

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU GARANTÍA SECUNDARIA EN EL ESTADO
DE MÉXICO, FORTALEZAS Y DESAFÍOS**

Luna Hernández, José Guadalupe.¹

Nacionalidad: Mexicana

Octubre de 2016.

¹ El autor es Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, especialista en Justicia Constitucional, Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública y Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

Índice

I. Resumen.....	1
II. Fundamentos internacionales y constitucionales del derecho de acceso a la información pública	1
III. Las garantías constitucionales para la protección del derecho de acceso a la información pública.....	3
IV. La garantía primaria del derecho de acceso a la información pública.....	4
V. La garantía secundaria del derecho de acceso a la información pública.....	4
VI. Fortalezas de la garantía secundaria del derecho de acceso a la información pública	5
VII. Desafíos en la implementación de la garantía secundaria para la protección del derecho de acceso a la información pública	7
VIII. Conclusión.....	13
IX. Bibliografía y hemerografía.....	13
X. Sentencias y resoluciones.....	14
XI. Documentos	15

I. Resumen.

Las disposiciones interamericanas en materia del derecho de acceso a la información pública determinan que los países cuenten con un recurso sencillo, rápido y efectivo para controlar las respuestas de las autoridades. En México, además del reconocimiento constitucional del derecho, se establecieron garantías primarias y secundarias, depositándose la última en órganos garantes, no judiciales. Una ventaja de este diseño consiste en que con mayor frecuencia se entra al estudio de fondo de cada asunto, emitiéndose una resolución que adquiere la condición de emitida por órgano límite en el país. El principal reto que se enfrenta consiste en otorgarle el mismo grado de medidas que permitan que la resolución sea efectiva, para ello, una interpretación aditiva de los artículos 105 último párrafo y 107 fracción XVI de la Constitución Federal podría equipararlas a las sentencias firmes en materia de amparo.

II. Fundamentos internacionales y constitucionales del derecho de acceso a la información pública

1. El primer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las personas gozan de los derechos reconocidos en dicho

instrumento fundamental y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección. Ya sea que entendamos a los derechos como realidades positivas que forman parte de “*la esfera de lo indecible que o de lo indecible que no*”,² o bien como principios que constituyen “*mandatos de optimización*”,³ lo cierto es que son piedra cardinal en el Estado Constitucional de Derecho que estamos llamados a hacer prevalecer en nuestro país.

2. Entre éstos derechos se encuentra el de acceso a la información pública, reconocido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19.2; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13.1, instrumentos internacionales a los que, de manera soberana, se vinculó nuestro país –para todos sus efectos–; en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
3. Derecho que en nuestro país puede definirse como la “*igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información*”⁴ “*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*”,⁵ que se constituye como una herramienta fundamental para ejercer “*el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que (las personas) puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas*”,⁶ fomentando “*la transparencia de las actividades estatales y*” promoviendo “*la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública*”,⁷ que permite “*saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos,*

² FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*,⁷ Trotta, Madrid, 2010, pág. 24.

³ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*,² Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pág. 68.

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo sexto, sección A, fracción I.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, no. 151, párr. 86.

⁷ *Ibidem*, párr. 87.

*sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”.*⁸

III. Las garantías constitucionales para la protección del derecho de acceso a la información pública

4. Para que esos derechos no sean sólo proclamas políticas sino realmente efectivos, se requiere de la existencia de garantías constitucionales que permitan su ejercicio o protección, las establecidas para proteger el derecho de acceso a la información pública cuentan hoy con un diseño completo, novedoso y en plena implementación, una vez que se concluyó el proceso de armonización de las disposiciones que disciplinan esta materia, que iniciara en febrero de 2014, con la expedición del decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de acceso a la información pública y culminó, el 04 de mayo de 2016, con la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, pasando por la expedición de la Ley General en la materia y la reforma al artículo sexto de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México.
5. Ese marco normativo contempla un diseño de tutela del derecho de acceso a la información pública en dos niveles: el local, que incluye a los sujetos obligados⁹ de carácter municipal y de las entidades federativas, cuyo control se encuentra depositado en los órganos garantes estatales, como el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), y el federal, que corresponde a los sujetos obligados con tal carácter y cuyo control se depositó en un solo órgano garante, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que cuenta con facultades de atracción de los recursos relevantes de los estados y de revisión de las resoluciones de los órganos garantes locales en los supuestos que la ley precisa.

