

CALIDAD JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES A RECURSOS DE REVISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Ernesto Villanueva

La medición de la calidad jurídica de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) se explica por dos razones fundamentales: a) para verificar si se cumplen cabalmente los principios de legalidad previstos en la Constitución y las leyes mexicanas en beneficio del gobernado y b) para confirmar si el modelo de definitividad de las resoluciones del IFAI para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) ofrece garantías jurídicas amplias para la sociedad, que justifiquen esta inédita atribución legal que se ha entendido como un aporte al derecho a saber.

Ambas razones no son sólo cuestiones que atañen a un ejercicio académico, sino a motivaciones ancladas en múltiples amenazas reales para acotar las atribuciones de definitividad del IFAI a través de la iniciativa de reforma de algunos ordenamientos, particularmente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que hasta ahora no han prosperado.

Veamos, pues, la naturaleza jurídica del IFAI por cuanto hace a sus atribuciones cuasijurisdiccionales. El artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) dispone en el primer párrafo que: “El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal”. Y en el último párrafo se establece de la misma forma que: “El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones”. Lo anterior es compatible con lo previsto en el artículo 59 de la LFTAIPG, que a la letra dice: “Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades: los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación [...]”.

De la misma manera, habría que tomar en cuenta las siguientes atribuciones del IFAI, pertinentes para medir la calidad jurídica, que prevé el artículo 37 de la LFTAIPG, a saber: “II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; [...] X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual”.

Una vez identificadas las atribuciones cuasijurisdiccionales del IFAI es menester identificar los parámetros de medición y cómo se va a medir la calidad jurídica de las resoluciones del órgano garante del acceso a la información pública. En principio, cabe señalar que debe existir un procedimiento sencillo para los recurrentes, en especial cuando se trata de gobernados, que no suponga un abogado de por medio. Lo anterior, empero, no significa que el IFAI pueda obviar los principios de legalidad previstos en la Constitución, las leyes generales y la LFTAIPG. Eso significa que debe analizarse a través del método comparativo la calidad jurídica en función de tres grandes elementos: a) las variables procedimentales; b) las variables de fundamentación y; c) las variables de motivación.

Las variables procedimentales

Las variables procedimentales están compuestas por las facultades que otorga la Ley de la materia al IFAI, así como el debido cumplimiento de los plazos y el agotamiento de las fases procesales en la tramitación del recurso. De la misma manera se incluye el tipo de respuesta que obtuvo el recurrente. Así, existen dos subdivisiones en este primer apartado, las procedimentales estricto *sensu*, a saber: 1. Se aplicó la suplencia de la queja; 2. Se aplicó la Facultad de Investigación; 3. Se llevó a cabo audiencia, a) Se presentó el recurrente a la audiencia y b) Se presentó la autoridad a la audiencia; 4. Se ordenó el inicio del procedimiento sancionador; y 5. Se emitió dentro del plazo legal.

Por lo que se refiere al segundo apartado relativo a las variables en cuanto al sentido de las resoluciones del recurso, se estudian cuatro específicas: 1. Entró al fondo del recurso, 2. Ordenó la entrega de la información, 3. Ordenó la entrega parcial de la información, 4. Confirmó la negativa de acceso a la información, 5. Confirmó la inexistencia de la información solicitada y 6. Casos atípicos.

En este último punto es de señalarse que los casos atípicos son aquellos que no obstante que se entró al fondo del asunto no se puede clasificar dentro de las variables 2 a la 5 por las características especiales del caso.

Las variables de fundamentación

En el caso de las variables de fundamentación habría que señalar que es una de las garantías de seguridad jurídica que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al gobernado y que se define, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como sigue: “Fundamentación y motivación. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”.¹

La fundamentación no sólo es un requisito del acto de autoridad desde la perspectiva constitucional, sino también mandato expreso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás ordenamientos aplicables. Por esa razón, además, las resoluciones del recurso de revisión que emita el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, deben estar fundadas. Al analizar la fundamentación se toman en cuenta los siguientes elementos: 1. Preceptos legales invocados, 2. Precisión de los artículos invocados para emitir la resolución, 3. Precisión de los artículos para determinar la competencia del IFAI, y 4. En su caso, principios aplicables al asunto y su correlación.

Una vez hecho el análisis de referencia se evalúa la calidad de la fundamentación de acuerdo con las siguientes variables: 1. Citó los artículos en los que basa su competencia y 2. Citó los artículos aplicables al caso.

¹ Séptima Época:

Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos.

Amparo en revisión 3713/69. Elías Chahin. 20 de febrero de 1970. Cinco votos.

Amparo en revisión. 4115/68. Emeterio

Rodríguez Romero y coags. 26 de abril de 1971. Cinco votos.

Amparo en revisión 2478/76. María del Socorro Castrejón C. y otros. 31 de marzo de 1977. Unanimidad 20 de cuatro votos.

Amparo en revisión 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros. 28 de abril de 1977. Cinco votos.

Segunda Sala, tesis 902, Apéndice 1988, Segunda Parte, págs. 1481.

Las variables de motivación

Finalmente, por cuanto hace a las variables de motivación conviene definir el concepto, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia: “La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.² En otras palabras, motivar supone que los hechos concretos motivo del acto de autoridad se ajustan a la hipótesis normativa prevista en la disposición legal en la que se funda dicho acto o resolución. En este apartado se analizan primero dos elementos, a saber: 1. Interpretación de los artículos que se citaron como producto de la fundamentación y 2. Elaboración de argumentos que justifiquen el sentido de la resolución emitida. Una vez concluido el ejercicio anterior y para efectos de evaluar la calidad de la motivación se consideran dos variables: 1. Realiza o no una interpretación de los artículos citados y 2. Elabora o no argumentos.

² Novena Época:

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S. A. de C. V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos.