



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ASPECTOS INCONSTITUCIONALES DE LA
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ERÉNDIRA ALEJANDRA LÓPEZ CASTRO

ASESORA: MTRA. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS

MAYO DE 2004



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.





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**ASPECTOS INCONSTITUCIONALES DE LA
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

ERÉNDIRA ALEJANDRA LÓPEZ CASTRO

ASESORA: MTRA. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS

MAYO DE 2004

Agradezco y dedico este trabajo

a mi madre, Elvira Castro Pineda, por su amor que ha inspirado mi ser,
y obviamente, a mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, de la que
estaré por siempre orgullosa, por compartirme un poco de su grandeza.

Agradezco también a la Mtra. María Eugenia Peredo García Villalobos,
por su invaluable ayuda para realizar este trabajo.

Índice

	Páginas
Introducción	1
Capítulo 1. Las garantías individuales	3
1.1. El concepto	3
1.2. La clasificación	8
1.3. El derecho de petición	11
1.4. El derecho de asociación	15
1.5. Las prerrogativas o derechos políticos	19
Capítulo 2. Las nociones generales del derecho a la información	27
2.1. El concepto	27
2.2. Los antecedentes	36
2.3. El criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	41
2.4. La regulación del derecho a la información	46
Capítulo 3. El derecho a la información pública federal	56
3.1. El objeto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	56
3.2. La clasificación de la información del Gobierno Federal	63
3.3. El procedimiento de acceso a la información pública federal	70
3.4. Los medios de defensa, sanciones y responsabilidades de servidores públicos	77
Capítulo 4. Aspectos inconstitucionales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	82
4.1. La violación al artículo 8° constitucional	82
4.2. La violación al artículo 9° constitucional	86
4.3. La violación al artículo 33 constitucional	88

4.4. Propuesta de solución	91
Conclusiones	93
Bibliografía	96
Legislación	98
Fuentes electrónicas	99

Introducción

En México, el derecho a la información constituye una asignatura poco conocida y aun pendiente de reglamentación y ejercicio; asimismo, son pocos los juristas que se han dado a la tarea de investigar los aspectos legales de la información y de los medios de comunicación, y la mayoría de los referentes bibliográficos que existen –que en realidad son muy pocos– son de carácter sociológico o político.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, tiene como objetivos, entre otros, transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; así como favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los servidores públicos; objetivos que evidentemente son de naturaleza política.

En términos de la referida ley, cualquier persona o su representante podrá solicitar información pública a cada Dependencia o Entidad, mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, sin que sea necesario motivar o justificar su utilización, o demostrar interés alguno. Así, cualquier persona –física o moral, mexicana o extranjera, o de naturaleza pública o privada– tendrá derecho a solicitar información pública sin necesidad de motivar o justificar su utilización, o de demostrar interés alguno, y podrá utilizar esta información para fines privados, sociales, educativos, culturales, informativos, lucrativos, políticos o religiosos, según su interés convenga.

Este estudio pretende demostrar que, conforme con los artículos 1º, 4º fracción I y 40 de la citada ley, el derecho a la información pública federal no es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, ya que cualquier persona podrá hacer uso de este derecho y conocer la información pública federal –incluyendo la de naturaleza política–, sin que motive o justifique su utilización, o acredite interés o personalidad alguna, y podrá utilizar dicha información para cualquier fin, según su interés convenga; lo que constituye una

violación a los artículos 8º, 9º y 33 de nuestra Carta Magna, que disponen que únicamente los ciudadanos mexicanos tienen derechos políticos.

A fin de cumplir con dicho objetivo, este trabajo se dividió en cuatro capítulos; en el primero, se elabora un estudio general de las garantías individuales, y se analiza particularmente las garantías que consagran los derechos de petición y de asociación, así como las prerrogativas o derechos políticos de los ciudadanos de la República, para distinguirlos de aquellos que corresponden a los individuos en general. En el segundo capítulo se exponen las nociones generales del derecho a la información –concepto, antecedentes y regulación–, así como el respectivo criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su parte, el capítulo tercero se ocupa especialmente del estudio del derecho a la información pública federal, y examina el objeto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la clasificación de la información del Estado, el procedimiento de acceso a la información pública y, los medios de defensa, sanciones y responsabilidades de servidores públicos en la materia. Finalmente, en el capítulo cuarto se analiza la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 4º fracción I y 40 de la ley en comento, consistente en que cualquier persona pueda solicitar información pública federal, y se destacan los posibles beneficios y desventajas de un derecho casi absoluto a esta información; así, al final de este capítulo se realiza la propuesta de solución a dicha problemática.

Espero que este estudio contribuya a aumentar el interés sobre el tema entre la comunidad de nuestra casa de estudios, para impulsar la creación de más foros y seminarios en esta materia y, quizá hasta alguna preespecialización en el plan de estudios de la licenciatura o una especialización en derecho a la información –lamentablemente los pocos que existen, en su mayoría, son organizados por universidades e instituciones privadas–, lo que sin duda ayudaría a que cada día más personas y ciudadanos, en su caso, conozcan, ejerzan y defiendan su derecho a la información, consagrado como una garantía individual en el artículo 6º de la Constitución Federal.

Capítulo 1

Las garantías individuales

1.1. El concepto

El Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política se intitula *De las garantías individuales*, y en su artículo 1º, primer párrafo, establece lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

(...)

La palabra garantía proviene del término anglosajón *warranty* o *warrantie*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar *-to warrant-*; así, garantía equivale a aseguramiento, afianzamiento, protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo¹. En estos términos, la palabra garantía puede tener diversos significados, sin embargo, para comprender el sentido de lo que hoy día se conoce como garantías individuales, es importante hacer una breve referencia a sus antecedentes históricos.

La regulación de las garantías individuales comenzó a partir del Siglo XIII, con la Carta Magna Inglesa de 1215, el Fuero Viejo de Castilla de 1345 y una ley de derechos individuales dictada en Inglaterra en 1689, que contenían una serie de limitaciones al poder público y trataban de asegurar un mínimo de derechos a los gobernados².

¹ Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Porrúa, México, 1989. Pág. 161.

² Ver Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Porrúa. México, 1990. Págs. 141 a 150.

Sin embargo, fue hasta 1776 cuando, resultado del movimiento independentista de las Colonias norteamericanas, la Constitución de Virginia anunció estas garantías como declaración de derechos del hombre, lo que sirvió de precedente a las Constituciones de otras Colonias.

Posteriormente, en Francia, al triunfo de la Revolución de 1789 que acabó con el absolutismo, apareció la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, inspirada en cierta manera en las Constituciones norteamericanas y, aunque no es el primer documento en la historia en regularlas, sí es el primero en conocerse mundialmente y que se estableció por primera vez en la Constitución de un Estado. Después surgió la Declaración Francesa de 1793 que es mucho más explícita y generosa que su antecesora.

En México, los primeros antecedentes se encuentran en el proyecto de Constitución redactado por Rayón en 1810, durante el movimiento de independencia encabezado por Miguel Hidalgo, que contiene dispersos algunos derechos del hombre, como la abolición de la esclavitud, la libertad de imprenta, la supresión del tormento y la institución de la ley inglesa del *habeas corpus*. La Constitución de Apatzingán de 1814, en su Capítulo V, intitulado *De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*, incluyó toda una enumeración de derechos individuales. En la Constitución de 1824 no se estableció una declaración o capítulo especial de los derechos del hombre, pero sí se encuentran varios principios al respecto. Por su parte, la Constitución de 1836 sí enumera en forma particular algunas garantías individuales en su artículo segundo, denominándolas como derechos del mexicano. Al respecto, el Acta de Reformas de 1847, que reformó a la Constitución de 1824, estableció en su artículo quinto que la enumeración de los derechos del hombre se haría en una ley ordinaria. La Constitución de 1857 es la primera que contiene un capítulo especial denominado *los derechos del hombre*. Por último, en el Título Primero del Código Constitucional vigente también se encuentra todo un Capítulo exclusivo llamado *De las garantías individuales*, integrado de veintinueve artículos.

El concepto y contenido de las garantías individuales ha evolucionado a través del tiempo, originalmente se establecieron para asegurar un mínimo de derechos o protecciones al ser humano contra el poder absoluto o tirano de los gobernantes; más

tarde, se ampliaron también a las personas morales y, a partir de la Constitución Mexicana de 1917, a las llamadas personas sociales. Los derechos que otorgan dichas garantías se han ido adaptando de acuerdo con el tiempo y el lugar, por ejemplo –como acertadamente apunta Jorge Carpizo³–, un hombre del siglo XIX no tenía la imperiosa necesidad de que se le asegurara un ambiente ecológicamente sano en el cual habitar, como sí le es indispensable al hombre del siglo XX –y más aún, del siglo XXI–.

Entre las diversas definiciones de garantías individuales que existen, no ha podido establecerse un criterio unánime; sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en considerarlas como seguridades o protecciones de los gobernados frente a los actos de autoridad, dentro de un estado de derecho; pero difieren en cuanto a los alcances que implican tales garantías. Así, hay quienes las consideran como sinónimo de derechos humanos, garantías del gobernado, garantías constitucionales, derechos públicos subjetivos o libertades públicas.

Al respecto, Jorge Carpizo⁴ afirma que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas, es decir, las garantías son medidas de los derechos humanos.

Por su parte, Kelsen alude a las garantías de la Constitución y las identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la Ley Fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para garantizar que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido. Al respecto, Fix Zamudio sostiene que sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales. Por otro lado, Alfonso Noriega identifica a las garantías individuales con los llamados derechos del hombre y sostiene que estas garantías son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social⁵.

³ Carpizo, Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales*. UNAM, Porrúa. México, 2000. Pág. 237.

⁴ Carpizo, Jorge. *Obra citada*, nota 2. Pág. 154.

⁵ Autores citados por Burgoa, Ignacio. *Obra citada*, nota 1. Pág. 163.

Sobre el particular, Ignacio Burgoa⁶ opina que la garantía es el elemento que garantiza, mientras que la materia garantizada es el derecho humano, es decir, que los derechos del hombre constituyen el contenido parcial de las garantías individuales; las que se traducen en una relación jurídica existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, que desempeñan su actividad en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

Este autor comenta que el término correcto de las garantías individuales, es el de garantías del gobernado, en virtud que no se consignan únicamente para el hombre o persona física, sino que se extienden a todo ente jurídico, distinto del ser humano en cuanto tal, que se encuentra en la situación de gobernado. Así, dentro de la calidad de gobernado se encuentran: las personas físicas o individuos; las personas morales, sean de derecho privado –sociedades y asociaciones– o de derecho público –dependencias, entidades y órganos gubernamentales– y las entidades de derecho social –sindicatos obreros y patronales y comunidades agrarias–, puesto que todos ellos son susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad. Asimismo, afirma que no debe confundirse la garantía individual o garantía del gobernado con el derecho subjetivo público que genera dicha garantía, que consiste en la potestad o derecho del gobernado de reclamar o exigir al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre y, genera para el Estado la obligación de respetar el contenido de la garantía individual, es decir, las prerrogativas fundamentales del ser humano.

Por otro lado, cabe apuntar que todas las garantías individuales tienen la misma jerarquía, es decir, ninguna es de mayor o menor importancia que otra y no puede existir contradicción entre ellas, porque todas existen y deben coexistir, reforzar y fortalecer la protección de los derechos de los gobernados. Tales garantías gozan del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Carta Federal, ya que por estar consagradas en la Constitución, prevalecen sobre cualquier norma o ley secundaria que se contra ponga y deben ser observadas preferentemente a cualquier disposición ordinaria y cualquier tratado internacional.

⁶ Burgoa, Ignacio. *Obra citada*, nota 1. Pág. 165.

Estos derechos fundamentales también están investidos del principio de rigidez constitucional, porque no pueden ser modificadas o reformadas por el Poder Legislativo ordinario, sino por un poder extraordinario integrado en los términos de artículo 135 de la Ley Fundamental, que incluye a las Legislaturas de los Estados.

En relación con la protección de los derechos del gobernado, el artículo 103 de la Constitución prevé en su fracción I que el juicio de amparo procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. El juicio de amparo basado en la violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución, hace que se haga procedente a casi todas las disposiciones constitucionales y legales del orden jurídico mexicano, porque en él se examinan la legalidad de las leyes y los actos de autoridad.

En el ámbito internacional existen diversos tratados y acuerdos concernientes a la protección de los derechos humanos o garantías individuales, a los que México se ha adherido y ratificado, mismos que, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, forman parte del orden jurídico interno y deben hacerse valer y ser aplicados en los tribunales. Entre ellos se encuentran principalmente los siguientes⁷:

1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana, en Colombia, el 2 de mayo de 1948.
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en la Resolución 217A (III) de la Asamblea General de la ONU, el 10 de diciembre de 1948
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York, Estados Unidos en 1966.
4. Convención Americana sobre Derechos Humanos, proclamada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, conocida como Pacto de San José.

