

El acceso a la información  
como un derecho  
fundamental

Capítulo

V

# LOS SUJETOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

**CONSIDEREMOS AHORA LA CUESTIÓN RELATIVA A LOS SUJETOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**, tanto desde el punto de vista del sujeto activo, es decir, de quién puede usarlo, como de los sujetos pasivos u obligados a cumplir.

Hemos explicado que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental; por ello, cualquier persona puede ejercerlo, sin importar su edad, nacionalidad, sexo o condición socio económica. En otras palabras, cualquiera, sin importar sus características o ubicación, puede solicitar a una autoridad mexicana el acceso a la información que maneja.

Alguien puede preguntarse si este derecho no debería estar limitado a los ciudadanos mexicanos, en particular cuando se trata de solicitudes de acceso en materia política. La respuesta a esta pregunta es negativa. En efecto, el acceso a la información no es un derecho político y por ello su ejercicio debe desvincularse a la condición de “ciudadano”. Reiteramos, cualquier per-

sona, sin importar su edad, género o nacionalidad puede hacer uso del derecho, pues la información en posesión de las autoridades tiene carácter público. Por ello, las leyes estatales que establecían como requisito para el ejercicio del derecho la condición de “ciudadano” o “gobernados” han sido ya modificadas.

Ahora bien, el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información –como derecho fundamental– es el Estado. ¿Pero quién es el Estado? Para resolver esta pregunta, la Constitución adopta una fórmula sintética que establece como sujetos obligados del derecho de acceso a la información a cualquier “autoridad, entidad, órgano u organismos federal, estatal o municipal”.

La intención del Constituyente Permanente fue clara: asegurar que todos los órganos del Estado mexicano (es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los ayuntamientos, las secretarías de Estado, los órganos con autonomía constitucional (por ejemplo los Institutos

Electorales o las Comisiones de Derechos Humanos), los organismos descentralizados, las empresas estatales o municipales, los fideicomisos públicos, y en general cualquier entidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–) estuvieran incluidos, sin importar el origen de sus recursos y con independencia de la denominación o la naturaleza jurídica que tengan. Nadie, ninguna autoridad ni órgano del Estado mexicano pueden alegar que se encuentran excluidos del ámbito de cobertura del derecho de acceso a la información.

Analizaremos ahora el alcance preciso de los conceptos de “autoridad, entidad, órgano u organismos”. Tanto la doctrina jurídica como la jurisprudencia mexicana han considerado tradicionalmente que una autoridad es aquella capaz de realizar actos coercitivos, es decir, actos que suponen el uso real o potencial de la fuerza y que, por ello, afectan la esfera de libertad de acción de una persona. Así, un gobernador, un

inspector de vía pública, un policía, un juez o incluso los legisladores cuando expiden una ley son autoridades.

La jurisprudencia de los tribunales federales ha ampliado gradualmente el concepto de “autoridad”. Así, para efectos del amparo, ha establecido que comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya sean legales o de hecho. Algunas tesis recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han reconocido que ciertas entidades privadas deben ser consideradas como autoridades para efectos del juicio de amparo. Éste es el caso, por ejemplo, de las confederaciones deportivas o las universidades públicas<sup>24</sup>. En consecuencia, el concepto de autoridad que utiliza el artículo 6° debe ser interpretado en el mismo sentido, lo cual amplía potencialmente el universo de los sujetos obligados, para incluir a aquellas personas de derecho privado que realizan funciones públicas. El concepto de entidad es más preci-

