

El Poder Judicial federal y la transparencia. Crónica de un derecho en construcción

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN
Ricardo SALGADO PERRILLIAT

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las obligaciones de transparencia en los poderes judiciales del país.* III. *Las resoluciones del Poder Judicial federal en materia de transparencia y acceso a la información.* IV. *Reflexiones finales.*

I. Introducción

La transparencia judicial es aún un expediente abierto. Ciertamente, existen avances importantes. Hace diez años los reporteros que buscaban conocer las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran literalmente perseguidos cuando se les ubicaba en los pasillos de ese alto tribunal. Hoy, cualquier ciudadano puede seguir en vivo las discusiones del Pleno de la Corte por televisión o Internet.¹ El Poder Judicial de la Federación es hoy una institución mucho más transparente de lo que era hace apenas unos años, cuando el sigilo y el secreto parecían valores inherentes a las tareas jurisdiccionales.² Su ejemplo ha contribuido, además, a sentar los

¹ Así lo relata el periodista Carlos Avilés en “Contrastes de la transparencia”, *El Universal*, jueves 13 de octubre de 2005, sección “Nación”, p. 16.

² La ministra Olga Sánchez Cordero con ocasión del seminario “Acceso a la información en el Poder Judicial” celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 5 de diciembre de 2002 dijo al respecto: “La información generada en el Poder Judicial de la Federación durante mucho tiempo se caracterizó por un hermetismo casi sepulcral. Afortunadamente esta situación ha desaparecido para siempre. Hoy vivimos tiempos nuevos; pero precisamente por ello debemos encontrar nuevos caminos de in-

criterios de transparencia para el resto de los poderes judiciales del país. Hoy se admite generalmente que la transparencia favorece la consolidación de la independencia judicial y una mejor impartición de justicia.

No obstante lo anterior, un pasaje extremadamente rápido de la opacidad a la transparencia puede ocultar algunos de los dilemas más importantes que esta política plantea para la función jurisdiccional. En el peor de los casos puede llevar a un ejercicio superficial, cuyo brillo dure poco y deje después sólo visos de simulación y desencanto. Por ello nos parece indispensable avanzar en una discusión necesaria, apenas esbozada, sobre el significado, las implicaciones y los problemas que suponen la transparencia y el acceso a la información para los poderes judiciales del país.

La transparencia, contrariamente a lo que suele pensarse, es un concepto complejo, de dimensiones múltiples y con amplias implicaciones institucionales, políticas y jurídicas, sobre las cuales conviene meditar. Este artículo busca aportar a esta reflexión, pero antes de entrar en materia consideramos necesario hacer algunas consideraciones previas de carácter general.

La primera se refiere al marco legal. Poco se ha reflexionado sobre el hecho que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI) fue la primera ley en el mundo con un ámbito de aplicación tan extenso. En efecto, la mayor parte de las leyes de acceso a la información limitan su aplicación a la administración pública.³ En nuestro país el Congreso determinó extender su ámbito de aplicación a todos los poderes federales, incluso el Poder Judicial. Esto implicaba problemas de diseño importantes, pues resulta obvio que tanto la estructura organizacional como el tipo de información que administra el Poder Judicial es peculiar y presenta diferencias respecto de los demás poderes. Este problema se “resolvió” de manera pragmática en

teracción con la sociedad”, citado en Concha, Hugo A., “El acceso a la información en los poderes judiciales en México”, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, por Concha, Hugo A. et al. (eds.), México, UNAM-USAID, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 172 y 173.

³ Para una panorámica de las leyes de acceso a la información en el mundo véase Ackerman, John M. y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005; Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, Privacy International, 2005, disponible en www.privacyinternational.org.

la LAI mediante un diseño institucional y de procedimiento muy detallado para el Ejecutivo y uno meramente indicativo para el resto de los sujetos obligados, incluyendo al Poder Judicial,⁴ a quienes el artículo 61 de la LAI otorgó cierta flexibilidad para adecuarlo, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales específicos, siempre y cuando éstos respetaran algunos principios y plazos detallados en el propio artículo.⁵

Lo anterior planteó problemas inéditos cuando se intentó implementar los principios contenidos en la ley a la organización e información judiciales, claramente diferente de aquéllas para las que fue originalmente concebida. No es por ello sorprendente que, ante la novedad del asunto, los primeros instrumentos reglamentarios hayan sido vacilantes y por ello objeto de críticas importantes, algunas creemos justificadas.⁶ Lo relevante fue la capacidad institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de reaccionar y corregir, mediante la expedición de un nuevo instrumento que corrigió los errores del primero e intentó ir más lejos.⁷ Dicho de otra

⁴ Véase López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, cit., nota 2, pp. 7 y ss.

⁵ Las disposiciones relevantes establecidas en la LAI son las siguientes: I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7o.; II. Las unidades de enlace o sus equivalentes; III. El Comité de información o su equivalente; IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial; V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del artículo 60; VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y VII. Una instancia interna responsable de aplicar la ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar cumplimiento a la LAI, expidió el acuerdo 09/2003 del 27 de mayo de 2003 y, con el fin de pormenorizar lo dispuesto en éste, su comisión para la transparencia y acceso a la información expidió el 2 de junio del mismo año los “lineamientos de la comisión de transparencia y acceso a la información pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a la organización, catalogación, clasificación y conservación de la documentación de este alto tribunal”; posteriormente, la Suprema Corte modificó el mencionado acuerdo general 9/2003, mediante el diverso 13/2003, del 2 de diciembre de 2003. Este acuerdo fue severamente criticado por extender el periodo de reserva de los expedientes en materia familiar y penal a 36 años. Respecto de las críticas véase, por ejemplo, Concha, Hugo A. et al. (eds.), *op. cit.*, nota 2, pp. 177 y 178; y Carbonell, Miguel, “Las resistencias a la transparencia establecidas en las normas jurídicas”, en Islas, Jorge (coord.), *La transparencia en la impartición de la justicia: retos y oportunidades*, México, UNAM, 2004, pp. 171-178.