⁸ Declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004), disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

⁹ Los sujetos obligados son todas las autoridades, particulares y sindicatos aludidos en el párrafo 4 del presente artículo.

IV. La garantía primaria del derecho de acceso a la información pública

6. Considerando una clasificación binaria del tipo de garantías, podemos decir, siguiendo a Ferrajoli, que éstas pueden ser de carácter primario, cuando consisten en “*las obligaciones o prohibiciones inmediatamente correlativas a los derechos establecidos en las constituciones*”,¹⁰ o bien, en “*la suma de las garantías positivas y de las garantías negativas*”.¹¹ En materia de acceso a la información pública, la garantía primaria se aprecia en tres obligaciones impuestas al poder público, consistentes en a) documentar todas sus decisiones así como clasificar, ordenar y resguardar el acervo documental, condición necesaria para acceder a la información pública; b) difundir, de oficio, un conjunto de información común para todos los sujetos obligados y específica, de acuerdo con las funciones de cada uno de ellos; c) la última, lo que el legislador ordinario en el Estado de México estableció textualmente en el artículo 150 de la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, al señalar que “*el procedimiento de acceso a la información pública es la garantía primaria del derecho en cuestión*”.

V. La garantía secundaria del derecho de acceso a la información pública

7. Para asegurar la efectividad de los derechos no son suficientes las obligaciones y prohibiciones inmediatas a la autoridad y, ante una eventual afectación al derecho humano, el Estado tiene la obligación de “*investigar, sancionar y reparar*” sus violaciones, según lo señalado en el párrafo tercero del propio artículo primero de la Constitución Federal. En ese mismo sentido, las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado Mexicano determinan que nuestro país cuente con un procedimiento sencillo, rápido¹² y efectivo¹³ para la protección del derecho de acceso a la información pública. Con la finalidad de cumplir con dicho estándar en la tutela del derecho, en México, se estableció el recurso de revisión que procede frente a actos u omisiones de

¹⁰ FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Trotta, Madrid, 2014, pág. 62.

¹¹ FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*,² Mínima Trotta, Madrid, 2011, pág. 40.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información pública en el marco jurídico interamericano*,² OEA, 2012, párr. 29.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros contra Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, párr. 116-139.

los sujetos obligados en las respuestas generadas a las distintas solicitudes de acceso a la información pública o ante la falta de éstas, responde, en su diseño, a una garantía secundaria, cercana a la propuesta de Ferrajoli.

8. La peculiaridad de esta garantía secundaria es que se desahoga en sede de un órgano constitucionalmente autónomo, cuya fuerza en sus resoluciones es definitiva en todos aquellos casos en los que las pretensiones de la persona se colman ordenando al sujeto obligado la entrega de la información requerida¹⁴ o cuando éstas, al no ser impugnadas, causan estado, y a través del desahogo de un procedimiento materialmente jurisdiccional depositado en una autoridad que no forma parte de la judicatura.¹⁵ Lo anterior fue entendido por el legislador ordinario mexiquense, quien, a través del artículo 176 de la legislación estatal de transparencia previamente citada, ha señalado que “*(e)l recurso de revisión es la garantía secundaria mediante la cual se pretende reparar cualquier posible afectación al derecho de acceso a la información pública*”, con lo que, además, la norma jurídica resulta técnicamente armónica con los criterios doctrinales que ubican a la garantía secundaria como “*la reparación judicial (en nuestro caso, materialmente jurisdiccional) de las violaciones de las garantías primarias*”¹⁶ o como “*garantías jurisdiccionales de justiciabilidad que intervienen, en caso de violación de las garantías primarias y de los derechos correlativos, a través de la anulación de los actos inválidos y de la sanción por los actos ilícitos*”.¹⁷ Mediante el recurso de revisión se pretende reparar cualquier afectación al derecho en cuestión.¹⁸

VI. Fortalezas de la garantía secundaria del derecho de acceso a la información pública

9. La principal fortaleza de este procedimiento es que con mayor frecuencia se entra al estudio de fondo de los asuntos. Tan sólo en el segundo trimestre de 2016, ante el órgano garante del Estado de México, se presentaron 1,000 recursos de revisión, de los cuales únicamente 59 fueron desechados; en el resto, se conoció del asunto y se emitió una

¹⁴ Lo anterior, en virtud de que el régimen constitucional y legal del recurso de revisión determina que las resoluciones son inatacables y vinculantes para el sujeto obligado.

