

## INTRODUCCIÓN

Como su título lo describe, este trabajo pretende vincular el estudio de dos derechos fundamentales. En esencia se busca analizar las perspectivas para el desarrollo sociojurídico de una cultura de la transparencia, como uno de los presupuestos inmediatos y directos para el acceso a la justicia como derecho fundamental. Dada la vastedad del tema de la justicia jurisdiccional, nos abocaremos principalmente al ámbito contencioso administrativo, que no obstante haber demostrado su potencial sea quizá el menos conocido, y proporcionalmente el menos utilizado por la mayoría de la sociedad mexicana, a pesar de ser el juzgador de los actos de la principal fuente de información pública: el Poder Ejecutivo. Además, la justicia contencioso administrativa sirve de termómetro para detectar las inconformidades de la sociedad en algunas de sus necesidades básicas, por un lado, y las virtudes y deficiencias de la administración pública, por el otro.

La información es un presupuesto indispensable, no sólo para el conocimiento y ejercicio de cualquier derecho, sino en general para la realización de cualquier acto humano consciente. No se puede ejercer un derecho que se desconoce, y menos aún exigir su respeto y garantía. Tampoco se puede ejercer a plenitud un derecho si la información sobre éste es deficiente o parcial. Lo anterior aplica también cuando se trata de *información pública*, quizá inclusive con particular trascendencia social. Esta contundencia lógica pudiera mostrar como obvio lo planteado en este trabajo; como pudiera también resultar obvio que toda sociedad deba desarrollar una cultura del conocimiento, y la comprensión y protección efectiva de sus derechos. Pero en nuestro país el sentido común no impera, y lo obvio no se materializa ni se practica. Además, llevada al terreno de lo jurídico, esta aparente obviedad no es tal. La que pareciera una relación natural entre estos dos derechos no se patentiza, o por lo menos no en las políticas públicas, pues si fuera algo tan claro, desde hace mucho tiempo se hubiera dedicado mayor atención. Por ello, pretendemos desarrollar un análisis para explicar por qué el grado de desarrollo que alcance el acceso a la información pública puede afectar en forma directamente proporcional al que logre el acceso a la justicia, o, por lo menos, significar una influencia determinante.

Así, encontraremos que todo aquello que se dedique al desarrollo del derecho de acceso a la información pública repercutirá sustancialmente en beneficio de otro derecho fundamental, como lo es el de acceso a la justicia, sin perjuicio de promover y exigir el desarrollo independiente y simultáneo de ambos. Aunque sujeto a confirmación científica, podemos afirmar que el derecho de acceso a la justicia, quizá conocido como una frase mediática común por la mayoría de la población, es uno de los derechos fundamentales menos asimilados por nuestra sociedad en sus distintas facetas y aplicaciones concretas.

Por su trascendencia, el *derecho de acceso a la información* es objeto de atención y de estudio por sí mismo. Para bien de la sociedad mexicana y después de una larga espera, este derecho fundamental comienza a cobrar vida propia en el ámbito de la información pública, es decir, aquella que se relaciona con la autoridad,<sup>1</sup> y que debe estar a disposición del público, previa solicitud, o incluso sin ella, según sea el caso. Este tipo de información, y por ende, el derecho correlativo, se distingue de la información que pudiéramos denominar “de difusión masiva”, o de “comunicación social”, relacionada con los medios de comunicación masiva, operados mayoritariamente por particulares concesionarios y no por la autoridad estatal.

Lugares comunes como el bajo nivel educativo de la mayoría de la población, tanto en lo general como en lo jurídico, y la falta de preparación de quienes ofrecen servicios de asesoría legal, así como de los propios juzgadores, son factores que repercuten directamente en nuestro objeto de estudio. Ello requiere considerar en este trabajo, si bien de manera tangencial, algunas de sus causas específicas y las propuestas existentes sobre cómo superar gradual y paulatinamente estos obstáculos con relación a los derechos que nos ocupan.