⁷ Estos acuerdos fueron parcialmente derogados por el nuevo Reglamento de la Su-

manera, la ley obligó a una reflexión de amplio aliento sobre el significado y alcance de la transparencia en el ámbito judicial.

Esta reflexión se ha iniciado ya por diferentes vías. Una de ellas al interior del propio Poder Judicial a través del diseño de sus reglamentos y acuerdos.⁸ Otra vertiente son los trabajos que algunos académicos y jueces han comenzado a desarrollar en la materia.⁹ Una tercera, muy enriquecedora, es la que resultó del foro de Transparencia y Comunicación en el marco de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia del Estado Mexicano, y cuyo resultado puede consultarse en la propia página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁰ De las conclusiones de este foro se derivaron algunas acciones concretas, muy notablemente la transmisión por televisión de las sesiones del Pleno de la Suprema Corte, así como la publicación inmediata en Internet de las versiones estenográficas de las mismas. La última vía es la que se deriva de las resoluciones del Poder Judicial federal, tanto de las sentencias de los amparos que se han presentado como resultado de la aplicación de la LAI, como de las resoluciones de las Comisiones para la Transparencia y Acceso a la Información de la propia Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal.

Estamos así al inicio de un camino aún largo, el cual se antoja complejo y con dilemas importantes. Quien crea que la transparencia judicial se limita a proporcionar información sobre la gestión administrativa de los tribunales y que el acceso a la información es simplemente la publicidad

prema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 30 de marzo de 2004.

⁸ Vale la pena una lectura cuidadosa tanto de la exposición de motivos del reglamento de transparencia de la Corte como de los informes anuales de la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ambos consultables en la página de la SJCN (www.scjn.gob.mx). La propia Corte ha organizado diversos seminarios en la materia en lo que el tema ha sido objeto de amplia discusión.

⁹ Véase, entre otros, Concha, H. *et al.* (eds.), *op. cit.*, nota 2, pp. 157-207; así como los diversos trabajos compilados en Islas, Jorge (coord.), *La transparencia en la impartición de la justicia: retos y oportunidades*, *cit.*, nota 6; Caballero, Gregorio *et al.* (eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; y los publicados en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre de 2003.

¹⁰ Disponibles en <http://www.scjn.gob.mx/ReformaJudicial/index.asp>.

y acceso a las decisiones judiciales, está en un grave error. Se trata de una cuestión de mucha mayor envergadura que tiene que ver con la rendición de cuentas de los órganos jurisdiccionales¹¹ y el fortalecimiento de su legitimidad.¹²

Este artículo reflexiona sobre algunas dimensiones de la transparencia judicial. El primer aspecto se refiere al cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los poderes judiciales del país. El segundo aspecto incluye la exposición de algunos de los criterios de interpretación de la ley realizados por los tribunales federales y por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Concluiremos con algunas reflexiones finales.

II. Las obligaciones de transparencia en los Poderes Judiciales del país

Uno de los aspectos más novedosos de la LAI fue la inclusión de la obligación de los sujetos obligados de hacer público en Internet un conjunto de información relacionada con los indicadores de gestión más relevantes (e.g. salarios, programas, presupuestos, contrataciones, etcétera). Ciertamente, estos indicadores están más vinculados a la actividad administrativa que a la jurisdiccional, cuestión que se explica por el diseño de la LAI. Quizá el único aspecto particular a la función jurisdiccional se encuentra en el artículo 8o. de la LAI, que establece la obligación del Poder Judicial de la Federación de hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutorias, siempre y cuando las partes no se opongan a dicha publicación. Aun así, la fracción XVII del artículo 7o. de la LAI deja un amplio margen de maniobra a los sujetos obligados al establecer

¹¹ El ministro Juan Silva Meza, en ocasión de la aprobación del Reglamento de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, sostuvo que transparentar al máximo las acciones del Poder Judicial obliga a los juzgadores a mejorar la calidad de sus sentencias, porque van a estar bajo la revisión de la comunidad jurídica y de la sociedad en general. Véase Avilés, Carlos, *op. cit.*, nota 1.

¹² El magistrado Jean Claude Tron Petit ha dicho, por ejemplo, “la transparencia judicial no son sólo prescripciones, sino la comunicación clara, eficaz, entendible y sin opacidad de las razones que imperaron para decidir”. Véase “Diafanidad u opacidad”, *El Universal*, 13 de octubre de 2005, Sección Nación, p. 16.

que éstos podrán publicar “cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante...”. Por su parte, las diferentes leyes de transparencia y acceso a la información de las entidades federativas retomaron el modelo federal y establecieron para los diferentes sujetos obligados, que incluyen siempre a los poderes judiciales estatales, las mismas o similares obligaciones de información.¹³

En esta materia cabe hacerse dos preguntas. Qué tan bien se están cumpliendo estas obligaciones, como un indicador general de la cultura de la transparencia judicial en el país, y qué tanto se ha profundizado en la generación de información específica respecto a la actividad jurisdiccional.