⁷ El texto íntegro de estos tratados se encuentra en la página *web* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos www.cndh.org.mx.

En conclusión, y de acuerdo con las diversas opiniones apuntadas, se puede definir a las garantías individuales como las seguridades o protecciones establecidas en la Constitución para garantizar o asegurar un mínimo de derechos a favor de los gobernados frente a la actividad de las autoridades, necesario para el funcionamiento de un verdadero estado de derecho.

1.2. La clasificación

En el Capítulo respectivo de la Constitución se establecen las garantías individuales sin orden o clasificación alguna, incluso, en un mismo artículo pueden encontrarse temas o garantías diferentes –como el artículo 4º, que regula, entre otra, la igualdad entre el varón y la mujer, así como el derecho a la protección de la salud–; por otro lado, un mismo tema puede estar disperso en varios artículos, aun fuera del capítulo de las garantías individuales –como las garantías relativas a la libertad del trabajo que se establecen en los artículos 5º y 123–.

Así, es posible aceptar que las garantías individuales no sólo se encuentran en el capítulo respectivo, sino que están incluidas también en otros artículos de la Constitución que establecen una explicación o ampliación de las normas que expresamente las prevén, como las seguridades relativas a la libertad de trabajo establecidas en el artículo 123, o bien, la relativa a la libertad de culto, prevista en el artículo 130.

La mayoría de los constitucionalistas clasifican las garantías individuales de acuerdo con su contenido o naturaleza del derecho que otorgan a los gobernados, así, consideran que las garantías pueden ser de libertad, de igualdad, de seguridad jurídica y de propiedad. Igualmente, se clasifican según la naturaleza de las obligaciones a cargo del Estado, y atendiendo a esto, las garantías pueden ser materiales y formales. Asimismo, según la clase de gobernados a los que corresponden, las garantías individuales pueden ser de la persona física o individuo, de la persona cívica o ciudadano, de la persona moral o de la persona social.

Sobre este tema, Juventino V. Castro⁸ realiza la siguiente clasificación de las garantías individuales: garantías de libertad, que se refieren a la libertad personal, a la libertad de acción, a la libertad ideológica, la libertad económica y a las libertades políticas; garantías de orden jurídico, que comprenden una serie de garantías de igualdad, de competencia, de justicia y de propiedad y, garantías de procedimientos, que se refieren a la irretroactividad, la legalidad, la exacta aplicación de la ley y a las garantías dentro de los procedimientos judiciales.

Héctor Fix Zamudio⁹ sostiene que existen dos especies de garantías: las fundamentales y las de la Constitución. Las garantías fundamentales son las establecidas por los primeros veintiocho artículos de la Carta Fundamental, las cuales pueden ser individuales, sociales e institucionales, estas últimas llamadas así porque regulan determinadas instituciones –como la garantía de justicia establecida por los artículos 14 y 16–. Las garantías de la Constitución son los procesos establecidos por los artículos 103 y 107 –que se refieren al Juicio de Amparo–, el artículo 105 –relativo a los conflictos entre los Estados y la Federación, o los Estados entre sí– y, el artículo 111 –correspondiente al proceso de responsabilidad de funcionarios–; las que son normas estrictamente procesales, de carácter represivo y reparador.

Jorge Carpizo¹⁰, por su parte, clasifica a las garantías individuales en garantías de igualdad, garantías de libertad –que a su vez se dividen en: libertades de la persona humana, que pueden ser en el aspecto físico y en el aspecto espiritual; libertades de la persona cívica y, libertades de la persona social– y, garantías de seguridad jurídica.

Este autor considera que la declaración de garantías individuales de la Constitución vigente abarca más de ochenta, por lo que realiza una clasificación más detallada, llegando incluso a ubicar una misma garantía en dos o más grupos de clasificación –como el artículo 4º, que lo clasifica como una garantía de igualdad, en cuanto a que otorga igualdad de derechos sin distinción de sexos y, como una garantía de libertad, porque concede libertad a la persona humana para la planeación familiar–; asimismo, opina que algunas garantías contienen varias obligaciones –como el artículo 5º, ubicado dentro de las

⁸ Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Porrúa. México, 1998. Págs. 31 y 32.

⁹ Citado por Burgoa, Ignacio. *Obra citada*, nota 1. Pág. 163.

¹⁰ Carpizo, Jorge. *Obra citada*, nota 2. Págs. 447 y 448.

garantías de libertades físicas de la persona humana, que refiere la libertad de trabajo; que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial y, la nulidad de los pactos contra la dignidad humana.

Ignacio Burgoa¹¹ clasifica a las garantías individuales desde dos puntos de vista: atendiendo a la naturaleza formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual y tomando en consideración el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que se forman en beneficio del gobernado en dicha relación. De acuerdo con la naturaleza formal de la obligación del Estado que implica la garantía individual, las garantías individuales pueden ser materiales, cuando el Estado asume obligaciones negativas, es decir, de no hacer o de abstención y, formales, cuando implican obligaciones positivas para el Estado, o sea, de hacer o realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado. Por otra parte, tomando en consideración el contenido del derecho subjetivo público que se deriva para el gobernado de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, éstas pueden ser garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

Las clasificaciones y consideraciones expuestas aportan mayor claridad para la comprensión de las garantías individuales, sin embargo, para el objeto de este trabajo es importante realizar una clasificación que permita distinguir las garantías individuales que están reservadas exclusivamente para los ciudadanos mexicanos.

En este orden de ideas, se puede clasificar a las garantías individuales tomando en consideración la naturaleza o calidad de los gobernados a los que corresponden, así, las garantías pueden ser:

1. Garantías de la persona física o individuo, que corresponden a cualquier persona por el solo hecho de serlo, por tanto, estas garantías incluyen los veintinueve artículos del capítulo respectivo y las previstas en los artículos 123 y 130 de la Carta Magna.

¹¹ Burgoa, Ignacio. *Obra citada*, nota 1. Págs. 193 y 194.

2. Garantías de la persona cívica o ciudadano, reservadas únicamente a las personas que reúnan la calidad de ciudadano, es decir, que sean mexicanos, hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir; estas garantías se encuentran en los artículos 8º y 9º, en la parte conducente que establece el derecho de petición en materia política y la libertad de asociación con fines políticos, respectivamente; así como en el artículo 35 constitucional, que establece las prerrogativas o derechos políticos del ciudadano.
3. Garantías de la persona moral, aquellas que sí corresponden a los entes o personas morales, de derecho privado o de derecho público, que se sitúen en la calidad de gobernados; es decir, son las únicas garantías individuales de las que gozan las personas colectivas, ya que por obvias razones no disfrutan de aquellas relativas a la persona humana –como la prohibición de la esclavitud, la libertad del trabajo, la libertad a la planeación familiar, entre otras–. Estas garantías también corresponden a la persona física y se refieren básicamente a las garantías del procedimiento y a ciertas garantías económicas, contenidas en los artículos 1º, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26, 27 y 28 de la Carta Magna.
4. Garantías de la persona social, las que protegen exclusivamente los derechos de los sectores de la estructura social económicamente débiles, como pueden ser los pueblos indígenas, las comunidades ejidales o los sindicatos de trabajadores; dichas garantías se encuentran en los artículos 2º, 3º, 27, 28 y 123, que se refieren a los derechos de los pueblos indígenas, a la educación, al agro, al régimen de propiedad y al aspecto laboral, respectivamente.

1.3. El derecho de petición

El artículo 8 de la Constitución Política determina lo siguiente:

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 este 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.

El derecho de petición consiste en la facultad o potestad del gobernado de poder solicitar algo a la autoridad, por escrito y de manera pacífica y respetuosa; igualmente, impone el deber correlativo a las autoridades de contestar por escrito toda petición y dar a conocer en breve término la resolución respectiva al solicitante. La Constitución de 1857 también otorgaba este derecho en su artículo 8º, sin hacer referencia al breve término dentro del cual la autoridad debía contestar al peticionario; garantía que sólo había sido brevemente referida en el numeral 2º del Acta de Reformas de 1847.

Este derecho es una garantía de libertad de acción que tiene el gobernado no frente a particulares entre sí –como la libertad de tránsito–, sino ante funcionarios y empleados públicos; igualmente, es una garantía de seguridad jurídica, porque asegura al gobernado que serán atendidas –acorde a sus intereses o no– sus solicitudes y, finalmente, es también una garantía formal, que impone a la autoridad una obligación de hacer, que consiste en contestar por escrito las peticiones que se efectúen por el mismo medio y de manera pacífica y respetuosa.

Ignacio Burgoa¹² define al derecho de petición como la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado, con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente; y comenta que este derecho surgió como consecuencia del régimen de legalidad, opuesto al antiguo régimen de venganza privada.

Sin embargo, como lo afirma Juventino V. Castro¹³, se puede decir que lo contrario a dicho régimen no es el derecho de petición, sino la prohibición a toda persona de hacerse justicia por sí misma, establecida en el artículo 17 constitucional.

¹² Burgoa, Ignacio. *Obra citada*, nota 1. Pág. 376.

¹³ Castro, Juventino V. *Obra citada*, nota 8. Pág. 100.

La definición anterior concibe al derecho de petición como un medio que tiene el gobernado para hacer cumplir o constreñir, es decir, para obligar al cumplimiento de la ley o de los compromisos contraídos, y parece identificar a este derecho como la última opción para lograr su cumplimiento forzoso, o sea, limita el derecho de petición a la facultad que tiene el gobernado de ejercitar una acción. Sin embargo, la Constitución no precisa qué tipos de peticiones abarca esta garantía, por lo que incluye una amplia gama de solicitudes que puede efectuar el gobernado a la autoridad, como una demanda, una denuncia, un recurso, un permiso, una concesión, un pasaporte o determinada información pública, entre otros.

Conforme al citado artículo constitucional, toda persona tiene la facultad de acudir ante cualquier autoridad a realizar alguna petición, por tanto, incluye a los funcionarios y empleados públicos de los tres Poderes de la Unión y de los llamados órganos autónomos, que tengan facultades de decisión.

Sobre la obligación que genera para la autoridad el derecho de petición, debe subrayarse que, conforme al artículo 8º, sólo consiste en emitir un acuerdo escrito y darlo a conocer en breve término al peticionario, pues el deber de motivar y fundar su resolución –principio de legalidad–, está previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia¹⁴ interpreta que esta garantía no consiste en que las peticiones se tramiten sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas, pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario.

Cuando la Constitución señala que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito, se refiere a todo lo que pida o requiera el gobernado, sea una o diversas solicitudes contenidas en un solo escrito; y no implica que la autoridad deba resolver favorablemente a lo solicitado, sino en el sentido que considere conforme a derecho.

¹⁴ *Jurisprudencia 1917-1985*. Octava Parte. Pág. 353.

Respecto al breve término en que la autoridad debe dar a conocer su respuesta al peticionario, en virtud de que la Constitución no reglamenta –sólo establece disposiciones generales–, no es posible que precise de manera general o absoluta la forma o un plazo determinado para ello. La Suprema Corte de Justicia ha establecido que el breve término debe entenderse como aquél en el que razonablemente puede estudiarse una petición y acordarse¹⁵. Así, la legislación respectiva establece un término específico para cada caso, según el tipo de solicitud efectuada, ya que no podría ser el mismo para que la autoridad judicial emita una sentencia o para que una autoridad administrativa otorgue una concesión, por ejemplo.

Asimismo, para que esta garantía individual sea respetada por la autoridad, el gobernado deberá formular su solicitud por escrito y de manera pacífica y respetuosa, sin necesidad de motivarla o fundarla; en caso contrario, la autoridad no estará obligada a resolver la petición respectiva.

Es conveniente apuntar que existe una limitación al derecho de petición, consistente en que sólo los ciudadanos de la República podrán hacer uso de este derecho en materia política, es decir, sólo los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir –requisitos que exige el artículo 34 constitucional para ser ciudadano–. Por tanto, los mexicanos que no reúnan la calidad de ciudadanos –los menores de edad o aquellos que no tengan un modo honesto de vivir–, o bien, los extranjeros que no sean también mexicanos, podrá efectuar peticiones en materia política; si lo hacen, la autoridad no estará obligada a emitir resolución alguna al respecto.

Esta restricción corresponde con la idea plasmada en la Carta Magna de que sólo los ciudadanos de la República tienen derechos políticos, como lo refiere el artículo 35 constitucional, al establecer prerrogativas exclusivas de los ciudadanos, todas de naturaleza política.

