

DERECHO DE PETICIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN: COMENTARIO DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 4/2012 (10A.)

Carlos Martín GÓMEZ MARINERO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contenido de la Jurisprudencia 2a./J. 4/2012 (10a.)*. III. *Complementariedad y justiciabilidad del derecho de petición y el derecho a la información*.

I. INTRODUCCIÓN

Los tribunales del Poder Judicial de la Federación han reconocido la sinergia¹ entre el derecho a la información y el derecho de petición, máxime que ambos participan del principio constitucional de interdependencia.²

La mencionada correlación ha alcanzado, incluso, mayor dimensión a partir de las razones que motivaron la jurisprudencia 2a./J. 4/2012 (10a.) en la que la Segunda Sala de la Suprema Corte estableció que ante la omisión de responder una solicitud de acceso a la información puede estimarse que se transgredió el derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por dicha razón, el propósito del presente estudio consiste en analizar, en primer lugar, el contenido de la jurisprudencia citada y, en segundo lugar, destacar algunas notas en torno a la complementariedad entre el derecho de petición y el derecho a la información, así como su justi-

* Licenciado en derecho y maestro en derecho constitucional y administrativo por la Universidad Veracruzana. Contacto: gomez_mcm@hotmail.com.

¹ Tesis I.4o.A. J/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIII, febrero de 2011, p. 2027.

² Contradicción de tesis 293/2011, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 96.

CARLOS MARTÍN GÓMEZ MARINERO

ciabilidad, desde la perspectiva del juicio de amparo y del procedimiento previsto en materia de transparencia y acceso a la información pública.

II. CONTENIDO DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 4/2012 (10A.)

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 397/2011, entre los tribunales colegiados Segundo del Noveno Circuito, Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero del Noveno Circuito, aprobó, por mayoría de votos, la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISSION DE LA AUTORIDAD DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE ESA NATURALEZA, CUANDO SE ALEGA EN LA DEMANDA VIOLACION DIRECTA AL DERECHO DE PETICION (LEGISLACIONES DE SAN LUIS POTOSI Y FEDERAL). Si bien es cierto que los artículos 74 y 75 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, así como los diversos 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 93 de su reglamento regulan, a través de un medio de defensa o mediante un procedimiento, cómo debe respetarse el derecho de acceso a la información, también lo es que cuando existe omisión de la dependencia o autoridad de responder a una solicitud de esa naturaleza, el gobernado puede estimar válidamente que se cometió en su perjuicio una transgresión al derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual garantiza la obligación de las autoridades de responder cualquier solicitud en breve término y de dar a conocer la respuesta al interesado. En ese tenor, para el efecto de la procedencia del juicio de amparo promovido contra la omisión de una autoridad de responder sobre una solicitud de acceso a la información, en términos de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, debe determinarse en principio la violación o transgresión que el peticionario de amparo aduce que se cometió a sus derechos, lo que dará pauta al órgano de control constitucional para decidir si en el caso se actualiza o no la causa de improcedencia consistente en que no se agotó el medio o procedimiento establecido en la ley que rige al acto, antes de acudir al amparo. Así, cuando se aduce en la demanda de amparo una violación directa al derecho de petición, el juzgador no puede estimar que se actualiza la causal de improcedencia referida, pues en este caso el derecho de petición no se rige por las leyes de transparencia y de acceso a la información pública en las que sí se establece un recurso o medio de defensa por el que pueden ser revocados o nulificados los actos reclamados, pues debe tenerse presente que lo que busca el peticionario de amparo es que

DERECHO DE PETICIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN:...

la autoridad conteste su solicitud en breve término y que haga de su conocimiento la respuesta,³

Como se advierte de la lectura del criterio transcrito, cuando existe omisión de la dependencia o autoridad de responder a una solicitud de acceso a la información el impetrante puede reclamar que se cometió en su perjuicio una transgresión al derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, la Segunda Sala de la Corte precisó que cuando se invoca en una demanda de amparo la violación directa al derecho de petición, el juzgador no puede estimar que se actualiza la causal de improcedencia relativa al incumplimiento de la regla de definitividad, pues en este caso

el derecho de petición no se rige por las leyes de transparencia y de acceso a la información pública en las que sí se establece un recurso o medio de defensa por el que pueden ser revocados o nulificados los actos reclamados, pues debe tenerse presente que lo que busca el peticionario de amparo es que la autoridad conteste su solicitud en breve término y que haga de su conocimiento la respuesta.⁴

Las razones de la jurisprudencia en estudio, si bien se enfocaron en precisar la violación directa del derecho de petición, así como la determinación en el sentido de si se actualizaba o no la causal de improcedencia relativa al incumplimiento de la regla de definitividad que rige en el juicio de amparo, en el fondo, lo que se reconoció fue la referida relación entre el derecho a la información y el derecho de petición, al grado de estimar la complementariedad entre ambos derechos.