Respecto a la primera cuestión existe una medición que nos parece relevante y que se realizó en mayo y junio de 2005 por el Observatorio Ciudadano de la Transparencia, en el contexto de una medición general de la transparencia para todos los poderes gubernamentales en el conjunto del país. Para realizarla se tomaron cuatro indicadores comunes a todos los poderes (directorio de servidores públicos, remuneraciones, presupuestos y contratos) y dos específicos para los poderes judiciales (informes de los presidentes de los tribunales y publicación de sentencias). Estos indicadores se aplicaron para observar las páginas de Internet de todos los poderes judiciales del país, independientemente de que existiera una ley de transparencia en el Estado en particular. Los resultados, si bien deben tomarse con precaución pues las páginas de Internet son muy dinámicas y en todo caso muestran el estado de la cuestión en las fechas en las que se realizaron las observaciones, muestran conclusiones que no son demasiado alentadoras. El promedio de los poderes judiciales en el país fue de 42 puntos sobre 100 —es decir, una calificación reprobatoria— y con excepción del Poder Judicial federal (100), y los de los estados de Querétaro (100), Yucatán (91.6) y Oaxaca (8.3), los demás están por debajo de 7.¹⁴ Esto quiere decir simplemente que ni el diseño normativo

¹³ Para un estudio comparativo de las leyes estatales véase Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), *Estudio comparado de las Leyes de Acceso a la Información* (actualizado a diciembre de 2005), disponible en <http://www.ifai.org.mx/test/eym/edos.htm>.

¹⁴ Los resultados y metodología del estudio pueden consultarse en www.observatorio-transparencia.org.mx. Una síntesis de ellos se publicó en la revista *Política Digital*, num. 26, octubre-noviembre de 2005, pp. 24-30.

ni la práctica institucional en materia de esta cuestión han arraigado a nivel nacional y que se requiere un esfuerzo adicional del conjunto de los poderes judiciales para lograr un consenso sobre cuáles deben ser las mejores prácticas en la materia que aseguren un nivel adecuado de transparencia.

Una mirada más profunda a las páginas del Poder Judicial federal deja ver algunos aspectos que ameritan una reflexión más detallada. Para ello aplicamos la metodología desarrollada por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para evaluar las páginas de Internet de los sujetos obligados, realizando desde luego las adaptaciones necesarias respecto del Poder Judicial federal.¹⁵ El resultado fue el siguiente: la Suprema Corte de Justicia obtuvo una calificación de 8, pero las páginas del Consejo de la Judicatura Federal y del Tribunal Federal Electoral apenas alcanzaron una nota de 6. Esto quiere decir que, calificadas con mayor rigor, la información que publican en sus páginas de Internet los diferentes órganos del Poder Judicial federal es apenas suficiente, y que por lo tanto existe margen para mejorarlas sustantivamente.

Respecto de la especificidad de la información judicial, encontramos que aunque se han hecho algunos esfuerzos para proporcionar información específica, en particular en las páginas de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal,¹⁶ estamos aún lejos de encontrar información que permita evaluar de manera más detallada y sistemática la actividad judicial. Por ejemplo, en ningún caso encontramos indicadores de gestión judicial, estadísticas sobre la actividad jurisdiccional, esfuerzos sistemáticos por informar, en un lenguaje ciudadano, los debates judiciales y la importancia de las resoluciones, etcétera. Si esto sucede a nivel federal, a nivel local el asunto es aun más crítico pues apenas existe información básica y no hay una reflexión sistemática sobre qué información y cómo debe presentarse para mejorar de manera significativa la transparencia judicial.

¹⁵ La metodología del IFAI se encuentra detallada en el documento *Criterios de verificación y evaluación de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* disponible en <http://www.ifai.org.mx/estudios/estudios.htm>.

¹⁶ En concreto, en la página de la Suprema Corte, además de la información especificada en la LAI, se publica, por ejemplo, información sobre asuntos relevantes, fideicomisos, información otorgada a particulares, resoluciones, actas e informes de la Comisión de Transparencia de Acceso a la Información y solicitudes de acceso.

Todas estas cuestiones obligan a una reflexión más cuidadosa sobre el significado de la transparencia judicial y a la necesidad de profundizar en las implicaciones de este concepto, no sólo desde la perspectiva normativa, sino también institucional. En otras palabras, a una reflexión a profundidad sobre el manejo, conservación, producción y gestión de la información en el entorno específico de la actividad jurisdiccional, tanto al interior como al exterior de los poderes judiciales.¹⁷ Sólo esta reflexión, convertida en convicción y una nueva cultura, permitirá endogenizar la transparencia y el acceso a la información en la organización judicial.

III. Las resoluciones del Poder Judicial federal en materia de transparencia y acceso a la información

El Poder Judicial federal juega un doble papel en materia de transparencia y acceso a la información. Por un lado, es un sujeto obligado por la LAI, y por ello ha desarrollado sus instrumentos normativos e institucionales para dar cumplimiento a sus disposiciones. Por otro lado, es el intérprete último de las disposiciones de la LAI y el garante de su cumplimiento. Consideraremos en seguida este último aspecto.

En diversos foros públicos se ha insistido con frecuencia en la necesidad de otorgarle al IFAI el carácter de un órgano constitucional autónomo. Esta idea, aunque entendible, requiere una reflexión cuidadosa, al menos desde dos puntos de vista. El primero, que si para cada problema de este país seguimos otorgando autonomías constitucionales, no estamos abonando al fortalecimiento de los poderes establecidos y sí contribuyendo a una fragmentación indebida en la conducción y coordinación de las políticas públicas y de las responsabilidades inherentes a ellas. El segundo, que el órgano “independiente” y “autónomo” necesario para garantizar el cumplimiento de la LAI ya existe, y se llama Poder Judicial de la

¹⁷ El ministro José Ramón Cossío ha dicho por ejemplo que una de las tareas pendientes de la Suprema Corte es generalizar el uso del formato simplificado de sentencias, que las líneas argumentales de las resoluciones sean claras, que los proyectos de resolución deberían publicarse y que deberían multiplicarse las publicaciones de los actores sociales en las que se analicen las sentencias a partir de sus méritos jurídicos, argumentativos o de su impacto en las políticas públicas. Véase Cossío, José Ramón, “Un año de apertura”, *El Universal*, 13 de octubre de 2005, Sección Nación, p. 16.

Federación. Tanto por diseño constitucional como por vocación, el Poder Judicial tiene como responsabilidad última garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto no puede ser de otra forma.