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. T. XII. Enero de 1991. Pág. 263.

Es bien sabido que la materia política se refiere siempre a los asuntos de gobierno o públicos del Estado, por lo que comprende un sinnúmero de asuntos o temas relacionados con el ejercicio del poder público, como pueden ser los relacionados con la creación, financiamiento y vigilancia de partidos políticos; la elección, fiscalización y destitución de los gobernantes; los procesos de creación de leyes o reglamentos; la planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público, entre otros. Por tanto, si los derechos políticos correspondieren a cualquier persona, se correría el riesgo de que el manejo y control absoluto de los asuntos públicos estuvieran en manos de extranjeros, lo que atentaría contra la seguridad, la soberanía y la independencia nacional.

En relación con este derecho, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, preceptúa en su artículo XXIV que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

1.4. El derecho de asociación

El artículo 9 de la Constitución Federal establece lo siguiente:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Este artículo contiene dos garantías de libertad: la de asociación y la de reunión, que son, a la vez, garantías materiales, porque implican obligaciones de no hacer o de abstención para la autoridad, consistentes en no coartar el derecho de asociación o de reunión y en no disolver una asamblea o reunión que se efectúe en los términos que prevé la Ley Suprema.

Estas garantías fueron consagradas expresamente hasta la Constitución Federal de 1857, ya que en las anteriores, sólo se reconocía la libertad de reunión para asuntos políticos. Así, el artículo 2 del Acta de Reformas de 1847 disponía que es derecho de los ciudadanos reunirse para discutir los negocios públicos.

Los derechos de asociación y de reunión otorgan al gobernado la facultad de unirse, agruparse y organizarse pacíficamente con otras personas, con cualquier objeto lícito. Sin embargo, la diferencia estriba en que mediante la asociación, los individuos constituyen una nueva persona moral o entidad, con personalidad propia y distinta de sus integrantes, cuyos objetivos son de realización constante y permanente y; mediante la reunión, no se constituye una entidad moral o persona diferente, sino que sólo es una pluralidad de individuos congregados al mismo tiempo y lugar con un fin de realización inmediata o casi inmediata, el que una vez verificado, hace que desaparezca la reunión. Es decir, la asociación crea una persona diferente y es permanente, y la reunión no crea a una nueva persona y es transitoria.

El derecho de asociación es la base constitucional de la creación de sociedades mercantiles, asociaciones y sociedades civiles, partidos y agrupaciones políticas, sindicatos de trabajadores, confederaciones patronales, asociaciones profesionales, fundaciones culturales, asociaciones religiosas y cualquier otra persona moral de naturaleza privada que, aunque estén contempladas también en otra parte de la Constitución –como el caso del artículo 41 para los partidos políticos–, son sólo tipos o clases específicas de tal libertad de asociación, ya que todos reúnen las características de asociarse pacíficamente con cualquier objeto lícito. El derecho de reunión es el sustento constitucional de la facultad de las personas para realizar un mitin político, una protesta, una marcha o una manifestación pacífica con determinado fin lícito.

Para que la asociación y la reunión sean tuteladas por el artículo 9º constitucional, deberán llevarse a cabo pacíficamente, o sea, sin violencia de ningún tipo y, además, tener un objeto lícito, es decir, que no sea contrario a las normas de orden público o a las buenas costumbres. Por tanto, el ejercicio de estos derechos sólo está condicionado a que se verifique de manera pacífica y tenga un fin u objeto lícito, y jamás podrá estar supeditado a ningún otro requisito que establezca libre o arbitrariamente la autoridad.

Por otro lado, debe mencionarse que el precepto constitucional en comento también establece el derecho de petición, al otorgar el derecho a una asamblea o reunión de efectuar una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, siempre que no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. En este caso, el individuo podrá realizar la petición por cualquier medio –ya que no aclara si debe ser por escrito, verbal, a través de medios de comunicación electrónica o por cualquier otra vía– y, de manera pacífica y respetuosa; por su parte, la autoridad sólo está obligada a no disolver la asamblea o reunión que se realice en dichos términos, de lo contrario, podrá disolverlas, inclusive mediante el uso de la fuerza pública, sin que con este hecho se viole el artículo 9º de la Ley Fundamental.

Asimismo, al otorgar el derecho a presentar una protesta por algún acto de autoridad, confirma el derecho del gobernado a la libre manifestación de las ideas, contenido en el artículo 6º constitucional.

Es importante apuntar que el artículo 9º constitucional establece dos excepciones al derecho de asociación y de reunión, a saber:

1. Sólo los ciudadanos de la República podrán asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, restricción que se relaciona con lo establecido en el artículo 8º constitucional, que restringe el derecho de petición en materia política para los ciudadanos; así como lo preceptuado en el artículo 35 de la Carta Magna, que reserva el ejercicio de las prerrogativas o derechos políticos a los ciudadanos. Esta condición se justifica plenamente –según se precisó en el apartado respectivo al derecho de petición– porque de existir la posibilidad de que cualquier persona pudiera asociarse o reunirse con fines políticos, surgiría el peligro de que el gobierno se integrara de extranjeros, aun en su totalidad –porque generalmente las reuniones o asociaciones políticas, sean o no partidos políticos, tienden a proponer a sus integrantes para constituir el gobierno–, en detrimento de la soberanía nacional y con la posible pérdida de la independencia.

2. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar, condición que ratifica el ejercicio pacífico del derecho de asociación y de reunión y, que pretende evitar el empleo de armas, el uso de la fuerza o cualquier manifestación o brote de violencia, que pudiere surgir por cualquier motivo entre las personas armadas reunidas.

Por su parte, el artículo 130 de la Carta Suprema, relativo al principio histórico de la separación del Estado de las iglesias, ordena en su inciso e) diversas restricciones a las libertades de asociación y de reunión, que estriban en que los ministros no podrán asociarse con fines políticos y tampoco podrán, en reunión pública, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios; también prohíbe la celebración de reuniones de carácter político en los templos y la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. Lo anterior se justifica en la mala experiencia que a través de la historia ha tenido nuestro país con la iglesia, que demuestra que, con el fin de mantener sus privilegios anti-igualitarios, ésta manipulaba a las masas populares para organizar y financiar diversos movimientos y levantamientos políticos, ayudando siempre a generales que atacaban militarmente a leyes e instituciones liberales y humanitarias.

En el aspecto internacional –a diferencia del derecho de petición–, las libertades de asociación y de reunión están contemplados en la mayoría de los acuerdos protectores de derechos humanos, que en términos generales disponen lo siguiente:

1. Artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.
2. Artículos XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948: toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, con intereses comunes de cualquier índole y, toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de cualquier orden.

3. Artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966: reconoce el derecho de reunión pacífica y, que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso para fundar y afiliarse a sindicatos para la protección de sus intereses; derechos que sólo podrán estar sujetos a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Asimismo, permite las restricciones legales para este derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
4. Artículos 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969: reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas y, otorga a todas las personas el ejercicio libre del derecho de asociación con fines de cualquier índole, sujetándolos sólo a las restricciones previstas por la ley, necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. También permite las restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

1.5. Las prerrogativas o derechos políticos

Desde un punto de vista estrictamente humano, el extranjero y el nacional deben ser considerados igualmente por ser seres humanos y así tener los mismos derechos y obligaciones; sin embargo, existen ciertas facultades o deberes reservados de manera exclusiva para los nacionales, que generalmente son los derechos de naturaleza política.

En México los extranjeros gozan de la mayoría de los derechos y obligaciones que corresponden a los gobernados en general, ya que la exclusividad de los nacionales es muy reducida.

Así, conforme al artículo 1º constitucional, todos los individuos gozan de las garantías que otorga la Constitución –sin distinguir entre nacionales y extranjeros–; por su parte, el artículo 33 constitucional prevé que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Ley Suprema.

Sin embargo, en nuestro sistema jurídico existen ciertos derechos y obligaciones reservados exclusivamente para los ciudadanos que, obviamente, son nacionales; los que pueden ser de naturaleza política, o sea, las prerrogativas o derechos políticos establecidos en el artículo 35 constitucional, o bien, de naturaleza económica, como el derecho a obtener una concesión para usar canales de radio y televisión –artículo 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión– o a realizar determinadas actividades económicas, como el transporte terrestre nacional de pasajeros –artículo 6º de la Ley de Inversión Extranjera–, por ejemplo.

Por ser objeto de estudio en este apartado, únicamente se analizan los derechos de naturaleza política, es decir, las prerrogativas del ciudadano o derechos políticos que se establecen en el artículo 35 constitucional, que en sus cinco fracciones señala no sólo un conjunto de derechos, sino también una esfera de obligaciones.

Gabino Fraga¹⁶ define los derechos políticos como poderes de los individuos en su carácter de miembros del Estado, con una calidad especial, la de ciudadanos, para intervenir en las funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de éste, bien fungiendo como titulares de dichos órganos.

Por su parte, Sánchez Viamonte¹⁷ explica que la libertad política consiste en la facultad de hacer todas aquellas cosas mediante las cuales el hombre, como ciudadano participa en la formación del gobierno e interviene en su funcionamiento, y que consiste también en la facultad de no hacer sino aquello que proviene de la propia determinación y voluntad, sin estar sometido a imposiciones, presiones o traba de cualquier naturaleza.

¹⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1998. Pág. 415.

¹⁷ Citado por Castro, Juventino V. *Obra citada*, nota 8. Pág. 33.

Las prerrogativas son aquellos derechos y obligaciones de naturaleza política que corresponden exclusivamente a las personas que reúnan la calidad de ciudadanos que, conforme al artículo 34 constitucional, son todos aquellos varones y mujeres mexicanos que hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

El numeral 30 de la Carta Suprema dispone que los mexicanos pueden serlo por nacimiento o por naturalización. Los mexicanos por nacimiento son los que, atendiendo al lugar de su nacimiento *-jus soli-*, nazcan en territorio de la República o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sea cual fuere la nacionalidad de los padres. Los mexicanos por naturalización son aquellos que, de acuerdo con la nacionalidad de los padres, independientemente del lugar en que nazcan *-jus sanguini-*, nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de madre o padre mexicano nacido en territorio nacional, o bien, hijos de padres mexicanos por naturalización, o de madre o padre mexicano por naturalización.

Por otro lado, son mexicanos por naturalización, los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización, y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Asimismo, para que un mexicano sea ciudadano, independientemente de su sexo, requiere haber cumplido dieciocho años.

Por último, para ser ciudadano, la Constitución exige tener un modo honesto de vivir; al respecto, Ignacio Burgoa¹⁸ comenta que este requisito se refiere a la obligación ética que tiene todo ciudadano de comportarse, dentro de las limitaciones humanas, con ciertas calidades morales como compostura, decencia, recato, pudor, moderación, pureza y decoro; de lo que se infiere que quien no tiene un modo honesto de vivir, deja de ser ciudadano.

¹⁸ Burgoa, Ignacio. *Obra citada*, nota 1. Pág. 152.

Resulta muy difícil establecer un criterio unánime sobre el alcance de este requisito, y puede decirse que es casi inobservable y contiene sólo una buena intención de que los ciudadanos sean honestos, porque en la realidad, la ciudadanía se adquiere sin que se ponga en duda o se compruebe la honestidad de las personas, característica o cualidad que puede ser observada desde diversos ámbitos o puntos de vista.

Las prerrogativas del ciudadano que prescribe artículo 35 constitucional son las siguientes:

- I. Votar en las elecciones populares. Es un derecho político del ciudadano –voto activo– y, a su vez, una obligación a su cargo, en términos del artículo 36 fracción III de la Ley Fundamental; sin embargo, en la práctica es solamente un derecho, ya que no existe sanción alguna para quien no cumpla con dicha obligación y, prueba de ello, es el alto nivel de abstencionismo registrado en las últimas elecciones.
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley. Aquí se contemplan dos facultades: la primera, el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular –voto pasivo– que también es una obligación del ciudadano, conforme a la fracción IV del artículo 36 constitucional.

La segunda prerrogativa de esta fracción es el derecho a ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, distinto de los de elección popular* –como Secretario de Estado o Ministro del Poder Judicial– y no implica obligación alguna para el ciudadano porque a nadie puede obligarse a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, según dispone el artículo 5º constitucional. Al respecto, el inciso d) del artículo 130 de la Ley

* En relación con esta prerrogativa, es importante comentar que la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, cuyo objeto consiste en establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, contempla en su artículo 21 la posibilidad de que los extranjeros ingresen a dicho Sistema, con lo que podrán aspirar a ocupar cargos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, incluyendo los niveles adjuntos, homólogos y otro equivalente, cargos que generalmente estaban reservados para los ciudadanos mexicanos.

