

00721
582



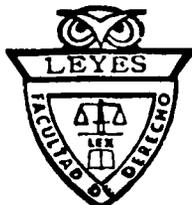
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO A LA INFORMACION COMO DERECHO
FUNDAMENTAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SANDRA LINETTE MOGUEL ARCHILA

ASESOR: DR. MIGUEL CARBONELL SANCHEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres

A los que me apoyaron para la realización de este logro



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria
Delegación Coynacán, 04510 México, D. F. Fax (52-5) 665-2193

Ciudad Universitaria a 18 de junio de 2003

Dr. Jorge Islas López
Director del Seminario de Sociología Jurídica
de la Facultad de Derecho de la UNAM
PRESENTE

Por medio de la presente quiero hacer de su conocimiento que he dirigido la tesis titulada *Derecho a la información como derecho fundamental*, elaborada por la alumna Sandra Linette Moguel Archila, con número de cuenta 9858478-1, inscrita en el Seminario de Sociología Jurídica. La tesis concluida cumple con todas las formalidades establecidas en la legislación, además toca uno de los temas de más relevancia y actualidad en México. En virtud de lo anterior, le extiendo la presente a la interesada para todos los trámites a que haya lugar.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Dr. Miguel Carbonell Sánchez
Investigador del Instituto, UNAM

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
ALGUNAS CONSIDERACIONES	
SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	
I. EL CONCEPTO DE DERECHOS FUNDAMENTALES	4
II. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	5
1. La universalidad de los derechos fundamentales	5
2. La historicidad de los derechos fundamentales	9
3. La especificación de los derechos fundamentales	10
III. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	11
1. Clasificación de Ferrajoli	11
2. Clasificación de Robert Alexy	12
2.1. El derecho a la información como "derecho a algo"	14
2.1.1. Derechos a acciones negativas	14
2.1.2. Derechos al no impedimento de acciones	14
2.1.3. Derechos a acciones positivas	14
IV. RESTRINGIBILIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	15
V. GARANTÍAS JURÍDICAS Y DERECHOS FUNDAMENTALES	16
CAPÍTULO II	
DERECHO A LA INFORMACIÓN	
I. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO	19
A. Derecho Internacional	19
B. El derecho a la información en México	21
II. HISTORICIDAD DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	22
III. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	26
1. La facultad de recibir	27
2. La facultad de investigar	28
3. La facultad de difundir	29
IV. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	30
V. SUJETOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	35
1. Sujeto Activo	37
2. Sujeto Pasivo	39
VI. OBJETO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	40
1. Información como mecanismo de participación	42
2. Información como medio de fiscalización de la autoridad	42
3. Información como factor de exigibilidad y ejercicio de un derecho	42
4. Información como mercancía	43
5. Información noticiable	44
6. Información como objeto plural	44
7. Diferencias entre noticia, opinión y publicidad o propaganda	45
VII. FUNDAMENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	48

VIII. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	50
IX. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	51

**CAPÍTULO III
RESTRICCIONES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

I. RESTRICCIONES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	53
1. La posición preferencial del derecho a la información	54
II. LAS RESTRICCIONES DIRECTAMENTE CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	55
1. La moral	57
2. Los derechos de terceros	57
2.1. El derecho al honor	58
2.2. El derecho a la intimidad	61
2.2.1. La intimidad de las personas públicas	63
2.2.2. El derecho a la inviolabilidad del domicilio	66
2.2.3. El derecho a la inviolabilidad de la correspondencia	67
2.2.4. El derecho a la intimidad frente a las escuchas telefónicas	67
2.2.5. El derecho a la propia imagen	68
2.2.6. Derecho a la libertad informática	68
3. Paz Pública y Orden público	70
4. Comisión de un delito	72
III. RESTRICCIONES INDIRECTAMENTE CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	72
1. Protección de la infancia y la juventud	73
2. Seguridad Nacional	74
3. Salud Pública:	77
4. Propaganda a favor de la guerra, apología del odio nacional, racial o religioso	78
5. Restricciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	80
V. OTRAS RESTRICCIONES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	81
V. RESTRICCIONES EXTRAJURÍDICAS	81
1. Objetividad	82
2. Veracidad	83

**CAPÍTULO IV.
JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	87
1. En el Contexto Internacional	87
2. En el Contexto Interamericano	87
3. En el Contexto Europeo	88
II. GARANTÍAS INTERNAS	89
1. Precedentes extranjeros	89

1.1. Italia	89
1.2. España	90
1.3. Alemania	90
1.4. Francia	91
1.5. Estados Unidos	91
1.6. Paraguay	93
1.7. Ecuador	93
1.8. Perú	94
1.9. Colombia:	95
2. Garantías en el sistema jurídico mexicano	96
2.1. Garantía del Procedimiento Administrativo	96
2.2. Procedimiento ante el Instituto	98
2.3. Procedimiento ante el Poder Judicial de la Federación	101
2.3.1. El juicio de amparo	102
2.3.2. Acción de Inconstitucionalidad	102
2.4. Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos	102
III. GARANTÍAS EXTRAJURÍDICAS	102
IV. RESPONSABILIDAD DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	103
1. Responsabilidades del Estado	106
1.1. El principio de Accountability	107
1.2. El principio de publicación de actos del Estado	107
2. Responsabilidad de los profesionales de la información	109
CAPÍTULO V	
ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO	
I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	113
II. EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	118
1. Unidad de enlace	121
III. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN	123
1. Información Reservada	123
2. Clasificación y desclasificación de la información	125
2.1. La motivación en la clasificación y desclasificación de la información	126
2.2. Plazos	127
II. INSTRUMENTACIÓN DE LA LEY	127
1. Desarrollo del Sistema Gubernamental	128
2. La Voluntad Política y el Papel Relevante de la Sociedad Civil	130
3. Eficacia de la Ley	133
4. Obstáculos de la Ley	134
5. Alicientes de la Ley	136
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFÍA	143

INTRODUCCIÓN

La democracia solamente puede desarrollarse con plenitud cuando la sociedad es informada en forma adecuada. Para ello es esencial contar no solamente con una estrategia de comunicación del gobierno, sino también con la efectiva implementación de las herramientas necesarias para alcanzar tal objetivo, entre las cuales se encuentra el derecho de acceso a la información pública.

La finalidad de esta investigación es realizar un análisis del derecho a la información como derecho fundamental.

Hasta donde sea posible, se pretende contribuir a implementar la legislación existente sobre el derecho a la información. Todos tenemos una responsabilidad sobre los medios de comunicación porque los consumimos. Por tanto, existe un interés colectivo que nos incumbe a todos. La eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con que se cuente. La desinformación y la información inexacta o inoportuna afectan sustancialmente la calidad de participación pública.

En esta investigación se pretende brindar un breve panorama de la situación del derecho a la información en nuestro país. Para ello se tomaron en cuenta diversos autores nacionales y extranjeros para realizar un análisis comparativo de la doctrina jurídica en la materia. Además, se acudió a la legislación y los precedentes jurisprudenciales en México, así como los de otros países, especialmente España. Con el objeto de completar la información, se consultaron Declaraciones, Tratados y documentos internacionales que se refieren al tema en estudio. También se toman como referencia las Constituciones y legislaciones de varios países, las Observaciones Generales realizadas por el Comité de Derechos Humanos

de la Organización de Naciones Unidas, las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los Informes de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos.

La investigación se divide en cinco capítulos. En el primero se expone un marco teórico de los derechos fundamentales, basado en la teoría de Luigi Ferrajoli. De ahí se desprende que estos derechos dan fundamento al sistema jurídico. De igual manera, se estudia el sistema de posiciones jurídicas fundamentales respecto al derecho a la información.

En el capítulo segundo se define el derecho a la información en sus dos acepciones dentro del tema de la comunicación pública. La primera de ellas, como una especie de condición previa a la expresión del derecho ciudadano de sufragio, es decir, el derecho a emitir un voto consciente e informado; la segunda, en la triple fórmula de derecho a informar, informarse, y a ser informado. Asimismo, se plantean rasgos trascendentes del derecho en estudio como su historicidad, naturaleza jurídica, sujetos, objeto, fundamento, contenido y alcance. Al final de este apartado se señalan las características generales a modo de resumen.

El capítulo siguiente trata el tema de las restricciones del derecho a la información, basadas en la división que hace Robert Alexy. Probablemente es el tópico más polémico de la investigación. La primera parte hace referencia a las restricciones directamente constitucionales, es decir, a los límites derivados de normas de rango constitucional. La segunda parte menciona las restricciones indirectamente constitucionales, que son de rango inferior a la Constitución, cuya imposición está autorizada por ésta. Posteriormente, el último apartado es dedicado a las limitaciones extrajurídicas como son la objetividad, veracidad e imparcialidad.

El capítulo cuarto realiza un análisis comparativo sobre el tratamiento del derecho a la información en el sistema interamericano y europeo, así como en otros países. Se señalan los procedimientos que existen en México para garantizar este derecho. Además, se explica el deber activo y pasivo del Estado y el papel fundamental de los comunicadores en los procesos de elaboración, selección y contextualización de la información.

El capítulo quinto analiza la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A lo largo de este capítulo se busca destacar la necesidad de contar, en México, con mecanismos que garanticen el derecho a la información en el orden nacional, a fin de asegurar a los ciudadanos el acceso a la misma. Se analiza el concepto de derecho de acceso a la información. Con esta ley nuestro país se suma a la experiencia internacional, donde encontramos países que han puesto en práctica leyes que permiten el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía; logrando con ello reducir los márgenes de corrupción e incrementando en forma sustancial la eficacia administrativa del gobierno.

Esta Ley viene a ser un instrumento valioso de la sociedad mexicana, pues puede servir para evaluar el desempeño de sus autoridades, lo cual requiere que el ciudadano cuente con los elementos suficientes a fin de formarse un criterio, al mismo tiempo que obliga al gobierno a la rendición de cuentas; por lo tanto, el derecho a la información es condición para el pleno desarrollo democrático de nuestra sociedad.

CAPÍTULO I

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

I. EL CONCEPTO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

La existencia o vigencia de un derecho depende de su previsión en un texto constitucional, o bien en tratados que son sólo una garantía de su observancia por parte del legislador ordinario. Es necesario que tales derechos estén previstos por el derecho positivo.

Dworkin desarrolla el siguiente argumento con respecto a la doctrina positivista de los derechos fundamentales:

La Constitución incorpora preceptos bien delimitados y completos, cuyo significado es siempre idéntico por aludir a una realidad determinada y conocida y que no requieren, por tanto, ningún esfuerzo interpretativo; son las llamadas "concepciones", que el constituyente quiso hacer perdurar como decisiones básicas del sistema.¹

Por su parte, Luigi Ferrajoli define a los derechos fundamentales de la manera siguiente:

Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestación) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status, la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de estas.²

¹ DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Madrid, Planeta, 1993, p. 209

² FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías La ley del más débil*, Madrid, España, ed. Trotta, 2000, p.37

En ese contexto, son fundamentales los derechos reconocidos por un ordenamiento jurídico a todas las personas físicas, ciudadanos o en cuanto capaces de obrar.³

En síntesis, algunos derechos fundamentales corresponden sin más condiciones, a toda persona, o por lo menos a cualquier ciudadano; se garantizan frente a cualquier mandato, incluso en forma de ley, porque dan fundamento al sistema jurídico.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En este apartado exponemos las características de los derechos fundamentales como su universalidad, historicidad y especificación.

1. Universalidad de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales son derechos cuyos titulares son todas las personas físicas, ciudadanos o en cuanto capaces de obrar. Por lo tanto, los intereses y necesidades tutelados mediante el reconocimiento de su fundamentalidad se basa solamente en el carácter universal de su imputación.

La universalidad se refiere a los sujetos titulares de un derecho fundamental. Puede hacer alusión tanto a los sujetos obligados a respetar esta libertad como a los titulares del derecho.⁴ La universalidad implicaría que el derecho pertenece a toda persona sin excepción, de tal manera que el hecho de ser "humano" sería condición suficiente para gozar del derecho.

³ *Ibidem* p.30

⁴ PRIETO Sanchis, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, ed. Debate, 1990, p. 80

Robert Alexy distingue entre universalidad de los titulares y universalidad de los destinatarios de los derechos. La primera consiste "en que los derechos humanos son derechos que corresponden a todos los seres humanos". Con independencia de un título adquisitivo, los destinatarios (en cuanto que obligados por los derechos) serían no solamente los seres humanos en lo individual sino también los grupos y los estados. De acuerdo con el mismo autor, convendría distinguir entre derechos humanos absolutos y derechos humanos relativos; los primeros son los que pueden oponerse frente a todos los seres humanos, a todos los grupos y a todos los estados; mientras los relativos solamente son oponibles a, por lo menos, un ser humano, un grupo o un Estado.⁵

En ese contexto la universalidad no siempre es la cualidad de los sujetos titulares del derecho, sino que, en ocasiones, se refiere a los obligados. Por su parte, Luis Prieto señala que los derechos no son universales en cuanto se refiere a los obligados, porque jurídicamente no existe un deber de solidaridad universal.⁶

El derecho a la información, la libertad de pensamiento, los derechos políticos, los derechos sociales son tutelados como universales y por consiguiente son fundamentales.⁷ Entonces, si son normativamente de "todos" los miembros de una determinada clase de sujetos, estos derechos no son negociables porque corresponden a prerrogativas inalterables de sus titulares.⁸

Por otro lado, la universalidad no es absoluta, en virtud de que el "todos", de donde se desprende el principio de igualdad, es relativo a las clases de los sujetos a quienes su titularidad está reconocida por la norma. La

⁵ CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente, Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p.52

⁶ PRIETO Sanchis, Luis, op. cit. n(4) p. 82 y 83.

⁷ FERRAJOLI, Luigi, op. cit. n(2) p.38

⁸ Idem

instrumentación de la igualdad y el grado de democracia del ordenamiento dependen de la supresión o reducción de las diferencias de estatus que las determinan.⁹

En la definición de Ferrajoli estas clases de sujetos han sido identificadas por las condiciones determinadas por la identidad de "persona", "ciudadano" o persona "capaz de obrar". Estas condiciones de igualdad en la titularidad de todos los tipos de derechos fundamentales son consecuentemente los parámetros tanto de la igualdad como de la desigualdad en los derechos fundamentales. Basta con recordar sus restricciones cuando por sexo, instrucción o nacionalidad se excluía de ellos a la mayor parte de las personas físicas. En la actualidad se han ido ampliando progresivamente, aunque todavía no se alcanza una extensión universal que comprenda a todos los seres humanos: al menos en lo referente a la ciudadanía y a la capacidad de obrar.

La ciudadanía y la capacidad de ejercicio son las únicas limitantes de la condición de igualdad de las personas humanas. Se pueden asumir dos parámetros: Ferrajoli señala que el primero es superable, empero el segundo no lo es.

La concepción de los derechos fundamentales como universales no sólo sirve para extenderlos sin distinción a todos los seres humanos, sino que también deduce su inalienabilidad y su innegociabilidad.¹⁰ Por ejemplo, el derecho a la información o a la libertad de expresión de un individuo no puede venderse.

⁹ *Ibidem* p.39

¹⁰ CARBONELL, Miguel, *op. cit* n(5) p.53

La vigencia de los derechos fundamentales se extiende en todo el territorio nacional que delimita la Constitución.¹¹ Sin embargo, se ha debatido la idea de la inexistencia de fronteras para ejercer un derecho fundamental, puesto que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 consagra el cosmopolitismo jurídico.¹²

Algunos autores concuerdan que con la mencionada Declaración se inició la universalización y positivación. Transformando a los "derechos de los ciudadanos" a verdaderos derechos de (todos) "los hombres" o, al menos, "derechos del ciudadano de esa ciudad que no conoce fronteras, porque comprende a toda la humanidad".¹³

Como resultado de ese debate se concluye que los derechos fundamentales tienen naturaleza actual y supranacional. Las constituciones modernas confieren varios derechos con independencia de la ciudadanía. Existen límites externos -ya no sólo internos- a los poderes públicos, gracias a la aprobación de convenciones internacionales sobre derechos humanos, que han celebrado los estados.¹⁴

En este contexto los derechos fundamentales de carácter internacional no pueden ser afectados por ningún acto o norma jurídica interna. Además, los derechos establecidos en tratados o declaraciones internacionales gozan del mismo sistema de protección jurisdiccional que se prevé para la violación directa de las normas constitucionales.¹⁵

¹¹ RUBIO Llorente, Francisco, "Los derechos fundamentales, Evolución, Fuentes y Titulares en España", *Claves de Razón Práctica*, Madrid, No.75, septiembre 1997, p.8

¹² Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías, La ley del más débil*, ed. Trotta, 2000; CABO, Antonio del; PISARELLO, Gerardo, *Constitucionalismo, Mundialización y crisis del Concepto de Soberanía; Algunos Efectos en América Latina y en Europa, España*, Universidad de Alicante, 2000;

CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio, Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales*, México, ed. Porrúa, 2001.

¹³ CARBONELL, Miguel, op. cit. n(5) p.53

BOBBIO, L'Éta dei diritti, Turín, Einaudi, 1997, pp. 23 y 24

¹⁴ FERRAJOLI, Luigi, op. cit. n(2) pp.42 y 43

¹⁵ CARBONELL, Miguel, op. cit. n(5) p.57

2. Historicidad de los derechos fundamentales

En la experiencia histórica del constitucionalismo, las libertades -vida, supervivencia, igualdad y dignidad de los seres humanos- han sido conquistadas al precio de luchas y revoluciones. Constituyen triunfos de la minoría frente a la mayoría.

Los derechos fundamentales tienen un proceso histórico. Significa que surgieron conforme las condiciones sociales, políticas o ideológicas. Muchos de los derechos actuales fueron repudiados, desconocidos o inimaginables en el pasado.¹⁶ Empero, los derechos son de vigencia universal, por lo que prevalecen ante el Estado. Ronald Dworkin hace mención de ello.¹⁷

... los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga alguna pérdida o perjuicio.

Los derechos se han conquistado progresivamente con luchas y resistencias de individuos y grupos. Varios de ellos han ido incorporándose en los textos constitucionales en fechas muy recientes.¹⁸ Por ejemplo, el derecho a la intimidad ha cobrado importancia porque las nuevas tecnologías la han vulnerado.

¹⁶ Cfr. BOBBIO, Norberto, *L'età dei diritti*, Torino, ed. Einaudi, 1990, p.23 y ss.
CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio, Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales*, México, Porrúa, 2001, p. 19

¹⁷ DWORKIN, Ronald, op. cit. n(1) p.37

¹⁸ CARBONELL, Miguel, op. cit. n(5) p.47

El desarrollo histórico de los derechos ha sido acumulativo (matriz expansiva)¹⁹; significa que ninguno de los derechos que se consagraron en el pasado han sido ignorados o repudiados.

La historicidad es concebida como rasgo esencial para la existencia de los derechos fundamentales. Por eso se ha enunciado que:

Las bases teórico-prácticas que se asignan actualmente a esos Derechos Humanos, no se explican por razones metafísicas, sino, ante todo, por ser expresión de una conciencia de clase, de pueblo, que revelan lo que en cada momento histórico se considera intangible e inalienable para una convivencia justa y pacífica. La historicidad de los Derechos Humanos se revela como una característica especial de los nuevos planteamientos frente a la inmutabilidad dogmática de los viejos iusnaturalismos.²⁰

3. La especificación de los derechos

Para efecto de la especificación de los derechos se han tomado en cuenta criterios como sexo, edad, condiciones físicas.²¹ Es por ello que no toda persona puede ejercerlo por el simple hecho de ser persona, sino que su ejercicio se condiciona a la posesión de cierto estatus o a la reunión de ciertas características y requisitos para adecuar la conducta al supuesto jurídico.²²

La universalización aclaró que los derechos pertenecen a todos los seres humanos, los ciudadanos o las personas con capacidad de obrar. La

¹⁹ Miguel Carbonell apunta que el avance de los derechos suele ser muy lento. Pero los retrocesos en la materia tienen una velocidad increíble. Cfr. CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio*. México, ed. Porrúa, 2001, p.19

²⁰ LÓPEZ CALERA, N. *Derecho Natural*, Madrid, Planeta, 1980, p.21

²¹ A partir de principios del siglo pasado, se habla de derechos de los trabajadores, de los niños, de los ancianos, de las personas con discapacidad, de las mujeres, de los indígenas, de derechos difusos, etcétera.

²² PRIETO Sanchís, Luis, op. cit. n(6) p. 80

especificación responde a las preguntas ¿qué persona? y ¿qué ciudadano, siguiendo los parámetros de Ferrajoli.²³

La especificación se refiere tanto a los destinatarios (sujetos) de los derechos, como a los bienes que protegen los derechos (objetos) de los mismos, es decir, de la misma forma en que hoy ya no se habla de ciudadano o de persona sin más, tampoco se regula la libertad o la igualdad sin más. Se ha avanzado en un proceso de determinación también de esos bienes que han ido haciéndose cada vez más precisos.²⁴

IV. LA CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En este apartado del trabajo se esbozan clasificaciones de los derechos fundamentales para permitir la estructura del sistema constitucional de los derechos.

1. Clasificación de Ferrajoli

Ferrajoli divide a los derechos fundamentales con respecto al estatus de persona, ciudadano y persona con capacidad de ejercicio.²⁵

1. Derechos primarios (o sustanciales): los derechos primarios de las personas conciernen indistintamente a todos los seres humanos, como el derecho a la vida, derecho a la información entre otros.

2. Derechos públicos: son los derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos. Tal es el caso del derecho a votar y el derecho a ser votado.

²³ CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio*, México, ed. ponúa, 2001, p.21

²⁴ Idem

²⁵ FERRAJOLI, Luigi, op. cit. n (2) p.22

3. Derechos secundarios (instrumentales o de autonomía): son los derechos reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar.

4. Derechos civiles: son los derechos adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar, como la capacidad de celebrar convenios y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado.

2. Clasificación de Robert Alexy

Otra clasificación importante es la que realiza Robert Alexy, quien toma de base a la teoría analítica de los derechos y divide a los derechos fundamentales en tres grandes rubros: "derechos a algo",²⁶ "libertades"²⁷ y "competencias".

En el caso en estudio, el derecho a la información constituye un "derecho a algo". A continuación se analizará el fundamento para afirmarlo.²⁸

2.1. El derecho a la información como "derecho a algo"

La formulación general que se hace de un derecho a algo se ejemplifica de la manera siguiente:

a tiene frente a **b** un derecho a **c**

²⁶ Robert Alexy divide los derechos a algo en derechos a acciones negativas (derechos de defensa) y derechos a acciones positivas. A su vez, las primeras se subdividen en derechos al no impedimento de acciones, derechos a la no afectación de propiedades y situaciones y derechos a la no eliminación de posiciones jurídicas. Cfr. ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p.186

²⁷ El autor mencionado divide a las libertades jurídicas en libertades protegidas y libertades no protegidas.

²⁸ Cabe destacar que no se tomaron en cuenta todos los criterios de clasificación enunciados por Robert Alexy. Únicamente los que serán tomados como base del derecho a la información.

Este enunciado expresa que el derecho a algo puede ser concebido como una relación tridimensional. El primer sujeto es el titular del derecho (a), su segundo miembro, el destinatario del derecho (b) y el tercer sujeto es el objeto del derecho (c)²⁹

El objeto de un "derecho a algo" es siempre una acción del destinatario. La referencia a la acción, al igual que la estructura tridimensional, no es expresada directamente a en la norma jurídica del derecho fundamental.³⁰ Tal es el caso del artículo sexto Constitucional, párrafo segundo:

(1) a tiene frente al Estado el derecho a que éste no restrinja su recepción de información;

(2) a tiene frente al Estado el derecho a que éste proteja su derecho a la información frente a intervenciones arbitrarias de terceros, incluso frente a él mismo.

Los derechos presentados se diferencian por lo que respecta a su objeto. Uno de estos derechos (1) tiene como objeto una acción negativa (omisión o derechos de defensa); el otro (2), una acción positiva (un hacer o derechos a prestaciones) por parte del destinatario.³¹ El derecho a la información presenta ambos supuestos, ya que el Estado tiene obligación dual: por un lado, debe abstenerse de coartar el derecho de los ciudadanos a informarse; por el otro, debe crear los mecanismos necesarios para garantizar que los individuos se informen.

²⁹ ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p.186

³⁰ *Ibidem* p.188

³¹ La diferencia entre acciones negativas y positivas, es el criterio principal para la división de los "derechos a algo" según sus objetos

2.1.1.Derechos a acciones negativas

Los derechos a acciones negativas del Estado (derechos de defensa) se dividen en tres grupos. El primero está constituido por derechos a que el Estado no impida u obstaculice determinadas acciones del titular del derecho; el segundo grupo se conforma por derechos a que el Estado no afecte determinadas propiedades o situaciones del titular del derecho; y el tercero, por derechos a que el Estado no elimine determinadas posiciones jurídicas del titular del derecho.³² El derecho a la información encuadra dentro de los derechos al no impedimento de acciones.

2.1.2.Derechos al no impedimento de acciones

La distinción entre un impedimento y una obstaculización de este tipo de acciones se aclara de la siguiente manera:³³

El impedimento a una acción de **a** por parte de **b**, se da cuando **b** crea circunstancias que imposibilitan a **a** para realizar la acción. Así, **b** impide la recepción de información a **a**, cuando **b** censura todos los medios de comunicación que **a** frecuenta.

Puede hablarse de obstaculización de una acción de **a** por **b**, cuando **b** crea circunstancias que pueden impedir a **a** realizar la acción.³⁴

2.1.3.Derechos a acciones positivas

Las acciones positivas del Estado se dividen en dos grupos. El primero está integrado por aquellos derechos cuyo objeto es una acción fáctica y, el

³² ALEXY, Robert, op. cit. n (29) p.188

³³ Ibidem p.189

³⁴ En este caso, se da el supuesto que el Estado censure uno de los medios de comunicación masiva que frecuenta el individuo, lo que no implica un impedimento sino un obstáculo.

segundo, es el grupo de aquellos derechos cuyo objeto es una acción normativa. La irrelevancia de la forma jurídica de la realización de la acción para la satisfacción del derecho es el criterio para la delimitación de los derechos a acciones positivas fáctica y acciones positivas normativas.³⁵

V. RESTRINGIBILIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Las restricciones de derechos fundamentales son normas constitucionales.³⁶ Si no lo fueren, su imposición puede ser una intervención, pero no una restricción.³⁷

Sin embargo, existen otras normas restrictivas como las normas de competencia que fundamentan la competencia del Estado para dictar normas. A través de ellas, el legislador está autorizado para imponer restricciones a los derechos fundamentales. A esta competencia del legislador corresponde la inmovilización del titular del derecho fundamental.³⁸

Entonces tenemos que las restricciones son normas de rango constitucional o de rango inferior al de la Constitución, a las que autorizan dictar normas constitucionales. El primer tipo de restricciones son directamente constitucionales; las segundas son indirectamente constitucionales.³⁹

No son restricciones directamente constitucionales los derechos que no tienen rango constitucional, cuya existencia depende de las decisiones del legislador que puede crearlos, conservarlos y eliminarlos. En el caso de estas

³⁵ ALEXY, Robert, op. cit. n (29) p.195

³⁶ Robert Alexy menciona dos teorías de la restricción de derechos fundamentales: La teoría interna y la externa. En la teoría interna, no existen dos cosas, el derecho y sus restricciones, sino sólo una: el derecho con un determinado contenido. En cambio, en la teoría externa, la relación entre restricción y derecho es sólo a través de una necesidad externa al derecho, de compatibilizar los derechos de diferentes individuos como así también los derechos individuales y los bienes colectivos.