Lo anterior porque no obstante que del contenido de la jurisprudencia no se advierten argumentos relativos a la citada complementariedad —que a nuestra consideración es esencial para posibilitar la procedencia del amparo en esta clase de asuntos—, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 397/2011, los ministros de la mayoría precisaron que “la interpretación de las normas constitucionales debe hacerse procurando armonizar los postulados que contienen, de tal manera que su aplicación no traiga como consecuencia la primacía de un derecho sobre otro, o bien, su exclusión ante la existencia de otro u otros”.⁵

³ Tesis 2a./J. 4/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VI, t. I, marzo de 2012, p. 352.

⁴ *Idem*.

⁵ Contradicción de tesis 397/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VI, t. I, marzo de 2012, p. 301.

CARLOS MARTÍN GÓMEZ MARINERO

Este mismo criterio fue sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito —uno de los órganos que originó la contradicción de tesis—, ya que precisó al respecto que la complementariedad entre los derechos mencionados “se corrobora tomando en cuenta que cualquier solicitud de acceso a la información pública gubernamental, independientemente de los términos en que se encuentre formulada, no deja de tener el carácter de una petición que se eleva a la autoridad”.⁶

Sin embargo, tales razonamientos contenidos en la ejecutoria no fueron trasladados al texto de la jurisprudencia 2a./J. 4/2012 (10a.), situación que se destacó en el voto particular originado de ésta, que en lo conducente menciona: “no se abordaron los diversos tópicos... especialmente los que se refieren a la posible violación simultánea de los derechos de acceso a la información y de petición; a la no complementariedad en el ejercicio de esos derechos; y a que, en todo caso, debe atenderse a la cuestión efectivamente planteada en la demanda, para determinar sobre la procedencia del juicio de amparo”.⁷

En el citado voto particular se destacaron dos cuestiones: una enfocada en la inobservancia de los efectos de la violación simultánea de los derechos a la información y de petición, y otra orientada en destacar la no complementariedad en el ejercicio de tales derechos.

Respecto del primer aspecto, en el voto se señala que los marcos regulatorios y los alcances jurídicos del derecho de petición y del derecho a la información son muy distintos. Sin embargo, se reconoce que “habría de analizarse si éstos son complementarios en todos los casos”⁸ y que “algunos casos [los derechos que hemos venido refiriendo] pudiesen tener el mismo efecto”.⁹

La segunda cuestión precisada guarda relación con la no complementariedad en el ejercicio de los derechos en estudio, pero como precisamos anteriormente, en los propios razonamientos del voto particular se reconoce que en algunos casos dichos derechos podrían tener los mismos efectos.

Así, en diversos casos —como se señala en el voto— debe atenderse a la finalidad que persigue con su ejercicio de cada derecho; empero, consideramos que tal cuestión no puede constituir un límite o condición para el accionante respecto de la procedencia de su reclamo. Lo anterior

⁶ *Idem.*

⁷ Voto particular del ministro José Fernando Franco González Salas, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro X, t. 2, julio de 2012, p. 809.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

DERECHO DE PETICIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN:...

porque el solicitante o peticionario debe y puede reclamar la entrega de información en cualquiera de los instrumentos procesales que sirven de cauce para el ejercicio de los derechos de petición y de acceso a la información, toda vez que la elección de su ejercicio en modo alguno puede supeditar la consabida complementariedad de los derechos sustantivos citados.

En este orden ideas, el carácter complementario se encuentra primordialmente en los derechos fundamentales (que participan de un principio de interdependencia), y si bien los efectos dependen de cada caso concreto, en el supuesto de la falta de respuesta a una solicitud de información es innegable que se actualiza una violación simultánea de los derechos de petición y a la información derivados de una causa común: la inactividad por parte quien tiene el deber de responder una petición, instancia o solicitud. Lo anterior no implica desconocer las particularidades de cada uno de los derechos y del instrumento que, naturalmente, tienen dispuesto para reclamar su reconocimiento o violación.

III. COMPLEMENTARIEDAD Y JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO DE PETICIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La Jurisprudencia 2a./J. 4/2012 (10a.), en estudio, se refirió a un tema de improcedencia del juicio de amparo; sin embargo, como ocurre con la causal de improcedencia relativa al incumplimiento de la regla de definitividad, es factible que los justiciables acudan al medio ordinario de defensa, que en la especie corresponde al previsto por las normas de acceso a la información correspondientes.

Considerando la premisa anterior y, además, la complementariedad entre el derecho de petición y de acceso a la información, es factible distinguir cuáles son algunas de las características y principales ventajas que se presentan al promover el juicio de amparo o acudir al procedimiento previsto en materia de transparencia y acceso a la información pública.

1. *Derecho de petición*

El derecho de petición permite exponer opiniones, quejas, planes o demandas¹⁰ a los funcionarios y servidores públicos, como lo refiere el

¹⁰ Cabanellas Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 1988, p. 244; Cienfuegos Salgado, David, *El derecho de petición en México*, México, UNAM, 2004.