so. Se refiere en principio a las organizaciones que forman parte del sector paraestatal, es decir, los organismos públicos descentralizados (como el IMSS, el ISSSTE o la Comisión Federal de Electricidad), las empresas de participación estatal (por ejemplo Pemex) y los fideicomisos públicos (tales como el Fondo Nacional de Fomento al Turismo o el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes). Cabía preguntarse si este concepto comprendía también a “las entidades de interés público” referidas en el artículo 41 constitucional, es decir, a los partidos políticos. A este respecto, el dictamen de la Cámara de Diputados advirtió que dicho concepto no se refiere a los partidos, sino únicamente a las entidades del sector paraestatal. Esto fue así pues, como explicaremos adelante, no existió consenso durante la reforma al artículo 6° acerca de la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados y se prefirió eliminar cualquier referencia explícita de ellos. El uso de los conceptos de órgano y

organismo tuvo una intención definida. El segundo se refiere a los entes públicos con competencias específicas y que tienen diferentes grados de autonomía –legales o constitucionales, federales o estatales–. Así, el dictamen de la Cámara de Diputados precisa que los organismos son personas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a los cuales se les atribuyen facultades y compe-

**NADIE, NINGUNA AUTORIDAD NI ÓRGANO DEL ESTADO MEXICANO PUEDEN ALEGAR QUE SE ENCUENTRAN EXCLUIDOS DEL ÁMBITO DE COBERTURA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

tencias específicas. Este es el caso, por ejemplo, de los organismos con autonomía constitucional (la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México) o bien de ciertos organismos descentralizados con diferentes grados de autonomía legal (por ejemplo, el IFAI o el INFONAVIT).

El concepto de órgano, por su parte, materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona jurídica. Así, un órgano no es un ente distinto al del organismo o entidad que lo crea, sino simplemente una forma de organización administrativa para ejercer ciertas funciones normalmente especializadas. Su inclusión en la Constitución buscaba simplemente asegurar que todos los “órganos” estaban comprendidos como sujetos obligados, sin importar los grados de delegación de facultades o de especialización que implicaran. Este es el caso, por ejemplo, de la oficina del Presidente de la República o bien de las oficinas de los goberna-

dores, que con esta fórmula quedan claramente incluidas dentro del ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información.

En síntesis, el Constituyente Permanente buscó asegurar que “todos los órganos” del Estado mexicano, en todos los niveles de gobierno, quedaran como sujetos obligados del derecho de acceso a la información. No obstante esta intención, quedan algunas dudas sobre las que conviene reflexionar. Podemos identificar tres problemas específicos en esta materia: 1) el de los partidos políticos; 2) el de las organizaciones o personas privadas con funciones públicas (por ejemplo, concesionarios o notarios), y 3) el de las personas físicas o morales receptoras o que ejercen recursos públicos, como los sindicatos.

En cuanto a los partidos políticos, el debate se generó por su exclusión expresa del texto constitucional. En su dictamen a la iniciativa de reformas al artículo 6º, la Cámara de Senadores analizó de manera puntual esta cuestión y

precisó que, si bien por razones de técnica legislativa no se les menciona de forma expresa, los partidos políticos son sujetos indirectos del derecho de acceso a la información. Esto quiere decir que, aun cuando las solicitudes de acceso a la información no podrían presentarse de manera directa en las oficinas de los partidos políticos, si se podrían hacer de manera indirecta a través de los institutos electorales federal o estatales.

Desde otro punto de vista, del mismo dictamen resulta claro que los partidos políticos son sujetos obligados del derecho de acceso por dos razones: por sus funciones constitucionales y por ser órganos financiados principalmente con recursos públicos. En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien ha sostenido que el hecho de contar con información básica sobre los partidos políticos constituye un prerrequisito para el ejercicio de las libertades de asociación y afiliación<sup>25</sup>.