¹⁵ Opinión particular del Comisionado José Guadalupe Luna Hernández en los recursos de revisión 01750/INFOEM/IP/RR/2015 y 01751/INFOEM/IP/RR/2015, párr. 21.

¹⁶ Luigi Ferrajoli, *La demo... op cit.*, p. 62.

¹⁷ Luigi Ferrajoli, *Pode... op cit.*, p. 40.

¹⁸ El artículo 179 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México establece un catálogo de catorce supuestos ante los cuales procede la interposición del recurso de revisión.

resolución que, en 322 casos, revocó la respuesta de la autoridad; en 165 ocasiones, modificó las respuestas; 161 procedimientos fueron negativas de información, en cuyos casos se ordenó la entrega de aquélla; en 130 oportunidades, se determinó el sobreseimiento (en muchos de ellos, por la entrega de información antes de que se emitiera la resolución), y en 163 casos, se confirmó el acto de la autoridad.¹⁹ Como puede apreciarse sólo en 5.9% de los casos las deficiencias formales iniciales impidieron satisfacer plenamente el derecho de acceso a la información pública y en 16.3% de los casos se consideró que el recurrente carecía de razones para impugnar la respuesta.

10. Si comparamos esos resultados con los reportados por el Poder Judicial de la Federación, en cuyas manos se ha depositado el desahogo del juicio de amparo –nuestras garantía secundaria por excelencia–, puede advertirse que, con datos de 2014, en el caso de las resoluciones dictadas por los juzgados de distrito en los amparos indirectos, en su condición de primera instancia, reportan 32.98% en el sentido de no amparar; 9.62% como desechamientos; 1.78% como no presentados, y 8.27% como incompetencias.²⁰ En total, en 52.65% de las resoluciones, el sentido resulta desfavorable para el quejoso, lo cual contrasta con 22.2% de las resoluciones que, en un sentido similar, dictamos en el INFOEM, en la tutela del derecho de acceso a la información pública.
11. Una ventaja más que ofrece el diseño final del recurso de revisión consiste en la brevedad de los plazos para su resolución, lo que implica que, en 81.8% de los casos, el recurrente recibe una resolución que pretende reparar sus derechos en menos de 30 días y, sólo en casos excepcionales, en no más de 45 días hábiles. Ello, situado frente a los largos procesos judiciales, constituye una fortaleza evidente del diseño constitucional.
12. Un aspecto adicional que debe destacarse como fortaleza del actual recurso de revisión consiste en la flexibilidad para su interposición, porque todo el procedimiento puede desahogarse de manera electrónica a través de una plataforma electrónica debidamente probada, el Sistema de Acceso a la Información Pública Mexiquense (Saimex), que nos permite que, los 365 días del año y las 24 horas del día, cualquier persona, desde cualquier

¹⁹ Secretaría Técnica del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, “Estadística de los recursos de revisión resueltos por el Pleno, opiniones particulares, votos particulares o disidentes y el sentido de las votaciones. 2º trimestre de 2016”.

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección de Estadística, Anexo Estadístico 2015, p. 14, disponible en http://www.internet2.scjn.gob.mx/informe/intro_2015.pdf.

lugar del mundo, utilizando una computadora, pueda formular sus solicitudes y presentar sus recursos de revisión.

13. Por último, en este apartado, debo señalar que un rasgo característico de la flexibilidad de nuestro procedimiento permite que no se requiera acreditar personalidad jurídica para requerir información o interponer el recurso de revisión. Aunque se solicita el nombre de la persona, por criterio de este órgano garante, respaldado por resolución judicial,²¹ y ahora de acuerdo con lo señalado por el artículo 155 de la Ley estatal, incluso las solicitudes anónimas, con nombre incompleto o seudónimo, son procedentes. Para presentar el recurso de revisión, sólo es necesario que el mismo usuario que requirió la información en la plataforma electrónica lo promueva. De esta manera, hemos resuelto recursos promovidos por “tres caritas sonrientes” y “Superman”, entre otras ficciones, lo que, desde luego, sería prácticamente imposible en materia del juicio de amparo, pero que resulta esencial en el modelo de rendición de cuentas, para proteger a los informantes internos o *whistleblowers*.²²