Suprema, prohíbe a los ministros de culto desempeñar cargos públicos, igualmente, prevé que, como ciudadanos tienen derecho a votar, pero no a ser votados, sólo hasta que hayan dejado de ser ministros con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Esta prerrogativa reitera la garantía exclusiva de los ciudadanos de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, prevista por el artículo 9º constitucional, con las limitaciones que manda el numeral 130 inciso e) de la Constitución, como se explicó en el apartado anterior.
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes. Es una obligación del ciudadano que se extiende a los mexicanos en general, según previene el artículo 31 fracción III de la Carta Magna; por lo que sólo se repite esta obligación de los mexicanos que, obviamente, tienen los tienen los ciudadanos.
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. Es una facultad del ciudadano que confirma la garantía del artículo 8º constitucional, relativo al derecho de petición, que refiere que en materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

Como se observa, las prerrogativas del ciudadano, sean derechos u obligaciones, son siempre de naturaleza política, porque facultan de manera exclusiva a éste para participar en los asuntos de gobierno del país, y de ellas derivan otros de sus derechos exclusivos previstos en otras leyes.

De esta manera, sólo los ciudadanos pueden votar, ser votados y ocupar determinados cargos del gobierno; realizar peticiones de naturaleza política a las autoridades; reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país; vigilar la conducta de los servidores públicos y denunciar las probables responsabilidades de éstos y, en general, intervenir en la solución de los problemas nacionales y en cualquier otro asunto público.

Es importante mencionar que, en virtud de que las prerrogativas o derechos políticos no están plenamente definidos como garantías individuales –aunque los derechos de petición y de asociación en materia política estén contemplados también en el capítulo de las garantías individuales–, no procede el juicio de amparo contra la violación de tales prerrogativas. Sin embargo, estos derechos están asegurados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyo artículo 79 ordena que procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; y el órgano encargado de dirimir estas controversias es el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las multicitadas prerrogativas se reafirman con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 33 constitucional, que ordena que *los extranjeros no podrán de ninguna manera inmischirse en los asuntos políticos del país*. Al respecto, Ignacio Burgoa¹⁹ comenta que ello se justifica plenamente, ya que si en materia política los extranjeros tuviesen los mismos derechos que los nacionales, la independencia del Estado mexicano se colocaría en grave riesgo de desaparecer al abrirse la posibilidad de que su gobierno se entregara a individuos pertenecientes a otra nacionalidad.

Por su parte, Miguel Carbonell²⁰ sustenta una teoría contraria y afirma que el concepto de ciudadanía debe desaparecer, ya que al negarse derechos básicos a los nacionales bajo este pretexto, se atenta contra la igualdad como derecho humano y contra la universalidad de los derechos fundamentales.

Este autor considera también que con ello se mantienen inaceptables discriminaciones y desigualdades, basadas en un accidente tan coyuntural como puede ser el lugar de nacimiento y, apunta que la intuición histórica parece señalar que los fundamentos que se tenían en el pasado para distinguir entre ciudadanos y extranjeros ya no existen actualmente.

¹⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 2001. Pág. 111.

²⁰ Carbonell, Miguel. *La Constitución en serio*. UNAM, Porrúa. México, 2001. Pág. 27 y 28.

Miguel Carbonell igual comenta si bien es cierto, la ciudadanía se otorga con base en una serie de vínculos prepolíticos, como una cultura común, relaciones de sangre o un pasado compartido, a nivel político no parece observarse nada de eso en los procesos históricos de creación de los actuales Estados nacionales, porque esa serie de vínculos ya no existe. Aunado a ello, refiere que la identidad nacional, para efectos de la creación y reconocimiento de la ciudadanía, parece ser poco más que una ficción y, como ejemplo, cita el caso de México, donde en la misma identidad nacional conviven pocos mega millonarios del norte con muchos indígenas desnutridos del sur que, con seguridad, los primeros se parecen más a sus homólogos estadounidenses e ingleses –en sus valores, en sus actitudes frente a la vida, en sus lealtades y en sus sentidos de pertenencia– que a sus conacionales pobres.

El interesante análisis que efectúa este autor es muy acertado al considerar que el lugar de nacimiento o la idea de la identidad nacional no son suficientes para otorgar la ciudadanía, según los argumentos que expone; sin embargo, no puede aceptarse que el concepto de ciudadanía atente contra la igualdad como derecho humano, porque de no existir esta distinción y, por tanto, los derechos políticos exclusivos de los ciudadanos, los nacionales y extranjeros tendrían los mismos derechos y obligaciones y, no tendrían razón de ser los conceptos de nacionalidad y soberanía nacional establecidos en la Constitución –cuyo fin es salvaguardar la seguridad del país hacia el exterior y la independencia nacional–. Así, podría suceder que, entre otras cosas, el gobierno quedara en manos de extranjeros –lo que resultaría muy fácil, tomando en consideración la situación económica y social de nuestro país–, que los recursos y bienes públicos, así como las actividades reservadas exclusivamente al Estado pasaran también bajo dominio extranjero, en perjuicio de la soberanía e independencia del Estado Mexicano.

Finalmente, cabe mencionar que, en el mismo sentido, los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro país, reconocen la distinción entre nacionales y extranjeros y, con ello, los derechos exclusivos de los ciudadanos. Así, en términos generales, al respecto disponen lo siguiente:

1. Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948: toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. Por su parte, en su artículo XXXVIII señala que toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.
3. Artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966: todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y, tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
4. Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, conocida como Pacto de San José: todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Capítulo 2

Las nociones generales del derecho a la información

2.1. El concepto

Con motivo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Federal, entre ellos el artículo 6º, al que se adicionó la frase: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*, se han planteado una serie de opiniones, interrogantes y debates en diversos sentidos sobre el concepto, naturaleza y reglamentación de este nuevo derecho^{*} incluido en la Constitución, que es el derecho a la información.

Para iniciar el estudio de este derecho, es conveniente realizar algunas consideraciones previas sobre el fenómeno de la información. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua²¹ establece las siguientes definiciones:

- Información. 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 para un empleo u honor; educación o instrucción; conocimientos así comunicados o adquiridos; oficina donde se informa sobre algo.

* Es preciso apuntar desde ahora que el derecho a la información no surge en México con la reforma señalada, lo que hace la adición al artículo 6º es complementario, o bien, reafirmar tal derecho, porque algunos de sus aspectos –libertad de expresión, que incluye la de imprenta– ya habían sido considerados por las diversas Constituciones que han regido en nuestro país, como se explica en el apartado 2.2. Por otro lado, el derecho a la información pública ya estaba contemplado implícitamente en el artículo 8º constitucional, que consagra el derecho de petición.

²¹ www.rae.es

- Informar. Del latín *informare*, enterar, dar noticia de algo; dicho de una persona o de un organismo: completar un documento con un informe de su competencia; formar, formar, perfeccionar a alguien por medio de la instrucción y buena crianza; dar forma sustancial a algo.

De acuerdo con esta definición, información es acción y efecto de informar o informarse, es decir, de enterar, dar noticia o de enterarse o darse noticia de una cosa; así, informar es comunicar, manifestar o hacer saber. Igualmente, puede considerarse a la información como sinónimo de comunicación, educación e instrucción.

El proceso de la comunicación es la base de las relaciones sociales, a través de ella los hombres transmiten e intercambian sus ideas, opiniones y bienes, expresan sus sentimientos y manifiestan cualquier tipo de conducta; por ende, sin la comunicación, ninguna actividad o forma de organización social sería posible. Así, la información también es el contenido de la comunicación, de la educación y de la instrucción; es decir, información son todos aquellos datos, ideas, imágenes, mensajes, representaciones o cualquier otra forma de conocimiento que se transmite mediante la comunicación.

De esta manera, es posible establecer dos acepciones del concepto *información*: la información como el acto por el cual se informa, comunica, entera, manifiesta o hace saber alguna cosa a otra persona y, la información como el contenido de todo lo que se informa, comunica, entera, manifiesta o hace saber a otra persona.

Actualmente, el fenómeno de la información actualmente ha adquirido mayor importancia, si la sociedad es puntualmente informada, con veracidad y objetividad, estará más capacitada para analizar, interrogar y exigir cuentas y resultados a los gobernantes.

Entre los tratadistas que se han ocupado del estudio del derecho a la información se encuentran Jorge Carpizo, Sergio López Ayllón y Ernesto Villanueva; todos ellos hablan de derecho a la información y derecho de la información.

Jorge Carpizo²² afirma que el derecho a la información es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informado, lo que a su vez, comprenden los siguientes aspectos:

1. El derecho a atraerse información, que incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
2. El derecho a informar, que abarca las libertades a) de expresión y de imprenta, y b) de constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado, que significa las facultades de a) recibir información veraz y oportuna, b) la cual deberá ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin ninguna exclusión.

Por otro lado, define al 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. Es decir, el derecho a la información es el objeto del estudio del derecho de la información.

Para Sergio López Ayllón²³, el derecho a la información incluye tres libertades: buscar, recibir y difundir; que constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado, que pueden realizarlas libremente y que están protegidas por el juicio de amparo. Asimismo, opina que el derecho a la información no es sino la reformulación jurídica de las libertades tradicionales de expresión e imprenta contenidas en los artículos 6º y 7º, para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX.

Respecto al derecho de la información, el mismo autor considera que esta rama del derecho comprendería el estudio de las libertades de la prensa, expresión e información; el régimen informativo del Estado; las normas que regulan a las empresas y las actividades de comunicación; el estatuto de los profesionales de la información; el régimen de

²² Carpizo, Jorge. *Obra citada*, nota 3. Pág. 402.

²³ López A., Sergio, *Derecho de la Información* en Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. UNAM, Porrúa. México, 2002. Tomo IX. Pág. 558, 560 y 567.

responsabilidad civil y penal y, para algunos autores, el derecho de autor y los denominados derechos vecinos.

Por su parte, Ernesto Villanueva²⁴ afirma que el derecho a la información puede entenderse desde dos perspectivas:

1. *Lato sensu*, como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de a) emitir opiniones –libertad de expresión–; b) investigar y difundir hechos y opiniones –libertad de información– y, c) recibir informaciones y opiniones – derecho a la información *stricto sensu*.
2. *Stricto sensu*, como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado.

También define al derecho de la información como 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.

Como se observa, estos tres autores coinciden en señalar que el derecho a la información incluye tres potestades o libertades: 1) atraerse información, buscar o investigar; 2) informar, difundir o emitir y; 3) ser informado o recibir información; sin embargo difieren en algunos aspectos sobre el contenido de cada libertad.

Debe subrayarse que para Ernesto Villanueva, el derecho a recibir información está limitado a la información que genera el Estado y no los entes privados, –ya que considera que, aun cuando algunos de éstos son susceptibles de producir información de interés general, están protegidos por el derecho a la privacidad previsto en los textos constitucionales–.

²⁴ Villanueva, Ernesto. *Derecho Mexicano de la Información*. Oxford University Press. México 2001. Págs. 2 y 42.

A diferencia de estas tres concepciones, y de acuerdo con Juventino V. Castro²⁵, en este trabajo se considera que el derecho a la información admite sólo dos vertientes: el derecho a informar –libertad de expresión garantizada por los artículos 6° y 7° de la Constitución– y el derecho a ser informado –libertad de información establecida en la última parte del artículo 6° constitucional–. Estos derechos incluyen las siguientes facultades:

1. Derecho a informar, que se refiere a la libertad de expresar y difundir alguna opinión, idea o conocimiento por cualquier medio, sea oral, por escrito, a través de expresiones artísticas u otra forma.
2. Derecho a ser informado, que se refiere a la facultad de recibir información de interés general, de manera veraz, objetiva y oportuna, incluyendo la libertad de investigar y elegir o buscar los medios para allegarse tal información, así como el derecho a conocer la información del Estado.

De esta forma, se puede definir al derecho a la información como la garantía individual que faculta a toda persona para informar, es decir, para expresar y difundir alguna opinión, idea o conocimiento por cualquier medio y; para ser informado, o sea, para recibir información de interés general, veraz y oportuna, para investigar y elegir o buscar los medios para allegarse tal información y, para conocer la información del Estado.

El derecho de la información se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el derecho a la información.

No debe confundirse el derecho a la información con la libertad de información o la libertad de expresión. Estas libertades integran el derecho a la información; la primera, es el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social²⁶ y, la segunda, es la facultad de toda persona de expresar y difundir alguna idea, opinión o conocimiento por cualquier medio.

²⁵ Castro, Juventino V. *Obra citada*, nota 8. Pág. 124.

²⁶ Villanueva, Ernesto. *Obra citada*, nota 24. Pág. 21.

La libertad de expresión implica un deber de abstención del Estado y, el derecho a la información genera una obligación por parte del Estado y de la sociedad para respetar el ejercicio de la libertad de información del individuo.