³⁷ Ibidem p.272

³⁸ Ibidem. p.273

³⁹ Ibidem, p.277

restricciones de rango constitucional se podría objetar que la aceptación de éstas trae como consecuencia que todo órgano estatal, sin autorización legal, pueda intervenir en derechos fundamentales.⁴⁰

Por su parte, las restricciones indirectamente constitucionales son aquéllas cuya imposición está autorizada por la Constitución. La competencia para imponer restricciones indirectamente constitucionales se expresa de manera clarísima en las cláusulas de reserva explícitas.⁴¹ Por lo tanto, cuando se hace referencia a leyes ordinarias como restricciones, es necesario establecer competencia para la imposición de limitantes.⁴²

Miguel Carbonell ha señalado que el contenido esencial de los derechos fundamentales opera sobre todo como una "reserva" frente al legislador, impidiendo que se vulnere el núcleo de los derechos. Mediante la limitación a la "libertad de configuración legal" del legislador se evita la existencia de leyes restrictivas en materia de derechos fundamentales.⁴³

VI. GARANTÍAS JURÍDICAS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

En varios supuestos existen confusiones entre los derechos fundamentales y sus garantías. Es importante señalar la necesidad de distinguirlos para no descalificar jurídicamente la internacionalización de los derechos fundamentales y la constitucionalización de los derechos sociales, reducidas una y otra, en defecto de las adecuadas garantías, a simples declaraciones de buena fe.⁴⁴

⁴⁰ *Ibidem*, p.281

⁴¹ Estas cláusulas de reserva explícitas son aquellas disposiciones que autorizan expresamente intervenciones, restricciones o limitaciones.

⁴² Estas disposiciones son las llamadas "cláusulas implícitas".

⁴³ CARBONELL, Miguel, *op. cit.* n(5) p.60

⁴⁴ FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.* n(2) p.60

El principio de legalidad obliga a reconocer que los derechos existen si, y sólo si, están normativamente establecidos. Así como las garantías constituidas por las obligaciones y las prohibiciones correspondientes existen si, y solo si, también ellas se encuentran normativamente establecidas.⁴⁵

Los derechos fundamentales consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones -de prestación- o prohibiciones -de lesión-. Luigi Ferrajoli les llama garantías primarias a estas obligaciones y a estas prohibiciones y garantías secundarias a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos. Es decir, las violaciones de sus garantías primarias. Sin embargo, en ocasiones, tanto las garantías primarias y secundarias, no sólo son violadas sino que no se encuentran ni siquiera enunciadas en un texto legal.⁴⁶

Frente a la negación de los derechos en ausencia de sus garantías, Ferrajoli sostiene que la inexistencia de las garantías equivale a la inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que forma una indebida laguna que los poderes públicos internos o internacionales deben corregir.⁴⁷

El derecho a la información cobra mayor relevancia en la vida democrática porque abre un vínculo interactivo entre la sociedad y el Estado mediante el acceso a la información, que permite una participación más activa de los individuos en la toma de decisiones públicas. El proceso de acceso a la información y la participación de los individuos, se llevan a cabo dentro del transcurso del intercambio de ideas que se garantiza en el artículo sexto Constitucional.

⁴⁵ Ibidem p. 63

⁴⁶ Ibidem p.43

⁴⁷ Idem

Siguiendo a Miguel Carbonell, los derechos sirven de parámetro mundial de desempeño de los gobiernos y particulares, sin que se justifique violaciones a la dignidad humana bajo excusa de la ética.⁴⁸

Los derechos fundamentales son valiosos en tanto contribuyan a la paz, a la igualdad, al aseguramiento de la democracia y, sobre todo, a la protección de los más débiles.⁴⁹

⁴⁸ CARBONELL, Miguel, *op. cit.* n(23) p.18

⁴⁹ DEL CABO, Antonio; PISARELLO, Gerardo, en FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p.16

CAPÍTULO II

DERECHO A LA INFORMACIÓN

I. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO

El derecho a la información está reconocido de distintas formas en declaraciones y tratados sobre Derechos Fundamentales. En esos textos se le ubica dentro del derecho a la libertad, del derecho a la libertad de pensamiento o dentro de la libertad de expresión.

A. Derecho Internacional

Los textos internacionales con mayor importancia que recogen el derecho a la información son:

- El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que después de proclamar el derecho a la libertad de expresión, afirma: "Este derecho incluye el de ...recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".
- El artículo 4 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre de 1948 establece que: "Toda persona tiene derecho a la ...difusión del pensamiento por cualquier medio."
- El artículo 10.1. del Convenio Europeo de Derechos Humanos afirma que: "La libertad de expresión comprende...la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras...".
- El artículo 19.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la libertad de expresión: "Comprende la libertad

de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

• El Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como Pacto de San José, prevé:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos utilizados en la difusión de la información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

• El artículo 9.1 de la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, de 1981 establece que: “Toda persona tiene derecho a la información.”

• El Artículo 5.1 de la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales señala que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas, en particular filosóficas, políticas y religiosas.”⁵⁰

En conclusión, los derechos fundamentales son supranacionales. En la actualidad, los textos constitucionales confieren diversos derechos sin importar la ciudadanía. Mediante la aprobación de convenciones

⁵⁰ La mayor parte de los documentos internacionales pueden consultarse en CARBONELL, Miguel, MOGUEL, Sandra y PÉREZ Portilla, Karla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa-CNDH, 2002

internacionales sobre derechos humanos ya existen límites externos a los poderes públicos.

B. El derecho a la información en México

Por lo que respecta al derecho interno, el derecho a la información está incorporado en nuestra Constitución Política dentro del artículo 6, que establece:

"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 terceros, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado ."

El derecho a la información establecido dentro del texto constitucional, está consagrado de manera genérica, por lo que es necesario instrumentarlo para garantizar su aplicación y observancia. Las Leyes secundarias y reglamentos que regulan de forma directa o indirecta esta materia son:

- Ley de Imprenta;
- Ley Federal de Radio y Televisión;
- Ley de Vías Generales de Comunicación;
- Ley Federal de Cinematografía;
- Ley Federal de Telecomunicaciones;
- Ley de Información Estadística y Geográfica
- Ley General de Salud
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas;
- Reglamento del Servicio de Televisión por Cable,
- Los reglamentos de la Ley Federal de Radio y Televisión y el de la Industria Cinematográfica.

Cabe señalar que -en algunos aspectos- el marco jurídico mencionado es incongruente. Por ejemplo, la Ley de Imprenta de 1917 tuvo carácter provisional mientras el Congreso de la Unión legislaba al respecto. Hace ochenta y seis años de la creación de este ordenamiento jurídico y todavía no se crea una nueva Ley que vaya de acuerdo con la actualidad de la sociedad mexicana y los medios de comunicación masiva. La regulación actual es anacrónica y potencialmente antidemocrática.

II. HISTORICIDAD DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información como derecho fundamental, tiene un proceso histórico. Esto significa que ha surgido conforme las condiciones sociales, políticas, o ideológicas lo han permitido. Muchos de los derechos fundamentales actuales fueron desconocidos o inimaginables en el pasado.⁵¹

El derecho a la información se fundamenta internacionalmente mediante su reconocimiento en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el que se señala que el bien jurídicamente protegido no sólo es la libertad de expresión, sino la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión.⁵² Un estudio de la UNESCO explica el porqué se protegen estas prerrogativas hasta la promulgación de la Declaración.

Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 (de la

⁵¹ BOBBIO, Norberto, *L'età dei diritti*, Torino, ed. Einaudi, 1990, p.23 y ss.

CARBONELL, Miguel, op. cit. n(23) p.19

⁵² VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información, Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Oxford, 2000, p.21

Declaración Universal), traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.⁵³

En lo que respecta a México, durante el gobierno de José López Portillo se impulsó la "reforma política", en los años setenta. En ese entonces se incluyó dentro del plan de gobierno el carácter educativo, social y democrático de los medios de comunicación masiva⁵⁴:

El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación; significa renovar la idea tradicional, que entiende el derecho de información como equivalente de la libertad de expresión; es decir, libertad para el que produce y emite, pero que se reduciría si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de información.

La información se considera como un "instrumento de desarrollo político y social", como una "fórmula" por medio de la cual respetar el pluralismo ideológico. Sería la prolongación lógica del derecho que a la educación tienen todos los mexicanos. Tendría que reconocerse de nueva cuenta la función social de los medios de comunicación masiva, es decir, su carácter como instrumento, dotado de credibilidad para la realización de la democracia en el país.

Durante la consulta nacional, convocada por el gobierno federal en 1977, se hizo referencia al derecho a la información como problema político y social. Esto con la finalidad de trazar la trayectoria de la reforma política que proponía la administración en curso. En ese mismo año, el presidente José López Portillo envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas a diecisiete artículos constitucionales que conformarían el marco jurídico de esa reforma política. Por lo que respecta a la modificación del artículo 6, se realizó la adición de diez palabras a su parte final, que expresaban: "...el Derecho a la Información será garantizado por el Estado."

⁵³ Informe *UNESCO*, 19 C/93, 16 de agosto de 1976

⁵⁴ Plan Básico de Gobierno, 1976-1982, del 25 de agosto de 1975, pp.11-14

De la exposición de motivos se desprende que la finalidad inmediata de esta adición es el acceso de los partidos políticos nacionales a los medios de comunicación para que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este efecto se considera necesario establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y la televisión, restringido a los períodos electorales. Este privilegio de los partidos tiene el propósito de dar vigencia al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6 constitucional.⁵⁵

Por otro lado, el párrafo que se le agregó al artículo 41 de la Constitución dice: "Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley."

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977, permitió el acceso permanente a los medios de comunicación y la forma en que esto se llevaría a cabo dentro de las prerrogativas de los partidos políticos.

Parece que la iniciativa sólo pretendió garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Hubiera sido suficiente el agregado del artículo 41, sin embargo, el hecho de haber adicionado el artículo 6 constitucional, dio lugar a pensar en la introducción de un nuevo derecho.⁵⁶

En 1980, José López Portillo nombró a un grupo de investigación dependiente del Ejecutivo para que desarrollara un estudio sobre la situación de la libertad de información. El objetivo inmediato de tal investigación consistió en desarrollar una iniciativa de Ley General de Comunicación

⁵⁵ "Exposición de motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución", *Reforma Política*, México, FCE, tomo III, 1978, p.12

⁵⁶ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, Porrúa, 1984, p.78

Social basada en datos exactos sobre los medios de comunicación masiva en México.

Dicho estudio contenía las obligaciones del Estado en materia de comunicación social, por lo que se crearon varias organizaciones, comités consultivos y asociaciones para fomentar la participación de los mexicanos en los medios de comunicación masiva. Asimismo señalaba que el derecho a la información debía contener la facultad de exigir informaciones y de difundirlas, así como una garantía de responder, completar y corregir informaciones ya publicadas.⁵⁷

En general, este material parecía ser una base interesante sobre la cual se pudo haber desarrollado una definición del derecho a la información. Sin embargo, éste no se definió y quedó como "letra muerta" durante mucho tiempo.

A pesar de que no se reglamentó el derecho a la información, el ejecutivo ratificó varios tratados y convenciones internacionales de derechos humanos que contienen dicho derecho. Se depositaron, en primer lugar, el instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y; en segundo lugar, el de adhesión al Pacto de Derechos Civiles y Políticos en la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas. Los decretos de promulgación aparecieron en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de marzo, 29 de abril, 4, 7 y 12 de mayo de 1981.⁵⁸ De acuerdo con la jerarquía de las normas, señalado en el artículo 133 constitucional, los tratados aprobados por México que no contravengan a la Constitución, son parte del ordenamiento jurídico interno.

⁵⁷ BOHMANN, Karin, *Medios de Comunicación y Sistemas Informativos, México*, Alianza Editorial, 2001, pp. 310 y 311

⁵⁸ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, op. cit. n (56) pp.122 y ss

Se debatió la existencia de los derechos constitucionales que no estuvieran reglamentados, debido a que sería una forma en que el legislador secundario los derogase mediante el simple hecho de no reglamentarlos. La acción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue deficiente en el sentido de que no precisó jurisprudencialmente los alcances del derecho de los gobernados para obtener información.⁵⁹ Sin embargo, el 31 de abril del 2002, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que reglamenta parcialmente la última parte del artículo 6 constitucional.

III. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Libertad de información, derecho de información, derecho a la información, son diversas maneras con las que se engloba en un sólo término el conjunto de actividades cuyo objeto es la información y su circulación.⁶⁰

El derecho a la información constituye el objeto del derecho de la información, por ello es necesario definir también esta segunda expresión.

Para Ernesto Villanueva, el derecho de la información es:

...la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio.⁶¹

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El derecho a la información*, México, Serie debates pleno, 2000, p.10

⁶⁰ VILLAVERDE Menéndez, Ignacio, *Estado democrático e información, El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*, Oviedo, España, 1994, p. 45

⁶¹VILLANUEVA, Ernesto, op. cit. n (52) p.2

Por su parte, Jorge Carpizo define el derecho de la información como: "el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información".⁶²

Cuando se habla de derecho a la información, dentro del tema de la comunicación pública, se tiende a considerarlo desde dos puntos de vista: en primer lugar, como una especie de condición previa a la expresión del derecho ciudadano de sufragio, es decir, voto consciente e informado; en segundo lugar, en la triple fórmula de derecho a informar, informarse, y a ser informado.⁶³

1. *La facultad de recibir información*

Esta facultad es el derecho del individuo y de los grupos sociales a estar informados de los sucesos públicos y de todas las informaciones que afecten su existencia, cuyo fin es que el sujeto oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad.⁶⁴ El ciudadano puede seleccionar y recibir las informaciones y opiniones que requiera, ya que si alguna de las informaciones existentes se oscurece o desaparece, se coarta el derecho a "recibir".⁶⁵ El lado pasivo consiste en la libre recepción de la información que divulgan los medios de comunicación, también incluye la transmitida por las fuentes de información, con independencia de si esa difusión se realiza a

⁶² CARPIZO, Jorge, "Constitución e información", en Villanueva Ernesto (coordinador), *Hacia un nuevo derecho de la información*, México, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2000, p. 47

⁶³ Cfr. CARRILLO, Marc, "El derecho a la información y veracidad informativa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucional, Año 8, No.23, Mayo-Agosto, Madrid, 1988.

CARPIZO, Jorge, "Constitución e información", en Villanueva Ernesto (coordinador), *Hacia un Nuevo derecho de la información*, México, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2000.

⁶⁴ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, op. cit. n (56) pp. 161.

⁶⁵ ESCOBAR, De la Serna, Luis, *El Derecho a la información*, España, ed. Dykinson, 2001, p.67

través de la prensa, radio, televisión, etcétera. Esta recepción no debe ser obstaculizada por omisiones o injerencias del Estado o de los particulares.⁶⁶

La facultad de recibir información debe tener las siguientes características:⁶⁷

- a) La información recibida debe ser veraz y oportuna,
- b) La facultad de recibir debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y,
- c) La información debe ser universal, esto es, que la información sea para todas las personas sin ninguna exclusión.

La libertad de expresión está incompleta cuando no existe el derecho a recibir información, puesto que no tiene sentido expresar ideas cuando no hay quien las reciba.⁶⁸

2. La facultad de investigar

Esta facultad es atribuida a los medios informativos y a los ciudadanos. Consiste en acceder directamente a las fuentes de informaciones y de obtenerlas sin restricción general alguna.⁶⁹ El derecho a informarse (lado activo) no debe negarse por el Estado o por los particulares.⁷⁰ Esta facultad es la libertad de acceso a las fuentes de información, independientemente de la existencia o manifestación de una expresión del pensamiento. Por tanto, la libertad de informarse no constituye un derecho al conocimiento, sino una permisión de actuar para descubrir información mediante el acceso a las fuentes.

⁶⁶ VILLAVERDE, Ignacio, op. cit., n (60) p.49.

⁶⁷ CARPIZO, Jorge, op. cit. n (62) p.47

⁶⁸ En la sentencia STC 6/1981 RTC1981,6, FF.3°. Y 4°, el Tribunal Constitucional español señala que:“(…) el derecho a recibir es en rigor una redundancia (no hay comunicación cuando el mensaje no tiene receptor posible), cuya inclusión en el texto constitucional se justifica, sin embargo, por el propósito de ampliar al máximo el conjunto de legitimados para impugnar cualquier perturbación de la libre comunicación social”.

⁶⁹ ESCOBAR, De la Serna, Luis, op. cit. n (65) p.67

⁷⁰ VILLAVERDE, Ignacio, op. cit., n (60) p.49.

El derecho a informarse es la vertiente más complicada del derecho a la información porque puede requerir deberes prestacionales. Esta pretensión jurídica del emisor forma parte del contenido del derecho a informar. Para comunicar información es necesario informarse. Así surge una problemática al considerar al derecho a informarse como derecho fundamental autónomo, porque se obliga al Estado y a los particulares a informar.⁷¹

Esta facultad prestacional incluye:⁷²

- 1) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y,
- 2) la decisión de qué medio se lee, escucha o contempla.

3. La facultad de difundir información

Esta facultad es el derecho del ciudadano a la libre propagación de informaciones y opiniones. No obstante su introducción en la mayoría de los textos constitucionales, no se ha desarrollado en las legislaciones secundarias de los distintos países, lo que hace más difícil de realizar porque, a diferencia de las facultades de recibir y de investigar, solamente puede ejercitarse en sentido positivo.⁷³

La facultad de difundir o derecho a informar incluye:

- 1) libertades de expresión y de imprenta; 2) libertad de constitución de sociedades y empresas informativas⁷⁴

El derecho a la información es la libertad de expresión que amplía su ámbito para desarrollarse, para asegurar a la sociedad información objetiva, oportuna e imparcial: elementos indispensables en el funcionamiento de la democracia, a través del libre intercambio de ideas en el ámbito público.

⁷¹ *Ibidem* p.48

⁷² CARPIZO, Jorge, op. cit. n (62) p.47

⁷³ ESCOBAR, De la Serna, Luis, op. cit. n (65) p. 70

⁷⁴ CARPIZO, Jorge, op. cit. n (62) p.47

Las nuevas ideas e instituciones que son parte del contenido del derecho a la información, provienen de lo siguientes aspectos:

El derecho a la información se desenvuelve: a) para proteger la conciencia de la relevancia de los derechos de los ciudadanos en el marco de nuevas circunstancias internacionales y nacionales y de nuevas tecnologías de la comunicación que han evolucionado simultáneamente al concepto de información; b) confirmar la importancia trascendental en la relación entre derecho a la información y democracia, y; c) precisar el derecho de la persona, grupo de personas y de la sociedad a recibir información objetiva e imparcial.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Para saber si el derecho a la información es un derecho fundamental debe verificarse la existencia de este derecho en el ordenamiento jurídico mexicano. Por tanto, es forzoso reconocer si consta una norma de derecho fundamental en la Constitución. Como ya se ha visto, la última parte del artículo 6 constitucional enuncia que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Sin embargo, no dice qué es ese derecho, ni cómo el Estado lo debe garantizar.⁷⁵

De acuerdo con Robert Alexy, los derechos fundamentales deben reunir los siguientes aspectos:

- 1) Todo derecho fundamental es una prerrogativa que tiene el ciudadano frente al Estado.

⁷⁵ LÓPEZ-Ayllón, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carlizo Jorge y Miguel Carbonell, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm.37, 2000, p.172

- 2) Toda libertad fundamental que existe en relación con el Estado está protegida directa y subjetivamente, por lo menos, por un derecho igual. a que el Estado no impida al titular del derecho hacer aquello para lo que tiene la libertad fundamental (acciones negativas).
- 3) La libertad fundamental protegida consiste en un derecho a no impedir, es decir, a no obstaculizar el ejercicio del derecho.
- 4) El derecho a no impedir por parte del Estado es un derecho a una acción negativa.
- 5) Cuando se habla de derecho fundamental como "derecho de protección" se hace referencia, la mayoría de las veces, a los derechos frente al Estado y a las acciones negativas que protegen las libertades de derecho fundamental. Estos derechos están vinculados con las competencias para hacer valer jurídicamente sus violaciones.⁷⁶

Si se toma en cuenta esta formulación, tenemos que el derecho a la información radica en que cualquier individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir opiniones e ideas por cualquier medio. El individuo tiene garantías para la protección de sus derechos fundamentales. En el caso del ordenamiento jurídico mexicano, a través del juicio de amparo o de una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁷⁷ Los derechos fundamentales tienen un régimen de protección jurídica reforzada, manifestada en una serie de instrumentos de tutela diversos, dentro del que destacan las garantías normativas. A través de ellas, la Constitución busca asegurar su cumplimiento, evitar su modificación y mantener la integridad de su sentido y función.⁷⁸

En otro aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que el derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de

⁷⁶ ALEXY, Robert, op. cit. n(29) pp. 225 y ss.

⁷⁷ LÓPEZ-Ayllón, Sergio, op. cit. n (75) p.165

⁷⁸ HERRERA, Bravo Rodolfo, "La protección de datos personales como una garantía básica de los derechos fundamentales", en *Revista de derecho público de la Agrupación de Abogados de la Contraloría General*, Chile, Año 2, N° 5, mayo/agosto 2001, p.88

expresión, y que consecuentemente no es una garantía individual.⁷⁹ De esa tesis se desprenden las siguientes aseveraciones:

1. La supremacía constitucional del derecho en estudio se rebaja al arbitrio del legislador. El contenido esencial de los derechos en el texto constitucional queda desconocido por falta de instrumentos reglamentarios que haga ésta directamente aplicable.⁸⁰
2. El derecho a la información no se estableció con el objeto de que cualquier persona, cuando lo considere necesario y mediante una vía arbitraria, solicite y obtenga del Estado determinada información;
3. Que el derecho a la información se refiere a la necesidad que tiene la sociedad de contar con información veraz, oportuna y adecuada, por lo que se trata de un derecho público colectivo que debe ser garantizado por el Estado a través de normas jurídicas que aseguren el adecuado funcionamiento de los órganos sociales que generan y difunden información.

⁷⁹ INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información ser garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la Iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente. Amparo en revisión 10556/83. Ignacio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

⁸⁰ CARBONELL, Miguel *Transición a la democracia y medios de comunicación*, México, Ed. Consejo de Asesores de Aguascalientes, 2002, p.61

A efecto de corregir la tesis que señala al derecho a la información como garantía social, la Corte aclaró que el artículo 6 constitucional originalmente fue considerado como garantía de los partidos políticos, posteriormente se extendió como garantía individual.⁸¹

Como se ha señalado, existe atención importante respecto a la naturaleza del derecho a la información, sea como garantía individual o garantía social. Algunos autores sostienen que dentro del artículo 6 constitucional contiene garantías de ambos tipos, es decir, individual y social. Sólo que se debe analizar el caso concreto para decir en qué momento estamos frente a uno u otro.⁸²

Todas las disposiciones constitucionales tienen necesariamente un mismo alcance, por lo que todos contienen normas jurídicas efectivas. Consecuentemente no pueden ser caracterizadas como declaraciones programáticas. Los sujetos públicos o privados, están obligados a la

⁸¹ DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Tesis LXXXIX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P. XLV/2000, Página 72.

⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit. n (59) pp.19 y 20

aplicación de la Constitución, sin que pueda quedar a su arbitrio determinar cuáles artículos contienen derechos de ejecución inmediata y cuáles contienen derechos que no merecen una aplicación.

En consecuencia, el derecho a la información es de carácter público subjetivo o garantía individual establecida en favor de todo gobernado, estando obligadas a su cumplimiento todas aquellas personas que tengan el carácter de servidores públicos, de autoridades y particulares. En otras palabras, el derecho a la información produce consecuencias jurídicas, porque una interpretación privaría de sentido a la norma constitucional contenida en el artículo 6 constitucional.⁸³

El artículo 6 constitucional obliga al Estado a difundir las informaciones de interés general. Además, presenta el derecho que tienen los ciudadanos a recibir información veraz.⁸⁴

⁸³ Ibidem p.145

⁸⁴ GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6 TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. El Artículo 6 constitucional, in fine, establece "que el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurren en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del Artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados. Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del Artículo 97 de la Constitución federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: III, Junio de 1996, Tesis: P. LXXXIX/96, Página 513.

El derecho a la información contiene el reconocimiento y la garantía de una institución política esencial, que es la opinión pública libre, la cual está ligada con el pluralismo político, valor fundamental y requisito de funcionamiento del Estado democrático. De esta idea se desprende que esas libertades están dotadas de una eficacia que trascienden a la que es común y propia de los demás derechos fundamentales, incluido el honor, es decir, tienen carácter preferente.⁶⁵ La diversidad de opiniones es parte del derecho a la información. Una sociedad está bien informada cuando dispone de varias versiones para conocer los hechos. Cuando a una sociedad se le niega la pluralidad de gamas relacionados con un mismo hecho, se le cierran los espacios de discusión e información y, por tanto, de libertad.⁶⁶

El derecho a la información es indispensable para ejercitar el derecho que todo ciudadano tiene a la participación en los quehaceres públicos. Permite, a través de la comunicación, que los grupos de cualquier tipo no queden reducidos a simples sectores inmóviles.⁶⁷

V. SUJETOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El sujeto es quien está legitimado para hacer valer el derecho a la información a través de los procedimientos judiciales, administrativos, incluso sin legitimación procesal. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, es difícil establecer quiénes son los sujetos activos y pasivos porque los actores cambian de posición. La Administración Pública es un sujeto informativo, sujeto activo y pasivo a la vez. En primer lugar, es el obligado principal del

⁶⁵ RODRÍGUEZ Bereijo, Álvaro, "La libertad de información en la jurisprudencia constitucional", en *Claves de razón práctica*, España, Mayo 1997. No.72 p. 3.

⁶⁶ VALADÉS, Diego, "Consideraciones sobre el derecho a la información", en Jiménez Armando Alfonso (coordinador), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, México, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, p.75

⁶⁷ SÁNCHEZ Ferriz, Remedios, *El derecho a la información*, Valencia, España, ed. Facultad de Derecho, 1974, p.73

derecho a informar. En segundo lugar, el Estado requiere de una gran cantidad de información para cumplir sus funciones.⁸⁸

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, contiene el axioma de que el derecho a la información es necesario para que el ciudadano tome parte activa en las políticas gubernamentales. En este sentido información significa participación y un elemento constitutivo de ésta es la decisión.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirmó lo que el Principio 2 de la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión expresa.⁸⁹ En ese principio se señala la obligación de los Estados miembros para eliminar las medidas que discriminen a los individuos de una participación plena en la vida política, económica, pública y social de su país.⁹⁰

El sujeto del derecho a la información, es en principio, cualquier persona tanto nacional como extranjera.

