

II. LOS RETOS DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

¿VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES?

Pedro SALAZAR UGARTE*

I

En 2011 se reeditó un breve pero intenso debate político alrededor de la agenda de la transparencia en México. En ese entonces se discutía en el Congreso de la Unión la reforma de una serie de artículos a la ley en la materia que estaban pendientes de ajuste desde la aprobación de una importante reforma constitucional en 2007. La mayoría de las iniciativas estaban orientadas a fortalecer las facultades del órgano garante en la materia, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. A pesar de ello, algunos legisladores oponían resistencia.

Entre ellos se encontraban legisladores con cargos relevantes como el entonces presidente de la Comisión de Justicia, Humberto Benítez Treviño, quien promovía que las resoluciones del IFAI –en algunos casos concretos– pudieran impugnarse. El argumento había permeado en las filas del PAN, con los diputados Gregorio Hurtado y Gastón Luken a la cabeza y en las del PT, con Pedro Vázquez como vocero, quienes sostenían que el arreglo constitucional y legal vigente dejaba a los servidores públicos “en estado de indefensión” ante las resoluciones del IFAI. Por eso se negaban a que quedara plasmado en la ley el carácter “definitivo e inatacable” de las mismas.

A la cabeza de ese movimiento legislativo se encontraba el diputado Arturo Zamora del Partido Revolucionario Institucional, quien tiempo atrás había presentado sendas iniciativas legislativas directamente orientadas en la dirección contraria. Su propuesta es que las autoridades pudieran impugnar las resoluciones del IFAI ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para los defensores de la agenda de la transparencia –comenzando por los propios comisionados del IFAI, organizaciones de la sociedad civil y di-

* Doctor en filosofía política por la Universidad de Turín, Italia. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

versos académicos— la estrategia daría al traste con el diseño constitucional en la materia que señalaba que los procedimientos a cargo del IFAI debían ser “expeditos”. La entonces presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard, no había titubeado al fijar su postura: “Se trata de ‘una embestida porque es un intento fuerte de frenar algunos artículos que están en la reforma... no es un ataque propiamente al IFAI, es un ataque a la transparencia, a este proceso de ir asentando lo que es el sentido de la transparencia, que es una responsabilidad de los funcionarios públicos para con un derecho de los ciudadanos’”.¹

En efecto, como advertía Peschard, la clave estaba en distinguir cuáles eran los derechos de las personas y cuáles los deberes de las autoridades. Las primeras son titulares de derechos fundamentales —como el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI)—; las segundas están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar —en el ámbito de sus atribuciones— dichos derechos.

En ese sentido, las autoridades tienen responsabilidades, facultades, atribuciones, mientras que las personas tienen deberes y, para los fines que nos interesan, sobre todo, derechos fundamentales.

II

Las intentonas legislativas buscaban poner en crisis al mecanismo constitucional vigente en ese entonces para brindar garantía al Derecho de Acceso a la Información Pública.

Dicha garantía se activaba mediante un esquema simple: existían autoridades obligadas —en ese entonces las que componían a la administración pública— que tenían información en su poder y que podía ser solicitada por cualquier persona; dichas autoridades, en principio, debían satisfacer la pretensión del titular del derecho (facilitándole el acceso a dicha información) pero, eventualmente, por razones diversas, podían decidir no hacerlo. Algunas de estas razones podían estar justificadas, aunque en la mayoría de los casos, difícilmente encontraban sustento legal.

Por lo mismo, cuando esto sucedía, la persona afectada acudía al Instituto Federal de Acceso a la Información para que ese órgano de garantía resolviera lo procedente.

El esquema se ciñe al marco teórico para la garantía de cualquier derecho fundamental: un sujeto con una pretensión normativamente justificada exige a un sujeto obligado (en este caso una autoridad gubernamental) que

¹ <http://ntrzacatecas.com/2011/03/27/ifai-“hay-una-embestida-contrala-transparencia”/>.

la satisfacción. En caso de incumplimiento, entonces, se activa la intervención de un órgano garante (IFAI) que asegure la protección del derecho en cuestión. Un esquema clásico: derechos, obligaciones y garantías.