El derecho a la información es una garantía individual que pertenece a todo gobernado o habitante de la República, quien es el sujeto activo de la relación jurídica que genera tal garantía. Es decir, el titular de este derecho es cualquier persona y no sólo los medios de comunicación, los partidos políticos –como se consideró en la iniciativa de reforma–, los periodistas o un grupo o sector determinado de la población.

La información que regula el derecho es toda aquella de carácter público o de interés general dirigida a los gobernados, no así las comunicaciones o informaciones entre órganos de gobierno o las comunicaciones privadas entre particulares.

Es decir, este derecho comprende todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser recibidos, investigados, almacenados, sistematizados o difundidos por el Estado o por otra persona a través de cualquier medio de comunicación masiva –prensa, radio, televisión, cine, audio, video, teléfono, fax, internet u otro–.

En relación con los sujetos obligados por el derecho a la información, Juventino V. Castro²⁷ opina que éste implica el derecho de todo habitante a ser informado por el Estado, fuente de las noticias que tienen derecho a conocer las personas; es decir, reconoce al Estado como sujeto obligado. Por su parte, Jesús Reyes Heróles, en 1978, siendo Secretario de Gobernación, reconoció que la primera carga, la primera obligación es para el Estado. Sin embargo, la obligación del Estado no se limita a informar, sino comprende también el garantizar que se informe de manera veraz, objetiva y oportuna.

Al respecto, Jorge Carpizo²⁸ comenta que el derecho a la información adquiere un significado diverso en nuestros días y de mayor importancia que es que no se manipule la información, que ésta sea objetiva y no se deforme, que contribuya a dar opciones a la decisión política del ciudadano y le sirva para enriquecer su propia existencia.

²⁷ Castro, Juventino V. *Obra citada*, nota 8. Págs. 124 y 125.

²⁸ Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, Porrúa. México, 1999. Pág. 360.

Igualmente, Juan Díaz Romero²⁹ asegura que tener derecho a la información significa tener derecho a la información de verdades, no de mentiras, porque si se informan mentiras, entonces no se está respetando el derecho a la información, se está desinformando.

De acuerdo con lo anterior, el Estado –obligado a informar a los gobernados, y a garantizar que todo individuo sea informado del algún suceso de interés general, de manera veraz, objetiva y oportuna– no es el único sujeto obligado por el derecho a la información, sino también los medios de comunicación masiva y cualquier persona.

En este sentido, el derecho a la información establece derechos y obligaciones para el Estado, para los medios de comunicación masiva y para los gobernados en general, de la siguiente manera:

- a) Para el Estado, implica la obligación de informar o hacer pública su información; así como el deber de respetar, o sea, no coartar, investigar, perseguir o limitar en forma alguna el derecho a la información de los gobernados, salvo en los casos previstos por la ley.
- b) Para los medios de comunicación masiva y para los gobernados en general – como informantes o como receptores de la información, en su caso–, genera principalmente, el derecho a investigar, difundir, publicar y emitir informaciones u opiniones por cualquier medio; a conocer la información del Estado; a tener acceso a los medios de comunicación para difundir, publicar y emitir informaciones u opiniones; a recibir informaciones u opiniones de manera veraz, objetiva y oportuna; a seleccionar los medios y la información a recibir; al respeto a la vida privada; a la rectificación o respuesta; a no ser censurado o intervenido en forma alguna; a acceder a las fuentes; al secreto

²⁹ Citado por Azuela G., Mariano en Suprema Corte de Justicia de la Nación. *El Derecho a la Información*. Serie de Debates. Pleno de la SCJN. México, 2000. Pág. 39.

• El derecho de réplica o de respuesta es la facultad que tiene cualquier persona que se considere perjudicada por alguna información publicada en un medio de comunicación masiva, para exigir la reparación del daño mediante la rectificación o aclaración correspondiente, a través del mismo medio de comunicación y en igual forma en que fue afectado.

profesional y a la cláusula de la conciencia^{**}; así como la obligación de respetar todos los derechos de los escuchas, lectores, espectadores y público en general.

Respecto a la naturaleza del derecho a la información, también existen opiniones encontradas, ciertos tratadistas han debatido para determinar si se trata de una garantía individual o de una garantía social.

Así, para Jorge Carpizo³⁰, el derecho a la información contiene algunas libertades de carácter individual –la de expresión y de imprenta– y, otras de naturaleza social –el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información veraz, objetiva y oportuna y el acceso a documentación pública–. Por su parte, Imer Flores³¹ considera que el derecho a la información contiene derechos individuales y derechos sociales, y explica que el derecho humano a recibir información es un derecho social y el derecho a dar información es un derecho individual.

Sobre este tema se puede afirmar que el derecho a la información es una garantía individual y no una garantía social, porque los derechos a informar y a ser informado corresponden a todos los habitantes de la República Mexicana como personas o individuos, sin distinción de clase, rango o actividad alguna, y no a un grupo o sector determinado de la sociedad.

Por otra parte, Beatriz Solís Lerec³² comenta sobre la ubicación del derecho a la información dentro de la tradicional clasificación del Derecho en Público, Privado y Social; y afirma que aquél puede ubicarse dentro del Derecho Social, porque es un derecho que debe aprovechar a las clases y diversos grupos que forman la sociedad, permitiendo que

^{**} Luis Escobar de la Serna –Escobar de la Serna, Luis. *Manual de derecho a la información*. Madrid, Dykinson, 1997. Pág. 35–, define a la cláusula de la conciencia como la posibilidad que tiene el periodista de poner fin unilateralmente al contrato laboral que lo liga a la empresa, percibiendo la indemnización que le correspondería por despido improcedente, cuando la línea editorial o la orientación ideológica del medio de comunicación haya cambiado notoriamente, de forma tal que el periodista se considere afectado negativamente en su ideología o en su dignidad profesional.

³⁰ Carpizo, Jorge. *Obra citada*, nota 3. Pág. 403.

³¹ Citado por Cáceres N., Enrique. *El secreto profesional de los periodistas*, en www.bibliojuridica.org/libros/1/7/23.pdf. Pág. 449.

³² Citada por Corral J., Javier. *Los Partidos Políticos y el Derecho a la Información*, en Villanueva, Ernesto. Coordinador. *Hacia un nuevo derecho de la información*. Universidad Iberoamericana, Konrad Adenauer Stiftung. México 2000. Pág. 27.

todos ellos expresen sus puntos de vista, defiendan sus intereses y debatan sus diferencias libremente sin dañar los intereses generales de la sociedad o legítimos de otros grupos; asimismo, apunta que en el derecho a la información también puede incluirse en el Derecho Privado, porque atañe a los particulares realizarlo y; que también podría considerarse de Derecho Público, porque se refiere a instituciones públicas y a procesos que regulan relaciones informativas o comunicacionales entre gobernantes y gobernados.

Al respecto, es posible considerar que el derecho a la información está regulado por normas de Derecho Público –en lo relativo a la obligación del Estado a informar o hacer pública su información– y, por normas de Derecho Privado –referente a los derechos y obligaciones de los medios de comunicación masiva y los gobernados en general–.

Por otro lado, los artículos 6° y 7° de la Constitución ordenan que este derecho está limitado por el respeto a la vida privada o derechos de terceros –contenida también implícitamente en el artículo 16 constitucional–, a la moral y paz públicas, al orden público y por la comisión de algún delito. Del mismo modo, el artículo 130, inciso e), restringe el ejercicio del derecho a la información –concretamente la libertad de expresión–, ya que prohíbe a los ministros de culto hacer proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna; así como oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, y agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios, sea en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, o en publicaciones de carácter religioso.

De estas limitaciones, las relativas a los ministros de culto están definidas y justificadas por el principio de separación entre el Estado y las iglesias; también la que protege la vida privada o derechos de terceros, que se refiere al respeto a la intimidad a que toda persona tiene derecho. Sin embargo, hasta ahora ha sido imposible definir claramente los conceptos de orden, moral y paz públicos, y por tanto, determinar en qué casos se ataca o perturba estos principios, en los cuales podrían ubicarse infinidad de situaciones, vulnerando gravemente el ejercicio de la libertad de expresión, al prohibirla con el pretexto de la protección de tales derechos. Por ende, las restricciones al derecho a la información no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar expresamente fijadas y definidas por la ley, a fin de asegurar el ejercicio de este derecho, en todos sus aspectos, para todas las personas.

2.2. Los antecedentes

En México, una parte del derecho a la información –el derecho a informar– fue reconocido y protegido desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano, al garantizar la libertad de expresión, que incluye el derecho a escribir y a publicar. De este modo, la libertad de imprenta la ordenaba el artículo 29 de los Elementos Constitucionales de 1811 de Ignacio López Rayón; las libertades de expresión y de imprenta estaban contempladas en los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812; 40 de la Carta de Apatzingán de 1814; 50 de la Constitución de 1824; inciso VII de la Primera Ley de la Constitución de 1836; 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843 y, al igual que en la Ley Suprema vigente, en los artículos 6º y 7º de la Constitución de 1857.

Estos documentos constitucionales coinciden en reconocer y proteger la libertad de expresión y la libertad de imprenta que, en sentido estricto, se trata de una sola garantía, la de expresión, porque el derecho a escribir y publicar escritos es sólo una forma o un medio para manifestar las ideas. Sin embargo, esta distinción se realizó por razones históricas, pues al momento de formularse las garantías individuales, la imprenta era el medio más importante de difusión de las ideas; lo que propiciaba de manera considerable opiniones, juicios y críticas desfavorables para los gobernantes, ocasionando –desde entonces– abusos de las autoridades para coartar el derecho a publicar y escribir escritos.

Las citadas Constituciones también concuerdan en prohibir la censura previa de la libertades de expresión y de imprenta; asimismo, coinciden en limitar su ejercicio al respeto a los derechos humanos como el honor, la vida privada, los derechos de terceros y el orden público, y remiten a leyes específicas para reglamentar estas libertades.

En el aspecto internacional, la libertad de expresión se codificó desde 1789, en Francia, a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 10 dispone: *Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que su manifestación no transtorne el orden público establecido por la ley.*

Sin embargo, no es sino hasta 1948, con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, cuando por primera vez se garantiza el derecho a la información en todos sus aspectos, disponiendo así el artículo 19 de esta Declaración que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, y que este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Lo novedoso de este artículo es que establece la libertad de información, es decir, el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones, considerándola como una parte de la libertad de opinión y de expresión.

Como se observa, la libertad de expresión ha estado garantizada desde el siglo XVIII y la libertad de información es relativamente nueva. Al respecto, la UNESCO³³ explica por qué esta libertad se tuteló hasta 1948:

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 Declaración Universal), traza una progresión histórica.

Sergio López Ayllón³⁴ expone que el proceso de la comunicación social se desarrolló en tres etapas: la invención de la escritura, la imprenta y su desarrollo técnico posterior y, los actuales medios de comunicación. También destaca que las recientes innovaciones tecnológicas –como las telecomunicaciones, la informática y los medios audiovisuales–, están produciendo una profunda revolución en la capacidad social de procesar, almacenar y transmitir la información, acelerando el desarrollo cultural y aumentando así la densidad y cantidad de la información; lo que explica también el casi reciente surgimiento de la libertad de información.

³³ Citada por Villanueva, Ernesto. *Obra citada*, nota 24. Pág. 21.

³⁴ López A., Sergio, *Derecho de la Información en Obra citada*, nota 23. Pág. 556.

Otro antecedente del derecho a la información se encuentra en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que dispone que nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones, y establece el derecho de toda persona a la libertad de expresión, que 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. Asimismo, establece restricciones al ejercicio de este derecho, señalando que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y, la protección de la seguridad nacional o, el orden público o la salud o la moral públicas. Por su parte, el artículo 20 prohíbe 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. En el mismo sentido que la Declaración de 1948, en este Pacto se considera a la libertad de información como parte de la libertad de expresión, sin embargo, aquí se incluyen limitaciones al ejercicio de tales derechos.

Más tarde, la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como "Pacto de San José de Costa Rica" de 1969, regula de manera más amplia el derecho a la información, ya que, además de lo previsto por las anteriores Declaraciones, el artículo 13 de este Pacto prohíbe la censura previa; asimismo, prohíbe la restricción del citado derecho por medios indirectos –como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, por ejemplo–. Por su parte, el artículo 14 establece el derecho de rectificación o respuesta.

Es así como derivado de esta nueva regulación mundial, el 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modificó 17 artículos constitucionales, entre ellos, el artículo 6º, al que se adicionó la frase: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*. Esta adición reconoce expresamente el derecho a la información, porque aun cuando los artículos 6º y 7º ya reconocían la libertad de expresión y de imprenta –el derecho a informar–, con la reforma se garantiza también la libertad de información –el derecho a ser informado– y, con ello, el derecho a la información en todos sus aspectos; cabe hacer notar que esta es la única reforma que ha sufrido el artículo 6º desde la promulgación de la Constitución vigente.