El sujeto puede ser el público como colectividad o el receptor individual, y éste a su vez puede ser un simple receptor o un emisor latente, es decir, aquel que se informa para luego informar a otros, como es la situación del periodista. Este fenómeno es complejo tanto por las conductas que engloba como por los sujetos. Desde el comportamiento pasivo del receptor, que es destinatario de lo que otros transmiten, -tal sería el caso del lector de una

⁸⁸ MEJÁN, Luis Manuel, *Derecho a la intimidad y la informática*, México, Porrúa, 1994, p.64

⁸⁹ El Principio 2 señala: "Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

⁹⁰ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000, Informe de la Relatoría para la libertad de expresión, Volumen III, OEA/Ser. L/V/II.111, 16 de abril de 2001, p. 18

revista- hasta la conducta activa del demandante de información que otros tienen. Por ejemplo, es el ciudadano quien exige del Estado le informe con regularidad los datos que posee en sus registros o información relativa a su persona. También respecto al receptor disconforme que ahonda en la búsqueda de información que le interesa y no se limita a ser destinatario pasivo de lo que otros transmiten. Cuando se presenta una persona ante un registro público.⁹¹

El derecho a ser informado se convierte en el derecho de que la información sea facilitada, lo que pone en relación directa al medio que supuestamente contiene la información deseada y el sujeto del derecho.⁹²

Abundando lo señalado en el apartado 3 de este capítulo, el derecho a que la información difundida sea accesible se divide en dos aspectos con respecto al sujeto: Por un lado está el derecho a recibir información (lado pasivo) y, por el otro, el derecho a informarse (lado activo).

1. Sujeto Activo

A efecto de exigir el cumplimiento de un derecho es necesario que la Ley establezca quienes son los sujetos obligados a proporcionar información, así como los sujetos que pueden exigir el cumplimiento de tal obligación.

El sujeto responsable principal de prestar servicios de información es el Estado, ya que la sociedad tiene el interés de conocer la información que generan las autoridades encargadas de la gestión administrativa. Sin embargo, cabe señalar que existen otros sujetos obligados a proporcionar la información como los particulares que realicen actos relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos, sociales o ambientales, etcétera.

⁹¹ VILLAVERDE, Ignacio, op. cit., n (60) p. 47

⁹² Ibidem p.49

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en el artículo segundo, fracción XVI, quienes son los sujetos obligados a suministrar información:⁹³

- a) La Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo y la Procuraduría General de la República.
- b) El Poder Legislativo Federal integrado por la Cámara de Senadores y Diputados, c) La Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos.
- d) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura.
- e) Los Órganos Constitucionales Autónomos.
- f) Los Tribunales Administrativos Federales y,
- g) Cualquier otro órgano federal.

El artículo 8 de la ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa contempla como sujetos obligados a quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de la misma en los términos de esta Ley.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala que en sus relaciones con los particulares, los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por Ley, así como aquellos Entes Públicos del Distrito Federal que ejerzan gasto público, atenderán a los principios de legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad de sus actos.

Todos los ciudadanos tienen el derecho a informar y a ser informados. Pero son, sin duda, los profesionales de la comunicación los titulares típicos.

⁹³ Cabe destacar que la Ley señala como sujetos obligados a los custodios de la Información Pública, en ningún caso responsabiliza a los comunicadores.

Recaen en ellos tanto los beneficios como las cargas y responsabilidades que suponen esas instituciones.⁹⁴

Ante este bosquejo de ideas, tenemos que los sujetos activos del derecho a la información son:

- o Los medios de comunicación social.⁹⁵
- o El Estado.
- o Las personas físicas.

2. Sujeto Pasivo

Los sujetos obligados al respeto y protección del derecho son los siguientes:

- o El Estado.
- o Las personas individuales, porque es el individuo a quien se protege para que forme opiniones libres y participe responsablemente en las políticas públicas.⁹⁶
- o La colectividad.⁹⁷
- o Los medios de comunicación.

⁹⁴ LAPORTA, Francisco J, "El derecho a informar y sus enemigos", en *Claves de razón práctica*, España, Mayo de 1997. No.72, p.17

⁹⁵ Los medios desempeñan un papel decisivo en la selección de lo que el público percibe como relevante, porque están encargados de establecer y distribuir lo que podría llamar "los valores de atención" (Zolo). El control que corresponde al Tribunal Constitucional respecto de la libertad de información es garantizar el pluralismo de la información como expectativa de libertad frente al monopolio por los poderes económicos o políticos del ejercicio de un derecho fundamental que es esencial en la construcción de una sociedad libre y democrática. Hoy la libertad humana resulta amenazada no sólo por el Estado sino también por poderes sociales no estatales. Ver, Rodríguez, Bereijo Álvaro, "La libertad de información en la jurisprudencia constitucional", *Claves de razón práctica*, Mayo 1997. No.72.Pp.2

⁹⁶ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, México, ed. Universidad Iberoamericana, 1998, p.28

⁹⁷ El Tribunal constitucional español ha precisado que la libertad de información y el correlativo derecho a recibirla, es primordialmente un "derecho de la colectividad y de cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este derecho". Ver STC 163/1986 y 6/1988.

El derecho a la información involucra a tres agentes: el emisor, el receptor y el generador de la información. La vulneración del derecho a la información puede darse en relación con cualquiera de ellos, sea porque se impida o altere la emisión, porque no llegue o llegue deformada al receptor; sea, también, porque el generador o sujeto de la información, la obstaculice o su expresión resulte distorsionada.⁹⁸

El receptor es el sujeto verdaderamente importante porque es quien mide si efectivamente tienen los hechos trascendencia colectiva. Por ello, todos somos receptores potenciales.

VI. OBJETO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El objeto último protegido por este derecho es la libertad. La protección de la información constituye el objeto inmediato del derecho en estudio.

Las economías dependen ahora de la información en todas sus formas más que de las estructuras de producción. En consecuencia, se ha dado lugar a la tercera ola predicha por Alvin Toffler,⁹⁹ quien señala que éste será el siglo de la cultura, la información y el saber. El valor más importante radicará en la mente humana, en la posibilidad de acceso a la información y en la capacidad de asimilación de ésta.¹⁰⁰

⁹⁸ VALADÉS Diego, op. cit. n(86) p.71

⁹⁹ El científico futurista, autor de la Tercera Ola, sintetiza el cambio de la humanidad y su progreso en lo que define como revoluciones: la revolución agrícola, la primera; la revolución industrial, la segunda; y la revolución de la información y tecnológica, la tercera y actual.

¹⁰⁰ OSORIO, Meléndez, Hugo, "Medios de Comunicación y Conflicto Social", en *Contribuciones*, Buenos Aires, Argentina, Konrad-Adenauer-Stiftung, Año IX, No.2 (74), abril-junio, 2002, p.16

Cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere a "opiniones" e "informaciones" incluye todo cuanto es susceptible de ser comunicado, esto es, cualquier tipo de mensajes.¹⁰¹

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra "información" significa: Del latín *informatio-onis*, acción y efecto de informar o informarse; averiguación jurídica o legal de un hecho o delito; pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias en un sujeto par aun empleo u honor, educación, instrucción.¹⁰²

A su vez, "informar" expresa: Del latín *informare*, enterar, dar noticia de una cosa; formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza de forma sustancia a una cosa.¹⁰³

La información es el contenido de la comunicación, de esta manera, las noticias, datos, hechos, opiniones e ideas necesarias para entender situaciones individuales, nacionales e internacionales, para estar en condiciones de tomar decisiones.¹⁰⁴ En las sociedades humanas, la información es todo lo que permite el control, el mando, la conformación y organización.¹⁰⁵

En síntesis, la información es el conjunto de datos, hechos, noticias, opiniones o ideas que forman un mensaje de interés público, susceptible de ser recibido, investigado y difundido por cualquier medio a través del cual se multiplique tal mensaje.

¹⁰¹ ESCOBAR, De la Serna, Luis, op. cit. n (65) p. 67

¹⁰² Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Diccionario 2001. <http://www.rae.com> consultada el día 1 de marzo de 2003

¹⁰³ *Idem*

¹⁰⁴ ESCOBAR De la Serna, Luis, op. cit. n(65) p.558

¹⁰⁵ KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición, 1980, p.43

1. La información como mecanismo de participación

El derecho ciudadano de sufragio es el ejemplo más importante en la materia.

2. La información como medio de fiscalización de la autoridad pública

Una faceta importante es el uso de la información para evaluar los resultados de gestiones gubernamentales. De igual manera, la publicidad de las declaraciones patrimoniales de las personas al momento de iniciar un cargo público, constituye un acto de transparencia.¹⁰⁶

3. La información como factor de exigibilidad y ejercicio de un derecho

La exigibilidad de los derechos -en especial los derechos sociales- está supeditada a la definición previa de las obligaciones del Estado, la cual resulta imposible sin información acerca de la situación de esos derechos.¹⁰⁷

En muchos casos en los que la Ley concede a los individuos posibilidades de elección, el ejercicio efectivo del derecho sólo tiene sentido en la medida de la existencia de información previa que haga posible una verdadera elección. Este requisito es una condición indispensable para el ejercicio de un derecho de libertad.

¹⁰⁶ El Título IV, Capítulo Único de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refiere a la obligación de rendición de cuentas patrimoniales de los servidores públicos, las cuales sin embargo no son públicas.

¹⁰⁷ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian, "El acceso a la información como derecho", en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Argentina, Cátedra de Derecho a la Información, S.XXI, No.1, 2000, p.236

4. Información como mercancía

La información puede ser una mercancía. La información puede ser un bien económico,¹⁰⁸ sin embargo, debe ser considerada como un bien social.

En primer lugar, todo lo que ingrese en el mercado de las ideas es información para el sujeto pasivo de la comunicación pública porque se presupone la disponibilidad de ésta para sus supuestos destinatarios. Ignacio Villaverde señala que "por ello el interés colectivo en la información no sólo tiene por objeto el contenido del libre ejercicio de la libertad de expresión e información, sino que también se proyecta este interés sobre aquellos mensajes que, a pesar de no ser el resultado del ejercicio de esas libertades, se vierten al mercado de las ideas como consecuencia del cumplimiento de ciertos deberes de informar impuestos por el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, todo aquello que sea manifestado y divulgado como consecuencia del ejercicio de las libertades de expresión e información o del cumplimiento de ciertos deberes y obligaciones jurídicos y, por consiguiente, convertido en mensajes accesibles a cualquier individuo, es información desde el punto de vista del receptor".¹⁰⁹

5. Información noticiable

Es necesario que la información sea noticiable,¹¹⁰ esto se da cuando la noticia encierra trascendencia pública y se refiere a hechos reales necesarios para la convivencia social.

¹⁰⁸ VILLAVERDE, Ignacio, op. cit., n (60) p.85

¹⁰⁹ Ibidem p.87

¹¹⁰ El Tribunal Constitucional español en su sentencia STC 105/1983 RTC 1983, 105, F. 11°, señala que: "(...) El objeto de este derecho es por consiguiente el conjunto de hechos que puedan considerarse como noticiosos o noticiables y de él es sujeto primero la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este derecho, del que es asimismo sujeto, órgano o instrumento el profesional del periodismo, puesto que a él concierne la búsqueda de la información y su posterior transmisión".

La información se transforma en un derecho-deber de los periodistas en la medida en que nadie debe informar si no es para satisfacer el derecho de los individuos a recibir información veraz, completa y objetiva. La labor periodística se convierte en instrumento para satisfacer el derecho de la ciudadanía a la información.

6. Información como objeto plural

Robert Dahl consideró a la variedad de fuentes de información como base de un sistema democrático. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.¹¹¹

La información es también un objeto plural, pues para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos de la vida pública, es necesario que conozca versiones distintas, incluso contrapuestas, acerca de un mismo hecho de trascendencia pública. Razón por la cual la libertad de información es al mismo tiempo libertad de controversia política, cuya esencia forma parte de toda sociedad que se identifica con la democracia.¹¹²

Para que exista pluralidad, es necesario reunir los siguientes supuestos:¹¹³

1. La información debe estar al alcance de los ciudadanos que deseen usarla o que sea divulgada a una cifra importante de individuos;
2. El producto informativo debe ser originado por diversas fuentes;
3. Que la información refleje varios puntos de vista.

¹¹¹ DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona-Buenos Aires-México, ed. Paidós, 1992, p. 262

¹¹² VILLANUEVA, Ernesto, op. cit. n (52) p. 23

¹¹³ CARBONELL, Miguel, "Construir el pluralismo", en Carpizo J., Carbonell, M., *Derecho a la información y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones, UNAM, 2000, p.288

Siguiendo a Miguel Carbonell, que fomentaría el pluralismo de los contenidos, es la creación de una red de medios públicos de comunicación; es decir, de medios que sean propiedad del Estado mexicano.¹¹⁴ Por otra parte, el mismo autor propone la creación de un órgano autónomo, preferiblemente de rango constitucional, que se encargue de regular todo lo relativo a los medios.¹¹⁵

El Principio 12 de la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión hace referencia a la necesidad de que exista amplia pluralidad en la información.¹¹⁶ Acontece un problema cuando las fuentes de información están seriamente reducidas en cantidad, como es el caso de los oligopolios, o bien existe una única fuente, como los monopolios.¹¹⁷ Así se facilita la posibilidad de que la información que se difunda no se confronte con información derivada de otras divisiones, limitando con esto el derecho de la sociedad a la información.

7. Diferencias entre noticia, opinión y publicidad o propaganda.

Ya se ha hablado de las características de la información. A continuación, se establecen características comunes y diferencias con otros géneros informativos:

¹¹⁴ Ibidem p.297

¹¹⁵ Idem

¹¹⁶ Principio 12: Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

¹¹⁷ Miguel Carbonell señala que la concentración empresarial de los medios se ha producido de tres formas: a) horizontal que es sobre un mismo medio de comunicación; b) vertical, por el acaparamiento de medios de comunicación de distinta naturaleza y c) transversal, por una mezcla de la propiedad de medios de comunicación con agencias publicitarias, de promoción musical, entre otras. Cfr. CARBONELL, Miguel, "Construir el pluralismo", Derecho a la información y derechos humanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p.290

a) Noticia: se debe referir a hechos trascendentes. Incluida la información política, imprescindible para formar la opinión. Así como acontecimientos privados con trascendencia pública¹¹⁸ cuya "peligrosidad" debe interpretarse en sentido muy restringido, pues ocasiona más daños el secreto y la falta de información que la divulgación de noticias. La noticia debe ser completa de su entorno, agente y causas que la incitan. Por último, ha de ser permisible por igual a todos y rápida para que el ciudadano esté bien informado en el momento más próximo al tiempo en que se produce.

b) Opinión: estos objetos del derecho a la información contienen ideologías, juicios y puntos de vista. La libertad de opinión se convierte en un modo efectivo del derecho a la información. Una condición previa para poder investigarlas, recibirlas y publicarlas es el respeto a las mismas, deber que corresponde también al Estado.

La información comprende hechos, datos, noticias y acontecimientos susceptibles de ser verificados. En cambio, las opiniones e ideas constituyen la exteriorización del pensamiento que implica normalmente juicios de valor, una actitud frente a la realidad o una orientación respecto a un hecho. Con relación a estas últimas no puede exigirse veracidad u objetividad pues, por definición, tiene un carácter subjetivo.¹¹⁹

¹¹⁸ En referencia a la indagación de relevancia pública de la información, el Tribunal Constitucional español estableció en su sentencia STC 17/1990 RTC 1990, 171, F. 6º que: "(...) Es necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada, y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidas en esa información. Sin haber constatado previamente la concurrencia o no de estas circunstancias no resulta posible afirmar que la información de que se trate está especialmente protegida por ser susceptible de encuadrarse dentro del espacio que a una prensa libre debe ser asegurado en un sistema democrático (...)"

¹¹⁹ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", *Derechos Fundamentales, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p.163

c) Propaganda o publicidad: el derecho a la información reclama la distinción entre información y publicidad o propaganda. El propósito es evitar que el público sea manipulado. Existe una diferencia en la disposición psicológica del individuo al momento de procesar una información, que cuando se trata de una pauta publicitaria. ¿Hay que dar al público, de acuerdo al mecanismo del mercado, la información que éste prefiere o más bien hay que enseñarle a preferir la información relevante para su papel de ciudadano? ¹²⁰ La respuesta es obvia. El ciudadano tiene derecho a saber qué producto es mejor, sólo que la información que nos interesa no es la que se le difunde como consumidor, sino la información relevante para que forme su opinión en el momento de emitir su sufragio.

La publicidad comercial es expresión de cierto individuo u organización y trata de asuntos de importancia para los individuos —cuál es el mejor producto, dónde puede ser encontrado, y cuál es el precio más bajo—. Sin embargo, la publicidad comercial se dirige a su audiencia como consumidores, no como ciudadanos. No propone una posición sobre algún asunto de interés público, ni provee al público con el tipo de información que necesita para ejercitar su prerrogativa como entidad de autogobierno.¹²¹

La publicidad es la esfera de lo accesible al conocimiento de todos, pero también todo lo perteneciente a la "cosa pública".¹²²

¹²⁰LAPORTA Francisco, op. cit. n (94) p.19

¹²¹OWEN M. Fiss, "Segunda Conferencia", *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, ITAM-FONTAMARA, 2 de octubre de 2001, p.17

¹²² El Tribunal Constitucional español, en su sentencia STC 30/1982 (RTC 1982, 30) F.41, señala que: "El análisis de las dos decisiones impugnadas en relación con su posible y respectiva incidencia sobre los derechos fundamentales invocados por los recurrentes, exige valorar debidamente la significación de la presencia de los medios de comunicación social en las vistas de los juicios de libertad de expresión y de libertad de comunicar o recibir libremente información veraz (art. 20.1, a) y d) CE). (...) En esta línea de pensamiento, cabe añadir que el principio de la publicidad de los juicios, garantizado por la Constitución (art. 120.1), implica que éstos sean conocidos más allá del círculo de los presentes en los mismos, pudiendo tener una proyección general. Esta proyección no puede hacerse efectiva más que con la asistencia de los medios de comunicación social, en cuanto tal presencia les permite adquirir la información en su misma fuente y transmitirla a cuantas, por una serie de imperativos de espacio, de tiempo, de distancia, de quehacer, etc., están en la imposibilidad

La acción de propaganda en la configuración de la opinión pública y su influencia directa sobre los individuos y los grupos, encierra hoy muchas dificultades. La multiplicidad de opciones informativas puede parecer desorientadora para el individuo, sometido a la presión constante de los medios, pero precisamente el quedar bajo la influencia de múltiples medios es lo que otorga al ciudadano la posibilidad de escoger entre un elenco plural que le permite integrarse en esa opinión pública democrática.

VII. FUNDAMENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El fundamento último del derecho a la información es la dignidad de la persona humana. Mientras que la justificación o fundamento inmediato de este derecho, es la seguridad jurídica concebida como la garantía de la posibilidad de intercambio de información entre los sujetos de derecho.

El Tribunal Constitucional español señaló que el derecho a la información es una manifestación de la libertad de expresión. Esa afirmación no quiere decir que entre ambos derechos exista subordinación o paralelismo, pero ello "no empece a que cada una de ellas tenga matices peculiares que modulan su respectivo tratamiento jurídico, impidiendo el confundirlas indiscriminadamente".¹²³ El texto constitucional español, al igual que el mexicano, garantiza un derecho a comunicar o recibir información veraz, distinto a la libertad de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, tanto en sus titulares y objeto, como en su contenido y ordenación.¹²⁴

de hacerlo. Este papel de intermediario natural desempeñado por los medios de comunicación social entre la noticia y cuantos no están, así, en condiciones de conocerla directamente, se acrecienta con respecto a acontecimientos que por su entidad pueden afectar a todos y por ello alcanzan una especial resonancia en el cuerpo social, como ocurre indiscutiblemente con el desarrollo de la vista de la causa que nos ocupa".

¹²³ Tribunal Constitucional español, Sentencias STC61/1981 y SCT 165/1987.

¹²⁴ RODRÍGUEZ Bereijo, Álvaro, op. cit. n (85) p.3

La información, como actividad necesaria en un Estado democrático, se convierte en una auténtica necesidad social.¹²⁵ Sólo un pueblo apropiadamente informado es capaz de ejercer sus derechos con plenitud, lo que se obtiene por medio del libre y plural ejercicio de la expresión de las ideas.¹²⁶

La libertad de expresión e información no pueden separarse de la relación con la sociedad: la idea de que el individuo es protagonista en una coexistencia política racional. Los ciudadanos que la integran son individuos en su más amplio sentido.¹²⁷

Cuando hablamos de sociedad democrática, hablamos ineludiblemente de la difusión de la información, es decir, el flujo de la información en plena libertad es una condición forzosa. El derecho a ser informado es el medio por cual en la sociedad fluyen conocimientos y noticias sobre la realidad social. El individuo contrasta su discernimiento con lo actuado o no por las personas en el poder y pretende solucionar los problemas políticos con la propuestas que le ofrecen durante la fase electoral.¹²⁸

La democracia viene así a apoyarse en el derecho a la información y en general el *right to know*, el derecho a saber surge como condición del

¹²⁵ El Tribunal Constitucional español estableció una consideración preferente de las libertades de expresión y de información al considerar que éstas garantizan "un interés constitucional: la formación y existencia de la opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, de ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda tener opiniones diversas e incluso contrapuestas", y ha insistido que el derecho a la información no sólo resguarda un interés individual sino que reconoce "la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político". Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1986 de 19 de diciembre, fundamento jurídico 6. El Tribunal ha mantenido el mismo criterio en la sentencia 19/1996, de 12 de febrero de 1996.

¹²⁶ CONCEPCIÓN Rodríguez, José Luis, *Honor, intimidad e imagen, Un análisis jurisprudencial de la LL.O.1/1982*, Barcelona, España, Bosch, 1996, p.182

¹²⁷ LAPORTA, Francisco, op. cit. n (94) p.16

¹²⁸ Idem

ejercicio del derecho individual a decidir. De esta manera, siguiendo a Kant, se tiene que el individuo obtiene enteramente su mayoría de edad dentro del entorno político, misma que tiene como característica esencial la ubicación de la persona en medio del flujo de la información libre. Por ello, se considera a los sujetos como menores de edad cuando se esconde información.¹²⁹

VIII. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información engloba a los de las libertades de pensamiento, expresión e imprenta. Algunos autores sostienen que estas libertades son las mismas, pero se han perfeccionado para ser eficaces en un mundo que ha cambiado, por lo tanto, sólo se modifican las instituciones para protegerlos de manera efectiva.¹³⁰

El derecho a la información contiene algunas libertades de carácter individual y otras de naturaleza social. Entre las primeras podemos mencionar las libertades de expresión y de imprenta. Entre las segundas, el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información objetiva y oportuna, así como el acceso a documentación pública. Empero, el derecho a la información impregna a todos sus elementos y mecanismos de un alto contenido social.¹³¹

Entonces, tenemos que el derecho a la información tiene conexión con los siguientes derechos:

- El derecho a la libertad de prensa.
- El derecho a la libertad de imprenta.

¹²⁹ Idem

¹³⁰ CARPIZO, Jorge; VILLANUEVA, Ernesto, "El derecho a la información", en VALADÉS Diego y GUTIÉRREZ Rodrigo (Coordinadores), *Derechos humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, pp.75 y ss.

¹³¹ Organización de Estados Americanos, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, informe 2000, p.31

- El derecho a la libertad de información radiofónica.
- El derecho a la libertad de información televisiva.
- El derecho a la información informática
- El derecho a la información cinematográfica.
- Con el derecho a la libertad de opinión.
- Con el derecho a la libertad de conciencia o ideológica.
- Con el derecho a la educación y, más concretamente, con dos de sus manifestaciones más importantes: el derecho a la libertad de enseñanza y el derecho a la libertad de cátedra.
- Con el derecho a la participación política. Por su carácter público el derecho a la libertad informativa "contribuye a conformar un orden político basado en la equilibrada participación cívica y colectiva en los procesos de información y comunicación que definen el ejercicio del poder en las sociedades informatizadas de nuestra época".¹³²
- Con el derecho de petición.

Por el carácter novísimo del derecho a la información, su contenido no es evidente y determinado. Existen lagunas respecto a los temas que tienen cabida en la información de interés público. Conforme se desarrolle, se realizará una aproximación.

IX. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

1. Todo miembro de la sociedad, y ella misma en su conjunto, tiene derecho a la información;
2. Los entes públicos tienen el deber de facilitar tal información;
3. Los profesionales de la información son intermediarios entre los entes públicos y los destinatarios de la información.
4. Tienen igualmente el derecho a obtener información y el deber de transmitirla lo más fielmente posible.

¹³² SANCHEZ Ferriz, Remedios, op. cit. n (87) p.97.

5. La información, objeto o contenido del derecho, y por lo tanto también del deber, no puede ser otra que aquella cuya naturaleza y calidad sea adecuada para satisfacer los intereses de realización personal y social en la participación de los ciudadanos en la vida pública. La información a su vez, tiene las siguientes características:
6. Debe ser una información completa, es decir, que no omita hechos, por lo menos los más relevantes.¹³³
7. Debe ser información libre, esto es, debe ser información sin censuras.
8. La información debe ser veraz. Esto no debe confundirse con información verdadera.
9. Debe ser información objetiva. Durante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en Salzburgo, en septiembre de 1968 sobre los medios de información, se llegó a la conclusión de que se "debe procurar al auditor una información lo más objetiva posible, distinguiendo la información oficial de aquella que no lo es".¹³⁴
10. La información debe ser de relevancia pública o interés general,
11. Debe ser información auténtica, quiere decir que la crítica debe estar separada de la descripción de hechos.
12. Debe ser una información efectiva, esto es, existe la necesidad de que se base en hechos y opiniones verificables.
13. Debe ser una información plural.
14. La información es una mercancía destinada a circular en distintos mercados.¹³⁵
15. El sujeto activo del derecho a la información debe ser tutelado, en donde el grado de educación y formación del receptor es cuestión fundamental.¹³⁶

¹³³ *Ibidem*, pp.97 y ss.