La creación de un órgano con autonomía constitucional en materia de acceso a la información plantea problemas de muy difícil solución en su potencial relación con el Poder Judicial federal, al menos en dos niveles. El primero de ellos es si las resoluciones de ese órgano podrían tener carácter vinculatorio respecto al Poder Judicial federal. El segundo, más delicado, es si esas mismas resoluciones podrían quedar fuera del control de constitucionalidad que, por diseño constitucional, corresponde en última instancia al Poder Judicial federal. Creemos que la respuesta en ambos casos es negativa, y que por ello, insistimos, corresponde a los tribunales realizar la interpretación de última instancia de la LAI.

Desde esta perspectiva nos parece particularmente relevante el estudio de la interpretación que ha venido ya realizando el Poder Judicial federal de la LAI. Esta interpretación se ha realizado en dos instancias. La primera corresponde al ámbito interno del Poder Judicial y se ha realizado a través de las diferentes resoluciones y criterios de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que está integrada por tres ministros.¹⁸ Estas resoluciones, si bien poco numerosas, integran ya un *corpus* que permite delinear algunos criterios de interpretación y que si bien no constituyen precedente ni obligan a terceros, bien pueden considerarse criterios sugerentes de la manera en que algunos de los ministros de la Suprema Corte interpretan la ley. La segunda instancia de interpretación la constituyen las diversas sentencias de los órganos jurisdiccionales en los asuntos que en materia de aplicación de la LAI han sido sometidos a su jurisdicción. La tarea de interpretación, debe reconocerse, no es ni será sencilla, pues en muchos casos implica una ponderación muy delicada de los intereses en juego, y que con frecuencia implican una potencial colisión de derechos e intereses legítimos. Sobre las decisiones de estas dos instancias abundaremos a continuación.

¹⁸ En concreto, se trata de los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (presidente), Genaro Góngora Pimentel y Sergio Armando Valls Hernández.

1. *La interpretación de la LAI por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

De acuerdo con la información de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la Comisión) ha expedido 22 criterios entre 2003 y 2005 derivados de 8 recursos de revisión.¹⁹ Estos criterios, es menester insistir en ello, no constituyen precedentes y sólo tienen efectos internos en la propia Suprema Corte. Sin embargo, el hecho que su resolución haya implicado la deliberación y decisión de los tres ministros que integran la Comisión, permite suponer que son indicadores significativos —aunque no definitivos— de la interpretación que haría la Suprema Corte de Justicia de la LAI. Para efectos de este artículo, los agruparemos temáticamente y comentaremos brevemente algunos de los que nos parecen más relevantes.

a) *Obligación de publicar en Internet los ingresos de los servidores públicos* (criterios 01/2003 y 02/2003). Respecto de las remuneraciones de los servidores públicos, la Comisión estableció con toda claridad que no procede su clasificación pues, por mandato expreso del artículo 7o. de la LAI, ésta debe publicarse en Internet. Esta decisión es muy importante porque pone fin a cualquier duda sobre el alcance de esta obligación, a pesar de dos objeciones frecuentemente alegadas al inicio de la vigencia de la ley. La primera, que la publicación de estos datos podría poner en riesgo la seguridad de los funcionarios públicos por lo que cabría su clasificación de conformidad con la fracción IV del artículo 13 de la LAI. La segunda, que se trata de “datos personales”, por lo que cabría su clasificación como información confidencial.

Los criterios de la Comisión niegan ambas posibilidades. En particular,

¹⁹ Los criterios (3 en 2003, 15 en 2004 y 4 en 2005) están compilados en: “Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia y acceso a la información pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2005. En principio estos criterios se originan a partir de los 8 recursos de revisión resueltos en el mismo periodo. Vale la pena hacer notar que para marzo de 2006 se habían resuelto 3 recursos adicionales, pero de los cuales no se conocen aún los criterios. La información se encuentra disponible en www.scjn.gob.mx.

respecto del segundo argumento, aunque se reconoce que, en efecto, se trata de “datos personales” relativos al patrimonio de los servidores públicos, la Comisión consideró que la interpretación sistemática de la ley implica necesariamente que no se requiere del consentimiento de los servidores públicos para publicarlos y que por ello no procede su clasificación como datos personales. En la resolución 01/2003 la Comisión clarifica así la racionalidad de esta excepción: “el monto de todos los ingresos que recibe un servidor público por desarrollar las labores que le son encomendadas con motivo del desempeño de su cargo respectivo constituyen información pública, en tanto que se trata de erogaciones que realiza un órgano del Estado con base en los recursos que se encuentran en su origen, en mayor medida, en las contribuciones aportadas por los gobernados”.

b) *Alcance del derecho de acceso respecto a pronunciamientos o interpretaciones* (criterios 03/2003 y 13/2004). En ocasiones, las solicitudes de información presentadas por los particulares implican un pronunciamiento por parte de la autoridad sobre algún asunto en particular, o bien, una interpretación sobre algún precepto legal. El criterio sostenido por la Comisión precisó el objeto del derecho de acceso al establecer que éste se limita a entregar documentos que se encuentren en los archivos y que por ello no otorga el derecho a obtener un pronunciamiento o interpretación por parte de la autoridad, “salvo que tal pronunciamiento o interpretación consten en un documento que se haya elaborado previamente por el órgano competente”.

Varios criterios específicos posteriores precisan esta interpretación general. Así, la Comisión estableció en el criterio 13/2004 que no resulta posible elaborar un documento en el que conste que autoridades pueden ser sancionadas con motivo de un incidente de inejecución de una sentencia de amparo ya que para ello es necesario que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia realice un análisis minucioso de los efectos de la sentencia y éste es un acto futuro que no se deriva directa e inmediatamente del propio incidente. En el mismo sentido, en el recurso CTAI/RV-02/2005 la Comisión determinó que la declaración sobre la vigencia o no de una tesis jurisprudencial va más allá del ejercicio del derecho de acceso a la información.

c) *Obligación de elaborar documentos para entregar información* (criterios

2/2004 y 3/2004). Con mucha frecuencia las solicitudes de acceso a la información obligan a que las autoridades requeridas elaboren documentos. Esto plantea un dilema importante respecto del alcance del derecho pues el artículo 42 de la LAI establece que las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos y que la obligación de acceso se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para su consulta. El problema concreto de esta disposición se plantea cuando, por ejemplo, la información solicitada se encuentra dispersa en varios documentos, o simplemente no se tiene en la forma solicitada por el particular.