VII. Desafíos en la implementación de la garantía secundaria para la protección del derecho de acceso a la información pública

14. Uno de los más evidentes desafíos que enfrentamos en el proceso de implementación del nuevo diseño de la garantía secundaria en el Estado de México se deriva, precisamente, del procedimiento materialmente jurisdiccional que se ha establecido con sus distintas etapas, entre estas integrar un expediente y ofrecerlo para que, durante siete días, las partes puedan manifestar lo que a su derecho convenga e, incluso, presentar pruebas, que, al no estar debidamente catalogadas, pueden integrarse por las señaladas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de aplicación supletoria, el cual, entre otras opciones, incluye las periciales y las inspecciones oculares, las que en su caso deben de analizarse y substanciarse en el plazo establecido por la Ley de 30 días hábiles o, cuando mucho, 45, independientemente de la magnitud o complejidad de éstas.

²¹ Recurso de Revisión 343/2014 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito del Poder Judicial de la Federación.

²² Un par de interesantes estudios en la materia se encuentran en BAISAR, David. “Tendencias y estándares internacionales sobre estímulo y protección de informantes internos: *whistleblowers*”, y Villanueva, Ernesto. “Los *whistleblowers* y el Estado de Derecho en México”, ambos incluidos en SANDOVAL, Irma Eréndira. *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2009.

15. Del mismo procedimiento se deriva un reto adicional: verificar que la información rendida por los sujetos obligados, en la fase de alegatos y pruebas, no contenga datos personales que no se hayan protegido adecuadamente. Lo que implica un reto sustantivo para nosotros, ya que este órgano garante tutela no sólo el derecho de acceso a la información pública, sino también el de protección de los datos personales. Por lo que se impone a este órgano garante la obligación de revisar –en el menor tiempo posible, pero de manera exhaustiva– la información contenida en el informe justificado y los anexos que entrega la autoridad; primero, para identificar si esto modifica la respuesta inicial y, en segundo término, para proteger los datos personales antes de su exposición a los recurrentes, ya que, por nuestro especial campo de actuación, estamos obligados a demostrar que los datos personales pueden ser resguardados aplicando el mayor estándar en la materia, sin que ello suponga impedir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El grave problema que existe al respecto es consecuencia de que la ley no contempla el procedimiento que debe seguirse en estos casos.
16. Pero el desafío más importante se aprecia en el caso del cumplimiento de las resoluciones de los recursos de revisión que expedimos. Las disposiciones constitucionales y legales vigentes indican que las resoluciones que este órgano garante emite son *vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados*; por lo tanto, en aquellos casos en los que la resolución ha otorgado la razón al recurrente y ordena a la autoridad la entrega de la totalidad de la información requerida y en la modalidad señalada por el particular, la autoridad no puede interponer recurso legal alguno para combatir nuestra resolución y la presentación de una demanda de juicio de amparo por parte del particular sería francamente frívola e improcedente. Ello otorga a nuestra resolución la condición de firme y definitiva, que ya no puede ser revisada por ninguna otra autoridad nacional, pues adquiere la condición de resolución emitida por órgano límite así reconocido por el régimen constitucional. Tan es así que, de las resoluciones emitidas en el transcurso del presente año, sólo en un caso el particular interpuso el respectivo juicio de amparo,²³ por lo que podemos decir que prácticamente la totalidad de las resoluciones emitidas

²³ Amparo 862/2016-V en contra de la resolución 1330/INFOEM/IP/RR/2016 promovido ante el Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México.

quedaron firmes y en su condición de emitidas por órgano límite en el diseño constitucional de nuestra entidad y de nuestro país.