¹³⁴ *Ibidem*, p.99

¹³⁵ VILLAVERDE, Ignacio, op. cit. n(60) p.85

¹³⁶ ESCOBAR De la Sema, Luis, op. cit. n (65) p.72

CAPÍTULO III

RESTRICCIONES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

I. RESTRICCIONES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El concepto de restricción -recalca Robert Alexy- es comprendido como una noción compacta en la cual existe el derecho con un determinado contenido. Éste último será fijado a partir de los límites que al mismo le sean impuestos por otras normas. Los derechos fundamentales son caracterizados como normas que exigen la mayor libertad de acción en la medida posible, pero que no implican posiciones absolutas que no pueden ser restringidas.¹³⁷

Los derechos fundamentales no deben entenderse como absolutos, aunque éstos deben ser respetados completamente en su contenido y restricciones para evitar la aniquilación del derecho en beneficio de otro. Esto es, se debe realizar una ponderación de normas jurídicas en cada caso concreto, dejando de lado las conjeturas del intérprete.¹³⁸

Lo primero que es necesario hacer para resolver conflictos normativos es ubicar el nivel en el que éstos surgen. En el caso de colisión entre libertades fundamentales, la resolución del conflicto requiere una ponderación en tres niveles: jurídico, axiológico y sociológico. En el caso de conflictos entre una libertad fundamental y una norma ordinaria, prevalece la libertad fundamental en razón de su jerarquía. Respecto a los conflictos entre normas ordinarias derivadas de libertades fundamentales, se resolverán de acuerdo a los criterios de jerarquía, especialidad y temporalidad.¹³⁹

¹³⁷ ALEXY, Robert, op. cit n(29) pp 268 y ss.

¹³⁸ NOGUEIRA Alcalá, Humberto, "El derecho de declaración, aclaración o de rectificación en el ordenamiento jurídico nacional", en *Jus et praxis* Año 7. No. 2, Facultad de ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de Talca, Talca, Chile, 2001, p.330

¹³⁹ ALEXY, Op. cit. n (29) p 227

Todos los derechos fundamentales son condicionados o limitables; me interesa solamente poner de relieve la delimitación jurídica del derecho fundamental a la información tal y como se deduce de su propia configuración y de lo que especifica nuestro texto constitucional y otros ordenamientos jurídicos.

1. La posición preferencial del derecho a la información

La "posición preferente" del derecho a la información es una tendencia jurisprudencial. Dicha tendencia afirma que cuando el derecho a la información entra en conflicto con otros derechos, aunque sean derechos fundamentales, tiende a sobreponerse a ellos. Por lo tanto, aspectos del derecho a la intimidad y el honor de las personas públicas deben ceder ante el interés de la información. Por ejemplo, que un ciudadano sea alcohólico forma parte de su intimidad, pero que lo sea el procurador General de la República quizá es de relevancia pública.¹⁴⁰ Sin embargo, "valor" o "posición preferente" no significa "valor jerárquico", lo que permite un enfoque basado no en la jerarquía sino en la delimitación del alcance de cada derecho en cada caso concreto.¹⁴¹

La libertad de expresión, por tanto el derecho a la información, encuentran una protección preferencial con respecto al resto de los derechos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos así lo ha destacado:¹⁴²

La comparación hecha entre el artículo 13 y las disposiciones relevantes de la Convención Europea (artículo 10) y del Pacto (artículo 19) demuestra claramente que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimum las restricciones a la libre circulación de ideas.

¹⁴⁰ LAPORTA, Francisco J, op. cit. n(94) p.16

¹⁴¹ RODRÍGUEZ, Bereljo, Álvaro, op. cit. n(85) p. 7

¹⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.

El poder del Estado está limitado por el principio de legalidad. Recogido de forma explícita en el artículo 19.3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que señala que las restricciones al derecho a la información deberán estar "expresamente fijadas por la ley"; Éste precepto establece, en consecuencia, una "reserva de ley".¹⁴³

II. LAS RESTRICCIONES DIRECTAMENTE CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Alexy señala que los derechos fundamentales de rango constitucional sólo pueden ser restringidos mediante las normas constitucionales. En consecuencia, las restricciones de derechos fundamentales son normas de rango constitucional o normas inferiores a éstas, pero que son autorizadas por las normas constitucionales.¹⁴⁴

El artículo 6 constitucional señala como "límites" o "restricciones" de la libertad de expresión y del derecho a la información: la vida privada, la moral, los derechos de tercero y la paz pública.

1. La moral

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que el término moral es un adjetivo que no es concerniente al orden jurídico, sino al fuero interno o al respeto humano.¹⁴⁵

¹⁴³ Sobre el tema de "reserva de ley", Ver *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas y ed. Porrúa, T. VI, 2002

¹⁴⁴ ALEXY, Robert, op. cit. n (29) Pp 276- 281

¹⁴⁵ Diccionario de la Real Academia Española. Diccionario 2001. <http://www.rae.es/> 24 de marzo de 2003

El concepto de moral pública es impreciso, por tanto, provoca confusiones en su interpretación, de tal manera que restringe la ejecución del derecho a la información.¹⁴⁶

El artículo 200 del Código Penal Federal señala los supuestos y sanciones en que incurrirá la persona que atente contra la moral pública y las buenas costumbres.¹⁴⁷ Este ordenamiento jurídico no define el término "obsceno",¹⁴⁸ aunque la Suprema Corte de Justicia ha señalado la directriz para que los jueces determinen cuáles actos se consideran como obscenos o contrarios al pudor público.¹⁴⁹

El artículo 2 de la Ley de Imprenta¹⁵⁰ indica ineficazmente lo que se entiende por ataque a la moral, ya que no define términos como actos licenciosos y

¹⁴⁶ CARBONELL, Miguel, op. cit. n(80) p.25

¹⁴⁷ Artículo 200: "Se aplicará prisión de seis meses a cinco años o sanción de trescientos a quinientos días multa o ambas a juicio del juez: I. Al que fabrique, reproduzca o publique libros, escritos, imágenes u objetos obscenos, y al que los exponga, distribuya o haga circular; II. Al que publique por cualquier medio, ejecute o haga ejecutar por otro, exhibiciones obscenas, y III. Al que de modo escandaloso invite a otro al comercio carnal. En caso de reincidencia, además de las sanciones previstas en este artículo, se ordenará la disolución de la sociedad o empresa. No se sancionarán las conductas que tengan un fin de investigación o divulgación científico, artístico o técnico.

¹⁴⁸ Es importante destacar que obsceno no es lo mismo que erótico. Erótico es lo relativo al amor sensual. En cambio, obsceno significa que excita el apetito sexual. Ver Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Diccionario 2001. <http://www.rae.es/> 26 de mayo de 2003

¹⁴⁹ La Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado así: "Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en la materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entienden por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas". *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, primera sala, tomo LVI, p.133. A su vez, el Tribunal Constitucional español pronuncia que: (...) de acuerdo con la Constitución, y con la Declaración Universal, acuerdos y tratados ratificados por España, el concepto de moral puede ser utilizado por el legislador y aplicado por los Tribunales como límite del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas. SSTC 62/1982 (RTC 1982, 62), F.3°

¹⁵⁰ Artículo 2: "Se entiende por ataque a la moral pública: I. Toda manifestación de palabra, por escrito, o por cualquier otro de los medios de que habla la fracción I del artículo anterior, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellos o de sus autores; II. Toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio de los enumerados en la fracción I del artículo 2 con la cual se ultraje u ofenda públicamente al

lúbricos. Me parece inconcebible el lenguaje impreciso utilizado en este ordenamiento jurídico. Consecuentemente, los Estados podrían negar información, abusando de su poder discrecional. El concepto de moral no se ha desarrollado en la doctrina mexicana, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha insistido en confirmar su aplicabilidad a diversos casos concretos.

2. Los derechos de terceros

Dentro de las excepciones al derecho a la información, está la protección del gobernado, es decir, la tutela de la vida o privacidad de las personas. Aunque no estén citados expresamente en la Constitución, se extienden a las normas individuales de jerarquía constitucional como son:

Artículo 5. A ninguna persona podrá...

Artículo 7. ...Ninguna ley ni autoridad...

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos...

Artículo 14. ...Nadie podrá ser privado de la vida, ... anterioridad al hecho

Artículo 16. Nadie puede ser molestado...

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade...

2.1. El derecho al honor

El derecho al honor se constituye en el límite del ejercicio del derecho a la información.

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución de Chile determinó que la honra es el conjunto de cualidades éticas que permiten que la persona reciba

pudor, a la decencia o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquellos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor; III. Toda distribución, venta o exposición al público, de cualquiera manera que se haga, de escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, anuncios, tarjetas u otros papeles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obsceno o que representen actos lúbricos.

el respeto de los demás, no sólo se protegen las personas físicas sino también las morales.¹⁵¹ La jurisprudencia señala que "el término honra" tiene dos enfoques.¹⁵²

- a) Subjetivo: es el valor que cada uno siente por sí mismo
- b) Objetivo: es la reputación o buena fama que los terceros tienen de uno.

El artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás...

El derecho al respeto de la honra no prohíbe la intromisión misma en la vida del individuo, la cual encuentra sancionada por el derecho al respeto a la vida privada de la persona y su familia, sino la violación del buen nombre de la persona o familia, como consecuencia de la divulgación de aspectos de la vida privada de las personas que por su naturaleza afectan su reputación. En una perspectiva positiva, el derecho a la honra implica "la posibilidad real que debe hacerse accesible a todos los individuos de construir su prestigio en el medio social".¹⁵³

Dentro de las garantías internas existen cuatro ámbitos de protección del derecho al honor:

¹⁵¹ Los delitos del derecho al honor también se pueden extender a las personas morales, cuando los afectados sean personas físicas identificables. En España, con la sentencia del caso Friedman, se condenó a un exnazi que declaró negando que hubo campos de concentración durante el régimen nazi, en consecuencia, se le sentenció por haber cometido un delito contra el honor del pueblo judío.

¹⁵² NOGUEIRA Alcalá, Humberto, op cit. n (138) p.336

¹⁵³ Ibidem p.337

La protección a través de las normas penales, la cual se realiza por la tipificación de delitos distintos: ¹⁵⁴

1. A través de la tipificación del delito de injuria o difamación, que consiste en comunicar, dolosamente, la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado, o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien. Se protege el elemento subjetivo del honor (Artículo 350 del Código Penal Federal).
2. A través de la tipificación del delito de calumnia, consistente en la falsa imputación de realización de un delito, que, además de proteger la dimensión subjetiva, protege la dimensión objetiva del honor (Artículo 356 del Código Penal Federal).

La protección a través de las normas civiles que consiste en:

1. La obligación de indemnizar el daño producido al bien jurídico tutelado.
 - a. La facultad de hacer cesar el acto injurioso.
 - b. La facultad de desaparecer el medio por el que se ha realizado y divulgado el acto injurioso.
2. La protección a través de las normas procesales, concretamente referida al honor de la persona procesada, se traduce en dos garantías:
 - a. La presunción de inocencia.
 - b. En el caso español, existe la declaración de secreto sumarial. Con lo que se evita una publicidad dañina para el procesado.

El principio 10 de la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión¹⁵⁵ se refiere básicamente a la necesidad de revisar las leyes que

¹⁵⁴ NOVOA Monreal; E., *Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos*, México, Siglo XXI editores, 1979, p. 75.

tienen como objetivo proteger el honor de las personas. El debate político genera discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos. Muchas veces, las leyes de calumnias e injurias, en vez de proteger el honor de las personas, son utilizadas para silenciar el discurso crítico hacia la administración pública.

La pretensión de las Leyes de desacato es privilegiar el honor del funcionario público. Se considera al desacato como un delito contra la "administración pública", porque se supone que ésta tiene un prestigio que merece tutela especial. Cuando se afecta el honor del funcionario, se pretende que se afecta el honor del poder público.¹⁵⁵

De cualquier manera, es inexplicable que el funcionario goce de privilegios en comparación con el resto de los ciudadanos. En el momento en que el servidor público asume voluntariamente su función, éste cede parte de su derecho a la vida privada. La sociedad es el patrón de los servidores públicos, por lo tanto, éstos deben estar sometidos a vigilancia por parte de la población.

Por otra parte, con base en la doctrina sobre reporte fiel, la reproducción fiel de información no da lugar a responsabilidad, aún en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona. No debe restringirse la información suministrada por terceros, porque limitaría el derecho de las personas a estar informadas. Las bases de

¹⁵⁵ Principio 10: Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

¹⁵⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, "Las limitaciones a la libertad de prensa utilizando el poder punitivo formal en América Latina", en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Cátedra de Derecho a la Información, Argentina, S.XXI, No.1, 2000, Pp. 32 y 33

esta doctrina se encuentran en la necesidad de la libertad de expresión e información para la existencia de una sociedad democrática.¹⁵⁷

Para que no exista una trasgresión del derecho al honor, es necesario que la información sea de interés público, además debe cumplir con el requisito de veracidad.¹⁵⁸ Ello no quiere decir que no se protege también a la información "errónea". Solamente la información que demuestre ser producida con "real malicia" puede ser sancionada.¹⁵⁹ Pero inclusive, en este caso, esa sanción debe ser producto de una actuación ulterior, y, en ningún caso, se puede buscar condicionarla con anterioridad.¹⁶⁰

En conclusión, el reconocimiento de que el derecho a la información significa la emisión de votos razonados, hecho vinculado con el pluralismo político, elemento necesario del Estado democrático, afirma que la opinión pública libre como institución pública fundamental goza de "valor preferencial".

2.2. El derecho a la intimidad

Existen pocas relaciones entre derechos y libertades tan tensas como las que ahora se van a tratar. El derecho al respeto a la vida privada de las personas tiene además de su naturaleza de derecho de defensa, el de garantía institucional del pluralismo y del sistema democrático. La democracia se desarrolla y justifica en el respeto de la privacidad de las personas que forman parte de ella. Sólo desde el ámbito de reconocimiento

¹⁵⁷ Organización de Estados Americanos, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, informe 2000, p.31

¹⁵⁸ El Tribunal Constitucional español señala en sus STC 172/1990 y 240/1992: "La legitimidad de las informaciones que impliquen una intromisión en otros derechos fundamentales, como el derecho al honor, requiere no sólo que la información cumpla la condición de la veracidad como causa legitimadora, sino también que su contenido se desenvuelva en el marco del interés general del asunto al que se refiere".

¹⁵⁹ La doctrina de la real malicia se refiere a "las garantías constitucionales requieren una norma federal que prohíba a un funcionario público a ser indemnizado por razón de una manifestación inexacta y difamatoria referente en su conducta, como tal, a menos que pruebe que fue hecha con conocimiento de que eran falsas o con una gran despreocupación acerca de la verdad o falsedad." *New York v. Sullivan*, 376 US, 255 (1961).

¹⁶⁰ Organización de los Estados Americanos op. Cit. n (157) p.26

de la intimidad y autonomía de cada ciudadano puede construirse una sociedad auténticamente libre.¹⁶¹

La privacidad es la libertad de los individuos, grupos o instituciones para determinar por sí mismos, cuándo, cómo y qué informarle a los demás.¹⁶² La vida privada¹⁶³ lleva al concepto de intimidad.

La intimidad es la facultad de la persona para excluir a las demás personas del conocimiento de su vida personal, salvo que el afectado autorice el descubrimiento de su intimidad; este es un elemento necesario para mantener un mínimo de calidad de vida humana.¹⁶⁴

Un particular renuncia a su intimidad cuando manifiesta su consentimiento con pleno conocimiento de las consecuencias del acto. Si alguien voluntariamente expone sus sucesos a la luz pública, éstos se convierten en noticiables y no se puede después reclamar por la difusión de los mismos. En este sentido, se sustrae de culpa por invasiones a la intimidad si se prueba la existencia del privilegio de hechos noticiables.¹⁶⁵

Cuando se trata del derecho a la intimidad se requiere que los hechos de la vida privada que se divulgan sean veraces. En esta tesitura, la relevancia

¹⁶¹ NOGUEIRA Alcalá, Humberto, op cit. n (138) p. 339

¹⁶² ABEYRATNE, Ruwantissa, "The exchange of airline passenger information, issues of privacy", in *Communications Law*, Volume 6, Number 5, 2001, Tolley's professional journal, p.154

¹⁶³ Sagües delimita el ámbito privado del público para lo cual distingue dos tipos de acciones privadas, las internas y las externas. Las acciones privadas internas están constituidas por los comportamientos o conductas íntimas o immanentes que principian y concluyen en el sujeto que los realiza, no trascendente de éste, comprendiendo los hechos o actos realizados en absoluta privacidad o de los que nadie puede percatarse. Las acciones privadas externas son conductas o comportamientos que trascienden al sujeto que las realiza, siendo conocidas por los demás, pero que no afectan ni interesan al orden o la moral pública, ni causan perjuicios a terceros, vale decir, no afectan al bien común. Ambas dimensiones conforman parte del derecho al respeto de la vida privada de las personas y su familia que el Estado debe asegurar, garantizar y promover, lo que las diferencia claramente de las acciones públicas.

¹⁶⁴ NOGUEIRA Alcalá, Humberto, op cit. n (138) p.337

¹⁶⁵ FAYOS Gardó, Antonio, *Derecho a la Intimidad y medios de comunicación*. Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 2001, pp.104 y 109

pública del hecho divulgado constituye la legitimidad de las intromisiones en la intimidad de las personas, por tanto su contribución a la opinión pública resulta fundada por el interés público del asunto.¹⁶⁶

2.2.1. *La intimidad de las personas públicas*

Uno de los temas más debatibles en lo referente al derecho a la intimidad, es el de las personas públicas.

Las personas públicas se dividen en particulares y universales. Las primeras son las que tienen conexión con hechos de trascendencia pública. Ejemplo, una persona que ha muerto porque se cayó de las escaleras eléctricas del metro. Las segundas son aquellas que por razón de su oficio o cargo su actividad tiene relevancia para la sociedad. Vg. como lo es el gobernador de Chiapas.

En este contexto, la distinción entre la persona privada y la pública se hace indispensable. Las leyes de desacato invierten directamente los parámetros de una sociedad democrática en que los funcionarios públicos deben estar sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad.¹⁶⁷ La protección de los principios democráticos exige la eliminación de estas leyes en los países en que aún subsisten.¹⁶⁸ Por su estructura y utilización, las leyes de desacato

¹⁶⁶ El Tribunal Constitucional español opera con los siguientes criterios: veracidad de la noticia, relevancia pública de la misma o el carácter del sujeto pasivo objeto de información, para dictar resoluciones de estos casos.

¹⁶⁷ El Principio 11 de la Declaración Interamericana de Libertad de Expresión señala: Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

¹⁶⁸ El Tribunal Constitucional español señala en su STC 172/1990 (RTC1990, 172), F.2º que: "El criterio a utilizar en la comprobación de esa relevancia pública o privada de la información varía, según sea la condición pública o privada del implicado en el hecho objeto de la información o el grado de proyección pública que éste haya dado, de manera regular, a su propia persona, puesto que los personajes públicos o dedicados a actividades que persiguen notoriedad pública aceptan voluntariamente el riesgo de que sus derechos subjetivos de personalidad resulten afectados por críticas, opiniones o revelaciones adversas y, por tanto,

representan enclaves autoritarios heredados de épocas pasadas de los que es necesario desprenderse.¹⁶⁹

Un caso sonado fue el de la parlamentaria Clare Short. Surgió con motivo de la presentación de un proyecto de ley en el parlamento británico, en el que se restringían la publicación de fotografías de las "chicas de la página 3", consideradas por ella como pornográficas. Short advirtió que un periodista le pidió una foto suya en *topless*, a su exmarido, entonces denunció públicamente a *News of the World* y a *The Sun*, por el "acoso" que estaba sufriendo. La Comisión expresó que el interés público no es simplemente cualquier cosa que al público le interese, es trascendente mantener la distinción entre éste y la intimidad. Ello no significa que los pasajes de la vida privada de los personajes públicos no deban, en ocasiones, salir a la luz. Especialmente cuando tales circunstancias puedan influir en la conducta de tal persona en relación a su oficio público o a su capacidad para desempeñarlo, lo que no sucede en este caso. La agredida tiene derecho en este supuesto a que se respete su vida privada. Lo que perseguían las empresas informativas era realizar una represalia por su campaña contra la publicación de fotos de la página.¹⁷⁰

De igual manera, la Corte Europea de Derechos Humanos también examinó el caso *Lingens* contra Austria. Un periodista acusó al Canciller de oportunista, de conducta inmoral y mafioso. El derecho austriaco exigía que se demostrara la verdad de las acusaciones en los tribunales. La sentencia hace referencia a la imposibilidad de demostrar la veracidad de las opiniones.

el derecho de información alcanza, en relación con ellos, su máximo nivel de eficacia legitimadora, en cuanto que su vida y conducta moral participan del interés general con una mayor intensidad que la de aquellas personas privadas que, por consiguiente, reconocer un ámbito superior de privacidad, que impide conceder trascendencia .

¹⁶⁹ Organización de los Estados Americanos op. cit. n (144) p. 33

¹⁷⁰ FAYOS Gardó, Antonio, op. cit. n (165) pp.9-13

La libertad de expresión no sólo es en sí misma un derecho humano fundamental, sino que tiene consecuencias para el desarrollo económico. Los medios de comunicación cumplen una función "correctiva" al dirigir la atención del público hacia la corrupción y las prácticas ilícitas. La inexistencia de medios de comunicación libres puede desembocar en un estancamiento económico y en conductas deshonestas por parte del gobierno hacia las empresas;

La libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno realiza en su nombre, sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno.¹⁷¹

Siguiendo a Eugenio Zaffaroni, estoy de acuerdo en la imposición de sanciones económicas o disciplinarias a los comunicadores que incurran en responsabilidad civil por informar falsamente para alterar mercados, provocar pánico o poner en peligro la vida de personas.¹⁷²

El interés público es predominante en estos supuestos porque se trata de conocer a las personas que ocupan o van a ocupar un alto cargo en la dirección del país. Por ello, muchas invasiones se justifican por el derecho del público a saber si las vidas de ciertas personas convienen o no, a los estándares establecidos para ellos. Si algunos de los miembros de la Familia Real, dan de qué hablar, la prensa se ensaña con ellos y no distingue entre lo que es de interés público y lo que no.

Existen diversos criterios de clasificación del derecho a la intimidad, aunque sólo tomaré en consideración las más importantes manifestaciones de éste.

¹⁷¹ Lingens vs. Austria. 12/1984/84/131 de 8 de julio de 1986

¹⁷² ZAFFARONI, Eugenio Raúl, op. cit. n (156) p.39

2.2.2. El derecho a la inviolabilidad del domicilio

El derecho a la intimidad surgió del derecho a la inviolabilidad del domicilio y adquirió estructura propia. La diferencia radica en que este derecho puede invocarlo tanto una persona física como una jurídica.¹⁷³

El artículo 16 Constitucional señala que se permitirá una intromisión al domicilio de una persona con el fin de inspeccionarlo en la búsqueda de una persona, pruebas para un juicio o búsqueda de objetos de algún delito, siempre y cuando se presente la orden de cateo expedida por autoridad judicial competente, que funde y motive la causa legal. De igual manera, ese mismo ordenamiento, señala que se podrán practicar visitas domiciliarias expedidas por la autoridad administrativa correspondiente, a fin de comprobar que se cumplan los reglamentos de policía y buen gobierno.¹⁷⁴

El párrafo último de este precepto, es considerado como antidemocrático porque establece la posibilidad de que los militares ocupen el domicilio de una persona en tiempos de guerra.

Sin embargo, si el propietario o persona -que sin serlo jurídicamente- disfruta de forma legal de un domicilio y permite, por su voluntad adoptada y expresada con total libertad, que se entre en un domicilio, no hay problema alguno.¹⁷⁵

¹⁷³ VILALTA A. Esther y MÉNDEZ, Rosa M., *Acción de protección civil del derecho al honor*, España, ed. Bosch, 1999, p.9

¹⁷⁴ En el caso de Paraguay, el artículo 141 Inciso 1 señala que la violación de domicilio: "Equipara el despacho oficial con la morada y el local comercial; sancionando incluso al que "no se alejara de dichos lugares a pesar del requerimiento del que tiene derecho a excluirlo..." ¿Un funcionario puede mantener alejados a los periodistas que pretenden llegar hasta su oficina?. ¿O de un depósito a su cargo donde hay o puede haber, como ha sucedido, vacunas vencidas o contenedores de dudoso contenido?.

¹⁷⁵ ALONSO De Antonio, Ángel Luis, *El derecho a la inviolabilidad domiciliaria en la Constitución Española de 1978*, España, ed. Colex, 1993, p.109

2.2.3. *El derecho a la inviolabilidad de la correspondencia*

El artículo 173 del Código Penal Federal establece los casos en que se viola este derecho: 1. Cuando una persona abre indebidamente una comunicación escrita que no esté dirigida a él, y 2. Cuando una persona intercepte una comunicación escrita que no esté dirigida a él, aunque la conserve cerrada y no se imponga de su contenido.

Para que el derecho a la información prevalezca sobre el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia deben darse los siguientes supuestos:

1. Por mandato judicial,¹⁷⁶
2. Por mandato de ley.

2.2.4. *El derecho a la intimidad frente a las escuchas telefónicas*

La autoridad judicial podrá intervenir las líneas telefónicas sólo en materia penal.¹⁷⁷

2.2.5. *El derecho a la propia imagen*

Es necesario que la figura o los rasgos sean reconocibles de tal manera que permita distinguir a la persona cuya imagen ha sido captada. No hay lesión del derecho cuando el titular cede su imagen voluntariamente.

La inmediata relación de este derecho con la dignidad personal del hombre hace que esta presencia en los procesos informativos deba cumplir una serie de condiciones como son:

- a) La popularidad o notoriedad de la persona representada

¹⁷⁶ Artículo 177 del Código Penal del Distrito Federal: A quien intervenga comunicaciones privadas sin mandato de autoridad judicial competente, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

¹⁷⁷ El artículo 16 constitucional señala en su párrafo primero: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

- b) Que la imagen aparezca de modo accidental por exigencias de la información
- c) La intervención de personas en hechos de interés público o desarrollados en público
- d) El empleo de imágenes con fines científicos, didácticos o culturales
- e) La exposición y difusión de la imagen por necesidades de la justicia. ¹⁷⁸

Todos estos derechos son disponibles y revocables por el sujeto. Para el caso de revocación se deberá tener en cuenta que tendrá efectos frente a la persona a la que se autorizó, pero no puede producir efectos de forma indiscriminada frente a terceros. ¹⁷⁹

2.2.6. Derecho a la libertad informativa

El derecho a la libertad informática abarca los siguientes derechos:

El derecho a acceder y controlar, a través de las adecuadas vías procesales, las informaciones que les conciernen procesadas en bancos de datos informatizados.

- El derecho a exigir de los bancos de datos públicos y privados la corrección de datos inexactos.
- El derecho a exigir de los bancos de datos públicos y privados la cancelación de aquellos datos que resulten anticuados, inapropiados o irrelevantes.
- El derecho a exigir de los bancos de datos públicos y privados la cancelación de aquellos datos personales que hayan sido obtenidos por procedimientos ilegales.
- El derecho a exigir que se tomen las medidas suficientes para garantizar la intimidad en relación a los datos estadísticos.