Pero la resolución del IFAI también podía o no ser favorable a la pretensión del titular del derecho. Esta disyuntiva lógica es una precondition que justifica la existencia del órgano garante porque si el IFAI tuviera que fallar indefectiblemente a favor del derechohabiente, entonces carecería de sentido esa institución, que opera bajo un esquema colegiado. En ese supuesto bastaría con la existencia de una entidad unipersonal con capacidades coactivas. Pero, dado que las decisiones en materia de derechos pueden tener diferentes derroteros, la legislación contempla la existencia de un órgano que delibera sus decisiones y que debe fundarlas y motivarlas.

El punto más relevante es que esas decisiones eran vinculatorias y definitivas para las autoridades ya que no existían vías legales para recurrirlas. Pero la regla no operaba igual para las personas titulares del derecho. Éstas, cuando las resoluciones les eran desfavorables, podían combatirlas ante la justicia ordinaria. En estos supuestos, el IFAI era un órgano de garantía pero no de última instancia.

Dicha diferencia entre lo que estaba permitido a las personas y lo que les estaba vedado a las autoridades se encuentra en la base de las iniciativas legislativas promovidas por el entonces diputado Zamora y sus colegas. Su propuesta estaba orientada a permitir que las autoridades, cuando eran obligadas por el IFAI a entregar determinada información, también pudieran inconformarse ante la justicia.

III

En realidad, aunque la legislación no lo permitía y la Corte se había pronunciado en sentido contrario,² en la vía de los hechos algunas autoridades ya habían desafiado las resoluciones del IFAI al recurrirlas ante la justicia.

² Las personas pueden combatir las resoluciones del IFAI que les son desfavorables mediante el juicio de amparo en materia de acceso a la información y de protección de datos. En este último caso también pueden recurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de protección de datos (véase la siguiente tesis aislada y los artículos 59 de la Ley federal de transparencia pública gubernamental y 56 de la Ley federal de protección de datos personales en posesión de los particulares):

Tesis: 1a. XIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, febrero de 2012, p. 657.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, febrero de 2012, libro V, p. 657.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Efectos de sus resoluciones.

Según informó el propio IFAI en 2013, esto había ocurrido en 66 ocasiones a lo largo de ocho años.³ Las autoridades que lo habían intentado eran muy diversas: la Secretaría de la Función Pública, la Comisión Federal de Comunicaciones, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, el Secretariado General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y, de manera muy relevante, el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El caso de esta última autoridad había sido particularmente polémico porque el IFAI había ordenado que se hicieran públicos los nombres y los montos de los créditos fiscales cancelados durante el 2007. La solicitud de información provenía de una serie de actores sociales que demandaban saber a cuánto ascendía y quiénes eran los beneficiarios de las cancelaciones decretadas por el Servicio de Administración Tributaria.

En un comunicado de prensa (núm. 73/2010), el 23 de mayo de 2010, dicha autoridad alegó que —a pesar de que así se lo había ordenado el IFAI— no podía revelar los nombres y los montos correspondientes a los créditos fiscales cancelados durante 2007, “en virtud de la reserva a que está obligado en términos del Código Fiscal de la Federación”.⁴ Asimismo, presumió

Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o *de facto*, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento.

Primera Sala

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

³ <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/25/politica/018n2pol>.

⁴ ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/boletines/com2010_73.pdf. Todas las citas del comunicado provienen de esta fuente.

que “el Tribunal Colegiado de Circuito, que conoció del asunto, manifestó que el SAT resulta agraviado con la resolución del IFAI” y sostuvo que, para el SAT “la resolución del IFAI no se apega a la legalidad porque contraviene el derecho de los contribuyentes a que su información permanezca reservada, derecho que claramente les otorga el Código Fiscal Federal y la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. De acuerdo con las mismas disposiciones, el SAT es la institución obligada a velar porque esa reserva sea escrupulosamente respetada”.