Al respecto, la Comisión ha interpretado la LAI en el sentido de que, en principio, no existe la obligación de elaborar documentos y que basta con permitir la consulta física de los documentos. Sin embargo, ha establecido también que en el caso de que la autoridad cuente con un área o unidad que conforme a su regulación interna “*debe elaborar un documento en que se concentre esa información*” y no lo haya hecho, debe concluirse que el derecho de acceso a la información garantiza que el referido documento se elabore y se ponga a disposición del solicitante. En concreto, se precisa: “el derecho de acceso a la información tiene el alcance de obligar a los órganos del Estado a poner a disposición de los gobernados la *información que conforme a lo previsto en el marco jurídico que los regula deben tener bajo su resguardo*” (criterio 02/2004, énfasis añadido).

En un caso relacionado con esta cuestión correspondiente al recurso CTAI/RV-03/2005, la Comisión se pronunció en el sentido de confirmar la inexistencia de un documento que consignara la información relacionada con el parentesco existente entre los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello por no existir obligación alguna de la que pudiera derivarse que la unidad administrativa responsable debía de tenerlo, aun cuando la información pudiera estar dispersa en diversos expedientes.

d) *Inexistencias de información o información en posesión de otros órganos* (criterios 04/2004, 10/2004, 05/2004 y 06/2004). Respecto de las inexistencias de información, la Comisión ha determinado que cuando por razones legales o de otra índole (tales como que el acto no se realizó) resulte obvio que el documento no puede estar en los archivos de la autoridad, resulta innecesario que el Comité de Acceso dicte medidas

adicionales para su localización. Asimismo, la Comisión ha considerado que cuando resulte claro que el documento solicitado no está en custodia del órgano requerido sino de otro (por ejemplo el Consejo de la Judicatura Federal), la solicitud debe remitirse a éste en cualquiera que sea el momento procesal en que esta situación se acredite, incluso por medios electrónicos, para agilizar la entrega de información.

Los criterios referidos no aclaran, sin embargo, si esta situación debe hacerse del conocimiento del solicitante ni cuál es el efecto de este reenvío en términos de los plazos de respuesta.

e) *Aplicación retroactiva de la ley* (criterios 07/2004 y 08/2004). Respecto de expedientes, resoluciones y documentos jurisdiccionales o administrativos concluidos antes del 12 de junio de 2003 (fecha en que entraron en vigencia las disposiciones de la LAI que permiten realizar las solicitudes de acceso), la Comisión estableció que las disposiciones de la LAI son aplicables y que por lo tanto los particulares tienen derecho a tener acceso a ellos sin más restricciones que las necesarias para su conservación.

f) *Acceso a documentos definitivos* (criterio 09/2004). La Comisión ha establecido que no puede negarse el acceso a documentos definitivos, aun cuando éstos se encuentren en revisión, particularmente de carácter editorial. Lo anterior pues “la información existe y se encuentra plasmada en un documento... aun cuando se esté procesando para ser publicada en diversa presentación”.

g) *El principio de publicidad obliga a las autoridades a realizar las medidas necesarias para ubicar los documentos requeridos aunque no se tengan todos los datos necesarios para localizarlos* (criterio 12/2204). Cuando un particular solicite acceso a documentos ubicados en diversos expedientes judiciales integrados con motivo del mismo juicio, corresponde a la autoridad, con base en el principio de publicidad contenido en el artículo 6o. de la LAI, adoptar las medidas necesarias para determinar si el expediente principal se encuentra en sus archivos, aunque el solicitante no haya entregado los datos precisos. De esta decisión se infiere que en la interpretación del Comité el principio de publicidad impone una obligación para las autoridades de realizar todos los esfuerzos razonables para entregar la información, máxime si cuenta con los instrumentos para hacerlo, y aun cuando el particular no haya entregado todos los datos necesarios para su localización.

h) *El acceso a obras literarias bajo resguardo de la autoridad no viola los derechos de autor* (criterio 15/2004). El acceso a documentos que tiene bajo su resguardo una autoridad y sobre los cuales existen derechos de autor puede realizarse siempre y cuando se dé en la modalidad de consulta física, pues de conformidad con la Ley Federal de los Derechos de Autor, los derechos patrimoniales corresponden a los autores y éstos consisten en el derecho de autorizar o prohibir la reproducción, publicación, edición o fijación material de una obra en copias o ejemplares. En otras palabras, los documentos sujetos a derechos de autor de personas distintas a las autoridades no son susceptibles de ser entregados en forma de copias (físicas o electrónicas) pues esto violentaría los derechos del autor, pero sí pueden ser consultados físicamente por el solicitante.

i) *Acceso a documentos contenidos en los expedientes de controversias constitucionales cuando no se haya dictado la sentencia definitiva* (criterio 11/2004 y resolución del recurso de revisión CTAI/RV-04/2005). En materia de acceso a información relacionada con controversias constitucionales, la Comisión se ha pronunciado en dos ocasiones, con resultados diversos. En el primer caso determinó, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 2o. fracción XIV del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que el acuerdo que provee la suspensión del acto impugnado en una controversia constitucional es un documento público, aun cuando no haya concluido el plazo para recurrirlo, pues se trata de una determinación judicial dictada dentro de un juicio, independientemente del estado procesal en que se encuentre el asunto.