¹⁷⁸ AZURMEDI Adarraga, Ana, *El derecho a la propia imagen, su identidad y aproximación al derecho a la información*, Madrid, España, Editorial Civitas, 1997, p. 106

¹⁷⁹ *Ibidem* p. 9

- El derecho a exigir que se tomen las medidas suficientes para evitar la transmisión de datos a personas o entidades no autorizadas.¹⁸⁰

En el caso del secreto bancario, éste constituye un límite al derecho a la información. Si nos preguntaran si estamos o no de acuerdo en que alguna persona extraña conozca las transacciones bancarias que hemos hecho durante el día, la respuesta sería obvia. Sin embargo, existen excepciones para romper el secreto bancario: Por mandato judicial o por mandato de ley

La protección de datos de carácter personal encuentra su razón de ser, no en el resguardo del ámbito íntimo de la vida privada, sino en la posibilidad de controlar esta información para asegurar al individuo frente al riesgo que supone el acopio y la transmisión de sus datos de modo que lo vuelvan transparente, de "cristal".¹⁸¹

Para proteger la libertad informática se elaboró el Convenio Europeo sobre Protección de Datos Personales, cuyas características más importantes son las siguientes:¹⁸²

- o La exigencia de veracidad y correcta utilización de los datos (artículo 5).
- o La prohibición del tratamiento automático de informaciones referentes al origen racial, opiniones políticas, creencias religiosas u otras, salud sexual y condenas penitenciarias (artículo 6).
- o La seguridad de los registros de los datos (artículo 7).

¹⁸⁰ PÉREZ Luño, Antonio, "La intimidad en la sociedad informatizada" en *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, España, ed. Tecnos, 2ª ed. 1986, pp. 355 y ss.

¹⁸¹ ROMERO Coloma, Aurelia María, *Derecho a la información y libertad de expresión, especial consideración al proceso penal*, Barcelona, España, ed. Bosch, 1984 p. 88

¹⁸² PÉREZ, Luño, Antonio, op.cit. n (180), p. 367.

o El reconocimiento del derecho por parte de los interesados a conocer la existencia de datos que les conciernen y la posibilidad de cancelarlos o corregirlos (artículo 8).

o La facultad de recurrir ante cualquier trasgresión de los derechos antes mencionados (artículo 8).

Hay países que prohíben que se asigne un número único de identificación personal a los ciudadanos para usos universales. Sumar la información que de una persona se tiene en Hacienda, en el Seguro Social, en los bancos, en registros civiles, etcétera, produce a la vez un *dossier* completo que puede tener enorme utilidad práctica y positiva, pero también un cierto escalofrío: es el *Hermano Mayor* de 1984 de *Orwell*, vigilando a toda hora a sus súbditos.¹⁸³

3. Paz pública y orden público:

Se entiende por "orden público" al conjunto de instituciones jurídicas que identifican al derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos, ni por la aplicación de derecho extranjero. En síntesis, orden público se refiere a la "cultura" jurídica de una población concreta, que encierra tradiciones, ideales, dogmas y mitos sobre su derecho y su historia institucional.¹⁸⁴

El concepto de orden público reclama que dentro de una sociedad democrática se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión, por lo tanto, se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho a manifestarse. [...]Tal como está concebido en la Convención

¹⁸³ MEJÁN, Luis Manuel, op. cit. n(88) p.47

¹⁸⁴ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas y ed. Porrúa, tomo V, 2002, TAMAYO, Salmorán, Rolando, voz de Orden Público.

Americana, "[es necesario] que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información."¹⁸⁵

El artículo 3 de la Ley de Imprenta ¹⁸⁶señala lo que constituye un ataque al orden o a la paz pública. Al igual que en el caso de la moral pública, se presta para transgredir el derecho a la información sólo para resguardar intereses de grupos de poder.

El artículo 33 de la Ley anteriormente mencionada, en sus fracciones IV a VIII, establece las sanciones por violación del Artículo 3. Las condenas oscilan entre un máximo de un año y medio de prisión por insultos al presidente, y un máximo de tres meses y una multa por insultos a funcionarios públicos de menor jerarquía. La manera en que este ordenamiento jurídico regula la libertad de expresión mediante escrito es conmovedora. Permite que las autoridades públicas restrinjan a su arbitrio derechos fundamentales.

¹⁸⁵ Organización de Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe 2001. <http://www.cid.oea.org/Relatoria/Informe2001>

¹⁸⁶ Artículo 3 de la Ley de Imprenta: I. Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos, o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquier otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país; o con los que se injuria a la nación mexicana, o a las entidades políticas que la forman; II. Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios de que habla la fracción anterior, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros, o a la falta de otro u otros de sus deberes; se aconseje, provoque o excite directamente al público en general, a la anarquía, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia de las leyes o de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al ejército o guardia nacional o a los miembros de aquellos y ésta, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, a los soberanos o jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país; o se aconseje, excite o provoque a la comisión de un delito determinado; III. La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la república o en alguna parte de ella, o de causar el alza o baja de los precios de las mercancías o de lastimar el crédito de la nación o de algún estado o municipio, o de los bancos legalmente constituidos; Toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad, por causa de interés público, o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público.

4. Comisión de un delito

El artículo 21 Constitucional regula la averiguación de los delitos y el artículo 38 del mismo ordenamiento jurídico suspende los derechos de los ciudadanos por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal; durante la extinción de una pena corporal; por estar prófugo de la justicia; por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

IV. RESTRICCIONES INDIRECTAMENTE CONSTITUCIONALES

Alexy señala que las restricciones indirectamente constitucionales son aquellas cuya imposición está autorizada pero no explícitamente prevista por la Constitución. La competencia para imponer restricciones indirectamente constitucionales se expresa de manera clarísima en las cláusulas de reserva explícitas. Estas cláusulas son aquellas disposiciones iusfundamentales, o partes de disposiciones iusfundamentales que autorizan expresamente intervenciones, restricciones o limitaciones.¹⁸⁷ Los derechos que no tienen rango constitucional, cuya existencia depende de las decisiones del legislador que puede crearlos, conservarlos y eliminarlos, no son restricciones directamente constitucionales.

Conforme a los artículos 89, fracción X, 133 y 76, fracción I Constitucionales, los Tratados celebrados por el presidente, los embajadores plenipotenciarios facultados para ello, y aprobados por el Senado, siempre que estén de acuerdo con la Constitución, forman parte del ordenamiento jurídico interno.¹⁸⁸

¹⁸⁷ ALEXY, Op. cit. n (29) pp 282 y ss

¹⁸⁸ Esto es aplicable para aquellos tratados que sean "autoejecutivos" (*self-executing*), es decir, para aquellos que tienen plena eficacia y armonía con el derecho interno desde el momento que son firmados y ratificados.

Respecto a la jerarquía de los tratados con respecto a la Constitución, destacan dos tesis: la primera, estableció que las leyes federales y tratados internacionales tienen la misma jerarquía¹⁸⁹; la segunda, estableció que los tratados internacionales están ubicados jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución¹⁹⁰.

El apartado 2 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos posibilita a que los Estados miembros puedan, en determinadas condiciones, establecer límites a la libertad de expresión y al derecho a la información. En este sentido, puede configurarse la posibilidad de que la radiodifusión, la cinematografía o la televisión estén sometidas a un régimen de autorización previa. Se consideran como fundamentos de limitación al derecho a la información compatibles con la Convención: la seguridad nacional, integridad territorial, seguridad pública, defensa del orden, protección de la reputación y de los derechos ajenos, informaciones confidenciales, así como la autoridad e imparcialidad del poder judicial.

Cabe señalar que la misma Convención menciona en su artículo 30 que las restricciones "no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

1. Protección moral de la infancia y la juventud

El artículo 201 del Código Penal Federal es una norma jurídica secundaria que protege a la infancia y la juventud mediante la tipificación del delito de corrupción de menores.¹⁹¹

¹⁸⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis P. C/92, num. 60, diciembre de 1992

¹⁹⁰ Tesis LXXVII/99, aprobada el 28 de octubre de 1999.

¹⁹¹ Artículo 201 del Código Penal Federal señala: Comete el delito de corrupción de menores, el que induzca, procure, facilite u obligue a un menor de dieciocho años de edad o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar actos de

2. Seguridad Nacional:

Dentro de los limitantes del derecho a la información están las normas que por razón de su conocimiento público pueden generar daños a los intereses vitales del Estado, cuando se trate de alterar la seguridad nacional y aquéllas que sancionan la inobservancia de esa reserva.¹⁹²

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública define a la seguridad nacional en su artículo 3 fracción XII como:

las acciones destinadas a proteger la integridad y estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

El sustento de estas excepciones se localiza en los preceptos constitucionales que otorgan obligaciones y atribuciones al Estado para mantener el orden público y la seguridad nacional. Como aparece en los siguientes artículos cuya materia se enuncia: artículo 29, en relación con la suspensión de garantías individuales en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto; artículo 73, fracciones XII a XV y XXI, en lo tocante a las

exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, prostitución, ebriedad, consumo de narcóticos, prácticas sexuales o a cometer hechos delictuosos. al autor de este delito se le aplicaran de cinco a diez años de prisión y de quinientos a dos mil días multa. Al que obligue o induzca a la practica de la mendicidad, se le impondrá de tres a ocho años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa. No se entenderá por corrupción de menores los programas preventivos, educativos o de cualquier indole que diseñen e impartan las instituciones publicas, privadas o sociales que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre función reproductiva, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el embarazo de adolescentes, siempre que estén aprobados por la autoridad competente. cuando de la practica reiterada de los actos de corrupción el menor o incapaz adquiriera los hábitos del alcoholismo, farmacodependencia, se dedique a la prostitución o a formar parte de una asociación delictuosa, la pena será de siete a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa. Si además de los delitos previstos en este capítulo resultase cometido otro, se aplicaran las reglas de la acumulación.

¹⁹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit. n(59) p.109

facultades del Congreso de la Unión para declarar la guerra, organizar reglamentariamente la Guardia Nacional y establecer los delitos y faltas contra la Federación, así como las sanciones correspondientes; artículo 76, fracciones II a IV, en lo atinente a la potestad del Senado para ratificar el nombramiento del procurador General de la República y demás miembros policiacos y de seguridad nacional, y autorizar al jefe del Ejecutivo Federal para disponer en ciertos casos de la Guardia Nacional; artículo 89, fracciones IV a VIII, en lo concerniente a las facultades del presidente de la República para nombrar a los miembros policiacos y de seguridad nacional, así como para declarar la guerra en nombre del país; y el artículo 118, fracción III, en lo relativo a la obligación de las entidades federativas de dar cuenta al presidente de la República en casos de invasión o de cualquier acto que ponga en peligro o conflicto a la sociedad.

Cuando se utiliza el término "seguridad nacional" se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que el Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o una agresión externa.¹⁹³

Jesús Orozco dice que la seguridad nacional también abarca la destreza del gobierno para satisfacer los intereses públicos, virtualmente, cualquier programa gubernamental desde la capacitación militar hasta la construcción de vías generales de comunicación y la educación misma (con independencia de lo controvertido que pueda ser desde el punto de vista político, tomando en cuenta las prioridades de cada Estado).¹⁹⁴

El estado de seguridad nacional no es más que una pretendida forma de legitimar al militarismo en América Latina; es un esfuerzo teórico de validar lo inválido, de racionalizar lo irracional de sustituir la teoría y la práctica de la

¹⁹³ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas y ed. Porrúa, tomo VI, 2002, OROZCO, Henríquez, Jesús, voz de Seguridad Nacional p.383.

¹⁹⁴ *Idem*

democracia popular por un Estado político de hecho aberrante. ¿Quién decide cuándo la patria está en peligro?, ¿quién ordena cuándo sustituir la democracia formal por el aparato militar?, los militares.¹⁹⁵

En el caso Leander, la Corte Europea interpreta el artículo 10 de la siguiente manera:

El derecho de recibir información, básicamente prohíbe a un gobierno limitar a una persona para recibir información que otros desearan o pudieran darle. El artículo 10, en circunstancias como las del presente caso, no confiere a la persona un derecho de acceso ... ni impone al gobierno la obligación de difundir ... información a la persona.¹⁹⁶

En el caso Leander contra Suecia, el solicitante fue despedido de su trabajo debido a razones de seguridad nacional. Se le negó información sobre su vida privada, contenida en un registro policiaco secreto, mismo que proveyó la información necesaria para su despido. La Corte sostuvo que el almacenamiento y revelación de la información, junto con la negativa de permitir al solicitante una oportunidad para refutarla, constituyó una injerencia en su vida privada. Sin embargo, dicha interferencia se justificó como necesaria para proteger la seguridad nacional del país.¹⁹⁷

La FOIA¹⁹⁸ ha dado libertad a las agencias de seguridad nacional en las decisiones de cuánta y cuál información liberar a la ciudadanía sobre sus políticas, presupuestos, personal y operaciones. Han empleado el argumento de fuentes y métodos de inteligencia (*intelligence sources and methods*) para proteger cualquier cosa del escrutinio público.¹⁹⁹

¹⁹⁵ GARCÍA Moreno, Víctor Carlos, "Comentario a la ponencia de Luis Díaz Müller", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, T.XXX, Enero-abril, No.115, 1980, p.144

¹⁹⁶ Leander contra Suecia, sección 74. Sentencia 26 de marzo de 1987

¹⁹⁷ *Ibidem*, secciones 48 y 67

¹⁹⁸ The Freedom of Information Act of 1966

¹⁹⁹ DOYLE, Kate, El acceso a la Información en Estados Unidos. Balance y perspectivas, en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, El derecho de acceso a la

La experiencia estadounidense aporta los siguientes aspectos sobre regulación de seguridad nacional:

Es necesario que las agencias gubernamentales que identifican razones para la negación de información, más que argumentar "seguridad nacional" o "fuentes, métodos de inteligencia"; se identifique un daño específico que puede derivar de un descubrimiento informativo.

El gobierno debe incorporar una balanza entre el interés público y la necesidad de mantener algo en secreto (public interest balancing test).

Es importante señalar procesos para asegurar que los funcionarios de una dependencia pública no decidan qué información guardar y cuál liberar. En Estados Unidos hay niveles de revisión por la legislatura, revisión interna por una comisión especial o un grupo de representantes de varias agencias.

El proceso de negación de documentos tiene que ser transparente, es decir, el gobierno debe identificar los documentos específicos que quiere mantener en secreto. En conclusión, es necesario contar con un catálogo que contenga los temas que integran la seguridad nacional.²⁰⁰

3. Salud Pública:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos limita el derecho a la información cuando se ponga en peligro la salud pública.

Los intereses sociales protegen la averiguación de los delitos, la salud pública y la moral pública. , siendo los aspectos relevantes de ésta última la

información, visiones desde México y la experiencia comparada, Universidad Iberoamericana- Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p.21

²⁰⁰ ibidem, p. 24

obsenidad y la pornografía. Encuentran sustento constitucional en los artículos 7 (libertad de escribir y publicar escrito sobre cualquier materia); 21 (averiguación y persecución de los delitos), 73, fracción XVI, base cuarta, (facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general de la República); 89, fracción I (facultad del presidente de la República para reglamentar leyes expedidas por el Congreso en las materias indicadas); 115, fracción II (facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones generales en las materias enunciadas); y 117, fracción IX (facultad de las entidades federativas para expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

4. Propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, racial o religioso.

El artículo 20 del Pacto de San José establece que toda propaganda "en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estarán prohibidas por la ley". La prohibición establecida en el párrafo abarca toda forma de propaganda que amenace con un acto de agresión o de quebrantamiento de la paz contrario a la Carta de Naciones Unidas o que pueda llevar a tal acto.

El Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, ha señalado lo siguiente:²⁰¹

Las disposiciones del párrafo 1 del artículo 20 no prohíben la apología del derecho soberano a la defensa nacional, ni el derecho de los pueblos a la libre determinación y a la independencia conforme a la Carta de las Naciones Unidas. Para que el artículo 20 llegue a ser eficaz debe existir una ley en la que se deje bien sentado que la propaganda y la apología en él descritas son

²⁰¹ Observación General Núm. 11, párrafo 2 (Artículo 20, 19º. Período de sesiones, 1983), tomado de CARBONELL, Miguel, MOGUEL, Sandra y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, ed. CNDH-Porrúa, 2002, p.270

contrarias a la política del Estado, así como el establecimiento de sanciones adecuadas en caso de incumplimiento. El Comité estima, por lo tanto, que los Estados Partes que aún no lo hayan hecho, deben tomar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones enunciadas en el artículo 20 y deben ellos mismos abstenerse de toda propaganda o apología de esa naturaleza.

El ejercicio del derecho a la información no justifica el empleo de expresiones insultantes que excedan la crítica y sean atentatorias para la honorabilidad de aquél cuyo comportamiento o manifestaciones se critican, incluso si se trata de una persona con relevancia pública.²⁰² El carácter molesto o hiriente de una información no constituye por sí solo un límite al derecho a la información.²⁰³

Los tipos penales de apología del delito y del delincuente resultan cuestionables. Los hechos están rodeados de circunstancias, de manera que es aún más opinable si en tal o cual circunstancia o de tal o cual modo el delito no sería excusable.²⁰⁴

La tipificación de la apología del genocidio, de homicidio de masa o de delitos sexuales violentos no se puede cuestionar. Pero una sanción penal de la apología de cualquier delito o de su autor, es un elemento autoritario y realmente intolerable en una república, sumamente peligroso para la crítica política indispensable en cualquier democracia.²⁰⁵

²⁰² Tribunal Constitucional español, sentencia STC 336/1993

²⁰³ Tribunal Constitucional español, sentencia STC 240/1992 (RTC 1992,240), F.8º

²⁰⁴ Alvaro Rodríguez señala que el ejercicio de la libertad ideológica ni la expresión amparan manifestaciones o expresiones destinadas a menospreciar, o a generar sentimientos de hostilidad contra determinados grupos étnicos, de extranjeros o inmigrantes, religiosos o sociales, pues en un Estado social, democrático y de Derecho, los integrantes de aquellas colectividades tienen el derecho a convivir pacíficamente y a ser plenamente respetados por los demás miembros de la comunidad social. Ver Bereijo Alvaro, op. cit. n (85) p. 5

²⁰⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, op. cit. n (156)p.35

5. Restricciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública restringe el acceso a documentos públicos mediante la reserva de información. Entre otras causas, para los casos en que se menoscabe la conducción de las relaciones internacionales; dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; cause perjuicios a la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones y las operaciones de control migratorio.²⁰⁶ Asimismo, protege los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal expedientes judiciales y averiguaciones previas²⁰⁷

La Ley distingue entre información confidencial y reservada. Dentro de la primera, se encuentran los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión. Me parece atinado que no se considere confidencial a la información que esté registrada en fuentes de acceso público.

²⁰⁶ Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano. III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o; V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

²⁰⁷ Artículo 14. También se considerará como información reservada: I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal. III. Las averiguaciones previas; IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado. VI. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o; VII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

V. OTRAS RESTRICCIONES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación señaló que el derecho a la información se encuentra limitado por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros.²⁰⁸ De esta tesis jurisprudencial se desprende que la Corte elabora límites ficticios que no están establecidos en la Constitución, ni en textos internacionales de los que México sea parte. Tal es el caso de los intereses nacionales o de la sociedad.²⁰⁹

V. RESTRICCIONES EXTRAJURÍDICOS

Esta interrogante es quizá la de mayor importancia en la teoría constitucional sobre los derechos fundamentales, pues se trata de indagar si sólo son oponibles a los derechos fundamentales los límites expresamente previstos

²⁰⁸ DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar datos a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados. Amparo en revisión 3137/98. Bruno F. Villaseñor. 2 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número LX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, P. LX/2000, Página 74.

²⁰⁹ CARBONELL Sánchez, Miguel, op.cit. n (80) p.27 y ss.

en la Constitución, o si, por el contrario, existen límites implícitos o extraconstitucionales.²¹⁰

1. Objetividad

Es importante destacar que ya el derecho a la información lleva implícito, desde el punto de vista del receptor de la noticia, el derecho a instar por su objetividad. Se deduce, por tanto, que el derecho del informante a impartirla envuelve la obligación de objetividad al determinar su contenido. No obstante, esa veracidad e imparcialidad solamente pueden referirse a los hechos en sí, no a las opiniones del periodista. El juicio o la valoración que él haga de los hechos, pertenece a su libertad de opinión, a su libertad de expresar sus opiniones, bajo su responsabilidad.

Debe añadirse el límite de la objetividad en la información. La información debe hacer referencia a hechos ciertos. En el coloquio celebrado por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en Salzburgo del 9 al 12 de Septiembre de 1968, sobre los medios de información una de las conclusiones a que se llegó fue: "se debe procurar a los oyentes una información lo más objetiva posible, distinguiendo la información oficial de aquella que no lo es".²¹¹

1. Por su parte, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de Noviembre de 1950, añade a esos límites (artículo 10.2.): "garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

2. El límite que viene constituido por el respeto del principio del pluralismo social y cultural. (Artículo 20.3. del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales).

²¹⁰ RODRÍGUEZ Bereljo Álvaro, op. cit. n (85) p. 5

²¹¹ SÁNCHEZ Ferriz, Remedios, op. cit. n(87) p.97.

2. Veracidad

La veracidad es un factor integrante del derecho a la información dotado de todos los grados de tutela judicial. El derecho a una información veraz deriva también del pluralismo y la concurrencia informativa. Cuanto menor sea el proceso de concentración de las fuentes informativas, mayores serán las posibilidades de que la veracidad sea realmente respetada. Sin olvidar, desde luego, la presencia de otros factores que la condicionan, como son la formación profesional de los periodistas, la incidencia de éstos en la fijación de la línea editorial de los rotativos y cadenas de radiotelevisión, el respeto de sus derechos específicos (cláusula de conciencia, secreto profesional, derechos de autor, etcétera).²¹²

Una interpretación correcta del artículo 13 de la Convención Americana, nos lleva a concluir que el derecho a la información abarca toda la información, inclusive aquella que denominamos "errónea", "no oportuna" o "incompleta". Por tanto, cualquier calificativo previo que imponga a la información limitaría la cantidad de información protegida por el derecho a la libertad de expresión. Por ejemplo, el derecho a la información veraz no protegería la información que, por oposición a veraz, denominaremos errónea. Consecuentemente, toda información que pueda ser considerada errónea, no oportuna o incompleta no estaría protegida por este derecho.²¹³

La información veraz no debe confundirse con información verdadera, no tiene razón de ser hablar de un derecho que se ciñe a la relación exacta de los hechos. Entre otras razones, porque la relación de los hechos admite

²¹² CARRILLO, Marc, "El derecho a la información y veracidad informativa", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, Año 8, No.23, Mayo-Agosto, 1988, p.188

²¹³ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000, Informe de la Relatoría para la libertad de expresión, Volumen III, OEA/Ser. L/V/II.111, 16 de abril de 2001, p.25

variadas versiones e interpretaciones que sólo el tiempo logra, y no siempre, aclara.

El concepto de veracidad se compone de los siguientes elementos:

A) Hechos comprobados razonablemente. No es veraz la noticia que se da como verídica, pero que sólo se sustenta en rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas. No hace falta que el hecho sea exacto o incontrovertible. La naturaleza de la información periodística no requiere que la investigación del hecho sea tan exhaustiva como le correspondería, por ejemplo, a un policía o a un juez.

B) Diligencia. Lo que le da veracidad a la difusión de un hecho es que el periodista haya sido diligente en su averiguación, que haya hecho lo posible para dar la información de la forma más correcta y haya tenido una actitud positiva hacia la verdad. Esto supone que el hecho haya sido comprobado de manera razonable con otros datos objetivos o que el informador haya contrastado su veracidad realizando las verificaciones oportunas.

La veracidad,²¹⁴ por consiguiente, no se refiere tanto a la exactitud de la información como a la posibilidad de probar que el informador ha actuado con el celo suficiente para llegar a la convicción de que el hecho es razonablemente veraz. La información se ha de fundamentar en hechos

²¹⁴El Tribunal Constitucional español dice en su F.5º (STC52/1996 (RTC1996, 52), F.2º que: (...)Por veracidad debe entenderse: "Cuando la Constitución requiere que la información sea "veraz", no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas, cuando estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como hechos haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose así de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a quien comunique como hechos simples rumores, o peor aún meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara en su conjunto la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total exactitud sea controvertible"

ciertos que se deben conocer suficientemente porque se han comprobado o contrastado con otros datos objetivos.

A pesar de ello, la información puede ser errónea, pero no quedará desprotegida constitucionalmente si cumple con los dos requisitos citados.

En algunas Constituciones, como la española, se garantiza el derecho a una información veraz. Este vocablo es erróneo porque debería decir verídica, ya que veraz debe ser el "informador" y no la información²¹⁵ que pone de relieve la verdadera naturaleza constitucional de la libertad de información, referida a "hechos" o "noticias", siempre susceptibles de prueba. Por eso se exige a los "informadores" el contraste de las noticias, para evitar que se propague el simple rumor, la invención o la insinuación, lo que les obliga a comprobar razonablemente la veracidad y asumir personalmente dicha veracidad, o no veracidad, cuando se transmite a la opinión pública la noticia. Tan importante es la veracidad que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, "el derecho a recibir una información veraz es de este modo un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y que, por lo mismo, condicionan la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución".²¹⁶

Desde luego, la credibilidad se obtiene a partir de un ejercicio responsable del derecho a comunicar información, la cual exige un deber de diligencia suficiente, basado en el contraste previo de la noticia difundida que evite la mera divulgación de rumores o simples especulaciones.²¹⁷

²¹⁵ CARRILLO, Marc, op. cit. n (212) pp. 187 y siguientes.

²¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1.986 (Fundamento Jurídico

²¹⁷ CARRILLO, Marc, op. cit. n (212) p. 199.

Esta labor de disección entre hechos y componentes valorativos, aunque difícil, resulta imprescindible, y es aquí donde opera en toda su dimensión el derecho a comunicar y/o recibir información veraz.²¹⁸ Una cosa son opiniones, que siempre son libres y nunca serán falsas. Otra cosa son hechos. Por esta razón, un medio de comunicación no puede escudarse en las opiniones.²¹⁹

²¹⁸ El Tribunal Constitucional español dice que: "Es doctrina reiterada de este Tribunal que el requisito de la veracidad no va dirigido tanto a la exigencia de una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, cuanto a negar la protección constitucional a los que, defraudando el derecho de todos a recibir información veraz, actúan con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado, comportándose de manera negligente e irresponsable por transmitir como hechos verdaderos bien simples rumores, carentes de toda constatación, bien meras invenciones o insinuaciones. La información directamente obtenida y difundida ha de ser protegida, aunque resulte inexacta, con tal de que se haya observado el deber de comprobar su veracidad mediante las oportunas averiguaciones propias de un profesional diligente (SSTC 6/1988, 107/1988, 105/1990 Y 172/1990). (STC 178/1993, 178), F. 5°).

²¹⁹ CARRILLO, Marc, op. cit. n (212) p. 198

CAPÍTULO IV.

JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

1. En el Contexto Internacional

El derecho a la información de los individuos se encuentra tutelado frente a las acciones del Estado encaminadas a restringir esta libertad. Las garantías del derecho a la información en el ámbito universal de las Naciones Unidas son las siguientes:

1. La garantía prevista por la Convención relativa al derecho internacional de rectificación de 16 de diciembre de 1952, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución N° 630 (VII).
2. Las garantías establecidas en las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos y las referidas al derecho a la información.