Ahora bien, ¿pueden los legisladores incluir a los partidos políticos como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información en la legislación federal o estatal? Desde nuestro punto de vista sí, pues, por un lado, no existe una prohibición constitucional expresa y, por otro y como ya se ha dicho, la Constitución establece una base mínima y los legisladores tienen facultades para ampliarla. Así, varias leyes estatales expedidas luego de la reforma constitucional han incorporado ya a los partidos políticos como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información; tal es el caso de Durango, Jalisco o Zacatecas<sup>26</sup>. En esta materia cabe recordar lo dicho por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: “si el cabal y responsable ejercicio de los derechos fundamentales de voto, libre asociación política y afiliación político electoral supone tener información adecuada, y los partidos políticos cuentan con un estatus constitucional de entidades de interés

público [...] es indiscutible que los ciudadanos tienen derecho a informarse sobre cómo se organizan, cómo eligen a sus candidatos, cómo financian sus actividades, etc. Este derecho no sólo compete a los militantes, afiliados o simpatizantes de los partidos políticos, sino que corresponde a todo el cuerpo electoral conformado por los ciudadanos”<sup>27</sup>.

El segundo problema se refiere a las personas privadas que desarrollan funciones públicas o ejercen por delegación o por mandato legal funciones de autoridad, sin ser propiamente entidades públicas. Éste es un tema complejo. Comenzaremos por reconocer que existen personas privadas que ejercen funciones públicas. Es el caso de los notarios públicos, de los concesionarios de bienes o servicios públicos (como los de telefonía, de transporte de pasajeros o de recolección de basura), de los colegios de profesionistas o cámaras comerciales o industriales y aun de los sindicatos. La pregunta es si son

sujetos obligados del derecho de acceso a la información y, de ser así, cuáles son los mecanismos para hacerlo efectivo frente a ellos.

La amplitud del derecho de acceso a la información permite afirmar que también son sujetos obligados. Esto es así porque cuando ejercen funciones de “autoridad” quedan comprendidos dentro de la fracción I del segundo párrafo del artículo 6° constitucional. El proble-

**EL CONSTITUYENTE PERMANENTE BUSCÓ ASEGURAR QUE “TODOS LOS ÓRGANOS” DEL ESTADO MEXICANO, EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO, QUEDARAN COMO SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

ma radica en determinar cuál es el procedimiento para acceder a la información de estos sujetos. La respuesta es relativamente simple: la información debe solicitarse a través de las autoridades que los supervisan o controlan. ¿Quiere decir que todas las actividades de todos estos sujetos privados pueden ser objeto del derecho de acceso a la información? Nos parece que la respuesta es negativa y que éste se limita a aquellas actividades relacionadas directamente con las funciones públicas.

En cuanto a las personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos, la fracción VI del artículo 6° del párrafo segundo de la Constitución establece que 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. Esta fracción aclara uno de los problemas más comunes de la legislación estatal en materia de acceso a la información, que frecuentemente

establecía dentro de los sujetos obligados a “cualquier persona que reciba recursos públicos”. Este tipo de disposición presenta diversos problemas, tanto jurídicos como prácticos. Desde el punto de vista jurídico, el hecho de que una persona reciba recursos públicos no hace *per se* que su actividad se convierta en una actividad pública; pensemos, por ejemplo, en las familias que reciben recursos del Programa Oportunidades, de los adultos mayores que reciben una cantidad mensual o de un becario. Desde el punto de vista práctico, sería imposible que esas personas cumplieran con los requisitos que establece la ley.

La reforma constitucional precisa así, que la obligación de rendir cuentas respecto de la entrega de los recursos públicos a particulares corresponde a la autoridad que los otorga, y que la legislación secundaria debe precisar la manera en que esto se concreta. Pensemos por ejemplo en el caso de un sindicato que recibe recursos públicos. La

obligación de informar sobre el monto y destino de estos recursos corresponde a la entidad gubernamental que los entrega y no al sindicato. Lo anterior, con independencia de establecer en el futuro obligaciones específicas, para que los líderes sindicales rindan cuentas a los trabajadores afiliados a un sindicato del uso de los recursos que reciben. En otras palabras, existe una discusión pendiente en materia laboral para establecer el derecho de los miembros de un sindicato al acceso a la información de su organización, pues este derecho no puede derivarse del texto del artículo 6° constitucional en tanto los sindicatos no son órganos del Estado<sup>28</sup>.