Una decisión en sentido contrario se expidió con motivo del recurso CTAI/RV-04/2005, en el que un solicitante requirió la entrega de una copia del escrito inicial que dio origen a una controversia constitucional. La Comisión confirmó la reserva temporal de esa información por considerar que, si bien la reserva establecida por el legislador en la fracción IV del artículo 14 de la LAI no es aplicable respecto de todas las determinaciones que va dictando el órgano jurisdiccional y que por ello son

públicas las sentencias y resoluciones que se dictan dentro de los procedimientos en los que no se ha emitido la ejecutoria que ponga fin al juicio correspondiente, esto no supone que los demás documentos, constancias y pruebas que obran en los expedientes judiciales, especialmente aquellos aportados por las partes, pueden ser públicos antes de que la sentencia respectiva cause estado.

Aunque el razonamiento de la Comisión es sólido, cabe preguntarse si no convendría diferenciar entre los procedimientos jurisdiccionales entre particulares, en donde la reserva tiene pleno sentido, y aquellos que se refieren a controversias o acciones de inconstitucionalidad en los que la controversia versa sobre la aplicación o alcance de una norma constitucional y que por ello supone un asunto de interés público. Bajo esta perspectiva, quizá cabría una interpretación que permitiera el acceso público a los documentos presentados por las partes en las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no se haya dictado una sentencia definitiva.

Con esto concluimos la revisión, así sea breve, de los criterios de la Comisión de Transparencia, para entrar ahora en la interpretación derivada de los diversos amparos presentados con motivo de las resoluciones del IFAI.

2. *La interpretación de la LAI por los tribunales federales*

El diseño de la LAI otorga al IFAI la facultad de interpretar la ley en la esfera administrativa y le da a sus resoluciones el carácter de definitivas para la administración. Los particulares, por razones obvias, pueden siempre recurrirlas vía amparo ante los tribunales federales.²⁰

Este diseño responde a diversas razones, tanto jurídicas como de política pública. Desde el punto de vista jurídico se quiso destacar que el derecho de acceso es un derecho fundamental, por lo que el procedimiento para asegurar su ejercicio en la esfera administrativa debería ser expedito y atender a los principios de celeridad, economía, eficacia, definitividad,

²⁰ El artículo 59 de la LAI establece que: “Las resoluciones del instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación”.

legalidad y buena fe.²¹ El IFAI actúa como si fuera un tribunal administrativo y la LAI otorga a las partes en el procedimiento administrativo (particulares y autoridades) las garantías del debido procedimiento, especialmente la de audiencia. El recurso es definitivo para la autoridad por mandato de ley, pero también porque ella no tiene derechos fundamentales frente a la decisión de última instancia de otra autoridad administrativa, en la especie el IFAI.

Desde el punto de vista de la política pública, se quiso dar énfasis al principio de publicidad de la información gubernamental contenido en la LAI. Por ello, las decisiones del IFAI son vinculatorias y definitivas para los órganos administrativos, pues ello incrementa las posibilidades de vencer las resistencias, normales y previsibles de una administración construida durante décadas bajo el principio del secreto administrativo.²²

Desde el inicio de la vigencia de la ley, el IFAI ha recibido un número muy importante de recursos de revisión, que suman más de 5,300 para marzo de 2005.²³ Respecto de las resoluciones del IFAI se han iniciado sólo 110 juicios de amparo, los cuales en su gran mayoría se han sobreesido o negado. Aunque el número de amparos es relativamente pequeño, las sentencias que con motivo de ellos se han expedido son significativas, pues en su mayor parte los amparos interpuestos no buscaban combatir 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, desde diversos juzgados de distrito y tribunales colegiados, hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

²¹ Véase Ornela Nuñez, Lina, "Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal", *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, op. cit., nota 2, pp. 95-124.

²² Véase López-Ayllón, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

²³ Los datos estadísticos en www.ifai.org.mx.

contra resoluciones del IFAI. El tercer grupo corresponde a amparos promovidos por diversos particulares.

a) *Legitimación de los servidores públicos*. Un primer grupo de amparos fue interpuesto por diversos servidores públicos, principalmente de la SHCP y del IPAB, que buscaban mediante este artificio 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, adecuadamente en nuestra opinión, que los servidores públicos de las dependencias de la administración pública federal o los miembros de los comités de información no están legitimados para recurrir las decisiones del IFAI pues éstas no les causan perjuicio alguno.

De manera específica, el razonamiento de los tribunales colegiados estableció que las resoluciones del IFAI “no contienen alguna determinación de índole particular atribuible a un servidor público que forme parte del comité de información obligado, al margen de su relación con la administración pública, susceptible de infringir sus derechos fundamentales como persona física, afectando su esfera jurídica (único supuesto en el que un servidor público, por derecho propio, precisamente por actualizarse una afectación a sus intereses personales y no a los institucionales que representa y ejecuta con motivo de su encargo público, estaría legitimado para promover el juicio de amparo), es incuestionable que “por su propio derecho” no tiene interés jurídico para ocurrir al juicio de garantías, porque al dar cumplimiento a lo ordenado en dicha resolución lo hace acatando un acto de autoridad 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, es decir, *no existe una afectación directa de éstos dado que la determinación del instituto combatida no incide en sus derechos individuales y personales*” (énfasis añadido).²⁴

²⁴ “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).

b) *Amparos interpuestos por entidades de la administración pública federal.* Aunque el principio de que las dependencias de la administración pública no pueden interponer amparo contra las resoluciones del IFAI, se establecía con firmeza, 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 para controvertir una resolución del IFAI. En varias ocasiones este tipo de entidades, particularmente PEMEX,²⁵ Nafin, Bancomext, Exportadora de Sal, Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía, y el SAE interpusieron sendos 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”.²⁶

3. *Amparos promovidos por particulares.* En esta categoría se encuentra el número más importante de amparos. Sin embargo, es importante destacar que un número importante de ellos han sido promovidos por particulares (principalmente bancos) 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. En su gran mayoría las resoluciones

²⁵ 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 2 tesis en el sentido que este organismo no podía interponer el juicio de garantías en contra de las resoluciones del IFAI. Por ello se intentó de nuevo hacerlo, en esa ocasión al interior de la República, concretamente 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 y previó el estudio de las causales que hizo valer el IFAI.