2. En el Contexto Interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado²²⁰ que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no es un derecho absoluto y las restricciones a la libertad de expresión, por tanto al derecho a la información, pueden ser admitidas siempre y cuando contengan los cuatro criterios siguientes:

- A. La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas;
- B. La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley;

²²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.

- C. La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas; y
- D. Que esas causales de responsabilidad sean necesarias para asegurar los mencionados fines.

La Corte ha señalado que las medidas restrictivas estipuladas en el artículo 13 deben ser interpretadas en armonía con el artículo 29, c) de la Convención. En consecuencia, existe la obligación para los Estados parte de tomar en cuenta las garantías que derivan de la forma democrática de gobierno. Las medidas no deben tener sólo como finalidad la protección de alguno de los fines legítimos establecidos por la Convención, sino que además de la interpretación de las restricciones a estas libertades, deben "juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas"²²¹, utilizando los términos recurrentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debiendo ser la restricción "necesaria en una sociedad democrática".

3. En el Contexto Europeo

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos insta dos niveles diferentes de garantías:²²²

1. El establecimiento de que la libertad de expresión y el derecho a la información:

- a) Implica la no injerencia del Estado,
- b) No puede tener impedimentos basados en la existencia de fronteras.

2. El criterio europeo es similar al interamericano, ya que las posibles restricciones deben cumplir con los criterios siguientes:

- a) Estar previstos en la ley

²²¹ Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1994, Washington, D.C., 1995.

²²² ESCOBAR De la Serna, Luis, op. cit. n(65) p.133

- b) Perseguir una finalidad legítima
- c) Estar justificados en ser necesarios en una sociedad democrática
- d) Ser proporcionados a las causas que originaron su aplicación.

II. GARANTÍAS INTERNAS

1. Precedentes extranjeros:

1.1. Italia:

La Constitución italiana declara en su artículo 21 que todos tienen derecho a la libre expresión del pensamiento mediante palabra, por escrito o por cualquier otro medio de difusión. La libertad de información se deriva de la construcción doctrinal y jurisprudencial de la Corte Constitucional. Consecuentemente, el derecho de acceso proviene de los principios de imparcialidad y de buen funcionamiento de la administración pública consagrados en el artículo 97 de la Constitución, puesto que la sociedad controla democráticamente a la administración.²²³

1.2. España:

El artículo 20 de la Constitución española abarca el derecho a la información.²²⁴ Este ordenamiento jurídico señala que la titularidad de este derecho pertenece a toda persona física o moral sin discriminación alguna. En este orden de ideas, se considera fundamento ordenador de los actos que involucren a la información como derecho, ya sea de manera directa o indirectamente.²²⁵

²²³ FERNÁNDEZ Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, España, ed. Pons, 1997, pp.155 y ss.

²²⁴ El artículo 20 de la Constitución Española establece que: "Se reconocen y protegen los derechos: a. A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones...; b. A comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión...".

²²⁵ DESANTE-GUANTER, José María, "De la libertad de expresión al derecho a la información", en *Persona y Derecho* España, No.24, 1991, p.31

Luis Escobar enumera las características que aporta la Constitución española, de la siguiente manera:²²⁶

- a) El tema del derecho a la información se incluye en la parte dogmática de la ley suprema, lo que le otorga mayor protección y obliga a desarrollar las cuestiones informativas mediante una ley orgánica;
- b) Se incorpora el ordenamiento jurídico internacional a la legislación interna española, mediante los artículos 93 a 96, del Título III, Capítulo III, "De los Tratados Internacionales".
- c) El artículo 10.2 señala el panorama universalista del derecho a la información, según el cual "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España";
- d) Las garantías de protección que goza el derecho a la información: primero , ante el Tribunal constitucional, recurso de inconstitucionalidad (artículo 161,1,a) o el recurso de amparo (161.1.b), y segundo, ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (artículo 53,2). Además de las mencionadas anteriormente, existen otras garantías dentro del sistema jurídico español:
- e) El derecho de rectificación, regulado en el sistema jurídico español por la Ley Orgánica 2/1984 de 26 de marzo, Reguladora del derecho de Rectificación.
Está comprendido este derecho en la Sección 1ª del Capítulo segundo del título I de la Constitución, uno de los derechos fundamentales que goza de las máximas garantías institucionales.

²²⁶ ESCOBAR De la Serna, Luis, op. cit. n (65) p. 169

f) Otra garantía jurídica interna es la existencia de estatutos dentro de las empresas periodísticas.²²⁷

1.3. Alemania:

El artículo 5 de la Ley Fundamental de Bonn se refiere al derecho en estudio: ...de informarse libremente utilizando todas las fuentes accesibles a la colectividad.

1.4. Francia:

Los franceses señalan en el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, que la sociedad tiene derecho de exigir a todo agente público cuentas de su administración.

1.5. Estados Unidos:

El precepto más importante dedicado a la información es la Primera Enmienda de 1791, en ella se admite la existencia de un derecho a saber (*right to know*) como el derecho del público a la noticia.

La Primera Enmienda es una prohibición dirigida al Estado para proteger la libertad de expresión: "El Congreso no hará ninguna ley limitante de la libertad de expresión, o de la prensa."

Los constituyentes temían que aquellos que ejercieran el poder del Estado pudieran manipular a los ciudadanos reduciendo la información disponible para ellos.²²⁸

²²⁷ Artículo 2 del Estatuto de la Redacción del Diario El Mundo, diciembre de 1990.

²²⁸ OWEN M. FISS, "Segunda Conferencia", Revista Mexicana de Derecho Público, México, ed. ITAM-FONTAMARA, 2 de octubre, 2001, p. 16

El derecho a la información no se concibe como garantía individual de la ciudadanía a ser informado, sino que se traduce en el establecimiento de una posición jurídica privilegiada frente al Estado por parte de los profesionales de la información, como legítimos representantes de este derecho en su condición de intermediarios entre la noticia y el público.²²⁹ Los ciudadanos no pueden formar su propia opinión si no están suficientemente informados.²³⁰

También existen documentos importantes en este ámbito, como el acceso a los datos de vehículos automotores y la información médica.

- a) El Acta de Protección de los Conductores²³¹, en vigor desde septiembre de 1997, restringe el acceso al registro estatal de permisos para conducir (no es la licencia federal). El Congreso de Estados Unidos aprobó el Acta en respuesta a la problemática del abuso comercial y criminal con la información de las licencias de conductor.
- b) El Departamento de Salud y Servicios Humanos ha adoptado reglas de privacidad para implementar el Acta de Aportación y Contabilidad del Seguro Social de 1996.²³² La ciudadanía presiona para reformar el reglamento. Tal ordenamiento se inclina a favor de las empresas de seguros sobre los pacientes, porque prevé que la información es de interés público como el número de personas aseguradas por desastre natural. Las penas impuestas en esta ley, ascienden los \$250,000 dólares y un término en prisión de 10 años para evitar la secrecía de la información de interés público.²³³

²²⁹ Teoría conocida como de "responsabilidad social" de los medios de comunicación.

²³⁰ FERNÁNDEZ Ramos, Severiano, op. cit. n (223) pp. 31 y ss.

²³¹ The Driver's Privacy Protection Act of 1994

²³² The Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996

²³³ STRENTZ, Herb, "Bases para la apertura", *Derecho comparado de la información*, México, No. 1, enero-junio, Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 104 y 105

1.6. Paraguay:

En la Constitución de la República del Paraguay de 1992 está reconocido este derecho en los siguientes artículos:

Artículo 25: Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen. Se garantiza el pluralismo ideológico.

Artículo 26: Se garantiza la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

Los artículos 27, 28 y 29 van referidos específicamente al derecho a la información. El artículo 27 hace referencia al empleo de los medios masivos de comunicación. El artículo 28 al derecho a informarse y el artículo 29 al derecho a la libertad de ejercicio del periodismo.

1.7. Ecuador:

El artículo 4 de la Constitución Política del Ecuador establece que el Estado reconoce el derecho a la libertad de expresión, conciencia, asociación y de reunión con fines pacíficos, sin perjuicio de las responsabilidades establecidas en la ley. Estas premisas son los antecedentes del derecho a la información.

El derecho a acceder a la información en poder del Estado está establecido por el artículo 81 de la Constitución que garantiza el acceso a fuentes de

información pública sin censura previa. El tercer párrafo del artículo mencionado establece excepciones por razones de defensa nacional y otras causas establecidas en la ley.

Sin embargo, el Decreto Ejecutivo sobre Elaboración, Manejo y Custodia de Cierta Documentación Oficial de 1954 divide a los documentos oficiales en calificados y en comunes u ordinarios. Los primeros se subdividen a su vez en secretísimos, secretos, confidenciales y reservados. A pesar de la peligrosidad para restringir el derecho de los individuos a la información, este decreto todavía sigue vigente.

El artículo 32 de la Ley de Modernización del Estado de 1993 establece el libre acceso a documentos, señalando que salvo lo dispuesto en leyes especiales, con el objeto de promover la actuación imparcial de la actividad administrativa, se reconoce a cualquiera que tenga interés legítimo el derecho a acceso a los documentos administrativos en poder del Estado.

1.8. Perú:

Mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806, publicada el 3 de agosto de 2002, el Estado promueve la transparencia de los actos del gubernamentales y regula el derecho fundamental de acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú. Esta ley establece un plazo de 150 días para que la Administración Pública acondicione su funcionamiento; durante este plazo los dos decretos ya vigentes sobre acceso a la información regirán.

1.9. Colombia:

Los derechos de petición y de acceso a documentos públicos están establecidos en los artículos 23 y 74, inciso 1, de la Constitución Colombiana. Garantizan al periodista y a los medios de comunicación la oportunidad de buscar y recoger la información de fuentes públicas o privadas para evaluarla y difundirla en desarrollo de la libertad de expresión. Estos derechos se encuentran reglamentados por el Código Contencioso Administrativo y por la Ley 57 de 1985.

El principio general es que el libre acceso a los documentos oficiales sólo será reservado si existe norma expresa que así lo consagre. Sin embargo, el artículo 33 del Estatuto de Anticorrupción amplió la lista de documentos reservados. Asimismo, el artículo 64 del Estatuto de Fronteras, dada la situación hostil que vive Colombia, prohíbe a los camarógrafos y fotógrafos tomar imágenes de las zonas fronterizas que las Fuerzas Armadas consideren que poseen valor táctico y estratégico.

La Corte Constitucional colombiana destaca una jurisprudencia que señala ciertas pautas en materia de prohibiciones para cubrir procesos judiciales, en donde se señala la práctica de violación a la censura y a la reserva de la fuente del periodismo.

Obligar al periodista a revelar el origen de sus informaciones, implicaría limitar su acceso a la noticia, al silenciar, en muchos casos, a quienes conocen los hechos. Pero, de otro lado, el periodista está sujeto a las responsabilidades que adquiere por sus afirmaciones. Y no podrá, en consecuencia, escudarse en el dicho de terceros cuyos nombres oculta, para calumniar o injuriar.²³⁴

²³⁴ Corte Constitucional colombiana, Excusa No E-003 DE 1993. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

2. Garantías en el sistema jurídico mexicano

El artículo 6 constitucional es la disposición que se ha analizado. Cabe mencionar que en octubre de 2001, representantes de instituciones académicas, organismos no gubernamentales y medios de comunicación del país, conformaron un comité técnico que denominaron Grupo Oaxaca, para elaborar una propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública que sería entregada al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. Posteriormente, el gobierno federal entregó su proyecto. Ambas iniciativas se unieron para alcanzar una votación unánime de diputados y senadores.

El artículo 8 constitucional contiene el derecho de petición que se parece al derecho a la información, sin embargo, se regulan de diferente manera. Este artículo ordena que:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

2.1. Garantía del Procedimiento Administrativo

Como se ha visto, la Constitución establece las pautas para un derecho, pero las leyes secundarias precisan su alcance. Las consultas y peticiones de información en materias específicas que regulan estas leyes deberán fundarse por el peticionario en los artículos concretos correspondientes. Para aquellas otras materias en las que el derecho a la información no se regula expresamente, será suficiente con solicitar la información con base al

derecho de petición, contenido en el artículo 8 Constitucional (por escrito, de manera pacífica y respetuosa).

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en forma genérica, establece que toda petición o solicitud sometida a autoridad competente debe ser contestada, fundada y motivada en un plazo máximo de tres meses.

Sin embargo, la falta de claridad en esta legislación ocasiona que la autoridad pueda contestar de acuerdo a lo solicitado, proporcionar información discrecional, o negar información total o parcialmente.

En el caso de que la autoridad suministre información discrecional, los funcionarios públicos basan su respuesta en la imprecisión de la ley en cuanto a los informes que deben proporcionar a la ciudadanía, por lo que generalmente entregan información insuficiente y raquítica para fines de vigilancia ciudadana.

Cuando el Estado niega total o parcialmente la petición argumenta que la información requerida es competencia de otra autoridad, por lo tanto, la solicitud debe ser sometida nuevamente a la autoridad competente. Otra excusa para negar es por causas de confidencialidad.

El peticionario puede interponer recurso de revisión a la respuesta insatisfactoria, ya sea porque la información proporcionada no fue la requerida, cuando pudieron proporcionarla, o porque la respuesta no fue motivada o fundada. El recurso procede dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la respuesta. Si han transcurrido tres meses sin que hubiere respuesta de la autoridad, se entiende la solicitud del interesado fue contestada fictamente en contrario a su petición.

La negativa en la resolución del recurso presentado permiten acceder a juicios de nulidad y de amparo. A través de ellos el juez obliga a la autoridad a dar respuesta, o a que la contestación sea debidamente fundada y motivada.

Cabe señalar que el procedimiento señalado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sustituye al recurso administrativo,²³⁵ el cual ha sido insuficiente para corregir la falta de acceso a la información pública. Sin embargo, es importante conocer el recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para precisar y subsanar las carencias anotadas a fin de que el recurso que contempla la nueva Ley realmente garantice un verdadero derecho a la información.

2.2. Procedimiento ante el Instituto

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece un procedimiento para acceder a la información y la manera en que la autoridad debe dar respuesta.

En primer lugar, la Ley señala que la solicitud debe presentarse ante la unidad de enlace de la respectiva dependencia mediante escrito o en los formatos que apruebe el Instituto. Estas unidades son el vínculo entre la dependencia y el solicitante. De igual manera, es la entidad responsable para que realice las gestiones necesarias para facilitar el acceso a la información. En lo personal, el reglamento de esta Ley establece de manera precisa y rápida la forma y los términos de las solicitudes de acceso a la información, lo contrario, sería una oficina burocrática que lejos de agilizar el trámite interno lo entorpezca.

²³⁵ Artículo 51. El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo 44 de la Ley en estudio indica los plazos para recibir la respuesta a la solicitud entregada en la unidad de enlace.²³⁶ Llama la atención el plazo de recepción ampliado hasta por veinte días hábiles más si existen razones que lo motiven, siempre que el solicitante sea notificado. Ojalá tal precepto no sea recurrido para entorpecer el ejercicio de este derecho fundamental.

Según los artículos 49 y 50 de la Ley en estudio el Recurso de Revisión ante el Instituto procede:

1. Cuando exista negativa de acceso a la información o inexistencia de los documentos solicitados, el solicitante puede interponer recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido del asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación;
2. Cuando la dependencia entregue los datos al solicitante en un formato incompatible;
3. Cuando la dependencia se niegue a efectuar correcciones a los datos personales;
4. Cuando el solicitante no esté de acuerdo con el tiempo, costo o modalidad de entrega;
5. Cuando el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información solicitada.

²³⁶ Artículo 44: La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un período igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante. La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

Una vez recibido el recurso de revisión el presidente del Instituto turnará el escrito al comisionado ponente, quien dentro del término de treinta días hábiles, deberá entregar un proyecto de resolución al pleno del Instituto. Éste último resolverá en definitiva en un plazo no mayor a los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de la ponencia.

Las resoluciones del Instituto pueden desechar el recurso de revisión por improcedencia,²³⁷ o bien, sobreseerlo;²³⁸ confirmar la decisión del Comité de Información de la dependencia respectiva, o revocar o modificar las decisiones de ese Comité y ordenar a esa entidad pública que permita el acceso a la información solicitada.

De igual manera, el solicitante podrá interponer ante el Instituto el recurso de reconsideración para impugnar la resolución que confirma una decisión de un Comité. Siempre y cuando no haya transcurrido más de un año. Este recurso se resolverá en un plazo máximo de sesenta días hábiles.

Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Sin embargo, los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación y ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

²³⁷ Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando: I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49; II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva; III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa.

²³⁸ Artículo 58. El recurso será sobreseído cuando: I. El recurrente se desista expresamente del recurso; II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva; III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

2.3. Procedimiento ante el Poder Judicial de la Federación

Las garantías de protección que goza el derecho a la información ante el Poder Judicial de la Federación son:

2.3.1. El juicio de amparo

La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1936, indica la forma en la que se interpondrá la demanda para subsanar violaciones a garantías individuales que se encuentran en el capítulo primero del título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El juicio de amparo que procede es el directo. De acuerdo al artículo 158 de la Ley de Amparo, procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

El artículo 21 de la Ley de Amparo señala que el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. dicho termino se contara desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

2.3.2. Acción de Inconstitucionalidad

De igual manera, el artículo 105 de la Constitución, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Carta Magna.

2.4. Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos

De acuerdo al artículo 102 constitucional, apartado B párrafo cuarto, el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La queja deberá ser presentada por escrito en las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o enviarse por correo o por fax. El escrito debe estar dirigido a la Comisión o a su Presidente y solicitar la intervención de este Organismo Nacional.

La queja debe firmarse o presentar la huella digital del interesado. Asimismo debe contener los datos mínimos de identificación. De igual manera, debe contener una narración de los hechos que se consideran violatorios a los derechos humanos, estableciendo el nombre de la autoridad presuntamente responsable. Además, la persona debe acompañar al escrito, los documentos probatorios de la posible violación.

III. GARANTÍAS EXTRAJURÍDICAS

Una garantía extrajurídica es la existencia de los códigos de ética. Para tener medios de información libres, responsables y guiados por criterios deontológicos es necesario analizar las condiciones laborales y profesionales

de los comunicadores que trabajan en ellos.²³⁹ En la medida en que estas condiciones mínimas son fundamentales para que exista una comunicación social plenamente ética, todo lo que contribuya a garantizarlas puede considerarse como una forma de autorregulación. Desgraciadamente en México no existen estatutos fuertes que garanticen la calidad de la información y la formación de los comunicadores.

El artículo 27 de la Ley de Imprenta señala que el contenido de esta libertad sólo debe enfocarse a corregir datos incorrectos, reducir los juicios de valor y evitar desviarse sobre otros aspectos del motivo de la réplica.²⁴⁰ Es lamentable que en el sistema jurídico mexicano todavía no se legisle respecto a este derecho. Es trascendente para la formación de la opinión pública sin preocupación de menoscabar los derechos de terceros. No obstante lo anterior, el derecho mencionado ni siquiera está en el caso del derecho a la información, que estuvo veintiséis años como "letra muerta". Esta libertad no está mencionada en la Constitución Política. Sin embargo, el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de réplica o rectificación.

IV. RESPONSABILIDAD DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Las garantías que se han analizado prevén responsabilidad de los sujetos encargados de tutelar el derecho a la información de los individuos.

²³⁹ AZNAR, Hugo, *Comunicación responsable, Deontología y autorregulación de los medios*, España, Ed. Ariel, 1999, p.102

²⁴⁰ ISLAS, Jorge, "El derecho de réplica y la vida privada", en Alfonso Jiménez Armando, *Responsabilidad social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p.83

1. Responsabilidades del Estado

El derecho a recibir información es el primer bien jurídico que entraña la libertad de información, constituye el derecho de los individuos a recibir información de interés público. Se trata de un derecho pasivo que demanda un deber activo y pasivo del Estado al mismo tiempo. Activo porque debe desarrollar acciones tendientes a evitar que intereses económicos o políticos puedan obstaculizar la libre recepción informativa. Pasivo porque debe abstenerse de crear impedimentos reglamentarios que dificulten o impidan la libre recepción de la información de interés público.

Como se ha mencionado, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar información, sino que requiere la acción positiva de proporcionar información a los ciudadanos.²⁴¹

No puede evitarse que el Estado -como sujeto informativo que genera información de carácter pública y admite el interés de los miembros de la sociedad por conocerla- se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades, y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información.²⁴²

Por otra parte, el Estado tiene la obligación de carácter positivo de aportar información. En esta parte, que se podría denominar contenido activo del derecho a la información, el Estado debe, entre otras cuestiones, promover "el acceso libre e igual a la información, remover los obstáculos que se interpongan en este acceso y facilitar la participación de los individuos en el ámbito de lo público a través de su adecuada información".²⁴³

²⁴¹ Organización de Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe 2001 <http://www.cid.oas.org/Relatoria/Informe2001>

²⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit. n(59) p.109

²⁴³ VILLAVERDE Menéndez, Ignacio, op. cit. n (60) p. 349;

Sergio López Ayllón señala que el Estado debe desarrollar acciones positivas, las cuales consisten en la regulación de este derecho. No se trataría de limitar las libertades que se desprenden del mismo derecho a la información, sino de "expandir su ejercicio". Es importante señalar que el derecho a la información incorpora una faceta activa que se concreta en la obligación del Estado para proporcionar información, aún si nadie se la pide.²⁴⁴

La práctica jurisprudencial ha sido terminante en afirmar que la existencia de una ley, que limite el derecho protegido, de ninguna manera exime de responsabilidad al Estado. La Corte Interamericana ha precisado que "la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esta violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado". y que "el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado".²⁴⁵

Consecuentemente, si el Estado está obligado a informar, necesita disponer de medios propios de información pero como también puede y debe informar a través de otros medios, otra consecuencia derivada, incumbe a los comunicadores como intermediarios entre el Estado y el público que requiere información. Los profesionales de la comunicación tendrán también derecho a obtener de los gobernantes información para ofrecerla a los gobernados.²⁴⁶

CARBONELL, Sánchez, Miguel, op. cit. n (80) pp.66 y ss

²⁴⁴ LÓPEZ-Ayllón Sergio, op. cit. n (75) p.68.

²⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención". Opinión Consultiva Número 14 del año 1994.

²⁴⁶ SÁNCHEZ Ferriz, Remedios, op. cit. n (87) p.72

Asimismo, el Estado tiene derecho a transmitir, o permitir que se transmita, información a otros Estados, y la obligación de no impedir que los sometidos a su soberanía puedan informarse en fuentes extranjeras o situadas fuera de sus fronteras (Free Flow of Information).²⁴⁷

En la segunda faceta el Estado debe abstenerse de impedir la búsqueda o difusión de informaciones por parte de los particulares, este sería su contenido pasivo. Sobre este aspecto Ignacio Villaverde apunta que:

En lo que concierne al derecho de libertad (de información) es obvio que el mandato es de abstención. El Estado debe eludir cualquier tipo de acción u omisión que implique una injerencia en o impida la recepción de información. Por tanto, se viola ese deber de abstención por el Estado tanto si condiciona el acceso a cierta información como si lo hace del uso de determinados medios de difusión para recibirla, siempre que tal condición no se especifique en una norma legal.²⁴⁸

Sin embargo, se puede producir una intervención estatal cuando este busca la protección de la integridad del discurso público, incluso si la dinámica silenciadora mencionada por Owen Fiss es llevada a cabo por individuos desde la esfera privada. El Estado estaría ejerciendo su poder de supervisión para promover un fin público valioso, como lo hace con las leyes sobre control de armas. En este sentido, se busca que el discurso de los poderosos no impida la expresión de los débiles y con ello, con base al pluralismo de ideas, se construya la opinión pública.²⁴⁹

²⁴⁷ VILLAVERDE Ignacio, op. cit. n (60) p.37

²⁴⁸ CARBONELL, Sánchez, Miguel, op. cit. n (80) p.66;

VILLAVERDE Ignacio, op. cit. n (60) p.348.

²⁴⁹ FISS, Owen, "El efecto silenciador de la libertad de expresión", México, *ISONOMÍA*, ed. ITAM, pp.22 y 23

Lo que la democracia exalta no es solamente que las decisiones sean públicas, sino que las decisiones públicas sean tomadas bajo condiciones de plena información y adecuada reflexión.²⁵⁰

1.1. *El principio de accountability*

La palabra inglesa *accountability* no tiene una traducción exacta al español pero se refiere a la actitud que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad de rendir cuentas en forma precisa y oportuna.²⁵¹ El término comprende algunos conceptos importantes:

- * Información precisa y oportuna sobre recursos tanto sobre cantidad como calidad.
- * Responsabilidad por la condición y uso de los recursos humanos y financieros, en la forma programada.
- * Cálculo preciso de costos y preparación de informes oportunos y útiles.
- * Responsabilidad de realizar los programas conforme a lo previsto.

1.2. *El principio de publicidad de actos del Estado*

El Estado tiene la obligación de publicar la legislación nacional para que sea vigente. El artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales establece al *Diario Oficial de la Federación* como el órgano de gobierno responsable de la publicación de "las leyes, decretos, reglamentos, órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación". Asimismo, los artículos 13 al 17 de la misma Ley, señalan que las gacetas gubernamentales son órganos de publicación de los acuerdos, órdenes, resoluciones, notificaciones, avisos y otros comunicados emitidos

²⁵⁰ Ibidem, p.26

²⁵¹ LOZANO Juan; MERINO, Dinari, Valeria (Compiladores), *La Hora de la Transparencia en América Latina, El Manual de Anticorrupción en la Función Pública*, Granica-Ciedla, Argentina, 1998, p. 115

por dependencias del Ejecutivo Federal que no se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación* en materias o sectores específicos.

Es importante apuntar las obligaciones internacionales de México contenidas en los artículos 1802 y 1803 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Estas disposiciones obligan a los países socios a publicar o poner a disposición del público las leyes y otras disposiciones que afecten el tratado.²⁵²

Referente al Poder Judicial, el artículo 195 de la Ley de Amparo, establece que las tesis jurisprudenciales deben publicarse en el *Semanario Judicial de la Federación*.

El principio de publicidad en la actividad judicial permite que el ciudadano controle a los gobernantes y vigile a los jueces para evitar que se cometan actos de corrupción. Además, se incrementa la credibilidad en los órganos jurisdiccionales.

Un método muy utilizado por los gobiernos y los poderes económicos para controlar a la prensa independiente en Latinoamérica es el otorgamiento de la publicidad oficial sólo a los "amigos". Como ocurre en México, donde según palabras de un periodista de este país: "Si en este momento se les cortara la publicidad oficial a los 14 o 15 periódicos de la Ciudad de México, probablemente sobrevivirán solamente cuatro. Todos los demás viven fundamentalmente de la publicidad del Estado".²⁵³ Las instituciones públicas requieren espacios en los medios informativos, pero ese servicio debe

²⁵² *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas y ed. Porrúa, tomo IX, 2002, LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Derecho a la Información, p.383.

