Ley deja la vía directa para impugnar los actos provenientes de la administración pública estatal y

64 Publicada en el *Periódico Oficial*, núm. 36, 12 de agosto de 2005, t. CXII.

RUBÉN MINUTTI ZANATTA

municipal, en su calidad de sujetos obligados,⁶⁵ ante el Tribunal Contencioso Administrativo local.⁶⁶

Para cerrar este apartado final planteamos algunos cuestionamientos: ¿Por qué tratar estos temas? ¿Por qué la importancia de resaltar la vinculación entre transparencia y justicia administrativa? ¿Por qué la trascendencia de reconocer y propugnar por la competencia de los OJCA para conocer sobre transparencia? ¿Por qué atraer más trabajo al contencioso? ¿Es válido y fundado el temor de dejar a los órganos jurisdiccionales locales la última palabra? ¿Debe seguir el Poder Judicial de la Federación detentando la última palabra? ¿Cómo combinar los largos plazos en el proceso contencioso con la urgencia que implica la caducidad de cierta información ante un retraso excesivo? ¿Juicios sumarios especiales en lo contencioso para casos de transparencia? ¿Cómo combinar un sano equilibrio entre justicia contenciosa y amparo sin menguar a la primera ni desvirtuar (y sobrecargar) al segundo?

9. Conclusiones

1. Para la materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere tanto de órganos garantes como de tribunales con especialización, en ambos casos con autonomía constitucional.
2. Los tribunales que posean competencia y especialización en materia administrativa pueden y deben cono-

⁶⁵ Artículo 3o. (LAIPEBC). Los sujetos obligados de esta Ley son: II. Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, a que hace mención la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, y IV. Los ayuntamientos y órganos de la administración pública centralizada, desconcentrada y paramunicipal de los poderes públicos municipales.

⁶⁶ Cabe mencionar que ya existe en este órgano jurisdiccional precedente al respecto: Recurso de revisión en el expediente 37/2006, Sala Superior, Sentencia del 22 de mayo de 2006.

NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA DE LOS ENTES

cer de las resoluciones de los órganos garantes, que por su naturaleza material emiten actos administrativos.

3. El artículo 6o. resulta insuficiente para garantizar dicha autonomía y por tanto garantizar el derecho de acceso a la información pública.
4. Se requiere establecer claramente a nivel de la Constitución general la naturaleza y autonomía de los órganos garantes de la información pública y por ende el recurso o vía de impugnación en contra de sus resoluciones.
5. La autonomía constitucional debe colocar a los órganos garantes por encima de cualquier sujeto obligado en materia de transparencia, público y privado.
6. Los tribunales competentes para conocer de las resoluciones de los órganos garantes deben gozar del máximo nivel jurisdiccional, con las excepciones constitucionales de jerarquía, principalmente respecto de la SCJN.
7. Nuestro sistema jurídico debe delimitar las competencias en materia de transparencia entre el Poder Judicial federal y el fuero contencioso administrativo.