CARLOS MARTÍN GÓMEZ MARINERO

artículo 8o. constitucional; se tutela en sede administrativa y a través del juicio de amparo, y se colma cuando se responde por escrito, en breve plazo, al peticionario los términos de su instancia y “no dejarlo sin ningún acuerdo”.¹¹

En lo que respecta a la vía del reclamo por violación o desconocimiento de este derecho, compete a los tribunales de la Federación, en el orden constitucional, conocer del mismo a través del juicio de amparo en términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución federal, y 107, fracción II, de la Ley de Amparo. Como se trata de una omisión, no rigen las reglas del artículo 17 de la citada Ley, ya que en este caso el amparo se plantea en función de que —a consideración del quejoso— se vulneró el “breve término” a que se refiere el artículo 8o. constitucional.

Conforme a las reglas que rigen la petición, el contenido de la pretensión del quejoso puede tener los alcances siguientes: a) que se dé respuesta por escrito; b) que la respuesta sea congruente con lo solicitado “de tal forma que el juicio de amparo que se promueva en este caso, parte del supuesto de que el quejoso conoce el fondo de la contestación recaída a su solicitud, ya sea porque se impuso de ella con anterioridad a la presentación de la demanda de amparo y formuló conceptos de violación en su contra, o porque se le dio a conocer durante el trámite del juicio”;¹² y c) dar a conocer la respuesta recaída a la petición en breve término, por lo que la promoción del juicio —en este supuesto— “versará sobre un acto de naturaleza omisiva con la posibilidad de que en el propio juicio de amparo el impetrante pueda ampliar la demanda inicial en su contra, o de ser conforme a sus intereses, promueva un diverso juicio constitucional en contra del fondo de lo respondido”.¹³

De lo antes mencionado se advierte que la tutela del derecho que nos ocupa ampara, por una parte, el derecho a una respuesta y, por otra, a que ésta sea congruente, lo que deberá realizarse en cualquiera de los casos en “breve término”, el cual será calificado por el juez de amparo que conozca del asunto; debiendo cumplir, además, con la debida motivación y fundamentación.

Otra característica o ventaja lo constituye la posibilidad de dirigir escritos a servidores públicos federales, estatales o municipales, ya que todos tienen el deber de observar el artículo 8o. de la Constitución federal; además, en esta materia el procedimiento previsto para el cumpli-

¹¹ Tesis 1a./J. 6/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, junio de 2000, p. 50.

¹² Tesis VI.1o.A. J/54 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VI, t. 2, marzo de 2012, p. 931.

¹³ *Idem*.

DERECHO DE PETICIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN:...

miento de las ejecutorias dictadas por los jueces federales contemplan pena de prisión, destitución e inhabilitación a la autoridad que repita el acto u omite cumplir con la resolución; penas que, también, pueden ser aplicables al superior de la autoridad que no haga cumplir la sentencia, de conformidad con el artículo 267 de la Ley de Amparo.

2. Derecho a la información

El derecho de acceso a la información implica acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas. Este derecho se encuentra contenido en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De este último precepto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.¹⁴

Además, se trata de un derecho fundamental para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos.¹⁵ Este derecho se tutela a través de los órganos garantes (institutos o comisiones de transparencia) y se satisface cuando se pone a disposición la información; se justifican las razones de su negativa (información de acceso restringido) o se acredita la inexistencia de la información.

Tocante al reclamo por violación o desconocimiento de este derecho, compete conocer a los órganos garantes federal o locales creados *ex profeso* para la tutela de dicho derecho. En el caso de las legislaciones de San Luis Potosí y la Federal, que originaron la jurisprudencia que analizamos, la falta de respuesta a la solicitud de información produce la consecuencia jurídica de entender la petición o solicitud en sentido

¹⁴ *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Buscador de Jurisprudencia, consultable en <http://www.corteidh.or.cr/>.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2009.

CARLOS MARTÍN GÓMEZ MARINERO

afirmativo y la entrega gratuita de la información (artículo 75 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, y 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Además, en esta vía, conforme a las normas que rigen la materia de acceso a la información: a) quien presenta la solicitud de información puede hacerlo empleando un seudónimo,¹⁶ lo que es acorde con las reglas previstas en materia de Transparencia en el sentido de que no es necesario acreditar interés alguno para acceder a la información (artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia en mención); b) puede solicitarse la información en modalidad electrónica y debe ponerse a disposición a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica (artículo 47 de la Ley Federal de Transparencia citada), y c) contra las determinaciones de los institutos o comisiones pueden interponerse medios ordinarios o extraordinarios de impugnación, como el propio juicio de amparo.

Como puede observarse, la vía del juicio de amparo y los procedimientos en materia de acceso a la información guardan la misma finalidad. Sin embargo, también presentan algunas cualidades accidentales que los distinguen, como ocurre con la manera en que se reclama la reparación de cada uno de ellos, ante su violación o desconocimiento. Sin embargo, como lo hemos precisado, tal circunstancia *per se* no puede constituir un límite o condición para quien reclame la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información.

¹⁶ Recurso de Revisión 1989/2014/I, Instituto Veracruzano de Acceso de la Información, consultable en <http://www.ivai.org.mx/>. En el que se aplicó el artículo 4.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, similar al referido 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.