²⁶ “Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI). Las personas morales oficiales obligadas por aquél órgano a proporcionar información solicitada por los particulares carecen de legitimación para promover el juicio de amparo”, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XIX, febrero de 2004, p. 1073, tesis I.7o.A.275 A.

de los tribunales han sido favorables al IFAI. A continuación reseñaremos algunas de las decisiones más importantes.

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. Salvo en un caso²⁷ 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.²⁸ Los tribunales colegiados confirmaron las sentencias pronunciadas por los jueces y emitieron diversos criterios al respecto.²⁹

En uno de estos casos se controversió la constitucionalidad de diversos artículos de la LAI y de su reglamento, pues BBVA Bancomer S. A. argumentó que violaban su garantía de audiencia. El caso fue resuelto por unanimidad de votos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia quien determinó que en el proceso de acceso a los datos personales los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su

²⁷ Este asunto fue llevado a revisión por el IFAI. El séptimo tribunal colegiado en materia administrativa revocó la sentencia y negó el amparo.

²⁸ 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.

²⁹ 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 a la Protección y Ahorro Bancario a proporcionar información a un gobernado, previa 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.

derecho convenga respecto de la solicitud, tanto 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. En cuanto al trámite del recurso de revisión ante el IFAI, la segunda sala dijo:

...cuando en el escrito por el cual se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, incluso, de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por tanto, la ley en comento y su reglamento, marco legal que establece el procedimiento de acceso a la información, otorga a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰

Otra resolución del IFAI dio origen a otro amparo en el que también se cuestionó la constitucionalidad de las disposiciones de la LAI y constituyó la batalla legal más importante para la defensa de su constitucionalidad. El asunto se planteó de la siguiente forma. El 22 de junio de 2004 el IFAI resolvió el expediente 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 interconexión y nombres de concesionarios interconectados con Telmex y Nortel. La Cofetel requirió al concesionario (Telmex) que proporcionara las versiones públicas ordenadas por el IFAI, lo que ocasionó que la empresa radicara el juicio de amparo 1536/2004 ante el juzgado décimo quinto de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, en el que se alegaba la inconstitucionalidad de los artículos 2o., 7o., 13, 14, 18,19 y 43 de la LAI.³¹

Por lo que respecta a los conceptos de violación, 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

³⁰ “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.

³¹ Vale la pena destacar que, paradójicamente, Telmex ha utilizado en múltiples ocasiones la LAI para solicitar diversos documentos a dependencias gubernamentales.

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 el acto de molestia hubiera sido realizado mediante orden escrita de autoridad competente en la que se fundara y motivara la causa legal del procedimiento.

De igual forma Telmex atacó la resolución de fecha 22 de junio de 2004, emitida por el IFAI, argumentando que violaba su garantía individual consagrada en el artículo 14 constitucional, puesto que mediante su emisión y ejecución 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 al respecto se le hubiera respetado la garantía de audiencia pues no fueron emplazadas al procedimiento del que provienen dichos actos.

Aunque el juez que conoció del juicio de garantías concedió a Telmex la suspensión definitiva, el 2 de marzo de 2005 emitió sentencia negando el amparo pues consideró que los artículos 18, 19, 41 y 43 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, mismo que se sustanció ante el décimo quinto tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito. El tribunal remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que analizara las cuestiones de constitucionalidad planteadas por el asunto.

Telmex argumentó fundamentalmente que la LAI y su reglamento violaban sus garantías de legalidad y seguridad jurídica pues permitían que las autoridades federales realizaran actos de molestia sin que se les diera oportunidad a los terceros “dueños de la información” de participar ante la instancia administrativa que es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Este argumento fue en su momento resuelto por el juez de primera instancia, quien en la sentencia señaló que dada 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 federal, se mantiene un equilibrio entre los principios contenidos en los artículos 6o. y 16 de la carta magna, puesto que pensar lo contrario equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la información; y ello es así por que en la versión pública ordenada por el IFAI se ordena el resguardo de 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. La primera, que sigue de cerca la elaborada por la primera sala en el asunto de BBVA Bancomer, sostiene que los artículos 24, 25, 40 y 50 de la LAI y los 40 y 41 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”.³²

La segunda tesis sostiene que la LAI, al establecer la facultad para que los particulares titulares de la información que obra en poder de las autoridades puedan determinar la parte que puede ser excluida del conocimiento público, para no poner en riesgo los secretos industriales o aspectos técnicos que puedan perjudicarlos en su actividad, no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídicas. Lo anterior, porque dado el objetivo de la LAI de transparentar y publicitar los actos de las autoridades federales y garantizar el contenido del artículo 6o. constitucional, busca un equilibrio entre los principios de este precepto y aquellos del artículo 16 constitucional. Así, “estimar lo contrario —que la información en la que tienen ingerencia particulares y que obra en resguardo de las autoridades federales no puede ser proporcionada a otros particulares— equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la información...”.³³

En otros amparos se ha analizado también cuestiones relacionadas

³² “Transparencia..., *op. cit.*, nota 30, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, t. XXIII, febrero de 2006, p. 651, tesis: 1a. XXXVI/2006.