17. Diversos precedentes jurisdiccionales nos permiten identificar en qué consiste esta condición de órgano constitucional límite. Entre éstas, se encuentran la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 1312/2014, que reconoce dicha condición al Consejo de la Judicatura Federal, cuyas determinaciones específicas no pueden ser revisadas por ninguna autoridad, precisamente por esa cualidad de órgano límite. En ese mismo sentido, se manifestaron la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en voto particular formulado a la misma resolución, al precisar que dicha institución cuenta con la condición de “*órgano límite*”, en otra oportunidad el Ministro Fernando Franco González Salas, en voto particular formulado en el amparo en revisión 702/2012, así como el Ministro José Ramón Cossío Díaz.²⁴
18. Si bien la condición de órgano límite se ha reconocido en las últimas instancias jurisdiccionales que tutelan los derechos humanos, es necesario señalar que las obligaciones internacionales que determinan que nuestro país cuente con un procedimiento sencillo, rápido y efectivo para la protección del derecho de acceso a la información pública implican el diseño del recurso de revisión que puede contar con las características de definitividad y firmeza que refuerzan y proyectan, en el ámbito federal, nuestra condición de órgano límite reconocido en el régimen constitucional del país.
19. La irrupción del control de constitucionalidad en órganos distintos de la fisonomía judicial fue ya advertida por Néstor Pedro Sagüés, en supuestos que dicho autor denomina como órganos “*sui generis*”,²⁵ al referirse al Consejo de la Revolución de Portugal, al Consejo de Custodios o de Supervisores de Irán, al Consejo de Estado Francés y al Tribunal de Garantías Constitucionales. Si bien tales órganos cuentan con la capacidad de sujetar a control de constitucionalidad las leyes o reglamentos legislativos, en nuestro caso, es la actuación de los sujetos obligados la que se sujeta al cumplimiento de las formalidades señaladas en las disposiciones constitucionales y legales que tutelan un derecho humano: el de acceso a la información pública.

²⁴, COSSÍO DÍAZ, José Ramón. “Cuestiones constitucionales. División de poderes y tribunales constitucionales”, en *Revista Este País*, no. 78, septiembre de 1997.

²⁵ SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Teoría de la Constitución*, Astrea, Buenos Aires, 2004, pág. 463.

20. No hay que perder de vista que lo que se busca, finalmente, con el reconocimiento de la fuerza de las resoluciones que emite este órgano garante en estos casos específicos, consiste en la necesidad de otorgarles la fuerza suficiente a las decisiones que tutelan derechos humanos como mecanismos de control del poder, lo que, desde luego, forma parte de la justicia constitucional, como bien refiere el Doctor Brewer Carías.²⁶
21. Por lo que resulta perfectamente explicable que, a pesar de que este órgano garante no sea plenamente jurisdiccional ni, mucho menos, forme parte del Tribunal Constitucional, la tutela asignada de un derecho humano como el de acceso a la información pública nos conduce a que las resoluciones emitidas, en los supuestos antes descritos, cuenten con esa condición de determinación firme, inatacable, vinculante y definitiva, ya que de lo que se trata es de poner remedio, de manera breve, expedita y plena, a las probables afectaciones al derecho en cuestión, siguiendo el mandato constitucional de reparar los derechos humanos vulnerados.
22. Pero esa fortaleza en la resolución trae aparejada, precisamente, la debilidad más importante de la arquitectura jurídica, ya que es una contradicción de nuestro diseño constitucional que exista una garantía secundaria para tutelar el derecho de acceso a la información pública, que pueda reparar formalmente, con mayor facilidad, las vulneraciones al derecho humano y que, a la par, tal garantía no sea plenamente efectiva, porque las medidas para asegurar el cumplimiento de las resoluciones son distintas a las existentes para nuestra garantía secundaria histórica, el juicio de amparo.
23. Hay que recordar que las disposiciones constitucionales federales señalan, en los artículos 105, último párrafo, y 107, fracción XVI, que, ante un incumplimiento injustificado de una sentencia firme de amparo, de acción de inconstitucionalidad o de controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá a separar del cargo al titular de la autoridad responsable y consignarlo ante el Juez de Distrito, lo que también se aplica en el caso del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, o de quienes antes y habiendo ocupado el cargo de la autoridad responsable hubieran incumplido la ejecutoria.

²⁶ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales)*, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pág. 73.