Este decreto constituye la Reforma Política de 1977 -como generalmente se conoce- y comprende sobre todo cuestiones relativas a partidos políticos, desarrollo de procesos electores e integración y facultades de las Cámaras legislativas; sin embargo, por ser objeto de este estudio únicamente se comenta lo relacionado con el derecho a la información.

En la iniciativa de reforma presentada por el entonces Presidente de la República, José López Portillo, se hizo referencia al derecho a la información al aludir el derecho de los partidos políticos de usar los canales de televisión. Tal iniciativa establece que por el carácter de interés público que se reconocía a los partidos políticos, el Estado debía asegurar las condiciones mínimas para su desarrollo y para recabar la adhesión ciudadana; así como garantizar la disposición equitativa de los medios que les permitan difundir sus principios, análisis, opiniones, tesis y programas, por lo que se estimaba conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y a la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales. Así, la multitudada iniciativa establece textualmente lo siguiente:

Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

La adición al artículo 6º constitucional tuvo su origen en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 del Partido Revolucionario Institucional³⁵, desarrollado bajo la dirección de Jesús Reyes Heróles, más tarde Secretario de Gobernación. Ahí se formularon dos ideas sobre el derecho a la información, una relativa al carácter educativo, social y democrático

³⁵ Ver Bohmann, Karin. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. Alianza Editorial. México, 1997. Pág. 305.

de los medios de comunicación masiva que debía garantizar el Estado y, otra relacionada con la apertura de estos medios a los partidos políticos durante todo el tiempo y no sólo en campañas electorales. Por su importancia, se cita la parte conducente de este Plan:

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 a 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 reconocer 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.

El segundo aspecto se refiere a la reforma política del sistema de los partidos políticos, la cual debería representar una apertura democrática para los partidos de oposición y tendría que abrirles, entre otras cosas, el acceso a los medios de comunicación masiva durante todo el periodo gubernamental y no sólo durante las campañas electorales.

Como incentivo al pluralismo político-ideológico, se procurará ampliar el tiempo disponible para los partidos políticos en los medios de comunicación, concesionados o administrados por el Estado, a efecto de que los partidos puedan desarrollar una labor permanente de educación política.

Como se observa, el sentido original de la reforma para incluir el derecho constitucional a la información suponía la necesidad de establecer límites a los medios masivos de comunicación, encaminados a garantizar que los receptores de la información sean informados con veracidad, objetividad y oportunidad, y también a lograr el acceso de éstos a dichos medios.

2.3. El criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En el mismo sentido en que los tratadistas y legisladores no han logrado establecer un criterio unánime sobre el significado, contenido y alcance del derecho a la información, y que se han ocupado poco sobre su estudio y reglamentación, en cada caso; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han interpretado en escasas ocasiones este derecho fundamental, emitiendo opiniones muy variadas sobre el tema, en las que se ha concebido al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, como un deber del Estado de informar la verdad y también, como una garantía individual limitada por el respeto a los intereses nacionales y sociales.

De este modo, en sus primeras interpretaciones sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitó a analizar la intención de la iniciativa de reforma y los respectivos dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión, considerando al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, en virtud que nació como un atributo de éstos para informar a la población sobre sus programas, idearios y plataformas electorales, mediante su acceso a la radio y la televisión. Lo anterior, en términos de la siguiente tesis³⁶:

INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La adición al artículo 60. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será 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

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Obra citada*, nota 29. Pág. 158.

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 Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Parte X-Agosto, Tesis 2a. 1/92, Página: 44.

Esta sorprendente tesis concibe al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, para poder acceder a los medios de comunicación masiva a fin de hacer llegar sus idearios a la ciudadanía –lo que no puede aceptarse porque, obviamente, los partidos políticos no forman parte de las clases económicamente débiles que tutelan esta clase de garantías–; igualmente, niega que el derecho a la información sea una garantía individual, consistente en la facultad de cualquier gobernado a solicitar y obtener determinada información del Estado. Por otro lado, deja a la legislación secundaria establecer la definición de este derecho, es decir, sujeta el ejercicio de esta garantía individual a la reglamentación del Congreso, como si no fuese posible ejercerla directamente.

Posteriormente, con motivo de los acontecimientos ocurridos en Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, en el Estado de Guerrero, en junio de 1995, el Presidente de la República solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación –solicitud número 3/96– ejerciera la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución –relativa a la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, cuando así lo estime conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado–.

La resolución correspondiente determinó la existencia de la violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional y, al mismo tiempo, otorgó al derecho a la información una connotación más amplia, que entraña la obligación del Estado de informar la verdad. Este criterio se recogió en la siguiente tesis:

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 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron 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, incurrir 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.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte III, Junio de 1996, Tesis: P.LXXXIX/96, Página: 513.

Acertadamente, esta tesis rectifica el criterio anterior, al reconocer ciertas obligaciones del Estado derivadas del derecho a la información, que tienen que ver con el respeto a la verdad, es decir, señala que las autoridades deben proporcionar información veraz y objetiva, absteniéndose de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, párrafo segundo.

En el mismo sentido, Jorge Carpizo³⁷ opina que la libertad de expresión –derecho a informar– es un derecho fundamental de especial importancia que siempre hay que defender, pero la libertad de expresión no es derecho a mentir, no es sinónimo de difamación y calumnia, no es derecho a desdibujar, alterar o maquillar la realidad, no es derecho a confundir a la audiencia, no es el avallasamiento de otros derechos, no es sustitución de los tribunales, ni el derecho a crear nuevas inquisiciones.

A través de otro caso, la Suprema Corte reconoció al derecho a la información como una garantía individual limitada por intereses nacionales y sociales, así como por el respeto a los derechos de los gobernados. Esto, de acuerdo con la siguiente tesis:

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 6° 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 daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa

³⁷ Carpizo, Jorge. *Obra citada*, nota 3. Págs. 352 a 355.

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. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte XI, Abril de 2000, Tesis: P.LX/2000, Página: 74.

El avance que muestra esta tesis es que acepta al derecho a la información como una garantía individual, sin embargo, establece limitaciones a este derecho fundamental, que tienen que ver con el respeto a los intereses de la nación, de la sociedad y de terceros. Los artículos 6º y 7º constitucionales limitan el ejercicio del la libertad de expresión y con ello, del derecho a la información, al respeto a la vida privada o derechos de terceros; a la moral y a la paz públicas; al orden público y a no cometer algún delito.

Es decir, la tesis en comento establece dos restricciones adicionales a las previstas por la Constitución, relativas a la protección de los intereses nacionales y sociales.

La evolución de la interpretación del derecho a la información efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resume en la siguiente tesis que describe brevemente la forma en que este Alto Tribunal ha ido modificando, para ampliar, el contenido y alcance de esta garantía fundamental:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESTE 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 (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el 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.

Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte XI, Abril de 2000, Tesis: P.LXV/2000, Página: 72.

2.4. La regulación del derecho a la información

El fundamento constitucional del derecho a la información se encuentra en el artículo 6 que ordena lo siguiente:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, lo derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Asimismo, el artículo 7º constitucional también garantiza un aspecto del derecho a la información –el derecho a informar por escrito, conocido como libertad de imprenta–, de la siguiente manera:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas limites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

Tradicionalmente, el artículo 6º es conocido como libertad de expresión y, el 7º, como libertad de imprenta, como si se trataran de derechos diversos; sin embargo, ambos se refieren a la libre manifestación de las ideas, la libertad de imprenta es una forma de expresión y está implícitamente asegurado en el artículo 6º. Este precepto faculta a toda persona a manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones en cualquier forma, sea oral, por escrito, mediante expresiones artísticas u otro; asimismo, al no referirse a un medio en particular, otorga la facultad de transmitir y difundir tales expresiones a través de medios de comunicación masiva, medios de comunicación electrónica, exposiciones, conferencias, foros, reuniones, libros, periódicos, revistas, publicaciones, exhibiciones u otro medio. Asimismo, esta garantía incluye tácitamente la libertad de pensamiento u opinión, relacionada con la libertad de cátedra e investigación prevista en el artículo 3º y con la libertad de conciencia y culto contemplada en el artículo 24 de la Constitución.

La libertad de imprenta faculta al individuo para escribir y publicar ideas, escritos o imágenes por cualquier medio impreso o gráfico; también, prohíbe a la autoridad establecer la censura previa y exigir fianza a los autores e impresores. Actualmente, a los medios impresos se han sumado los medios de comunicación electrónica que en sentido estricto no están cubiertos por esta libertad, pero sí por el artículo 6º constitucional.

Estas libertades generan para el Estado una abstención o no hacer, es decir, la autoridad no podrá prohibir, impedir, coartar, acusar, realizar alguna investigación o averiguación, o fijar cierta responsabilidad al individuo con motivo de la manifestación de su pensamiento, salvo en los casos que expresamente prevé la Constitución.

Por otro lado, el ejercicio de la libertad de expresión está limitado por el respeto a la vida privada o derechos de terceros; a la moral y a la paz públicas; al orden público o por no cometer algún delito, en términos de los artículos 6º y 7º constitucionales. La mayoría de estos conceptos resultan ambiguos, variables y de gran amplitud, ya que ni la Constitución, la legislación o la jurisprudencia han podido definir cuál es su verdadero alcance y en qué casos son perturbados; por tanto, sería preferible que se abusara de la libertad de expresar las ideas, a que con el pretexto de salvaguardar estos principios tan relativos, se restrinja esta garantía fundamental.

Finalmente, como se explicó en el apartado anterior, la última parte del artículo 6º constitucional dispone la libertad de información –buscar, recibir y difundir información–, con lo que se garantiza totalmente el derecho a la información.

Se puede decir que el derecho a la información también está contemplado implícitamente en el artículo 8º constitucional, relativo al derecho de petición, porque complementa la facultad de los gobernados de solicitar la información del Estado.

Respecto a la legislación aplicable al derecho a la información, para una mejor comprensión, se puede clasificar en dos partes: la referente a la obligación del Estado de informar o hacer pública su información y, aquella que regula el derecho de las personas a informar y a ser informados por otros particulares.

En relación con la obligación del Estado de informar o hacer pública su información, entre las disposiciones más importantes que la reglamentan, se pueden citar las siguientes:

- a) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Tiene como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal y, en su artículo 27, entre los asuntos correspondientes a la Secretaría de Gobernación, contempla algunos relacionados con la información del Estado, como administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación; administrar el Archivo General de la Nación; vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de información de interés público; conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y operar la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal.
- c) Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Reglamenta los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal; en sus artículos 16, 33, 34 y 69K, entre otros, regula ciertos aspectos de la información del Estado, como la obligación de la Administración Pública de permitir a los particulares –interesados en el procedimiento respectivo– el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en las leyes y, la obligación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de hacer públicos los anteproyectos de las diversas disposiciones de carácter general que emitan las dependencias y organismos descentralizados del Gobierno Federal y las manifestaciones de impacto regulatorio respectivas.
- d) Ley de Información Estadística y Geografía. Rige la información estadística y geográfica del país y tiene por objeto, entre otros, promover la integración y desarrollo de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica para suministrar a quienes requieran el servicio público de información estadística y geográfica; asimismo, prevé la obligación del Ejecutivo de expedir las normas que regulen la circulación y aseguren el acceso del público a la información estadística y geográfica.

- e) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Regula la preservación y restauración del equilibrio ecológico y, la protección al ambiente; sus artículos 159 bis a 159 bis 6 establecen el derecho a la información ambiental que, principalmente se refiere al desarrollo de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, que tiene por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional; asimismo, establece la obligación del Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de poner a disposición de toda persona la información ambiental que solicite.
- f) Ley General de Salud. Reglamenta el derecho a la protección de la salud que por disposición constitucional toda persona tiene derecho y, en su Título Sexto –artículos 104 a 109– regula la información para la salud, estableciendo las bases conforme a las cuales la Secretaría de Salud y los Gobiernos de las Entidades Federativas deben captar, producir, procesar, sistematizar, divulgar y suministrar la información para la salud.
- g) Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. Tiene por objeto reglamentar la publicación del Diario Oficial de la Federación que, en términos de su artículo 2º, es el órgano del Gobierno Federal de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación, a fin de que éstos sean aplicados y observados oportunamente.

Por otro lado, respecto al derecho de las personas a informar y a ser informados por otros particulares, es preciso comentar que derivado de la adición al artículo 6º constitucional en 1977, surgió un debate en torno al significado real y el contenido que debía reconocerse al nuevo mandato constitucional, así como a la conveniencia o inconveniencia y la constitucionalidad o inconstitucionalidad de reglamentarlo.

