

PRÓLOGO

El derecho de acceso a la información pública ha sido revisado desde varias perspectivas. Algunas de ellas han reposado en las características que le son propias de acuerdo con los estándares democráticos internacionales que abrevan del *minimun minimorum* que debe observar el diseño normativo y, complementariamente, el contenido de esas prescripciones jurídicas. Se trata, por supuesto, de reflexiones necesarias que hoy, empero, se han convertido en textos con fines de divulgación y menos de investigación de largo aliento. De 2001 a la fecha se han editado varias decenas de textos sobre el derecho de acceso a la información pública. Unos con propuestas de largo aliento y otros no tanto, pero forman parte de este nutrido universo bibliográfico. Esta obra del doctor Rubén Minutti Zanata ofrece una vertiente de reflexión distinta y que la hace necesaria: la participación de los tribunales de lo contencioso administrativo que hasta ahora ha permanecido en un discreto espacio por lo que hace a la resolución de controversias en materia de acceso a la información pública, y en no pocas ocasiones han sido objeto de polémica, con razón o sin ella. Es por esta razón que esta iniciativa editorial que nace de una versión corregida de la tesis doctoral del doctor Minutti, que tuve el gusto de dirigir, tiene una doble aportación, que no puede pasar desapercibida: a) La reflexión académica que formula *in extenso* el autor, y que se puso de relieve al ser aprobado con las mejores notas posibles, y b) La experiencia derivada del ejercicio como magistrado del autor del libro de referencia. De entrada es menester señalar que hasta hace poco tiempo el Poder Judicial había permanecido fuera del escrutinio público. Se pensaba que para cumplir su cometido debía tener una autonomía absoluta; es decir, dotarlo de recursos económicos y atribuciones y no preguntar más. No es posible creer en el Poder Judicial como si de un acto de fe se tratara. Es necesario ejercer un escrutinio social amplio y riguroso. Estoy convencido de que el Poder Judicial debe ser objeto de estudio a la luz de la rendición de cuentas. Entre los puntos que se deben estudiar a manera enunciativa están los siguientes¹ primero: se debe vigilar el uso de recursos públicos para evitar actos de corrupción y socializar el

¹ Caballero Juárez, José Antonio, Díaz Rodríguez, Vanessa y Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006

trabajo judicial de cara a la sociedad. De la misma forma, se debe analizar el trabajo jurisdiccional; es decir, de impartición de justicia, a efecto de verificar si se cumple con los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica. De la misma manera, se puede contribuir a elevar la calidad doctrinal de las sentencias y de los actos de los juzgadores, ejercer escrutinio de los actores o demandantes sobre sus abogados y verificar si hay un razonable proceso de adopción de criterios comunes frente a casos judiciales similares. En la opacidad, dos casos prácticamente idénticos pueden ser resueltos de manera radicalmente distinta, circunstancia que puede hacer de la justicia formal una injusticia material por ignorancia, colusión o desinterés.

Segundo: se debe otorgar el acceso público a las actas de las sesiones de los tribunales y de los distintos órganos del Poder Judicial cuando éstas no impliquen un debate para llegar a la resolución de una controversia judicial. Se trata de que los magistrados no discutan en la secrecía, sino de cara a la sociedad, circunstancia que permite acotar los márgenes de discrecionalidad, inhibir los eventuales procesos de casos de corrupción y, por el contrario, ampliar la legitimidad de las instituciones del Poder Judicial de cara a la opinión pública.

Tercero: se debe instrumentar el derecho a saber sobre la existencia de un proceso judicial, el delito por el cual se investiga, así como toda la información relativa al caso concreto, con excepción de los datos personales cuando no haya anuencia expresa del titular de la información personal. Éste es uno de los puntos medulares para saber qué se juzga y cómo se juzga en un sistema que apela a la transparencia como modelo de desempeño profesional.

Cuarto: se debe establecer el derecho de conocer toda la historia profesional de jueces y magistrados: cuándo fue nombrado, número y fecha de registro de su cédula profesional, bajo qué criterios, qué concursos de oposición aprobó, cuáles han sido los resultados de sus evaluaciones periódicas de las cuales se derive que los recursos de los contribuyentes están bien invertidos en juzgadores probos y capaces.

Quinto: se debe disponer el derecho a conocer cuántos juicios lleva cada juzgado, cuál es el tiempo promedio que tarda en resolver los casos, cuántas órdenes de aprehensión han sido cumplidas, cuántas consignaciones se han hecho y cuántas no han sido procedentes y por qué, qué porcentajes de las sentencias son condenatorias. Es decir, con esta información podría evaluarse a los jueces y magistrados desde dos perspectivas: su nivel de productividad y detectar probables casos de corrupción.