Por si no bastara, y aunque la legislación no dijera nada al respecto, el SAT argumentó que “el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) era especializado y competente”. De hecho, explicaba el Servicio de Administración Tributaria, el tribunal “aceptó la demanda de juicio de nulidad y decretó la suspensión, lo que permite mantener las cosas en el estado en el que se encuentran en tanto dicho tribunal dicta una resolución definitiva”.

De esta manera, en la práctica, esta autoridad había logrado darle la vuelta al mandato constitucional que ordenaba que las resoluciones del IFAI fueran expeditas y había sentado las bases para que los legisladores impulsaran la iniciativa de reforma para que —legalmente— las resoluciones del IFAI fueran impugnables.

IV

A pesar de esos antecedentes, cuando en febrero de 2014 se reformó nuevamente la Constitución en materia de transparencia, se logró reforzar al IFAI y a sus resoluciones. Con ello se impusieron las voces que habían criticado la estrategia del SAT y las intenciones de los legisladores por abrir una grieta legal al modelo mexicano de la transparencia.

Básicamente, se determinó que el IFAI sería una autoridad nacional con plena autonomía constitucional y competente frente a un conjunto de autoridades, entidades y sujetos que antes escapaban de su competencia. Recordemos que hasta entonces dicha autoridad solamente tenía facultades para exigir información a la administración pública federal. Además, se determinó constitucionalmente de manera expresa el carácter definitivo e inatacable de sus resoluciones. La forma en la que se combinan estos elementos nos conducirá al tema central de este artículo.

Veamos, en lo que nos interesa, el texto del artículo 6o. constitucional reformado en 2014:

Artículo 6o. “...

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

...

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

...

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

...

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

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

...

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

...

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme

parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

...

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

En el último párrafo está la respuesta del Poder Reformador de la Constitución a quienes pretendían que las resoluciones del IFAI fueran impugnables. Ahora la Constitución es clara en el sentido de que éstas tendrán un carácter vinculatorio, definitivo e inatacable, salvo en un supuesto específico que tiene que ver con la seguridad nacional y que activa un procedimiento especial.

Se trata de una decisión que merece celebrarse pero, por su redacción, podría generar algunos problemas jurídicos. Evidenciar uno de ellos es la finalidad de los párrafos que siguen.

V

La Constitución señala que es pública “toda la información en posesión” de:

- a) Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- b) Órganos autónomos.
- c) Partidos políticos.
- d) Fideicomisos y fondos públicos.
- e) De cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos.
- f) Así como de cualquier persona física, moral o sindicato que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Este es el elenco de quienes la norma constitucional denomina como “sujetos obligados”. Vale la pena señalar que la Constitución advierte que “en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad” y que la obligación de publicidad se refiere a toda la información en posesión de cada uno de ellos.

Así las cosas, en apego al texto constitucional podemos deducir las siguientes normas constitucionales:

- a) Es pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Ejecutivo.
- b) Es pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Legislativo.
- c) Es pública toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Judicial (con reglas especiales en el caso de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN).
- d) Es pública toda la información en posesión de los órganos autónomos.
- e) Es pública toda la información en posesión de partidos políticos.
- f) Es pública toda la información en posesión de fideicomisos públicos.
- g) Es pública toda la información en posesión de fondos públicos.
- h) Es pública toda la información en posesión de cualquier persona física que reciba y ejerza recursos públicos.
- i) Es pública toda la información en posesión de cualquier persona moral que reciba y ejerza recursos públicos.
- j) Es pública toda la información en posesión de los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos.
- k) Es pública toda la información en posesión de cualquier persona física que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.
- l) Es pública toda la información en posesión de cualquier persona moral que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Acceder de manera gratuita a esa información es un derecho de todas las personas. Para garantizar este derecho fundamental se “establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos”. El IFAI será la autoridad –autónoma, especializada, imparcial– “responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública”. Es decir, será la máxima autoridad nacional en la materia ya que tendrá “competencia para conocer de los asuntos relacionados con el

acceso a la información pública” de todos los sujetos obligados e incluso “de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información”.

Además, ahora las resoluciones de esta autoridad son vinculatorias, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados.

