Juicios de protección constitucional en contra de la "Ley de información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios

César Pérez y Juan Larrosa[42]

La Asociación Mexicana de Derecho a la Información, capítulo Jalisco (Amedi Jalisco) y el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad AC) decidimos utilizar las herramientas jurídicas nacionales para defender los derechos y libertades fundamentales de cinco personas del estado de Jalisco en contra de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, al considerar que su simple entrada en vigor atentaba contra los derechos a la información y la libertad de expresión consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro país.

¿Cuál es el objetivo general de estos juicios de amparo?

Los juicios de protección de derechos constitucionales y humanos tienen como objetivo principal expulsar del orden jurídico de la entidad diversas disposiciones contenidas en la Ley de Información Pública de Jalisco y sus Municipios, la cual fue aprobada el 8 de diciembre de 2011 y que entró en vigor el 1 de abril de 2012. Por lo tanto, las demandas se dirigieron en contra del Congreso del Estado de Jalisco, puesto que ellos aprobaron la nueva ley de transparencia, y al Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, como autoridad encargada de ejecutar esta nueva disposición jurídica, así como al Secretario General de Gobierno y al Director del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, toda vez que los mismos

[42] *César Octavio Pérez Verónica es abogado y actualmente es el Director Ejecutivo del Cepad, AC. Por su parte Juan Sebastián Larrosa Fuentes es comunicólogo, Presidente de la Amedi Jalisco y miembro de la Asamblea del CEPAD*

intervinieron en la aprobación y publicación del decreto número 23936/LIX/11. Las acciones individuales de inconstitucionalidad se presentaron el dieciséis de mayo del 2012.

¿Qué otras leyes de transparencia han existido en el estado de Jalisco?

El estado de Jalisco se caracterizó por ser la primera entidad del país en tener una ley especial para garantizar el ejercicio del derecho a la información pública, la cual se denominó "Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco" y fue publicada el 22 de enero de 2002. Tres años después, el Congreso del Estado de Jalisco eliminó esta ley y aprobó el 16 de diciembre de 2004 la "Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco", la cual entró en vigor el 23 de septiembre de 2005. Finalmente, el pasado 8 de diciembre de 2011 el Congreso de Jalisco aprobó mediante decreto número 23936/LIX/11, la "Ley del Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios", la cual fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* el 22 de diciembre de 2011 y entró en vigor el 1 de abril de 2012, dejando sin efecto a la anterior legislación.

¿Por qué optamos demandar a través de los juicios de amparo la inconstitucionalidad de la nueva legislación?

Al analizar la Ley de Información Pública del estado de Jalisco en vigor, nos pudimos percatar que contiene disposiciones contrarias a normas constitucionales e internacionales, así como diversos principios, estudios, recomendaciones y observaciones generales de los organismos internacionales de derechos humanos emitidos al Estado mexicano, lo cual representa un grave retroceso para quienes permanentemente ejercemos el derecho a la información y la libertad de expresión, esto con relación a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco abrogada por el decreto impugnado.

¿Cuáles son las disposiciones jurídicas de la nueva ley que son violatorias de la Constitución y los tratados internacionales y por las cuales estamos impulsando su derogación?

1. Se puede desprender del contenido de la nueva ley que los legisladores la elaboraron sin tomar en cuenta las reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas

el 10 de junio de 2011. En el objeto de la nueva ley se eliminó la garantía del derecho fundamental **de toda persona a conocer** el proceso y la toma de decisiones públicas, así como acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar información (Artículo 2 de la ley anterior). Y por el contrario, en la nueva disposición jurídica se enuncia que la ley busca "clasificar información, proteger datos personales, acceder a información y organizar el funcionamiento del ITEI" (Artículo 2 de la nueva ley). En otras palabras: teníamos una ley que **tutelaba** el derecho a la información de los ciudadanos y ahora contamos con una que busca **administrar** la información pública.

2. **El artículo 23** de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios es regresivo en términos de derechos humanos. En este artículo los legisladores ampliaron el número de sujetos obligados, y con esta medida complejizaron el acceso a la información pública, pues ya no solo tenemos que identificar a la entidad a la que va dirigida nuestra solicitud de información, sino que debemos tener la capacidad de identificar cuál de todos los sujetos obligados es el encargado de atender la solicitud. El principio de mínima formalidad radica, entre otras cosas, en identificar la entidad responsable en cuyo poder se encuentra la información y listo. De lo contrario, se obliga a las personas a conocer el organigrama de los poderes públicos y de los organismos descentralizados, fideicomisos, entre otros, o en su caso, recibir asesoría especializada para identificar al sujeto obligado que resguarda la información requerida. Por esa razón consideramos que el artículo 23° es violatorio del artículo 1° constitucional, además del principio consagrado en el artículo 6°, fracción IV de la Constitución, que dice: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado […] Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión". Tal como lo indica el artículo mencionado, ésta deberá ser garantizada y expedita, cuya analogía la podemos encontrar en los principios de la legislación actual sobre la