Sexto: si la apertura informativa se materializa en el Poder Judicial, la existencia de los actuales “juicios paralelos” en los medios tenderían a

bajar.² Este hecho echaría por tierra los argumentos de quienes defienden los “juicios paralelos”, bajo el argumento de que la ausencia de información de los poderes judiciales, su cercanía con el Poder Ejecutivo y la percepción de falta de independencia e imparcialidad de los procesos a través de los cuales se administra justicia, constituyen incentivos para desarrollar tareas de escrutinio sobre el quehacer judicial en aras de proponer reformas en el diseño institucional de los poderes judiciales. Todos los temas anteriores son preocupación de la obra que aquí se prologa. Como toda obra académica seria, el trabajo del doctor Minutti tiene un sólido aparato crítico, define conceptos y límites y repasa algunas legislaciones extranjeras representativas para fortalecer el hilo conductor de esta entrega editorial. Lo hace tanto por lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública como por lo que hace al acceso a la justicia administrativa. Todos los capítulos merecen una lectura atenta. No obstante, a partir del capítulo tercero el doctor Minutti despliega con mayor soltura su doble papel como académico y como juzgador, al entrar propiamente al tema de la transparencia y la justicia administrativa. Implícitamente el autor se hace eco del “velo de ignorancia” de Rawls, en donde libertad e igualdad son supuestos de justicia como prerrequisito de un sistema democrático.³ Es agradable además que el autor sea prolijo en aportar una consistente serie de datos duros que enriquece la investigación y que pone de relieve la profundidad del estudio. En este libro se argumenta con datos y razones a lo largo de su capitulado. Como afirma Plantin, “la argumentación es la operación en la cual un enunciador busca transformar por medios lingüísticos el sistema de creencias y de representaciones de su interlocutor”.⁴ Hay una observación inédita en su exposición pública de doble vía: sin información no hay justicia ni justicia sin información. Lo es no sólo porque pueda parecer una afirmación política correcta, sino, sobre todo, porque el doctor Minutti no desaprovecha ninguna oportunidad para demostrar esta hipótesis. Coincido con esta postura del autor. Dice el doctor Minutti: “En un país como México, en ocasiones no poner al alcance del grueso de la población la información básica, tiene prácticamente los mismos efectos que prohibir el acceso a la misma”. Este ejemplo se va a extremos todavía más graves.

² Juanes Peces, Ángel, “Los juicios paralelos. El derecho a un proceso justo. Doctrina jurisprudencial en relación con esta materia. Conclusiones y juicio crítico en relación con las cuestiones analizadas”, *Justicia y medios de comunicación*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, 2007, pp. 61-92.

³ *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1978, pp. 35-40.

⁴ *Essais sur l'argumentation. Introduction linguistique à l'étude de la parole argumentative*, París, Kimé, 1990, p.146.

En otras oportunidades he sostenido que a pocos llama la atención que el conocimiento de lo que contiene el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* y las gacetas de los estados se haya convertido en mercancía y, por tal razón, su adquisición supone un desembolso por parte del interesado que, en estricto sentido, sería todo gobernado. Y el asunto no es para menos. En el *DOF* deben publicarse como requisito para su entrada en vigor; es decir, para que la norma jurídica sea exigible y “exista”, las leyes federales, los tratados, los reglamentos, los decretos, los acuerdos, las declaratorias, las autorizaciones, las normas oficiales y técnicas, los estatutos, las autorizaciones, los programas, las resoluciones, los permisos, las circulares y licitaciones, entre muchas otras disposiciones, que en mayor o menor medida afectan a las personas. Hoy en México por mandato constitucional (artículo 6o.), y por la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Chile *vs.* Claude Reyes, el derecho de acceso a la información es lo que se denomina un derecho humano fundamental.⁵ Como es sabido, México aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el 16 de diciembre de 1998 en los términos siguientes:

Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si lo anterior es así, cabe hacer la primera pregunta: ¿no debe ser el primer derecho de la persona saber aquellas normas que le imponen obligaciones y le generan derechos como parte integrante de la sociedad? La política pública en la Federación y los estados ha adoptado, por el contrario, nugaría del derecho a saber. Si bien es verdad que el artículo 21 del Código Civil Federal dispone que la ignorancia de las leyes no excusa su incumplimiento, también lo es que nadie está obligado a lo imposible. En la página web del *DOF*, que depende de la Secretaría de Gobernación, se establece que “la versión electrónica del *Diario Oficial de la Federación* no tiene costo, ya que se considera un complemento de la suscripción en su versión impresa”. El precio del ejemplar escrito del *DOF* depende del número de páginas que conste. El número de páginas está supeditado, en buena medida, a la inserción de contenidos enviados por particulares que la ley les obliga para continuar algún trámite a quienes también, por supuesto, se les

⁵ <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.