24. A diferencia de ese grado de efectividad descrito, las resoluciones firmes de los órganos garantes en la tutela del derecho de acceso a la información pública sólo pueden cumplirse a través de las medidas contempladas por el artículo 214 de la legislación estatal de transparencia ya mencionada, que consisten en apercibimiento, amonestación pública o multas que van desde los ciento cincuenta hasta las mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización.²⁷
25. Como puede apreciarse, las resoluciones firmes de amparo cuentan con medidas para conseguir su efectividad, que son superiores y de mayor gravedad que las concebidas para promover el cumplimiento de las resoluciones emitidas a los recursos de revisión en materia del derecho de acceso a la información pública. La diferencia únicamente puede explicarse porque las resoluciones que nosotros dictamos son emitidas por una autoridad que no es plenamente jurisdiccional, lo que, sin embargo, es una diferencia inaceptable, porque nuestras resoluciones adquieren la condición de determinaciones emitidas por órgano límite en el régimen constitucional y tienen como objeto procurar la debida tutela de un derecho humano, reparando sus probables afectaciones.
26. Podría decirse que, frente al incumplimiento de nuestras resoluciones, el particular puede optar por promover un juicio de amparo indirecto, pero esa vía terminaría por desvirtuar el procedimiento en su conjunto, ya que, en primer lugar, el particular tendría que acreditar su personalidad e interés jurídico, someterse a un procedimiento judicial con mayores formalidades y requerimientos –entre ellos, contar con la asistencia de un profesional del derecho– y esperar que, luego de una larga secuela de procedimientos, se dictara una resolución final, todo lo cual corre en sentido inverso al mandato interamericano de contar con un procedimiento sencillo y ágil que tutele las afectaciones al derecho de acceso a la información pública. Lo que hemos conseguido cumplir hasta el momento de emitir la resolución, gracias al esfuerzo institucional del Estado, desmerecería si, justo en la etapa del cumplimiento, se supedita a los mecanismos tradicionales de justicia.
27. Para resolver este problema, tratando de vencer la resistencia para reformar la Constitución Federal cuando se trata de imponer mecanismos de control más efectivos al

²⁷ Para 2016, el valor de dicha unidad se sitúa en \$73.04, por lo que las multas se ubicarían desde los \$10,956.00 hasta los \$109,560.00

poder público, soy de la opinión de que es posible superar dicha deficiencia en el diseño constitucional, a través de una interpretación aditiva²⁸ de los artículos 105, último párrafo, y 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo diseño original se limita a las garantías jurisdiccionales sin recoger el proceso de incorporación de nuevas garantías constitucionales de tutela de los derechos humanos, depositadas en órganos especializados fuera del poder judicial, que nos permitan equiparar las resoluciones que emitimos, ya sea porque reparan de manera integral el derecho humano o porque han causado estado, a las sentencias firmes en materia de amparo, de tal forma que compartan las mismas medidas que aseguren su cumplimiento.

28. Corresponderá después al legislador ordinario el deber de desarrollar, en la Ley, el procedimiento para que el mismo órgano garante estatal o el nacional desahogue el procedimiento de supervisión de cumplimiento hasta dejarlo en un estado de vista, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita la resolución última, consistente en separar del cargo al titular de la autoridad responsable y consignarlo ante el Juez de Distrito, lo que también se aplicaría en el caso del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, o de quienes antes y habiendo ocupado el cargo de la autoridad responsable hubieran incumplido la ejecutoria, en aquellos casos en los que injustificadamente se hayan incumplido las resoluciones.
29. Lo anterior es necesario, ya que, a pesar del esfuerzo que hemos emprendido y que hoy nos sitúa lejos de los indicadores obtenidos en años anteriores,²⁹ de 670 resoluciones que fueron notificadas por el órgano garante del Estado de México entre julio de 2015 y abril de 2016, en cuyos sentidos se ordenó entregar información –ya sea porque se modificó o revocó la respuesta de la autoridad o porque el sujeto obligado simplemente no respondió a la solicitud, en cuyos casos procedentes se ordenó la entrega de aquella–, sólo en 43% de las resoluciones los agentes gubernamentales cumplieron en tiempo y forma; en 33%, la atención ha sido deficiente y, lo más grave, en 24%, la autoridad es omisa en el

²⁸ Para dimensionar adecuadamente el sentido de las interpretaciones aditivas, SAGÜÉS, Néstor Pedro. *La interpretación judicial de la Constitución*,² Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, pp. 55 y 56.

DÍAZ REVORIO, F. Javier *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011, pp. XLIII, 221 y 222.