²⁵³ LOZANO Juan; MERINO, Dinarí, Valeria (Compiladores), *La Hora de la Transparencia en América Latina, El Manual de Anticorrupción en la Función Pública*, Granica-Ciedla, Argentina, 1998, p. 199

hacerse de cara a la sociedad a través de transacciones económicas legales y legítimas.²⁵⁴

Todas las leyes de acceso a la información ayudan a transparentar la actividad legislativa del Ejecutivo Federal y favorecen la participación del público interesado en la elaboración de las disposiciones jurídicas.

2. Responsabilidad de los profesionales de la información

En la actualidad las decisiones se toman con base en la opinión pública. Los ciudadanos exigen profesionales adecuadamente preparados, quienes tienen el compromiso y la responsabilidad de informar los hechos de manera eficaz.

Los medios dentro de un sistema democrático tienen las siguientes actividades:²⁵⁵

1. Difunden información pública y someten al gobierno a escrutinio.
2. Permiten la participación de los ciudadanos proporcionando un canal de dos vías de información entre los gobernados y sus gobernantes
3. Los medios definen la agenda de los asuntos públicos de interés ciudadano que el gobierno debe atender.

²⁵⁴ SOLANA, Luis Javier, "Transparencia publicitaria y gestión gubernamental" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, Universidad Iberoamericana - Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p. 79

²⁵⁵ ROCK Lechón, Roberto, "El valor de acceso a la información en el ejercicio periodístico" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, Universidad Iberoamericana- Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p. 70

4. Los medios independientes aseguran que la diversidad de perspectivas sobre los asuntos públicos será escuchada, fortaleciendo el pluralismo propio de un sistema democrático.

5. Los medios independientes funcionan como contrapeso del poder (un contrapoder) para evitar abusos del poder sobre los ciudadanos.

Mientras tanto, los comunicadores deben estar protegidos por los siguientes principios:

1. Ninguna persona debe sufrir pena de cárcel por expresar su opinión, en concreto, por ejercer su profesión. Por lo tanto, la responsabilidad derivada del ejercicio del periodismo en caso comprobado, debe ser de naturaleza civil, y debe recaer en el autor y el medio deberá compartirla solidariamente.

2. El derecho a la información como derecho fundamental, no debe estar sujeto a titulación académica.²⁵⁶

3. El Estado debe garantizar el acceso a la información pública tanto a los periodistas como a los ciudadanos en general.

4. Los comunicadores deben tener derecho a la reserva de su fuente de información sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponda.

5. Los medios deben garantizar el derecho de réplica. La excusa o corrección individual equivale a réplica. Como se ha mencionado con anterioridad,

²⁵⁶ Algunas organizaciones internacionales están a favor de la exigencia legal de titulación. La UNESCO que un día favoreció este tipo de exigencias, ha modificado su posición. El Instituto Internacional de Prensa distribuyó el Día Internacional de Prensa de 1993, la Carta por una Prensa Libre, cuyo noveno punto dice: Las restricciones a la libre entrada en el periodismo o a su práctica, a través de la exigencia de permisos y otros procedimientos de certificación, deben ser eliminados".

México carece de alguna norma de derecho interno que garantice el derecho de réplica o rectificación.

6. El Estado debe proveer mecanismos que garanticen la diversidad y pluralidad de medios de comunicación con el fin de evitar monopolios de información.

7. Es necesario que se legisle respecto a la "cláusula de conciencia", como es el caso de la Ley de Derecho a la Información de Costa Rica,²⁵⁷ ya que esta libertad es fundamental para el ejercicio de un periodismo libre.

Los medios de comunicación social trascienden porque son las fuentes de opinión pública, por lo tanto, su ejercicio responsable es una necesidad socio-política para asegurar los valores trascendentales de la sociedad.

El Principio 13 de la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión²⁵⁶ señala que el Estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con el objetivo de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. Su rol principal es el de facilitar el más amplio, plural y libre debate de ideas. Cualquier interferencia que implique

²⁵⁷ Artículo 4. Del trabajo de los periodistas. En todo contrato de trabajo de los(as) periodistas se incluirá una cláusula llamada de conciencia. Esta cláusula consiste en la protección que tendrá el o la periodista de no ser obligado a realizar trabajos contrarios a su conciencia o a normas éticas generalmente aceptadas en el ejercicio de su profesión, y a no sufrir sanciones por parte de los directores o patronos a causa de sus opiniones o informaciones en el desempeño profesional. Cuando tal situación se produzca, el trabajador (a) podrá invocar esta cláusula para permanecer en su puesto o para dar por roto el contrato de trabajo por justa causa, con la garantía de recibir las indemnizaciones y prestaciones legales previstas en el Código de Trabajo.

²⁵⁶ Principio 13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

restringir la libre circulación de ideas debe estar expresamente prohibida por la ley. Presiones directas e indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

El relator Especial ha destacado que al imponer presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales se obstruye el funcionamiento pleno de la democracia, puesto que la consolidación de la democracia en el hemisferio se encuentra íntimamente relacionada al intercambio de ideas, información y opiniones entre las personas.²⁵⁹

El periodismo integral defiende al interés general sobre el particular y no sólo responde a su público, tal como es, sino que también tiende a educarlo y ampliar sus perspectivas. Esto no puede realizarse sin la libertad de pensamiento y la adopción de los estilos más aptos para la construcción de la conciencia colectiva.²⁶⁰

El desempeño responsable de tan comprometedor actividad, exige una reglamentación adecuada que proteja y garantice la libertad de prensa y expresión, y asegure el derecho de la sociedad a informarse, bajo el entendido que tal información no solo exige veracidad sino también prudencia. Por lo tanto, los profesionales de la comunicación deben ejercer con responsabilidad el manejo de los medios mediante principios de ética.

²⁵⁹ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000, *Informe de la Relatoría para la libertad de expresión*, Volumen III, OEA/Ser. L/V/II.111, 16 de abril de 2001, p.35

²⁶⁰ MATTAROLLO, Rodolfo, "Legitimidad de la crítica pública a funcionarios, legisladores y magistrados", en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Cátedra de Derecho a la Información, S.XXI, No.1, Argentina, 2000, p.20

CAPÍTULO V

ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO

I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Sergio López Ayllón ha denominado "régimen jurídico de la información del Estado" a las disposiciones en materia de información que se encuentran dispersas en varios ordenamientos.²⁶¹ Sin embargo, actualmente existe la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, que precisa los lineamientos a seguir para acceder a la información gubernamental.

Un sistema eficaz de contrapesos supone que el ciudadano tenga la posibilidad de hacer un juicio razonado de las acciones gubernamentales. Por ello, es importante que el ciudadano obtenga y decodifique tal información. Esto conlleva una doble condición, por un lado, la obligación de transparencia en el gobierno; y por otro, la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, los documentos que justifican acciones de la administración.²⁶²

El acceso a la información en poder del Estado es uno de los pilares de la democracia, así lo expresa el Principio 4 de la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión.²⁶³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "es posible afirmar que una sociedad que no está

²⁶¹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas y Porrúa, tomo IX, 2002, LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Derecho a la información, p.575

²⁶² LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria", en Carbonell Miguel, *Derechos fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm.96, 2002, p. 471

²⁶³ Principio 4: El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

bien informada no es plenamente libre".²⁶⁴ Las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos, esto es, información considerada documentación oficial del Estado.²⁶⁵

La Corte Interamericana ha señalado que:²⁶⁶

Dentro de una sociedad democrática (es necesario que) se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto (...) Tal como está concebido en la Convención Americana, (es necesario) que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.

La fórmula información más democracia (I + D), permitirá al gobierno y a los ciudadanos disponer de mejores elementos para culminar el proceso de cambio de régimen, orientar las acciones, estructura y funcionamiento del gobierno hacia la realización de metas eficientes, transparentes, de control de la corrupción y rendición de cuentas.²⁶⁷

El acceso a la información cobra mayor trascendencia por encontrarse relacionado al principio de transparencia de los actos de gobierno. El principio de transparencia conduce a una posición servicial de la administración pública. Se debe suministrar la documentación solicitada, siempre y cuando no se encuentre temporalmente excluida.²⁶⁸

²⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. párr. 70

²⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la Relatoría para la libertad de expresión*, Volumen III, OEA/Ser. LV/III.111, 16 de abril de 2001, p.20

²⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. n (264) párr.69

²⁶⁷ ESCOBEDO, Juan Francisco, "Información pública y cultura democrática", en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, México, UIA- Fundación Konrad Adenauer, 2001, p.26

²⁶⁸ POMED Sánchez, Luis Alberto, *El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos*, Madrid, ed. M.A.P., 1989, p.109

Con la carencia de esta información no puede ejercitarse plenamente el derecho a la información como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace más necesario porque uno de los más graves problemas para el fortalecimiento de la democracia son los hechos de corrupción que involucran a los funcionarios públicos. Si se garantiza el acceso a la información en poder del Estado se aumenta la transparencia de los actos de gobierno y la corrupción de la gestión estatal disminuye.²⁶⁹

El principio 4 de la Declaración Interamericana de Libertad de Expresión también establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Las limitaciones del derecho a la información deben ser claramente establecidas en ley y resultan aplicables sólo en el caso de que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en las sociedades democráticas. Se considera que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso peticionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben "juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas". La libertad de expresión e información son esenciales para toda forma de gobierno democrático.²⁷⁰ Por lo tanto, el Estado debe asegurar que, cuando exista un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será sólo por el período necesario y modificado una vez que concluya la situación de emergencia.

²⁶⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. n (265) p.21
²⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. n (264) párr. 70

Eduardo Romero ha clasificado la información pública²⁷¹ a la que puede acceder el público, en primer lugar, en información gubernamental de libre acceso y, en segundo, información de acceso restringido.²⁷² La primera se refiere a la información del conocimiento público generada por los agentes del gobierno. Existen reglas establecidas para acceder a ella. El tratamiento de esta información varía de país a país y se catalogan de la siguiente manera:

- a) En el primer caso, se resguarda información que protege al propio Estado, es decir, de darse a conocer pondría en riesgo la seguridad nacional, la estabilidad económica, las relaciones internacionales, el orden o seguridad pública, etcétera.²⁷³
- b) En el segundo caso, comprende aquella información que afecta a terceros, tales como el derecho a la intimidad, a la propiedad intelectual, al secreto profesional, comercial o la información contenida en el procedimiento judicial.²⁷⁴
- c) El tercer caso, son las informaciones encaminadas a proteger los procesos decisórios al interior del gobierno, es decir, la información que forma parte de

²⁷¹ La información pública es el dato, texto o conjunto de datos o textos captados, generados, divulgados o reproducidos en cualquier forma o medio, por los poderes del Estado, los ayuntamientos, las entidades o dependencias de la administración pública estatal o municipal, los organismos autónomos, auxiliares o fideicomisos, y en general por cualquier entidad o instancia pública. Constituye el parámetro para medir el compromiso anticorrupción. Ver LÓPEZ, Jaime, *Acceso a la información pública en el combate a la corrupción*, México, Atlatl, Boletín 3, Pp. 3-5

²⁷² ROMERO, Eduardo, "Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA- Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, Pp. 73 y 74

²⁷³ Por ejemplo, el Estado no puede dar a conocer los planes especiales para combatir el narcotráfico o las medidas de seguridad para el traslado de reos.

²⁷⁴ Ejemplos de esto son los expedientes clínicos de las pacientes cuyos archivos son resguardados en los hospitales de gobierno; y aunque se trata de información oficial, resulta por demás lógico que no puede estar accesible a cualquier persona, porque existen derechos que protegen la vida privada de las personas.

la etapa deliberativa de un acto administrativo, cuyo conocimiento general pudiera perjudicar la buena marcha del procedimiento.

Con base en ese criterio el artículo 1 de la Ley Federal de Acceso a la Información tiene como finalidad garantizar a cualquier persona el acceso a la información poseída por los Poderes de la Unión; en ese sentido, también obliga al Poder Legislativo y Judicial a establecer las instancias, criterios y procedimientos institucionales con los principios y plazos establecidos en esta ley.

El Poder Judicial deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado, siempre y cuando no se opongan las partes. De igual manera, se encuentra previsto que deberá hacerse pública la información que manejen los órganos constitucionales autónomos.²⁷⁵

En síntesis, el derecho de acceso a la información fomenta:²⁷⁶

- a) El principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un estado de derecho porque todos saben lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta.
- b) La participación activa de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública.

²⁷⁵ En este último caso, por ejemplo, el artículo 11 de la Ley menciona que mediante el Instituto Federal Electoral, cualquier ciudadano podrá solicitar información relativa al uso de recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas. También se harán públicos los informes que éstos presenten, así como las auditorías y verificaciones que les sean efectuadas.

²⁷⁶ VILLANUEVA, Ernesto, *"El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México"* en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA- Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p.96

- c) Las condiciones óptimas para que tanto los ciudadanos como las autoridades tomen decisiones eficaces.
- d) Acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las actividades nacionales.
- f) La democratización de administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización interactiva.

II. EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El relator Especial para la Libertad de Expresión ha recomendado que se asegure la revisión de la información considerada de carácter clasificada a cargo de una instancia administrativa independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.²⁷⁷

Conforme a ese criterio se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, su principal función y atribución,²⁷⁸ es promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Además de resolver sobre las solicitudes de acceso, protegiendo, en su caso, los datos personales en poder de la autoridad.

El Instituto está integrado por cinco comisionados, quienes durarán en su encargo siete años; de ellos se elegirá un presidente, quien durará dos años como tal. El Instituto rendirá un informe anual al Congreso de la Unión sobre

²⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. n (265) p.21

²⁷⁸ El artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que: El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

el acceso a la información con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades.

Al mismo tiempo muchas leyes de Acceso a la Información crean comisionados de la información o posiciones similares. Para probar la transparencia en la instrumentación es necesario que los comisionados sean nombrados y ratificados conforme los requisitos señalados en la ley.²⁷⁹ Además, deben recibir un entrenamiento de especialista. Asimismo, el proceso de nominación debe desarrollarse conforme a los siguientes principios:

1. Participación del público en este proceso
2. Transparencia y apertura
3. Publicación de una breve lista de candidatos

El Instituto funcionará en sesiones plenarias que se desarrollaran conforme a lo previsto en los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento Interior del mismo.²⁸⁰

²⁷⁹ El artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública menciona que para ser comisionado se requiere: I. Ser ciudadano mexicano; II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso; III. Tener, cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación; IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta ley, y V. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, gobernador de algún estado o jefe de gobierno del distrito federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

²⁸⁰ Artículo 7 del Reglamento Interior del IFAI. El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada, ajustándose para ello al principio de igualdad entre sus integrantes, por lo que no habrá preeminencia entre ellos.

Artículo 8 del Reglamento Interior del IFAI. El Pleno es la autoridad frente a los Comisionados en su conjunto y en lo particular, y sus resoluciones son obligatorias para éstos, sean ausentes o disidentes al momento de tomarlas.

Artículo 9 del Reglamento Interior del IFAI. El Pleno funcionará en sesiones que serán ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se celebrarán semanalmente, de acuerdo con el calendario que apruebe el Pleno. Las sesiones extraordinarias, se celebrarán cuando el caso lo amerite y serán convocadas por al menos dos Comisionados o por el Comisionado Presidente, quienes se asegurarán que todos los Comisionados sean debidamente notificados, harán explícitas las razones para sesionar y asumirán el compromiso expreso de asistir a la misma. Las convocatorias a las sesiones extraordinarias consignarán la fecha y hora de la sesión y deberán ser enviadas con un día hábil de anticipación a la fecha de celebración.

Al igual que la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Acceso a la Información de Sinaloa plantea la existencia de una autoridad reguladora independiente, llamada Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública. Dicha instancia ciudadana está compuesta por tres comisionados.²⁸¹ Los diputados sinaloenses nombraron por unanimidad, a los integrantes de esta comisión.

Mientras tanto, el Consejo de Información Pública del Distrito Federal también es un órgano autónomo, con personalidad y patrimonio propio.²⁸² Está integrado por quince personas²⁸³ de las cuales doce serán funcionarios

²⁸¹ Artículo 37 de la Ley de Acceso a la Información de Sinaloa: Como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública se crea la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública como un organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión, integrado por tres comisionados, de los cuales uno será su presidente. Los comisionados serán electos por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo del Estado. Para realizar las propuestas, el Ejecutivo escuchará previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales; de ellas enviará una lista de aspirantes con el doble del número de comisionados a nombrar, para que de entre ellos se elija a quien o quienes ocuparán el cargo. La Comisión no será sectorizable en los términos de las leyes de la materia, pero para el mejor desempeño de sus funciones deberá establecer relaciones de cooperación y coordinación con cualquiera de las entidades públicas.

²⁸² El artículo 57 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala que: El Consejo de Información Pública del Distrito Federal es un órgano autónomo del distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de acceso a la información pública, integrado por representantes de la sociedad civil y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos del Distrito Federal.

²⁸³ El artículo 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala que: El Consejo se integrará con tres representantes de la Administración Pública del Distrito Federal designados por el Jefe de Gobierno, tres diputados designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tres integrantes del Tribunal Superior de Justicia que podrán ser Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tres representantes de la sociedad civil y un representante designado por cada uno de los órganos autónomos del Distrito Federal, de entre sus propios integrantes. Los representantes de la sociedad civil percibirán un ingreso equivalente al de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

públicos, representantes de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos, y sólo tres representantes de la sociedad civil.²⁸⁴

Unidad de enlace y Comités de Información

Las unidades de enlace son responsables de facilitar acceso a la información en sus respectivas áreas de trabajo. Estas dependencias tienen las funciones señaladas en el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁸⁵

Las unidades de enlace deben ocupar un nivel medio superior en la estructura de la dependencia o entidad, para solicitar y obtener información de áreas de la paraestatal o secretaría. Además, es necesario que conozcan detalladamente la estructura, atribución y actividad desempeñadas por la dependencia o entidad a la que están adscritas.

En ocasiones, los enlaces no cuentan con conocimientos básicos sobre acceso a la información. Es por ello que se debe escoger cuidadosamente al personal de estas unidades.

²⁸⁴ La Comisión de Administración Pública Local de la ALDF especificó que los ciudadanos del Consejo recibirán un salario de 82 mil pesos mensuales, ver el diario Reforma <http://www.reforma.com> 18 de diciembre de 2002

²⁸⁵ El artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que: Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares.
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

El artículo 65 del Reglamento de la Ley menciona dos supuestos en los que la Unidad de Enlace no tendrán acceso a la información. El primero es cuando la información recibida de las dependencias y entidades para que el Instituto conozca, verifique u ordene su clasificación o desclasificación de acuerdo a lo dispuesto por la Ley, el Reglamento y demás disposiciones aplicables. La segunda es la contenida en los expedientes de los recursos de revisión que no hayan causado estado.

Los Comités estarán integrados por el titular del órgano interno de control, el titular de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad.

El artículo 57 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que los miembros de los Comités sólo podrán ser suplidos en sus funciones por servidores públicos designados específicamente por los miembros titulares de aquellos, quienes deberán tener el rango inmediato inferior. Las decisiones deberán tomarse por mayoría de votos.

En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones mencionadas en el artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁸⁶

²⁸⁶ Artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El comité de información tendrá las funciones siguientes:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;
- II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;
- IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así

III. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades tienen que clasificar la información. La clasificación puede referirse a un expediente o a un documento.²⁸⁷

De acuerdo al artículo 28 del Reglamento de la Ley, el Instituto, a su vez, establecerá los lineamientos de los criterios para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. Los Comités podrán establecer criterios específicos cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran, siempre que se justifique y no se contravengan los lineamientos expedidos por el Instituto. Dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de internet de las dependencias y entidades y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se emitan o modifiquen.

1. Información Reservada

Sobre tales premisas resulta claro que no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general.²⁸⁸

como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

²⁸⁷ Artículo 26 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información en el momento en que: I. Se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o II. Se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente. La clasificación podrá referirse a un expediente o documento.

²⁸⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit. n(59) p 112

Se crea la figura de los "datos personales" -a los que no se tendrá acceso- ya que en este rubro se encuentra la información concerniente a una persona física, identificada o identificable. Son datos relativos a su vida familiar, domicilio, o estado de salud, entre otros.

De la misma manera, se contempla como información reservada la que compromete la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. La que pueda menoscabar la conducción de las negociaciones en las relaciones internacionales, incluida aquella información con carácter confidencial que otros Estados u organismos internacionales proporcionen al Estado Mexicano. También aquella que pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; la que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; así como la que pueda causar perjuicio en la investigación de delitos, la impartición de justicia, la recaudación de contribuciones y las operaciones de control migratorio; además, las estrategias procesales, siempre y cuando las resoluciones no sean aún definitivas.

La información clasificada como reservada lo será hasta por un periodo de doce años. Podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, o una vez que haya transcurrido el periodo de reserva.²⁶⁹

Asimismo, las entidades públicas podrán solicitar a la Comisión la ampliación del período de reserva, siempre y que subsistan las causas que dieron origen a su clasificación.

²⁶⁹ El artículo 21 de la Ley de Sinaloa señala lo que se considera como información reservada: I. La información encuadra legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley. II. La liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley. III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Por mencionar algunos ordenamientos, el Artículo 8 de la Ley de Comercio Exterior establece tres tipos de información clasificada cuyo acceso está restringido: la información confidencial, la información comercial reservada, y la información gubernamental confidencial.

Finalmente, el artículo 159 bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, precisa que la información ambiental no estará disponible cuando las autoridades consideren que la información es confidencial; se afecte la seguridad nacional; se trate de información relativa a asuntos judiciales, inspección o vigilancia pendientes de resolución; o se trate de información de terceros y éstos no estén obligados a aportarla.

A fin de agilizar trámites, la Ley Federal de Acceso obliga a los titulares de las unidades administrativas, elaborar un índice de los expedientes clasificados como reservados.²⁹⁰

2. Clasificación y desclasificación de la información:

El Archivo General de la Nación, en coordinación con el Instituto, deberán elaborar los criterios de catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos. Así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Tales criterios deben tomar en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales de la materia.

²⁹⁰ Artículo 31 del Reglamento de la Ley. Los titulares de las unidades administrativas elaborarán, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley, un Índice de los expedientes clasificados como reservados. A efecto de mantener dicho índice actualizado, la unidad administrativa lo enviará al Comité, dentro de los primeros diez días hábiles de los meses de enero y julio de cada año, según corresponda. El Comité tendrá un plazo de diez días hábiles para su aprobación; transcurrido dicho plazo sin que exista determinación alguna por parte del Comité, se entenderá aprobado.

Artículo 32 del Reglamento de la Ley. Los índices de expedientes clasificados como reservados serán información pública, sujeta a las obligaciones de disponibilidad y acceso establecidas por la Ley y este Reglamento. Estos índices deberán contener: I. El rubro temático, II. La unidad administrativa que generó, obtuvo, adquirió, transformó o conserva la información, III. La fecha de clasificación, IV. El fundamento legal, V. El plazo de reserva, y VI. Las partes de los expedientes o documentos que se reservan, en su caso.

El artículo 34 del reglamento de la Ley señala que la información clasificada como reservada podrá ser desclasificada en los siguientes supuestos:

- I. A partir del vencimiento del periodo de reserva;
- II. Cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación;
- III. Cuando así lo determine el Comité en los términos del artículo 45 de la Ley, o
- IV. Cuando así lo determine el Instituto de conformidad con los artículos 17 y 56 fracción III de la Ley.

2.1. La motivación en la clasificación y desclasificación de la información

La Ley no menciona aspectos referentes a la motivación para la desclasificación de la información. La motivación debe darse tanto al momento de dictar la reserva de la información como al momento de la ampliación del plazo. Del mismo modo, luego de vencido el plazo limite, la desclasificación debe operar de oficio a través de un órgano designado por la ley. Todas las decisiones de las Unidades de Enlace, del Archivo General de la Nación y del Instituto, serán de conocimiento público junto con la información a las que se refieren.

El artículo 21 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán establece las características que debe reunir el acuerdo de clasificación reservada,²⁹¹ lo cual me parece plausible.

²⁹¹ Artículo 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El acuerdo que clasifique información como reservada deberá tener por demostrado que: I. La información encuadra en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley; II. La liberación de la información puede amenazar el interés protegido por la Ley; y III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocerla.

2.2. Plazos

La información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años.²⁹² Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.

Los plazos de reserva de la información deben ser razonables y proporcionales de acuerdo con la importancia de la información, siempre teniendo en cuenta el bien jurídico protegido.

Desde luego que habrán problemas en la clasificación y desclasificación de la información pública, pero el funcionamiento real dependerá de que existan nuevas formas de ejercer el poder por parte de los gobernantes y los gobernados.

II. INSTRUMENTACIÓN DE LA LEY

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha creado una esperanza de confianza entre gobernante y gobernado. Si se fracasa en este esfuerzo para vigilar al Estado, se pierde la oportunidad de construir la credibilidad de las instituciones públicas y se entierra la idea de una cultura abierta.

La instrumentación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública debe ser responsabilidad compartida de los gobernantes, los medios de comunicación y los ciudadanos.

²⁹² La Ley de Sinaloa señala que la información clasificada como reservada, tendrá este carácter hasta por doce años. Esta será accesible al público, aún cuando no se hubiese cumplido el plazo anterior, si dejan de concurrir las circunstancias que motivaron su clasificación a juicio de la Comisión.

1. Desarrollo del Sistema Gubernamental

En épocas pasadas, se tuvo la idea de que la información en el gobierno es para el propio gobierno, lo cual es una visión inadmisibles. Los gobernantes no informaron a sus gobernados y agotaron su obligación con la entrega de reportes cuyo contenidos ellos mismos definían; es decir, el acceso a la información se limitó a contestar las incógnitas no del ciudadano sino de la propia estructura gubernamental.²⁹³

Sin buenos sistemas para procesar solicitudes esta Ley no podrá satisfacer las expectativas. Por lo tanto, es importante que se diseñe y establezca un sistema de administración de información eficaz, que se relaciones con la archivonomía. Como los casos de Jamaica²⁹⁴ y Sudáfrica²⁹⁵ que han transitado por regímenes autoritarios y han perdido o destruido la documentación pública, así como los indicios y datos o expedientes relacionados o entrelazados importantes. Este factor aumenta la necesidad de un sistema de archivación.

Para desarrollar mapas viables es importante saber con quién contactarse y de qué manera. La mayoría de las leyes de Acceso a la Información incluyen esos requerimientos; la ley Sudafricana, por ejemplo, requiere que el gobierno tenga una lista en todas las guías telefónicas del nombre y los detalles de contacto de los oficiales de información y de sus diputados. Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

²⁹³ ROMERO, Eduardo, "Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada, UIA- Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p. 73

²⁹⁴ Los gobiernos deben elaborar un plan de instrumentación. Un ejemplo de esto es el caso jamaíquino, que a pesar del oscurantismo del gobierno, el Ministro de Información creó una unidad de instrumentación, de la Ley de Acceso. Ver www.article19.org

²⁹⁵ Muchas leyes modernas de Acceso a la Información como la de Sudáfrica, incluyen "mapas viales" que son una especie de índice, para saber la información que se tiene, así como su ubicación. Ver www.article19.org

prevé en su artículo segundo transitorio la publicación de datos relevantes de las entidades y dependencias públicas,²⁹⁶ a más tardar, un año después de la entrada en vigor de esta Ley.