³³ “Transparencia..., *op. cit.*, nota 30, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, t. XXIII, febrero de 2006, p. 650, tesis: 1a. XXXVII/2006 (Los artículo 2o., 7o., 13, 14, 18, 19 y 43 de la Ley Federal relativa, vigentes en 2004, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica).

con la protección de la información confidencial de los particulares que obra en los archivos de las dependencias gubernamentales. En particular, existen dos tesis aisladas relacionadas con asuntos ventilados ante la Comisión Federal de Competencia Económica. 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.³⁴ En la segunda tesis se precisa que la información y documentación proporcionada por un particular en un procedimiento de investigación de prácticas monopólicas debe archivar-se 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.³⁵

Un asunto muy interesante también, relacionado con datos personales, se refiere al alcance del artículo 8o. de la LAI cuando establece que los particulares podrán oponerse a la divulgación de sus datos personales contenidos en las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria. Existen en esta materia dos tesis relacionadas en las que los tribunales colegiados han establecido que la oposición no implica automáticamente la reserva de la información, sino que el órgano jurisdiccional debe determinar si “la resolución definitiva del asunto, las pruebas o las demás constancias que puedan llegar a publicarse a terceros y respecto a las cuales prevalece el derecho de la sociedad a conocerlas plenamente”³⁶ no contienen información considerada como datos personales por la propia LAI.³⁷ En otras palabras, es una obligación del órgano jurisdiccional de-

³⁴ *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.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Resulta ineficaz la oposición a la inclusión de los datos personales en la publicidad de los asuntos del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, cuando aquéllos no revistan la característica de reservados, de conformidad con el artículo 13 fracción IV de la Ley Relativa, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, op. cit., nota 30, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XXI, mayo de 2005, p. 1585, tesis IV.2o.A.139 A. Véase también la tesis relacionada, IV.2o.A.137 A, en el mismo tomo, p. 1583.

³⁷ Existe en la tesis referida un error obvio, y es que la tesis cita la fracción IV del artículo 13 de la LAI, que establece una causal de reserva relacionada con la protección

terminar si, en efecto, la sentencia contiene datos personales. Sólo en este caso procedería la oposición a su publicación.

Finalmente, sobre el mismo tema, en ocasiones algunos sujetos obligados constituidos como “personas morales oficiales” han pretendido hacer valer la oposición a que se refiere el artículo 8o. de la LAI. Una tesis aislada de un tribunal colegiado ha establecido que, de conformidad con la fracción II del artículo 3o. de la LAI mencionada, los datos personales sólo constituye un derecho para las personas físicas, no así para las morales, por lo que la oposición a que se refiere el artículo 8o. de la LAI sólo aplica para las primeras.³⁸

IV. Reflexiones finales

Sin duda la LAI constituyó un punto de inflexión en la historia reciente del país. Su aportación más obvia está sin duda relacionada con la ruptura de una tradición secular de secreto administrativo y la búsqueda de instituciones más democráticas y transparentes. Sin embargo, sus consecuencias más profundas se encuentran en la ampliación de los mecanismos y la generación de una auténtica cultura de rendición de cuentas en la sociedad mexicana.

La aplicación e implementación de la ley no ha sido, ni será, una tarea sencilla. Sus implicaciones organizacionales, políticas, jurídicas y aun culturales 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

de la vida, seguridad o salud de las personas, hipótesis distinta a la de datos personales, cuya definición se encuentra en la fracción II del artículo 3o. y su regulación sustantiva en los artículos 8o. y 18, fracción II, del mismo instrumento.

³⁸ “Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. La confidencialidad de los datos personales sólo constituye un derecho para las personas físicas más no de las morales (autoridades responsables)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cit., nota 30, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XXIII, enero de 2006, tesis XIII.3o.12 A, p. 2518.

la transparencia, el Poder Judicial tiene frente a sí una tarea de enorme alcance, cuyos primeros resultados comenzamos a ver.

Encontramos así, por una parte, una construcción lenta, difícil, aun limitada, del significado y la práctica de la transparencia judicial. En esta materia requerimos de una reflexión de largo aliento que permita generar un amplio consenso social relativo a la necesidad de una auténtica rendición de cuentas de los poderes judiciales, como una condición necesaria para consolidar su legitimidad, su independencia y eficacia. En este sentido, la transparencia judicial va mucho más allá de poner alguna información en Internet. Se trata de buscar mecanismos que permitan que la sociedad tenga una mucho mejor comprensión de las tareas jurisdiccionales. Ello supone entonces replantear el conjunto de la comunicación judicial, en particular los mecanismos de generación, transmisión, conservación, protección, difusión y aun destrucción de la información judicial.

Desde una perspectiva diferente podemos observar cómo el Poder Judicial se ha convertido ya en un actor fundamental en la interpretación y aplicación de la LAI. Sin duda, esto es un instrumento perfectible y tiene errores derivados de la inexperiencia nacional en la materia. Pero su mejoramiento dependerá de la capacidad del Poder Judicial de entender los problemas derivados de su aplicación con un espíritu abierto y con una ponderación cuidadosa de los intereses en juego.

Para nuestra fortuna, el récord que hemos podido presentar hasta ahora como resultado de la interpretación judicial de la ley es generalmente favorable a la transparencia. Ello confirma que el Poder Judicial tiene la capacidad de convertirse en el mejor garante de la transparencia. Creemos también que debe reconocerse que en este campo una eficaz intervención del IFAI en los procesos de amparo ha coadyuvado a que los tribunales tengan los argumentos necesarios para realizar su labor de ponderación e interpretación.

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, garantizando un procedimiento expedito en que las resoluciones del IFAI se constituyen como la interpretación administrativa de última instancia de la LAI, salvaguardado siempre la capacidad de los particulares de recurrir sus decisiones ante los tribunales federales. Algunas

de las sentencias confirman con toda claridad este argumento en el sentido que el legislador estableció la definitividad de las resoluciones del IFAI para las dependencias y entidades de la administración pública federal y las resoluciones del IFAI, en tanto contienen un mandato legal para las autoridades, 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.

Quizá, 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 protección de la vida privada y el patrimonio de las personas. Las cuestiones relacionadas con la protección de los datos personales serán también, seguramente, 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.