En cuanto al fondo del problema informativo, al igual que del educativo, es de conocimiento público qué pasa y qué hace falta, en lo general. ¿Qué pasa? En cuanto a lo informativo, que no hay transparencia ni suficiente difusión de la información pública, menos un acceso viable a ella. En lo educativo, muy genéricamente, que el presupuesto es insuficiente, y las políticas públicas, deficientes. ¿Qué hace falta? Lo contrario a las carencias: difusión efectiva de la información pública y acceso viable a ella; mayor presupuesto para la educación y políticas públicas sólidas y realistas, y en

<sup>1</sup> Entendiendo *autoridad* en su acepción más amplia, tema que se tocará en el presente trabajo al analizar su concepto para efectos de precisar al sujeto obligado en materia de transparencia, ya que la evolución social y jurídica exige una ampliación del concepto tradicional.

ambos casos (información y educación), mayor participación de la sociedad civil, o mejor dicho, una participación real. Tenemos entonces la obligación de precisar lo particular, lo específico, y a partir de ahí desarrollar mecanismos y proponer soluciones efectivas para responder al *cómo* encontrar una salida viable, si no en un corto, sí en un mediano plazo. El reto del problema, y por tanto de este trabajo, radica precisamente en la imposibilidad de condicionar su solución al hecho de que toda la población, o siquiera una mayoría, alcance un nivel educativo superior y homogéneo para que el derecho a la información se desarrolle en la sociedad, y esto a su vez propicie un mayor y mejor acceso a la justicia administrativa.

También es un lugar común la conclusión de que la mejor vía para dar a conocer algo a un mayor número de personas, en el menor tiempo, son la radio y la televisión como medios de comunicación masiva. Entonces, procede enfocarse al problema de cómo lograr acceso efectivo a ellos, tanto para los informantes como para los informados, como instrumentos de difusión de información pública y derechos jurisdiccionales.

El control de la televisión y la radio por grupos bien definidos es de sobra conocido, criticado y combatido por algunos sectores especializados, clara y desafortunadamente minoritarios, de la sociedad. El problema es de la mayor gravedad, no asimilada por la mayoría de la población, y cuya solución exige enfrentar a los factores reales de poder probablemente más fuertes en México, y quizá en el hemisferio occidental, que son los monopolios concesionarios de radio y televisión. Su análisis directo y sustantivo no es parte de los objetivos del presente trabajo, por lo que únicamente abordaremos este tema de dos formas: tangencialmente, para analizar el papel de los medios de comunicación como uno de los instrumentos útiles para la transparencia y difusión de los derechos fundamentales, específicamente la justicia, y directamente, por ser dichos medios una actividad (servicio público) concesionada, competencia del derecho administrativo, y de los tribunales de la materia. Quizá el debate mediático de fondo sólo encuentre una solución o respuesta, más en un análisis sociológico, antropológico y económico de la teoría del poder, que en la teoría jurídica; aunque en esencia pudieran no encontrarse tan distantes.

Tampoco podemos incursionar sustancialmente en la cuestión educativa, pues aunque ello provocaría un trabajo ricamente multidisciplinario, sería incontrolablemente amplio.

Es de común acuerdo que al día de hoy una de las formas idóneas, y tal vez la única viable en muchas sociedades y gobiernos, para tener el mayor acceso posible a la información pública es la Red Global o Internet. Es a tal

grado trascendente esta cuestión, que una vez salvado el obstáculo jurídico legislativo, es decir, ya creado o reconocido el derecho de acceso a la información pública, como es el caso mexicano, el asunto de su implementación efectiva se convierte en un problema metajurídico, principalmente de orden económico y tecnológico, que se resume en el acceso físico a dicha Red. Según datos del INEGI, durante 2003 en México sólo hubo 1,228.8 usuarios de Internet por cada 10,000 habitantes, es decir, aproximadamente 12.5 millones de personas, que representan poco más del 12%, porcentaje que se mantuvo prácticamente igual hasta 2006.<sup>2</sup> Sobra resaltar lo alarmante de un porcentaje tan bajo. Se agrega entonces un reto más: lograr el acceso de la mayoría de la población a la infraestructura cibernética que permite la comunicación con la fuente de información pública, y no buscar otras vías tradicionales e imprácticas por el hecho de que la mayoría aún no tenga acceso a la tecnología. Todo debe apuntar hacia una *sociedad del conocimiento*, que sólo será posible en un mediano plazo mediante la utilización de la tecnología.