De igual manera, el artículo 9 de la Ley menciona que la información de las entidades y dependencias públicas debe estar a disposición del público en forma accesible, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

²⁹⁶ Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, entre otra, la información siguiente: I. Su estructura orgánica; II. Las facultades de cada unidad administrativa; III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; V. el domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; VII. Los servicios que ofrecen; VIII. los trámites, requisitos y formatos, en caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el presupuesto de egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Contralorías Internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el decreto del presupuesto de egresos de la Federación; XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos; XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) el monto; c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) los plazos de cumplimiento de los contratos; XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; XV. los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; XVI. en su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y XVII. cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con mas frecuencia por el público. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto que expida el Instituto.

El sistema de archivación debe contener la categorización de los expedientes que consume menos recursos y es claramente mejor para el o la solicitante, por que la revelación será automática. De hecho, el mejor modelo de instrumentación es publicar el expediente en el momento en que es creado (el derecho de saber). Conforme la concepción de "gobierno electrónico", y la aplicación de las tecnologías informáticas se fomenta el proceso de instrumentación de la Ley.

Se puede sondear el grado en que el gobierno implementa la Ley mediante la solicitud de acceso a un archivo del sistema interno. Como bien señala el relator sobre la Libertad de Expresión,²⁹⁷ se deben establecer medidas de promoción de apertura. Una propuesta es la elaboración de una guía clara y sencilla que conste en varios idiomas y que contenga información práctica para facilitar el ejercicio efectivo del acceso a la información. Asimismo, debe realizarse una guía o manual para funcionarios públicos que contenga reglas internas relacionadas con el quehacer gubernamental de calidad.

De no existir aún, se debe construir un área responsable de diseñar la estrategia de instrumentación de la ley y coordinar y supervisar los esfuerzos en este sentido de todos los órganos del Poder Ejecutivo. Por la naturaleza de las funciones que desarrollan, la creación de dicha área puede ubicarse en la Secretaría de la Función Pública.

2. La Voluntad Política y el Papel Relevante de la Sociedad Civil

La mayoría de los actos de la Administración Pública se hacen de manera secreta. Por lo tanto es importante generar voluntad política necesaria para cambiar esta situación. Además, es preciso realizar un cambio de

²⁹⁷ Organización de Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Una Ley Modelo, <http://www.cid.oas.org/Relatoria/> Informe 2001

mentalidad. La Ley jamás será una panacea contra los actos corruptos y oscuros si no existe esta actitud.

Es vital que la sociedad civil entienda que "...Una idea bien comunicada genera una reacción imparable."²⁹⁸ Los periodistas que divulgaron los casos de Pemexgate y Amigos de Fox han destapado un escándalo que afecta a dos de los partidos políticos más importantes de México. El caso Collor de Mello, en el que un presidente pierde todo su consenso gracias a la información que se va confirmando y tomando carácter de verdad, primero en los medios, luego en la calle y finalmente en el propio Congreso que le inicia juicio político. El asunto de *Watergate* que derrocó al presidente más poderoso de esa época.

Un escándalo tapa a otro y el ciudadano aislado no sabe como actuar. Por ello es importante una red que comunique entre sí a los receptores. El poder de la ciudadanía se oculta y provoca inactividad que en la sombra de la desinformación se presenta como nuestra única opción.²⁹⁹

De igual manera, es importante educar a la población para que sea una sociedad participativa. El Capítulo Tercero de la Ley de Sinaloa, titulado "De la Promoción de una Cultura de Apertura", establece que en los planes y programas de estudio de preescolar hasta profesional, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del derecho a la información pública.³⁰⁰

²⁹⁸ LOZANO Juan; MERINO, Dinari, Valeria (Compiladores), *La Hora de la Transparencia en América Latina, El Manual de Anticorrupción en la Función Pública*, Argentina, Granica-Ciedla, 1998, p. 204

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 205

³⁰⁰ Artículo 17 de la Ley de Sinaloa. La Comisión procurará que en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica que se impartan en el Estado, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de Hábeas Data en una sociedad democrática. Para tal fin, coadyuvará con las autoridades educativas competentes en la preparación de los contenidos y el diseño de los materiales didácticos de dichos planes y programas.

Roberto Grandi señala que la administración no se dirige ni a usuarios ni a clientes, sino a ciudadanos, a sujetos que poseen derechos y deberes, entre los cuales está el de contribuir a la solución de problema de interés general. Asimismo, agrega que el papel esencial de la administración consiste en movilizar los recursos públicos y privados necesarios para resolver los problemas sociales.³⁰¹

Los análisis de la relación entre el Estado y los ciudadanos poseen una larga historia en cuanto aquella pluralidad de ciudadanos que era Estado en la manera en que se constituía como colectividad en aras de un bien común. En el desarrollo de esta comunidad surge lo que se conoce como sociedad civil, cuya forma de expresión se definirá como opinión pública.³⁰²

Se ha considerado que el modelo "litigación primero" es la mejor herramienta para la instrumentación efectiva de la Ley. Este modelo consiste en litigar tantas solicitudes de información como sea posible. Sin embargo, se ha pensado que esta propuesta entorpecería la actividad del Instituto, por que no se daría abasto ante las solicitudes presentadas sólo por experimentar.

Es importante que la ciudadanía tenga un papel activo, por lo tanto es necesario que se ponga a trabajar al personal y al presupuesto que se le asignó al Instituto Federal de Acceso a la Información para que cumpla con sus fines.

³⁰¹ GRANDI, Roberto, "Derecho a la información y derechos ciudadanos en la era digital", *La ventana global: Ciberespacio, esfera pública mundial y universo mediático*, España, ed. Taurus, 2002, p.218

³⁰² *Ibidem*, p.209

3. Eficacia de la Ley

El mérito de una ley es la manera en que se haga cumplir, de lo contrario, se reduciría a un "derecho sobre el papel", que no es susceptible de tutela jurisdiccional.³⁰³ Por eso, el Instituto Federal de Acceso a la Información es una parte clave en la vigilancia de la Administración Pública. Sin embargo, también es necesario contar con fondos para respaldar la independencia y viabilidad del mecanismo de aplicación.

El tema de los derechos a pagar por la información es importante para indagar la eficacia de la Ley. Estos derechos no deben exceder de los costos reales por búsqueda, preparación, reproducción y envío de los materiales utilizados. Las cuotas respectivas estarán comprendidas en la Ley Federal de Derechos. El Estado tiene que esforzarse para reducir los costos de la entrega de la información, de lo contrario, la instrumentación de la Ley se verá reducida, en virtud del alto precio que costará vigilar las acciones gubernamentales.

El artículo 28 de la Ley de Sinaloa³⁰⁴ establece que el examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. Sin embargo, si la información pública no está disponible en la oficina donde se formuló la consulta, la entidad pública podrá realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación.

³⁰³ GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, ed. Fontamara-UNAM, 2001, p.220

³⁰⁴ Artículo 28 de la Ley de Sinaloa. El examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. No obstante, la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta, habilitará a la entidad pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la Ley respectiva. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de: I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información. II. El costo de envío. Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información.

En cada dependencia habrá una unidad de enlace dedicada a proporcionar la información pública. El Comité de Información se integrará por un servidor público, el responsable de la unidad de enlace y el encargado del órgano de control de cada dependencia. Las funciones principales del comité son coordinar y supervisar las acciones del acceso a la información, confirmar, modificar o revocar decisiones de clasificación de la información hecha por los titulares de cada órgano y establecer y supervisar la aplicación de criterios para la clasificación y conservación de los documentos administrativos.

Es necesario tomar en cuenta las sanciones establecidas en la Ley. De lo contrario, la ciudadanía perderá credibilidad en las acciones del Instituto por falta de coacción de los servidores públicos que observen una conducta contraria al derecho de los ciudadanos a saber en qué y cómo se invierten los recursos públicos. Con ello se busca inhibir y disuadir potencialmente la cultura de la secrecía de los sujetos obligados por la ley a informar de sus actividades.

4. Obstáculos de la Ley

Un problema que obstruye el desarrollo del derecho a la información, tiene que ver con la concepción de que la apertura de la información pública genera desconfianza en las autoridades. Es un círculo vicioso porque la sociedad desconfía porque la autoridad oculta y así hasta el infinito.³⁰⁵

La dificultad de legislar el acceso a la información tiene, generalmente, dos orígenes relacionados con el grado de desarrollo del sistema político. En primer lugar, está el obstáculo de la estructura vertical de la administración

³⁰⁵ JUNCO De la Vega, Alejandro, "Acceso a la información y periodismo" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA- Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p.53

pública. Es común que la opinión pública destape actos de corrupción al interior de los estados. En segundo lugar, está el problema de la pasividad de los ciudadanos en los países de regímenes autoritarios, traducida en desconfianza en las instituciones públicas.

La transparencia es uno de los problemas más difíciles que tienen algunos gobiernos.³⁰⁶ Por lo tanto, es importante la instrumentación eficiente del acceso a la información pública, porque confluyen factores de tipo político, administrativo, cultural y económico.

La democracia debe servir para que el ciudadano vigile las acciones de su gobierno. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información, es entonces, no una panacea, pero sí constituye el primer paso hacia una sociedad consciente de su ciudadanía activa.

Una dificultad que plantea este derecho es la determinación de cuál es la información a la que es posible acceder y cuales son las posibilidades de obligar a la administración a producir información que no tenga en su poder. Victor Abramovich y Christian Courtis resuelven ese problema mediante la clasificación del acceso a la información.³⁰⁷

1. Acceso al dato procesado: En forma estadística o en forma de indicador o en cualquiera otra. En este caso, la administración provee a un particular la información que ella misma procesó y que empleaba con fines internos.

2. Acceso al dato bruto: Es el dato registrado por la administración pero aún no procesado. Una buena justificación del derecho de acceder al dato bruto es la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de

³⁰⁶ Por ejemplo, en Estados Unidos, ya existía el Acta para la Libertad de Información que permitía el acceso de los ciudadanos a la información pública pero esta realmente no fue utilizada por los ciudadanos sino hasta que estalló el caso *Watergate* en los setentas. Esperemos que los mexicanos ejerzamos el derecho de acceso a la información pública.

³⁰⁷ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian, op. cit. n (107) p.242

modo de ajustarse siempre a las necesidades de los requirentes, de manera que el acceso al dato bruto permite a los particulares procesar estos datos, descargando a Estado de esta tarea. Por esta vía se reemplaza, entonces, la exigencia de producción o procesamiento de información no obligatoria por parte del Estado.

3. Información sobre el circuito de circulación de los datos dentro de la información:

Tiene que ver con la repartición de la información. La Ley de Acceso a la Información estadounidense, prevé un organismo receptor de los pedidos de datos.

4. Derecho de exigir la producción de información al Estado.

El Estado tiene la obligación especial de producción de la información.

5. Alicientes de la Ley

Es importante resumir que la generación de información implica inversión de recursos monetarios, técnicos y humanos para modernizar a la administración pública, generar archivos y promover una cultura de la transparencia. Con mejores mecanismos para procesar información los costos de éstos se reducen. La transparencia que deriva del acceso a la información contribuye a la modernización de la administración pública y ello impacta en la posibilidad de una mejor planificación y toma de decisiones del gobierno. Además, se promueve la inversión extranjera.

CONCLUSIONES

1. El derecho a la información permite que el ciudadano verifique si los gobernantes cumplen con sus promesas electorales. De esta manera, ratifica el voto a esa propuesta política si es que encontró congruencia y conformidad con las acciones gubernamentales, o bien, vota por otra propuesta política si el desempeño gubernamental no fue el esperado.
2. La esencia del derecho a la información es que la información que se genera con nuestros impuestos es susceptible de ser conocida por cualquier ciudadano.
3. Los medios de comunicación informativos no cubren informativamente la mayor parte de lo que el gobierno lleva a cabo. El acceso a archivos públicos permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos locales en que estén interesados y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aun o especialmente cuando no haya cobertura de los medios.
4. El gobierno es uno de los beneficiarios de las leyes de acceso a la información. Las actividades, programas y servicios de los departamentos gubernamentales en los niveles estatal, local y federal, muchas veces se relacionan entre sí. La apertura daría a las distintas dependencias la posibilidad estar en contacto y de tener conocimiento de programas compatibles e incompatibles.
5. Los medios de comunicación deben producir información, cultura, educación y entretenimiento que contribuya a la formación de una cultura cívica; supervisar y vigilar la gestión y organización del poder público; servir al interés público de los ciudadanos; difundir dicha información y convertirla en contenido de interés para la audiencia.

6. El derecho a la información mejora los niveles de conciencia de los individuos sobre el papel trascendente que desempeñan en los problemas de la vida pública. De igual manera, incrementa la confianza y credibilidad ciudadana en las instituciones gubernamentales.

7. La información se transforma y se concibe como un instrumento de evaluación y vigilancia de la actividad pública. Las democracias actuales requieren de ciudadanos que participen y se interesen por los asuntos públicos.

8. La información debe ser recogida en una pluralidad de fuentes o medios de comunicación que permitan una amplia selección de las noticias.

9. La información es también un potente instrumento de democratización y de verdadera promoción humana y social.

10. Sin una información completa y fidedigna, la sociedad no tiene las verdaderas posibilidades para evaluar los asuntos de la vida pública. Por lo tanto, la función de la información es dotar de materiales a la sociedad para la discusión de los asuntos de interés general.

11. La sociedad civil activa tiene gran relevancia en el desarrollo de esta nueva cultura civil. La interacción entre particulares permite el intercambio de ideas, dejando como resultado una opinión crítica y objetiva de las acciones gubernamentales.

12. Las personas deben tener el hábito de acudir a los tribunales cuando sus derechos son violados. De igual manera, la sociedad misma debe apoyarlos en la medida de lo posible para que esa cultura de la legalidad crezca.

13. En un régimen de libre acceso a la información los beneficios para los gobernados y gobernantes son mayores que si éste no existiera. Cabe señalar que con ello el régimen democrático se consolida y la sociedad se vuelve activa.

14. El simple hecho de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no es suficiente porque ésta necesita ser aplicada. La sociedad civil debe ser participativa y comprometida. Es necesario promover el valor de la Ley para generar solicitudes de información que terminarán con la opacidad de los actos gubernamentales y que darán eficacia a esta nueva ley.

15. Los funcionarios públicos están obligados a rendir cuentas por el uso, control y revelación de la información. En consecuencia, los ciudadanos tendrán herramientas necesarias para realizar sus decisiones y controlar sus vidas.

16. En la legislación mexicana existen grandes archivos como lo son el Archivo General de la Nación, el Archivo de Notarías y el Archivo del Poder Judicial de la Federación. Es importante que se legisle en materia de archivonomía para permitir la integración de archivos públicos, cuya finalidad es la conservación y consulta de los documentos públicos.

17. El Estado está obligado a informar a los individuos sobre el catálogo de derechos y cómo hacerlos valer. La educación y formación de una nueva cultura civil ofrecerá al individuo, todos los elementos necesarios para desarrollarse plenamente en un ámbito de seguridad jurídica.

18. El derecho a la información constituye un vínculo valioso entre la sociedad civil y el Estado, mediante la doble actuación del Estado, activa y

pasiva. La primera dedicada a desarrollar acciones positivas y la segunda, respetando el mandato de abstención.

19. La Suprema Corte de Justicia debe trabajar más arduamente a fin de establecer precedentes judiciales sobre el derecho a la información. Los casos más relevantes deben llegar a esta máxima instancia. Los tribunales, pueden y deben desempeñar un papel importante para desarrollar y defender a los derechos fundamentales

20. El derecho a la información eficaz necesita de la participación de medios de comunicación, así como de informadores profesionales. El régimen jurídico de la materia es raquítico o inexistente, por lo tanto, los comunicadores desempeñan un papel importantísimo en la instrumentación del derecho a la información.

21. De igual manera, un derecho a la información eficaz requiere el uso del secreto profesional del periodista. El bien jurídico que protege es el derecho a saber del público. Cabe mencionar que el secreto profesional no es privilegiar a los comunicadores para satisfacer sus intereses particulares, sino tutelar la información de interés general.

22. Asimismo, un derecho a la información eficaz necesita la adopción del derecho de respuesta, réplica o rectificación. El derecho de réplica representa un instrumento con que cuenta el ciudadano para acceder a los medios de comunicación y conocer diversos sus puntos de vista sobre hechos que le incumben.

23. La calidad informativa mejora cuando la responsabilidad y profesionalismo periodístico es mayor. Esta es una realidad y compromiso compartido entre ciudadanos, comunicadores y debe ser un Estado, que no se debe menospreciar.

24. El libre acceso a la información pública favorece la desconcentración del poder en manos de organismos privados, mejora la igualdad de oportunidades, reduce la discrecionalidad administrativa y política y crea una cultura de transparencia de actos gubernamentales y una atmósfera de confianza en la administración pública.

25. La ley debe precisar, más aún, las razones y condiciones en que ciertos documentos son clasificados total o parcialmente como confidenciales o reservados. Así como el procedimiento para determinar la clasificación de tales documentos. Bien apunta la ley que el carácter reservado sólo puede ser mantenido por un lapso determinado.

26. De igual manera, es necesario que la administración pública establezca mecanismos que faciliten el acceso a los documentos, de tal manera que el público conozca la existencia de la publicación de los actos gubernamentales.

27. El procedimiento de acceso a la información, incluso el recurso de revisión que se promueve ante el Instituto de Acceso a la Información Pública; ese y los demás medios de impugnación que existen deben ser sencillos, expeditos y breves para que los individuos accedan a los documentos administrativos de manera satisfactoria.

28. La importancia de las leyes de acceso consiste en que son pasos hacia la consolidación democrática. La democracia sirve para que los ciudadanos examinen las acciones de su gobierno y las limiten mediante su participación en las decisiones políticas. El acceso a la información es requisito indispensable para que se genere el equilibrio entre la autoridad y el ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- ALONSO De Antonio, Ángel Luis, *El derecho a la inviolabilidad domiciliaria en la Constitución Española de 1978*, Madrid, ed. Colex, 1993.
- AZNAR, Hugo, *Comunicación Responsable, Deontología y Autorregulación de los Medios*, Barcelona, ed. Ariel, 1999.
- AZURMEDI Adarraga, Ana, *El derecho a la propia imagen, su identidad y aproximación al derecho a la información*, España, ed. Civitas, 1997.
- BOBBIO, Norberto, *L'età dei diritti*, Torino, ed. Einaudi, 1990.
- BOHMANN, Karin, *Medios de Comunicación y Sistemas Informativos*, México, Alianza Editorial, 2001.
- CARPIZO, Jorge, "Constitución e información", en Villanueva Ernesto (coordinador), *Hacia un Nuevo derecho de la información*, México, Fundación Konrad Adenauer y UIA, 2000.
- _____: VILLANUEVA, Ernesto, "El derecho a la información", en VALADÉS Diego y GUTIÉRREZ Rodrigo (Coordinadores), *Derechos humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001.
- CARBONELL, Miguel, CARPIZO Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, IJ-UNAM, segunda edición, 2003.

- _____, *La Constitución en serio, Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales*, México, ed. Porrúa, 2001.
- _____, *La Constitución pendiente*, México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002
- _____, *Transición a la democracia y medios de comunicación, un punto de vista constitucional*, Aguascalientes, 2002.
- _____, MOGUEL, Sandra y PÉREZ Portilla, Karla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, ed. Porrúa-CNDH, 2002.
- _____, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, México, ed. Porrúa, Tercera Edición, 2000..
- CONCEPCIÓN Rodríguez, José Luis, *Honor, intimidad e imagen, un análisis jurisprudencial de la LL.O.1/1982*, Barcelona, ed. Bosch, 1996.
- DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1992
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Madrid, Planeta, 1993
- ESCOBAR, De la Serna, Luis, *Derecho a la información*, Madrid, Dykinson, Segunda Edición, 2001.
- FAYOS, Gardó, Antonio, *Derecho a la intimidad y medios de comunicación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, La ley del más débil*, Madrid, ed. Trotta, 2000.

_____, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, ed. Trotta, 2001.

FERNÁNDEZ Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, ed. Marcial Pons, 1997.

GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, ed. Fontamara-UNAM, 2001.

ISLAS, Jorge, "El derecho de réplica y la vida privada", en Alfonso Jiménez Armando (coordinador), *Responsabilidad social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión*, México, ed. IIJ, 2002

KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, Segunda Edición, UNAM, 1980.

LÓPEZ, AYLLÓN Sergio, *El derecho a la información*, ed. Porrúa, México, 1984.

_____, "El derecho a la información como derecho fundamental", en CARPIZO Jorge y MIGUEL CARBONELL, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, IIJ, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm.37, 2000.

_____, "Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria", en Carbonell Miguel, *Derechos fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm.96, 2002.

MEJÁN, Luis Manuel, *Derecho a la intimidad y la informática*, México, ed. Porrúa, 1994.

MENDEL, Toby, "Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente", *Derecho comparado de la información*, México, Número 1, UIA-UO-IIJ, Enero-junio, 2003

MÉXICO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El derecho a la información*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie debates pleno, 2000.

NOVOA, Monreal; E., *Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos*, México, ed. Siglo XXI, 1979.

POMED Sánchez, Luis Alberto, *El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a los Archivos y Registros*,

PRIETO Sanchis, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, ed. Debate, 1990.

QUEZADA, Blanca Paola (coordinadora), *Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*, México, UIA-UO, 2002

ROMERO Coloma, Aurelia María, *Derecho a la información y libertad de expresión, especial consideración al proceso penal*, Barcelona, ed. Bosch, 1984.

SÁNCHEZ Ferriz, R., *El derecho a la información*, Facultad de Derecho, Valencia, 1974.

STRENTZ, Herb, "Bases para la apertura", *Derecho comparado de la información*, México, Número 1, UIA-UO-IIJ, Enero-junio, 2003

VALADÉS, Diego, "Consideraciones sobre el derecho a la información", en Jiménez Armando Alfonso (coordinador), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, México, 2000.

VILALTA A. Esther y MÉNDEZ, Rosa M., *Acción de protección civil del derecho al honor*, Barcelona, ed. Bosch, 1999.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, México, UIA, 1998.

_____; LUNA Pla, Issa (coordinadores), *Nuevas Perspectivas del Derecho de la Información*, México, UIA-UO, 2002

_____, *Derecho mexicano de la información, Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Oxford, 2000.

VILLAVERDE Menéndez, Ignacio, *Estado democrático e información, El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*, Oviedo, Principado de Asturias, 1994.

HEMEROGRAFÍA

- ABEYRATNE, Ruwantissa, "The exchange of airline passenger information, issues of privacy", in *Communications Law*, Tolley's professional journal, Volume 6, Number 5, 2001.
- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian, "El acceso a la información como derecho", en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Cátedra de Derecho a la Información, S.XXI, No.1, Argentina, 2000
- CARRILLO, Marc, "El derecho a la información y veracidad informativa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucional, Año 8, No.23, Mayo-Agosto, Madrid, 1988.
- DESANTE-GUANter, José, María, "De la libertad de expresión al derecho a la información", en *Persona y Derecho*, No.24, España, 1991.
- GARCÍA Moreno, Víctor Carlos, "Comentario a la ponencia de Luis Díaz Müller" *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T.XXX, Enero-abril, No.115, UNAM, México,1980.
- GRANDI, Roberto, "Derecho a la información y derechos ciudadanos en la era digital", *La ventana global: Ciberespacio, esfera pública mundial y universo mediático*, Taurus, España, 2002.
- HERRERA Bravo, Rodolfo, "La protección de datos personales como una garantía básica de los derechos fundamentales", en *Revista de derecho público de la Agrupación de Abogados de la Contraloría General*, Año 2, N° 5, mayo/agosto, Chile, 2001..

LAPORTA, Francisco J. "El derecho a informar y sus enemigos", *Claves de razón práctica*, Madrid, mayo de 1997.

NOGUEIRA Alcalá, Humberto, "El derecho de declaración, aclaración o de rectificación en el ordenamiento jurídico nacional", *Ius et Praxis*, Año 7. No. 2, Facultad de ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de Talca, Chile, 2001.

OSORIO, Meléndez, Hugo, "Medios de Comunicación y Conflicto Social", en *Contribuciones*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Año IX, No.2 (74), abril-junio, Argentina, 2002.

FISS, M. Owen, "Segunda Conferencia", *Revista Mexicana de Derecho Público*, ITAM-FONTAMARA, 2 de octubre, México, 2001.

PÉREZ Luño, Antonio, "La intimidad en la sociedad informatizada" en *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, ed. Tecnos, Segunda Edición, 1986.

RODRÍGUEZ Bereijo Álvaro, "La libertad de información en la jurisprudencia constitucional", *Claves de razón práctica*, Madrid, mayo 1997, No.72.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, PORRÚA-UNAM, Tomos V, VI y IX México, 2002.

OCEANO, *Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos*, ed. Océano, México, 1990.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Código Penal Federal

The Driver's Privacy Protection Act of 1994

The Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Imprenta

Constitución Española de 1978

Constitución Política de Paraguay

Constitución Política de Perú

Constitución Política de Francia

Constitución Política de Italia

Constitución Política de Colombia

Ley Fundamental de Bonn

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

TRATADOS INTERNACIONALES

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano

Declaración Americana de Derechos del Hombre

Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales:

Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención". Opinión Consultiva Número 14 del año 1994.

OTROS DOCUMENTOS

Informe UNESCO, 19 C/93, 16 de agosto de 1976

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000, *Informe de la Relatoría para la libertad de expresión*, Volumen III, OEA/Ser. LV/II.111, 16 de abril de 2001.

Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, vol. III, *Informe de la relatoría para la libertad de expresión*, Washington, OEA, 2000.

"Exposición de motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución", *Reforma Política*, México, FCE, tomo III, 1978, p.12

Observación General Núm. 11, Comité de Derechos Humanos, Artículo 20, 19°. Período de sesiones, 1983.

Plan Básico de Gobierno 1976-1982, del 25 de agosto de 1975, Pp.11-14

Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1994, Washington, D.C., 1995.

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.rae.com>

<http://www.cid.oas.org/Relatoria/> Informe 2001

http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/conf_hsz.htm

<http://www.article19.org>

<http://www.cabinet-office.gov.uk/publicationscheme/part2.asp>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://cimtramx.tripod.com/transparencia.index.html>

<http://www.rsf.org>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.portal-pfc.org>

<http://supct.law.cornell.edu/supct/search/search.html>

http://www.cels.org.ar/Site_cels/index.html

<http://www.milenio.com>

<http://www.reforma.com>

<http://www.jornada.unam.mx>