celeridad en el acceso a la información. Definitivamente las normas impugnadas de regresivas no garantizan el acceso a la información bajo los principios de sencillez y celeridad. Resulta tan complejo para el ejercicio del derecho a la información el precepto impugnado, que deberá ser modificado cuantas veces los poderes públicos y entidades de Jalisco se les ocurra crear algún tipo de institución, consejo, comité, organismo, comisión, fideicomiso o alguna otra figura. Esto obstaculizaría a las personas ejercer su derecho a obtener información por no estar contemplado dicho ente en la lista de sujetos obligados.

3. **El artículo 24**, fracción II de la legislación actual viola al artículo 1°, párrafo segundo y tercero y 6°, fracción IV constitucionales, cuyo contenido resulta regresivo a la luz de la Ley abrogada. Este artículo es regresivo porque ahora todos los sujetos obligados tienen que construir su Comité y Unidad de Transparencia, así como vigilar su funcionamiento, lo cual contraviene los principios indicados en el artículo 5 de la propia Ley y de los preceptos constitucionales arriba mencionados. Resulta indudable que los ciudadanos requeriremos asistencia de técnica jurídica-administrativa para realizar cualquier solicitud de información, pues claramente se advierte que se debe tener un conocimiento pleno de las actividades de cada uno de los sujetos obligados para acertar al presentar una solicitud de información. De lo contrario, la vorágine burocrática continuará en los términos del artículo 66° de la legislación impugnada, en el que se señala que la información pública debe presentarse ante la unidad del sujeto obligado (ya no a través de un sistema tan expedito como Infomex), de lo contrario el trámite se puede alargar innecesariamente. Estos procedimientos hacen mucho más complejo el acceso a la información y lo dificultan al burocratizarlo, cuando el ejercicio debería ser accesible y fácil en los términos de los principios establecidos de sencillez y mínima formalidad.

4. **El Artículo 41°,** fracción I, inciso b), d), e), y g), fracciones IV, VI, VII, VIII, IX y X de la Ley de Información Pública, que refiere al catálogo de información reservada, también viola principios constitucionales, y normas internacionales en materia del derecho a la información. En necesario que exista información reservada para salvaguardar la integridad de la nación y personales, pero ésta debe ser mínima de conformidad con lo establecido en

el artículo 13° (Libertad de Pensamiento y Expresión), punto 2, incisos a) y b) de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y del artículo 19°, punto 3, incisos a) y b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El establecimiento de nuevas causales para mantener en reserva la información en posesión de los sujetos obligados contraviene el principio de progresividad que dicta el artículo 1°, párrafo tercero de la Constitución General, esto con relación a la Ley abrogada, cuyas causas eran menores que las actuales, impidiendo un mayor acceso a la información de conformidad con el principio de máxima divulgación. Por otra parte, la legislación actual no contempla que los sujetos obligados determinen los efectos negativos en caso de proporcionar la información solicitada, lo que significa la ausencia de la "prueba de daño" del marco legal actual. Es decir, para que una información sea reservada basta con que los sujetos obligados así lo determinen, pues no tienen que dar ninguna explicación de su decisión.

5. En la nueva ley**,** los legisladores omitieron las disposiciones que garantizaban el acceso a la **información** relacionada con **violaciones graves a los derechos humanos**. Así lo disponía el artículo 24° de la Ley de Transparencia e Información Pública anterior: "La información pública no podrá clasificarse como reservada cuando se refiera a investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad". Dicho dispositivo jurídico no fue integrado al nuevo marco legal, contraviniendo así al derecho a la información del quejoso. No incluir este precepto restringe de manera clara el acceso a la información en posesión de las autoridades de Jalisco, sin que medie justificación ni motivación alguna. Esta omisión por parte de las responsables viola el principio de máxima publicidad, divulgación y mecanismos de acceso contenidos en la Ley actual y en la Constitución.

6. **El Artículo 106 de la ley viola la libertad de expresión de los jaliscienses**. Las autoridades responsables fueron omisas en señalar que las "personas físicas" a que se refiere este artículo son aquellas que laboran o forman parte de los sujetos obligados. Este artículo que impone sanciones por la divulgación de información reservada no puede aplicarse para todos los ciudadanos de Jalisco, pues atenta en contra de la libertad de expresión. La incorporación de este artículo llevó a que los legisladores también incorporaran el artículo

298º al Código Penal de Jalisco, en el que se estipulan las sanciones penales para aquellas personas que divulguen información reservada. Las personas que encuadren en los supuestos de la norma penal deben ser aquellas que formen parte o laboren en los sujetos obligados, y no las personas ajenas a ellas. No señalar que los servidores públicos que laboren para los sujetos obligados serán sujetos a los procesos penales cuando incurran en alguna de las causales, viola derechos constitucionales y humanos relacionados con el derecho a libre expresión.