cobra, según la extensión del escrito. Es de señalarse que si bien es cierto que el *DOF* pone a disposición del público la versión electrónica del *DOF* de cada día y de algunos días anteriores, también lo es que muchas disposiciones publicadas en ese órgano de difusión en 1975 o en 1990, por poner algunos ejemplos, siguen siendo obligatorias porque no han sido abrogadas o derogadas; es decir, expresamente dejadas sin efecto legal por la autoridad competente para ello. No se trata de afirmar que es necesario publicar un ejemplar de papel para cada persona, lo que evidentemente sería muy costoso, pero sí es posible aprovechar las nuevas tecnologías de la información para que con la capacidad instalada del *DOF* la suscripción que hoy le cuesta al contribuyente se convierta en acceso gratuito, incluyendo además un motor de búsqueda amigable. Debe ser gratuito el acceso: *a)* Porque un derecho humano fundamental que se cobra es un despropósito que discrimina por ingresos y hace que todos seamos iguales aunque algunos más iguales que otros; *b)* Porque el *DOF* es por mandato de ley un órgano de difusión de “interés público” para que las normas sean “observadas y cumplidas debidamente”, y *c)* Porque el contribuyente paga percepciones, bonos, seguro de gastos médicos del personal e instalaciones, así como todo aquello que sea necesario para que exista el *DOF*. Un ejemplo de cómo es posible transitar hacia el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información en beneficio de la sociedad es el caso de la Suprema Corte de Justicia, que pasó de editar lujosas ediciones de jurisprudencia (de interpretación de la ley) en el pasado a tenerlas a disposición de todos en su página de Internet con motor de búsqueda incluido. Lo lógico sería que el que puede lo más, puede lo menos. Hoy, por el contrario, se puede conocer cómo la Corte interpreta la ley y sus resoluciones, pero no es posible, sin pago de por medio, conocer las normas jurídicas que la Corte interpreta. Pero si en el ámbito federal sucede lo que sucede con el *DOF*, en el caso de las gacetas de los estados, donde se publican las leyes locales, reglamentos, acuerdos y otras disposiciones estatales el vía crucis es mayor. Lo mismo sucede con las gacetas municipales. En ambos casos su localización en Internet es inexistente o hay que hacer un largo recorrido por la red para encontrar de manera simbólica la información. En suma, la ausencia de acceso de los gobernados al *DOF* y las gacetas violenta el derecho humano fundamental, a saber: propicia por acción u omisión una acotada cultura jurídica que impacta en un Estado de derecho mínimo y es una ventana para la comisión de actos de una frágil legalidad. A lo largo de su obra, el doctor Minutti formula hipótesis y ofrece ejemplos probatorios de sus asertos que tienen como común denominador la información. El autor se hace eco de lo que afirma Moreso:

...la lógica es una especie de control de calidad de nuestras argumentaciones. La validez lógica es independiente de la verdad o falsedad de las premisas. Un argumento es lógicamente válido si, y sólo si, entre las premisas y la conclusión hay una relación de implicación. Importa la forma y la conclusión de las premisas, no su contenido.⁶

Muchos de ellos escapan a la reflexión inicial del lector, pero el autor se encarga de recordarnos lo mucho que debemos cambiar para hacer de los afanes de la ley una realidad concreta parafraseando a Habermas, que habla de la tensión entre validez o existencia de la norma y facticidad o aplicación concreta.⁷ Y ciertamente el doctor Minutti no gira su texto dando giros en el ejercicio abstracto de la doctrina. Así, por ejemplo, en otra parte de su obra pone el dedo en la llaga cuando se refiere a la fe pública de documentos indispensables para ser considerados en un proceso jurisdiccional. Afirma que la fe pública “además de ser inaccesible por el costo lo es por la agenda del fedatario, siempre ocupado, sobre todo para las diligencias que no representen un ingreso significativo. No distinto es lo que sucede con los dictámenes periciales, comúnmente decisivos en las resoluciones”. En efecto, mientras uno profundiza en la lectura de esta obra, el lector podrá comprobar por sí mismo cada una de las anotaciones y propuestas concretas del autor para crear ese doble binomio información-justicia, acceso a la información-acceso a la justicia. Este esfuerzo del doctor Minutti no tiene sólo fines academicistas o propuestas en abstracto para mantener el estado de confort tan común en la comunidad jurídica, como ya lo he expresado. Es, por el contrario, un texto claro, reflexivo, crítico, exhaustivo y propositivo que llama a las cosas por su nombre. Estoy convencido de que esta entrega habrá de constituirse en un sólido referente para el estudio del derecho de acceso a la información pública y la justicia administrativa para bien del interés público.

Ernesto VILLANUEVA

⁶ Moreso, José Juan y Casanovas, Pompeu, *Argumentació i Pragmàtica del dre*, Barcelona, Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya, 1999, pp. 43 y ss.

⁷ *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2005, pp. 70 y ss.