VI

De esta manera, con la redacción constitucional queda claro que las entidades públicas –incluidos los partidos políticos que son “entidades de interés público”– no cuentan con recurso alguno para impugnar las resoluciones del IFAI. Lo mismo vale para los órganos autónomos, para los fondos públicos y para los fideicomisos públicos. En todos estos casos se trata de instituciones que tienen competencias, obligaciones, facultades, pero no son titulares de derechos fundamentales. A mi juicio se trata de una decisión políticamente atinada y jurídicamente sólida.

Sin embargo, en principio lo mismo vale cuando el sujeto obligado es una persona física o moral (incluidos los sindicatos). La Constitución es clara al establecer que toda –lo subrayo, *toda*– la información en posesión de cualquier persona física o moral que reciba o ejerza recursos públicos o que realice actos de autoridad es pública. De hecho, el texto constitucional establece reglas y principios idénticos para todos los sujetos obligados.

Esto implica que las personas tenemos el derecho fundamental de acceder a la información en posesión de dichas personas físicas y morales y que éstas –como los otros sujetos obligados– no pueden impugnar las resoluciones del IFAI porque también para ellas son, por mandato constitucional expreso, “vinculatorias, definitivas e inatacables”.

VII

Algunos expertos en la materia han sostenido que la lectura correcta del mandato constitucional debe ser más o menos la siguiente: “sólo es pública la información relacionada con los recursos públicos que reciban o ejerzan las personas físicas o morales”.

Tomo distancia de esta interpretación básicamente por dos razones. La primera porque la Constitución se refiere expresamente a “toda la infor-

mación en posesión de...”. La segunda porque la Constitución reproduce el mandato de transparencia, exactamente en los mismos términos, para “cualquier persona física o moral que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal”. Ello independientemente de que éstas reciban o no recursos públicos. Para comprobar esto vale la pena reparar en un detalle de la redacción del texto constitucional: “Toda la información en posesión de ... cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública ...”.

La clave que quiero subrayar está en la letra “o” que media entre las palabras “recursos públicos” y “realice actos de autoridad”. Con esa redacción queda claro que se trata de dos supuestos distintos e independientes.

Así que no es posible concluir que el mandato de transparencia –correlacionado con el derecho de acceso a la información– vale únicamente para los recursos públicos que reciben o ejercen algunas personas físicas o morales. La Constitución dice otra cosa.

VIII

Otras voces han dicho que la lectura correcta del mandato constitucional debe ser más o menos la siguiente: “La obligación de informar sobre los recursos públicos que reciban o ejerzan las personas físicas o morales no corresponde a éstas directamente sino a la entidad pública que se los otorga o ministra”.

Creo que también esta lectura es equivocada. Ello no sólo por los argumentos que ya he esgrimido y que en el fondo sirven para objetar esta interpretación sino porque la Constitución, en un párrafo suelto que también he reproducido, señala un mandato específico en esa dirección: “Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales”.

Se trata de un mandato independiente –cuyo desarrollo queda reservado a la legislación secundaria– el cual está dirigido a los sujetos obligados que están en capacidad de ministrar recursos públicos a particulares.

El cumplimiento de dicho mandato, como puede deducirse del texto constitucional, no exime a los sujetos receptores de esos recursos (personas físicas o morales) de sus propias obligaciones de transparencia.

IX

Más allá de las dificultades prácticas y de los múltiples supuestos en los que pueda desdoblarse la obligación de las personas físicas o morales que se encuentran en el supuesto constitucional y a las que la legislación secundaria y las autoridades competentes sabrán dar respuesta en su momento, me preocupa una cuestión elemental. A diferencia de las entidades públicas, las personas físicas o morales (aunque reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad) tienen derechos fundamentales. Reproduzco uno de ellos contenido en el artículo 17 constitucional: “... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales...”.

Se trata del derecho de “acceso a la justicia” que es medular en todo Estado constitucional y que puede entrar en colisión con la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI cuando los sujetos obligados son personas físicas o morales.