¿Cuál es el estatus jurídico de los juicios de derechos interpuestos por Amedi Jalisco y Cepad AC?

Las cinco demandas fueron admitidas por los jueces primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de distrito en materia administrativa en Jalisco, respectivamente. En todos los casos los juzgadores determinaron sobreseer[43] las acciones legales por causales distintas.

El C. Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, Joel Fernando Tinajero Jiménez remitió el expediente en cuestión a la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, la cual a su vez lo turnó al Juzgado Tercero de Distrito Auxiliar quien se declaró incompetente por razón de materia pues considera que al agregarse el título denominado "de los delitos en materia de información pública" y la adición del artículo 298 del Código Penal del Estado de Jalisco es de materia penal. Asimismo decidió sobreseer el juicio de garantías en términos del artículo 74[44], fracción III[45] de la Ley de Amparo por acreditarse la

[43] *"El sobreseimiento es un acto procesal que pone fin al juicio; pero le pone fin sin resolver la controversia de sin fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución y, por lo mismo, fincar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables. Es, como acertadamente anota don Ignacio Burgoa, de naturaleza adjetiva, ajeno a las cuestiones sustantivas, ya que ninguna relación tiene con el fondo." Suprema Corte de Justicia de la Nación 2007.*

[44] *Artículo 74.- Procede el sobreseimiento*

[45] *III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo anterior.*

causal de improcedencia prevista en el artículo 73[46], fracción XVIII[47] en relación con el artículo 107[48], fracción I[49] de la Constitución Federal, y con el artículo 114[50] fracción I[51] de la Ley de Amparo.

El C. Juez Segundo de Distrito en materia Administrativa y del Trabajo, Luis Alfonso Hernández Núñez por conducto del Secretario René Castro Lara, dictó el sobreseimiento del juicio de garantías al actualizarse la causal de improcedencia prevista por el artículo 73[52] fracción VI[53] de la Ley de Amparo. El C. Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa y del Trabajo del estado de Jalisco Oscar Arturo Murguía Mesina sobreseyó el amparo con fundamento en el artículo 73 fracciones V[54] y VI; artículo 74 fracción III de la Ley de Amparo.

El C. Juez Cuarto de Distrito en materia Administrativa y del Trabajo en el Estado de Jalisco, Juan Manuel Villanueva Gómez Juez de Distrito evitó, en su determinación, entrar al estudio de los conceptos de violación debido a que "se actualiza la causal de improcedencia que resulta de relacionar las fracciones V, VI y XVIII del numeral 73 de la Ley de Amparo con el arábigo 4[55]de la ley de la materia y el diverso 107 fracción I de la Constitución Política de

---

[46] *Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente.*
[47] *XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley*
[48] *Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*
[49] *I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*
Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;
[50] *Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:*

[51] *I. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito: I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso*
[52] *Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:*
[53] *VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio*

[54] *V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;*
[55] *Artículo 4.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.*

los Estados Unidos Mexicanos." El C. Juez Quinto de Distrito en materia Administrativa y del Trabajo en el Estado de Jalisco, Fernando López Tovar, remitió el expediente al Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guanajuato, Rosa González Valdés quien sobreseyó el juicio de amparo.

Sin lugar a dudas, los órganos jurisdiccionales de la federación prefirieron resolver las demandas planteadas bajo la lupa del viejo sistema de justicia constitucional, ignorando a todas luces las reformas en materia de derechos humanos e incumpliendo con su obligación de dictar el derecho bajo el nuevo escenario jurídico, así como la de ejercer la facultad de interpretación para aplicar el principio pro persona, misma que resulta "de una relevancia inusitada pues da la pauta para ejercer el control de convencionalidad y conlleva el mandato de su aplicación, no sólo para quienes imparten justicia, sino para quienes participan del proceso legislativo y de política pública. Sin embargo, este criterio hermenéutico no era ajeno al régimen de interpretación previo a la citada reforma constitucional" [56].

Los primeros días del mes marzo del 2013 se le planteó a los Tribunales Colegiados del Tercer Circuito con residencia en Jalisco, que declinaran su competencia de conocer de las revisiones y turnaran los expedientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto por considerar que resulta de interés y trascendencia para la vida jurídica de nuestra entidad, debido al planteamiento de violaciones de los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos, tales como los de progresividad y pro persona, así como las Convenciones, Pactos y Tratados en materia de derechos civiles, particularmente los vinculados al derecho a la información y la libre expresión en los términos del artículo 1° de la Constitución General de la República.

[56] *http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=nota&id_article=1407*