Lo trascendente de la Internet,<sup>3</sup> especialmente para los efectos de este trabajo, es que, a diferencia de los medios de comunicación masiva abierta, requiere de una mayor participación del gobernado para acceder a la información. La televisión y la radio están prácticamente presentes en todas partes, “persiguen” al televidente/oyente; se podría decir que lo acosan. En cambio, el acceso vía Internet exige el esfuerzo, si bien mínimo, de acudir a la computadora y buscar la información. Esta diferencia, que pareciera insignificante, no lo es, principalmente desde el punto de vista de la formación de una cultura de la información. La posición, o disposición, de la población tiene que ser activa, e inclusive proactiva.

Es así que, regresando al planteamiento central, una vez que se cuenta con información sobre aquello a lo que se tiene derecho y cómo hacerlo valer, resulta posible y viable ejercerlo. Dicho de otra forma: no se puede ejercitar un derecho que se desconoce. Tampoco se puede exigir un derecho conocido si se desconocen los medios para hacerlo valer. Estos medios también son derechos, conocidos como adjetivos o procesales, tan o más importantes que los sustantivos, pues constituyen (o mejor dicho deben constituir)

<sup>2</sup> Fundación Este País, “¿Qué tan conectados están los mexicanos? Acceso y uso a las tecnologías de la información y comunicación en México”, *Este País*, México, sección Indicadores, marzo 2006, p. 75, y <http://www.inegi.gob.mx>.

<sup>3</sup> Vocablo que a pesar de no estar incluido en el *Diccionario de la lengua española* será utilizado en el presente trabajo por no contar con una equivalencia precisa y comúnmente aceptada para efectos semánticos en lengua española, convencidos de su plena comprensión entre los hispanohablantes.

la verdadera garantía en el goce del derecho mismo. Por lo anterior, consideramos indiscutible la complementaria relación entre los derechos que nos ocupan (transparencia y justicia), y necesario el planteamiento de su estudio en forma conjunta, a efecto de su mejor comprensión y consecuente implementación legislativa de una manera eficiente, eficaz y moderna.

Sin perjuicio de todo lo anterior, cabe mencionar que si bien la información es determinante como presupuesto para acceder a la justicia, no es el único elemento para que “automáticamente” se produzca el acceso a esta última; otros factores intervienen y se tendrán que conjuntar para ello. Ya superada la etapa informativa, se pasa directamente a la del ejercicio del derecho de acceso a la justicia, donde viene el primer contacto con la infraestructura creada para impartirla, y no obstante contar con la información que haga posible la acción, deberán reunirse otros requisitos para acceder a la instancia respectiva. Estos son muchos y muy variados, subjetivos y objetivos, de hecho y de derecho, económicos, geográficos, sociales, étnicos, políticos, entre otros. Únicamente aquellos que tengan relación directa con el sistema jurisdiccional administrativo serán analizados en este trabajo.

En seguimiento a la escuela del Héctor Fix-Zamudio, la metodología del presente trabajo combina el acercamiento dogmático con el empírico, y propone partir de conceptos y estatus de los derechos a la información pública y a la justicia administrativa, abrevando tanto en la legislación como en la doctrina nacional y extranjera, para poder así explicar y justificar su vinculación y complemento. Asimismo, se analiza la realidad mexicana en materia de transparencia y justicia bajo las tres categorías del método empírico que adopta Fix-Zamudio: normativa, pragmática y sociológica, con un fuerte acento en esta última, que quizá imprime a este trabajo un matiz que lo coloca preponderantemente en el campo de la sociología del derecho. Finalmente, se exponen algunas propuestas de solución a los problemas detectados y planteados.