²⁹ De acuerdo con el Informe de Resultados del Índice Nacional de Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información 2016 (Inogdai), en 2015, el incumplimiento de las resoluciones emitidas por el Infoem se ubicó en 503 casos, pág. 30.

cumplimiento de la resolución, lo que implica que, en 57%, que equivale a 384 resoluciones emitidas en las que se busca reparar el derecho afectado, la vulneración persiste, ya sea en su totalidad o en un grado determinado.³⁰

VIII. Conclusión.

30. La tutela de los derechos humanos no permite la existencia de diferencias artificiales, inicuas y contrarias al efecto útil³¹ de la garantía constitucional diseñada. No importa si la autoridad que emite la resolución que imparte justicia constitucional,³² entendiendo como parte de ella la tutela de los derechos humanos, es judicial o no; lo realmente significativo radica en si la condición de la resolución emitida comparte la misma naturaleza, al ser adoptada por un órgano límite en el diseño constitucional y ser una resolución definitiva e inatacable. En estas circunstancias, tanto en el caso de las resoluciones firmes de amparo, como de las resoluciones a los recursos de revisión que ordenan entregar la información pública requerida en la modalidad solicitada o en aquellos casos en los que no fueron atacadas y quedaron firmes, mi opinión es que deberían de ponerse a su disposición el mismo grado de instrumentos y remedios legales para promover su cumplimiento.
31. Aunque esta medida implicaría un replanteamiento de la naturaleza del Tribunal Constitucional, cuya consecuencia más clara es que su imperio se comparta de manera difusa con otras autoridades, lo que no sería sino un muy franco reconocimiento a la labor que, en distintos espacios, desempeñamos cada día otras autoridades, con la única finalidad de que el nuestro sea un régimen constitucional realmente de derechos.

IX. Bibliografía y hemerografía

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*,² Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, 601 pp.

³⁰ Información generada por la Contraloría Interna del Infoem, “Acciones de vigilancia. Atención a los recursos de revisión”, septiembre de 2016.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Competencia, sentencia del 28 de noviembre de 2003, serie C, no. 104, párr. 66.

³² URIBE ARZATE, Enrique. “Justicia constitucional federal y local en México”, en CARBONELL, Miguel. *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004. pág. 841.

Baisar, David, “Tendencias y estándares internacionales sobre estímulo y protección de informantes internos: whistleblowers”, en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2009, 503 pp.

Brewer-Carías, Allan R., *La justicia constitucional (Procesos y procedimientos constitucionales)*, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, 482 pp.

Cossío Díaz, José Ramón, “Cuestiones constitucionales. División de poderes y tribunales constitucionales”, en *Revista Este País*, no. 78, septiembre de 1997, disponible en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/74/5_ensayo_cuestiones_cassio.pdf

Díaz Revorio, F. Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011, 376 pp.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*,⁷ Trotta, Madrid, 2010, p. 24, 180 pp.

_____, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*,² Mínima Trotta, Madrid, 2011, 109 pp.

_____, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Trotta, Madrid, 2014, 259 pp.

Sagüés, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Astrea, Buenos Aires, 2004, 519 pp.

_____, *La interpretación judicial de la Constitución*,² Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, 240 pp.

URIBE ARZATE, Enrique, “Justicia constitucional federal y local en México”, en Miguel Carbonell, *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004. 1089 pp.

VILLANUEVA, Ernesto. “Los whistleblowers y el Estado de Derecho en México”, en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrup... op cit.*

X. Sentencias y resoluciones

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Competencia, sentencia del 28 de noviembre de 2003, serie C, no. 104.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros contra Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, no. 105.

Recurso de Revisión 343/2014 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito del Poder Judicial de la Federación.

Opinión particular del Comisionado José Guadalupe Luna Hernández en los recursos de revisión 01750/INFOEM/IP/RR/2015 y 01751/INFOEM/IP/RR/2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo directo en revisión 1312/2014 y votos particulares de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y del Ministro Fernando Franco González Salas al amparo directo en revisión 1312/2014.

XI. Documentos

Artículo 19 y México Infórmate, *Informe de Resultados del Índice Nacional de Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (Inogdai)*, 2016.

Contraloría Interna del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, “*Acciones de vigilancia. Atención a los recursos de revisión*”, septiembre de 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información pública en el marco jurídico interamericano*,² OEA, 2012, párr. 29.

Declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004), disponible en

http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

Secretaría Técnica del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, “Estadística de los recursos de revisión resueltos por el Pleno, opiniones particulares, votos particulares o disidentes y el sentido de las votaciones. 2º trimestre de 2016”.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección de Estadística, Anexo Estadístico 2015, p. 14, disponible en http://www.internet2.scjn.gob.mx/informe/intro_2015.pdf