Así, surgieron opiniones a favor y en contra de la reglamentación del derecho a la información; quienes estaban de acuerdo, esperaban concretar la libertad de opinión, el derecho a la información pública y privada y el acceso de la población a los medios de comunicación masiva, y limitar las influencias comerciales sobre los contenidos de estos medios; quienes se oponían –sobre todo los pocos dueños de los medios de comunicación masiva–, lograron detener todos los intentos por reglamentar este derecho, argumentando la *defensa* de la libertad de expresión, ya que, decían, con la legislación el Estado manipularía la información a transmitirse y se configuraría una ley mordaza para cancelar las concesiones de radio y televisión, para controlar y reprimir a los medios de comunicación.

Es así como estos aspectos del derecho a la información están reglamentados por disposiciones que, en su mayoría, fueron expedidas antes de la reforma de 1977, entre las que se encuentran principalmente:

- a) Ley de Imprenta. Expedida en 1917 por Venustiano Carranza, en uso de sus facultades extraordinarias para legislar, que tendría vigencia entretanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6º y 7º de la Constitución –lo que hasta la fecha no ha sucedido– por lo que aún sigue vigente; reglamenta toda manifestación o expresión verbal, por señales ante una o más personas, por medio de manuscrito, imprenta, dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera expuesta en público, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía, por mensajes u otro modo.
- b) Ley de Vías Generales de Comunicación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, esta ley contemplaba originalmente entre las vías generales de comunicación a las estaciones radiodifusoras de todo tipo –comerciales, culturales, de radioexperimentación y de aficionados–. Actualmente, sólo contiene algunas disposiciones relativas a las estaciones de aficionados; la mayor parte del capítulo correspondiente a la radiodifusión fue derogado en 1960, con la Ley Federal de Radio y Televisión.

- c) Ley Federal de Radio y Televisión. Esta ley data de 1960, reglamenta la industria de la radio y la televisión –que en términos de su artículo 5º, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana–, y reconoce a estos medios como vehículos de información y de expresión. Entre los aspectos que comprende se encuentra el otorgamiento, nulidad, caducidad y revocación de permisos y concesiones para operar una estación y canal de radio o televisión; la programación, operación y tarifas aplicables en las radiodifusoras y, ciertos aspectos relacionados con locutores.
- d) Ley Federal de Telecomunicaciones. Expedida en 1995, tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite. En términos generales, esta ley reglamenta la operación técnica y tarifas aplicables a estos servicios; igualmente, regula el otorgamiento, terminación y revocación de permisos y concesiones en la materia, haciendo notar que establece el procedimiento de licitación pública para otorgar las concesiones correspondientes.
- e) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Reglamenta los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas y, la organización de las elecciones federales. En sus artículos 43 a 48, establece como prerrogativas de los partidos políticos el acceso a la radio y a la televisión, a fin de que difundan el contenido de sus plataformas electorales, durante las campañas electorales y también fuera de ese tiempo.

Al lado de estas disposiciones se encuentran los tratados internacionales ratificados por México que, en términos del artículo 133 constitucional, son normas internas del orden jurídico mexicano y, más aun, ley suprema de toda la Unión; así, el derecho a la información está regulado en los siguientes pactos internacionales vigentes:

* Estos artículos están resumidos en el apartado 2.1 de este trabajo.

1. Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
2. Artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.
3. Artículos 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".
4. Artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

En México, el atraso respecto a la reglamentación del derecho a la información es inmenso; la legislación respectiva, en su mayoría, es muy antigua, insuficiente y omisa en muchos aspectos, y no responde a una visión de conjunto del manejo de la información.

Estas leyes han sido expedidas en el curso de los años, respondiendo a los intereses más diversos, y con concepciones distintas sobre su objeto, contenido, origen, naturaleza y alcance; incluso, en algunas ocasiones, son contradictorias, como el caso de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que restringe el acceso a la documentación e información de la Administración Pública a los interesados en el procedimiento respectivo y, por otro lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental faculta a toda persona a conocer la información pública, sin necesidad de acreditar interés alguno.

De esta forma, diversos instrumentos de naturaleza constitucional, administrativa, penal, civil, comercial, laboral, electoral e internacional reglamentan diferentes aspectos del derecho a la información.

Algunas de estas leyes han sido rebasadas por la realidad económica, tecnológica y social, como el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión, que resulta anacrónica y obsoleta porque, entre otros aspectos, señala que la industria de la radio y la televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, cuando actualmente también se puede sintonizar una estación de radio o de televisión por internet; así, por ejemplo, si la ley en cita prohíbe a las estaciones permisionadas comercializar sus espacios en radio, no hay nada que les impida hacerlo a través de su página *web*.

Actualmente, las consecuencias económicas, políticas y culturales de los constantes avances tecnológicos en materia de acopio, almacenamiento y transmisión de información plantean enormes retos al derecho; algunas veces, esta realidad desafía los conceptos jurídicos tradicionales y obliga a una evolución significativa de los procedimientos e instituciones jurídicas.

La regulación del fenómeno de la información es un problema complejo, debido a la naturaleza de la información, la complejidad del proceso informativo contemporáneo y el problema que representa el respeto a otros derechos humanos –vida privada, honor, intimidad–.

El Estado y algunas entidades privadas –escuelas, hospitales, instituciones financieras, comercios y otras empresas– cuentan con bancos de datos de información personalizada que pueden consultarse y difundirse sin la autorización del titular; prueba de ello es el reciente caso de la venta de información del padrón electoral a la empresa norteamericana *Choice Point*, en la que claramente se encuentra vulnerada o violada la garantía individual de todos los ciudadanos, que es el derecho a la privacidad –grantizado implícitamente en el artículo 16 constitucional–, al no existir protección alguna a los datos personales que permiten la identificación de los individuos, con lo que se puede dar cualquier uso poniendo en riesgo la seguridad de los ciudadanos. Es necesario aclarar que este caso tiene que ver con la información que el Gobierno tiene en su poder, por lo que debe prestarse más atención a toda aquella que manejan los entes privados.

Lo anterior conduce a plantear la urgente necesidad de regular todos estos aspectos que cambian constantemente y, que en algunas ocasiones van en contra de los conceptos e instituciones jurídicas tradicionales. No cabe duda que aún falta mucho por hacer, está pendiente de reglamentación, entre otras cosas, los medios de comunicación masiva –para garantizar realmente el acceso de todos a los medios de comunicación masiva–; los medios operados por el Estado –a fin de que dejen de ser medios al servicio del gobierno en turno y puedan autofinanciarse para poder cumplir con su objeto–; el régimen laboral de los periodistas y demás colaboradores de los medios de comunicación masiva que intervienen directamente en el proceso de difusión de la información –para asegurar su libertad de información–; los gastos de comunicación social de las dependencias y entidades del sector

público –en muchas ocasiones, son excesivos y los mensajes respectivos son usados para dar difusión al partido político en el poder y no para informar realmente a la ciudadanía– y; la protección de datos personales –para garantizar el derecho a la privacidad de las personas–.

A fin de que todas las personas y ciudadanos, en su caso, hagan valer su derecho a la información es necesario que, además de la reglamentación correspondiente, se conozca más este derecho, para ello, las universidades y las instituciones de gobierno involucradas en este tema, tienen la obligación de organizar coloquios, mesas redondas, seminarios para conocer el alcance del mismo, lo que, a su vez, permitirá también ir avanzando en la reglamentación correspondiente.

Capítulo 3

El derecho a la información pública federal

3.1. El objeto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

El derecho a la información pública es la facultad que tiene cualquier ciudadano de conocer la información que genere, almacene, reproduzca, reciba, procese o posea el Estado por cualquier medio; e implica, a su vez, la obligación correlativa de éste de informar o hacer pública dicha información.

La esencia de este derecho es que la información que se genere con los recursos públicos sea susceptible de ser demandada por cualquier ciudadano –quienes son los mandantes de las autoridades y los que sufragan los gastos que origina el ejercicio del poder público–; asimismo, implica que los expedientes y asuntos gubernamentales no sean privados o secretos y que las autoridades no decidan graciosamente qué tipo de información estará o no a disposición del ciudadano.

El derecho a la información pública no se agota en la consulta del Diario Oficial de la Federación y de otras informaciones oficiales, pues el hecho de que las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y otros actos de autoridad se publiquen en estos medios, no significa que la población se encuentre informada, pues en algunos casos, los términos empleados en los medios oficiales son incomprensibles para la mayoría de la población. Este derecho tampoco se garantiza con los mensajes o *spots* presidenciales en la radio y en la televisión, o con los comunicados de prensa u otros informes –muchas veces fabricados– que las autoridades difunden a través de los medios de comunicación masiva, en sus sitios en Internet, en los medios escritos o cualquier otro.

El derecho a la información pública se satisface realmente cuando el Estado proporciona la información que posee de manera veraz y oportuna –y no fabricada–, y cuando permita que el ciudadano verifique la información gubernamental que recibe.

El antecedente más remoto del derecho a la información pública tuvo lugar en Suecia, en 1766, con la Ley de Libertad de Prensa –enmendada en 1949– que garantizaba, entre otras cosas, la obligación del gobierno a responder las solicitudes de información de los ciudadanos sin costo alguno³⁸. Posteriormente –varios años después de que la libertad de información se reconociera legalmente por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948–, surge en Estados Unidos, en 1966, la Ley Federal de Libertad de Información –*Freedom of Information Act*–, que garantiza el derecho del pueblo a obtener información pública. Más tarde, en Francia, en 1978 surgió una ley que confirió el derecho de acceso a toda persona, independientemente de su nacionalidad, su calidad y sus motivos, a todos los documentos administrativos no nominativos. En 1979, se autorizó, sólo a los interesados, la comunicación de los documentos nominativos³⁹.

De este modo, y principalmente en Europa, fueron surgiendo diversas disposiciones constitucionales y legales que reconocían el derecho a la información pública; entre las que se encuentran el artículo 105.b de la Constitución Española de 1978, que garantiza el acceso de los ciudadanos e informadores a los registros y archivos administrativos, así como el Real Decreto 208/1996 del 9 de febrero, que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano de España; la Ley de Libertad de la Información de Australia, dictada en 1982; la Ley de Protección a Datos Personales y Revelación de Datos de Interés Público expedida en Hungría en 1992; el artículo segundo, inciso quinto, de la Constitución de Perú de 1993, que dispone el derecho que tienen todas las personas a solicitar y recibir información oficial sin expresión de causa y en el plazo legal.

³⁸ Luna, Issa. *La importancia de la tecnología en el proceso democrático. Internet y acceso a la información*, en Villanueva, Ernesto y Luna, Issa, Coordinadores. *El Derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. Universidad Iberoamericana. Fundación Konrad Adenauer. México, 2001. Pág. 55.

³⁹ Peniche, Piedad. *Ley de acceso a la información, comunicación y archivos públicos*. Revista Mexicana de la Comunicación. www.mexicanadecomunicacion.com.mx.

En México, el derecho a la información pública fue reconocido en 2002, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año–, cuya finalidad, en términos de su artículo 1º, consiste en proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra Entidad Federal.

Se trata de un ordenamiento que modifica sustancialmente las relaciones entre gobernados y gobernantes, pues otorga a los particulares el derecho de solicitar información a las autoridades federales; y termina con aquella costumbre de algunos servidores públicos de tratar los asuntos de gobierno como propios –no como las cuestiones públicas que atañen a todos los ciudadanos–, y con absoluta confidencialidad y secreto; por lo que ya no podrán determinar de manera exclusiva cuál información dan o no a conocer.

La finalidad de la ley es garantizar a toda persona el acceso a la información del Gobierno Federal, y sus objetivos, de acuerdo con su artículo 4º, son los siguientes: transparentar la gestión pública; garantizar la protección de datos personales en posesión de las autoridades federales; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, para que puedan valorar el desempeño de los gobernantes; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos y; contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.

Como se observa, los objetivos de esta ley son de naturaleza política, pues se abre o se hace pública la información del Gobierno Federal para transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos. Es decir, se establece como un instrumento de control a favor de los gobernados, para que puedan valorar y supervisar la actuación de los servidores públicos; y así, los faculta también para cuestionar, controlar y denunciar los actos de gobierno, pues el pleno acceso a la información implica la posibilidad cierta de que cualquiera persona, en función de un interés personal o general, lleve adelante investigaciones efectivas y pueda ejercitar las acciones que correspondan.