Al expresar esta preocupación, valga la aclaración, no otorgo la razón al ex diputado Zamora, al SAT y quienes impulsaron la agenda descrita al inicio de este texto. Me parece muy bien que las entidades públicas no puedan impugnar las resoluciones del órgano garante en materia de transparencia, pero temo que el Poder Reformador de la Constitución se equivocó al colocar a las personas físicas o morales en el mismo supuesto.

X

El 6 de agosto de 2008, el Estado mexicano recibió la primera resolución condenatoria en su contra emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH). El caso tenía su origen en una disputa electoral y se conoce como *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. La condena al Estado mexicano quedó recogida en los siguientes términos: “El Estado violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 77 a 133 de la presente Sentencia”.

El artículo 25 de la convención –al que se hace referencia– señala lo siguiente:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En la resolución del caso –del que omito sus particularidades–, en lo fundamental y en lo que aquí nos interesa, la Corte IDH argumentó lo siguiente:

78. El artículo 25.1 de la Convención establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales. Al interpretar el texto del artículo 25 de la Convención, la Corte ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aun a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquel precepto. La existencia de esta garantía “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”. Asimismo, conforme al artículo 25.2.b de la Convención, los Estados se comprometen a desarrollar las posibilidades del recurso judicial.

100. Este Tribunal considera que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo. Sería irrazonable establecer dicha garantía judicial si se exigiera a los justiciables saber de antemano si su situación será estimada por el órgano judicial como amparada por un derecho específico.

101. En razón de lo anterior, independientemente de si la autoridad judicial declarare infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso por no estar cubierto por la norma que invoca o no encontrarse una violación del derecho que se alega vulnerado, el Estado está obligado a proveer

recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes. En efecto, el artículo 25 de la Convención Americana establece el derecho a la protección judicial de los derechos consagrados por la Convención, la Constitución o las leyes, el cual puede ser violado independientemente de que exista o no una violación al derecho reclamado o de que la situación que le servía de sustento se encontraba dentro del campo de aplicación del derecho invocado. Ello debido a que al igual que el artículo 8, “el artículo 25 de la Convención también consagra el derecho de acceso a la justicia”.

Desde mi perspectiva, estas tesis de la sentencia en aquel caso histórico nos previenen de la necesidad de ajustar nuestro texto constitucional para contemplar una vía de impugnación a las resoluciones del IFAI cuando los sujetos obligados sean personas físicas o morales.

En su defecto, las tesis de los jueces interamericanos nos sugieren crear —como ya se ha propuesto en la ley secundaria— un recurso legislativo con esa finalidad. De lo contrario, nuestro ordenamiento podría incurrir en vicios de inconventionalidad.

XI

Concluyo problematizando la segunda alternativa. La contracara de la obligación de transparencia que tienen las personas físicas o morales que reciben o ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad es el derecho fundamental que tienen todas las personas para acceder a información pública. Un derecho que está amparado por un principio de interpretación preciso —“máxima publicidad”— y que —al igual que todos los derechos— debe interpretarse siguiendo el principio *pro persona* contenido en el artículo 1o. constitucional: “...Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”.

Así que la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI constituyen un mecanismo de garantía constitucional para el derecho de acceso a la información pública, mecanismo que está anclado al mandato de que los procedimientos en la materia sean expeditos.

De esta forma, en caso de que, en contradicción con el texto del artículo 6o. constitucional pero en sintonía con los derechos de “acceso a la justicia” y de “protección judicial”, se creara un recurso legal que permita que

los sujetos obligados (personas físicas o morales) recurran las resoluciones del órgano garante, podría lesionarse el derecho de acceso a la información de las demás personas.

Lo que en el fondo subyace es una aporía normativa –que involucra normas convencionales, constitucionales y eventualmente legales– y que en algún momento corresponderá a los tribunales resolver. Pero no se trata de una aporía menor. No sólo porque involucra diversos derechos fundamentales sino porque podría conducir a que los secuaces del ex diputado Zamora vislumbren una oportunidad para llevar a los tribunales lo que no lograron ganar por la vía legislativa.

Si esto sucediera, por todo lo dicho en este artículo, creo que –al final– los jueces no les concederían la razón, pero: ¡ah, qué lata darían!