En congruencia con la naturaleza de la presente investigación, se contempla evitar exposiciones innecesarias sobre temas ya analizados ampliamente por especialistas en las materias en cuestión, con una indiscutible superioridad jerárquica a la que aquí se pudiera alcanzar. Más concretamente, en materia de conceptos existe ya un camino andado, y aprovecharemos conclusiones autorizadas, derivadas tanto de la doctrina y de la jurisprudencia como de la propia legislación, igual nacional que extranjera. No pretendemos competir con el material existente, y menos sustituir los diversos estudios hechos por personas o instituciones especializadas y reconocidas, sobre el funcionamiento de los distintos órganos, tanto administrativos como jurisdiccionales, aplicadores de las leyes de transparencia y procesos

contenciosos, respectivamente. En los casos en que ya exista información confiable, nos apoyaremos en ella, y remitiremos a la fuente original, tomando sólo aquello que resulte indispensable para la realización de este trabajo, procurando no duplicar esfuerzos ni caer en comparaciones, que sólo demeritarían la calidad que podamos ofrecer.

Se aborda el tema con la necesaria delimitación por lo que hace a la transparencia y el derecho de acceso a la información, partiendo, en la primera sección del capítulo primero, de conceptos lo más claros posible de las principales instituciones y figuras jurídicas involucradas, que permitan un análisis más preciso de la siguiente sección; es decir, del derecho comparado y de la legislación a nivel nacional, para después pasar al estatus de la aplicación y desarrollo de este derecho en México. Con respecto a los sistemas jurídicos ajenos al nuestro, se han seleccionado cuatro países cuyos avances en la materia pueden constituir referencias importantes: Canadá, España, Estados Unidos de América y Reino Unido.

En el capítulo segundo se analizan elementos del derecho de acceso a la justicia en su concepción teórica, para seguir con un estudio práctico del problema que expone su implementación y desarrollo dentro del marco jurisdiccional contencioso administrativo, a través de sus principales actores.

El capítulo tercero vincula e intenta explicar la interdependencia de ambos derechos, y la utilidad social de su análisis y estudio desde un enfoque conjunto y complementario. Se busca enriquecer esta parte del trabajo con casos concretos relacionados con los distintos temas.

Como último capítulo, el cuarto contiene las propuestas que arroja el estudio, como posibles soluciones a los distintos problemas y retos que presentan tanto el marco legal como la realidad social.

Consideramos válido aclarar que este trabajo no se verá exento de un enfoque práctico, derivado de la experiencia cotidiana de su autor, en calidad de integrante de un órgano jurisdiccional autónomo local: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posición mediante la cual se intentará ofrecer una visión cercana de los problemas y percepciones de la población en el ejercicio diario de la jurisdicción. De hecho, una de las motivaciones para este trabajo fue la gran ignorancia sobre los tribunales administrativos, no sólo de la población en general, sino dentro del foro jurídico, situación que comenzamos a percibir de una forma especialmente notoria desde la óptica de juzgador.

Finalmente, en cuanto a la forma de presentación de este trabajo, conscientes de que la lectura de él podrá darse tanto en versión impresa como electrónica, decidimos incluir los vínculos de Internet en todo el trabajo, y no sólo en la sección de fuentes consultadas. Lo anterior, a efecto de posi-

bilitar y facilitar la consulta inmediata y directa de la fuente o referencia en cuestión. Aunque sobra decirlo y bajo riesgo de obviedad, aclaramos que existe la posibilidad de que los sitios o vínculos contenidos varíen o desaparezcan por causas ajenas a nosotros, lo que imposibilitará su acceso, por lo que se anticipa una disculpa al respecto.