Por otro lado, los titulares del derecho a la información pública federal son todos los seres humanos, pues en términos de los artículos 1º, 4º, fracción I, y 40 de la ley de la materia, cualquier persona o su representante podrá solicitar información a los Poderes de la Unión y demás órganos federales. Es decir, incluye a todas las personas, cualquiera que sea su naturaleza, pues la ley no distingue o especifica que deban reunir cierta calidad o requisito, y no exige acreditar determinada personalidad o condición para obtener información pública federal.

Vale la pena comentar que el Código Civil Federal distingue a las personas en físicas de las morales. Así, su artículo 22 dispone que las personas físicas adquieren capacidad jurídica por el nacimiento y la pierden por la muerte, pero desde el momento en que el individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos de dicho Código. Es decir, reconoce como personas físicas a todo ser humano, sin excepción alguna, desde que es concebido hasta que muere, cualquiera que sea su sexo, edad, nacionalidad, estado físico, civil, económico, religioso, intelectual, político u otro.

Por lo que hace a las personas morales, el artículo 25 de dicho ordenamiento reconoce como tales a la Nación, los Estados, los Municipios y demás corporaciones públicas; las sociedades civiles, mercantiles, cooperativas y mutualistas; los sindicatos, las asociaciones profesionales y las referidas en el artículo 123, fracción XVI, constitucional; las asociaciones distintas a las anteriores que tengan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo u otro fin lícito y; finalmente, a las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736 del mismo Código*. Es decir, incluye a todos los entes colectivos constituidos por personas físicas y que están plenamente reconocidos por la ley, como son: asociaciones civiles, sociedades mercantiles, asociaciones religiosas, partidos políticos, dependencias, entidades y órganos gubernamentales, instituciones financieras, sindicatos de trabajadores y confederaciones patronales, núcleos de población ejidales, empresas, asociaciones, gobiernos e instituciones extranjeras, entre otras.

* Entre otras cosas, este artículo se refiere a que en ningún caso el reconocimiento de la capacidad de una persona moral extranjera excederá a la que otorgue el derecho conforme al cual se constituyó.

Finalmente, los sujetos obligados a proporcionar la información, de acuerdo con el artículo 3º, fracción XIV, del ordenamiento legal citado, son los siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Órganos Desconcentrados, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos Públicos.
- b) La Procuraduría General de la República.
- c) El Poder Legislativo Federal, constituido por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente, y cualquiera de sus órganos.
- d) El Poder Judicial de la Federación, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el Jurado Federal de Ciudadanos y los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución y en los demás casos en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.
- e) Los Órganos Constitucionales Autónomos, como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- f) Los Tribunales Administrativos Federales, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Obsérvese que este dispositivo legal no obliga a hacer pública su información a los órganos de los gobiernos estatales o municipales, pues eso corresponde a la legislación local respectiva*; tampoco obliga a los partidos políticos, que gozan de la prerrogativa del financiamiento público; ni a las personas que operan bajo una concesión federal, que usan o explotan bienes nacionales, es decir, recursos públicos.

* Actualmente sólo los Estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Morelos, San Luis Potosí, Querétaro, y Michoacán, así como el Distrito Federal, cuentan con una Ley local de Acceso a la Información Pública.

Es preciso aclarar que la ley establece disposiciones generales para todos los sujetos obligados –Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, relativas a quiénes tienen derecho a solicitar información, obligaciones de transparencia de las autoridades, criterios de clasificación de la información, protección de datos personales en poder del Estado, cuotas de acceso a la información y responsabilidades y sanciones a los servidores públicos en la materia. Asimismo, dispone reglas específicas para el Poder Ejecutivo Federal referentes al procedimiento de acceso a la información y los medios de defensa correspondientes, las que deberán observarse para reglamentar lo conducente en los demás órganos federales.

Como se observa, en México el derecho a la información pública es una asignatura reciente que comenzó a reconocerse a partir de la segunda mitad del siglo XX –con la adición al artículo 6º constitucional–, y que ha adquirido mayor importancia en los últimos años, derivado, entre otras cosas, de la influencia de las democracias europeas y de las recomendaciones de los organismos internacionales en materia económica y financiera; como la del Banco Mundial que, el 1º de octubre de 2001, estableció como requisito indispensable para el otorgamiento de créditos a México, la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública⁴⁰.

Este ordenamiento surgió también del impulso de un grupo de académicos, abogados, periodistas e investigadores del derecho a la información –conocido como Grupo Oaxaca– que realizaron una iniciativa de ley que sería presentada en la Cámara de Diputados por los legisladores del PRI, PRD, PVEM, PT y el de Convergencia por la Democracia, el 6 de diciembre de 2001. Dicha iniciativa fue acumulada con las que habían presentado el Diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta del PRD, el 11 de julio de 2001 y, el Poder Ejecutivo, el 30 de noviembre del mismo año; todas sobre el derecho a la información pública, por lo que se analizaron en conjunto y se emitió un solo dictamen.

⁴⁰ González, José. *Paso a pasito*, en *Revista Mexicana de la Comunicación*. Año XIV, Número 76. Julio-Agosto 2002. Pág.44.

Previamente a la expedición de esta ley, el principio jurídico del acceso a los documentos públicos no estaba desarrollado en la legislación mexicana, sólo se había establecido tímidamente en algunas disposiciones; sin embargo, no se garantizaba de manera efectiva el derecho del ciudadano de conocer de las cosas públicas, lo que permitía una mayor discrecionalidad en el manejo de la información gubernamental y, en muchas ocasiones, la negación de este derecho.

Tal es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 159 bis 3 ordena que toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición, es decir, requiere motivar la petición, lo que puede ser determinante para otorgar o negar la información.

Por otro lado, también existen diversas disposiciones que prohíben la divulgación de la información pública, como el artículo 31 de la Ley Federal de Competencia Económica, que dispone que los informes o documentos que obtenga la Comisión Federal de Competencia en el desempeño de sus atribuciones son estrictamente confidenciales.

Debe hacerse notar que todas estas disposiciones aún siguen vigentes, ya que ninguno de los artículos transitorios de la ley en estudio las deroga o modifica en forma alguna –quizá porque en algún momento la autoridad podría invocarlas para negar el acceso a la información–. Empero, si realmente se pretendía garantizar este derecho, debieron haberse derogado o reformado, en su caso, todas aquellas disposiciones que fuesen opuestas, a fin de adecuarlas a este nuevo ordenamiento.

No cabe duda que esta ley muestra un importante avance en la reglamentación y ejercicio del derecho a la información pública; no obstante, para que cumpla con sus objetivos, es necesario que el ciudadano haga de este derecho, un derecho efectivo; y que se difunda entre la comunidad en general sus alcances y limitantes, para generar la costumbre entre los gobernados de solicitar información, conocer más detalladamente, cuestionar y analizar la actuación de los gobernantes, e iniciar las acciones que conforme a derecho procedan en los tribunales.

3.2. La clasificación de la información del Gobierno Federal

La información pública es el conjunto de datos e imágenes que generan, almacenan, archivan, difunden, reproducen, procesan o poseen en cualquier forma o medio, los órganos de gobierno federales, estatales y municipales, es decir, todas las instituciones públicas.

La información gubernamental es un bien público que debe ser reconocido como un bien jurídico. La publicidad de la información y actos gubernamentales está reconocida en diversos ordenamientos, como el artículo 2º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que señala que toda la información gubernamental a que se refiere dicha ley es pública.

Del mismo modo, el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece la publicidad como un principio rector de la actuación administrativa. Por su parte, el artículo 2º, fracción XI, de la Ley General de Bienes Nacionales reconoce como bienes nacionales de dominio público, entre otros, los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes y raros, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos; es decir, toda la información en posesión del Estado.

La información que regula la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en términos de su artículo 3º, fracciones III y V, es toda aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título. Es decir, todos los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración, o el medio en que se encuentren, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico u otro.

Las disposiciones relativas a la información gubernamental son aplicables a los tres Poderes de la Unión, por lo que reglamenta todo el universo de datos o información del Estado que tiene que ver con todas sus atribuciones, como puede ser: las fuentes de financiamiento a partidos políticos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales federales, los informes sobre las finanzas públicas, los proyectos de inversión en materia económica, las iniciativas, discusiones y dictámenes de leyes, los informes de estadística y geografía, los gastos de publicidad gubernamental, las actividades de fomento a la cultura, los planes de desarrollo social; los contratos, convenios y tratados celebrados, o cualquier otro.

El principio de la ley es que la información del Estado es pública, excepto aquella clasificada como reservada o confidencial.

Así, el artículo 7º señala de manera específica cuál es información mínima que los sujetos obligados deberán hacer pública y actualizar constantemente, sin necesidad de una solicitud del particular, a fin de que éste pueda tener un conocimiento directo de sus funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. No obstante, el artículo 8º del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁴¹ –relativo al Poder Ejecutivo Federal– dispone que esta información podrá ser clasificada como reservada o confidencial; es decir, la autoridad no está realmente obligada a publicarla, pues podrá clasificarla cuando lo considere procedente.

Esta información deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad; y está integrada principalmente por los siguientes datos de cada órgano federal:

- a) El marco jurídico aplicable, la estructura orgánica, el directorio de servidores públicos y la remuneración mensual por puesto.
- b) Las facultades de cada unidad administrativa, sus metas y objetivos; así como informes que generen por disposición legal.

⁴¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

- c) Los servicios que ofrecen y los trámites, requisitos y formatos aplicables.
- d) El domicilio de la unidad de enlace y la dirección electrónica para recibirse solicitudes de información.
- e) La información sobre el presupuesto asignado. En el caso del Ejecutivo Federal, la proporcionará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cada Dependencia y Entidad, e informará también sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.
- f) Los contratos que hayan celebrado, detallando en cada caso su objeto –obras públicas, bienes adquiridos y arrendados, y servicios contratados–, el monto, el nombre de la persona con quien se celebre el contrato, y los plazos de cumplimiento.
- g) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal que realicen, en su caso, la Secretaría de la Función Pública –antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo–, las Contralorías Internas o la Auditoría Superior de la Federación.
- h) El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio y los padrones de beneficiarios de los programas sociales correspondientes.
- i) Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando sus titulares.
- j) Los mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información relevante que sea de utilidad, o que responda a las preguntas más frecuentes del público.

Adicionalmente, conforme al artículo 9º, dicha información deberá estar disponible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el derecho a la información pública no se garantiza con la publicación de páginas en Internet, ya que –además de que millones de mexicanos no tienen acceso a este medio– algunos sitios oficiales no muestran toda la información que refiere el artículo 7º, o la que proporcionan no está actualizada, o bien, contienen datos muy generales que no corresponde a los rubros que refiere dicho precepto legal.

Con base en los artículos 8º, 10, 11 y 12 de la ley, también deberá hacerse pública la siguiente información:

- a) Las sentencias del Poder Judicial de la Federación, cuando hayan causado estado o ejecutoria.
- b) Los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo –reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores–, que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal pretendan emitir, salvo que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según el caso, determine que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de urgencia. Esta difusión deberá hacerse con 20 días hábiles de anticipación a la fecha que se pretendan publicar o someter a firma del Titular del Ejecutivo Federal.
- c) Los informes que los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales presenten al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones respectivas, una vez que haya concluido el procedimiento de fiscalización correspondiente.
- d) Toda la información sobre los montos y las personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos; así como los informes que estas personas rindan sobre el uso de dichos recursos.

Por otro lado, la autoridad no estará obligada a proporcionar información cuando esté clasificada como reservada o confidencial, conforme a la misma ley. Estas excepciones se establecen debido a que ningún derecho puede ser absoluto e ilimitado, sino que debe ejercerse con respeto a otros derechos.

En el mismo sentido, Juventino V. Castro⁴² afirma que el Estado debe negarse a dar información que ponga en peligro la seguridad de la Nación, produzca alarma, temor o terror en la población, impida la eficaz prestación de los servicios públicos, o se encuentre pendiente de decisiones de autoridad, por estarse en proceso de estudio, elaboración o evaluación.

De este modo, y de conformidad con los artículos 3º, fracción VI, 13 y 14 de la ley, la información gubernamental podrá clasificarse como reservada por diversas causas, que fundamentalmente tienden a salvaguardar las seguridades pública y nacional y los derechos de terceros. Para mayor comprensión, se puede distinguir la información reservada, con base en los motivos de su clasificación, de la siguiente manera:

1. Para garantizar las seguridades pública y nacional: aquella información cuya difusión pueda comprometer, menoscabar, dañar, poner en riesgo o causar un perjuicio a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; las negociaciones o relaciones internacionales; la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos; la impartición de la justicia; la recaudación de las contribuciones y las operaciones de control migratorio. Igualmente, las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta que no se adopte la decisión definitiva.
2. Para garantizar los derechos de terceros: aquella información cuya difusión pueda comprometer, menoscabar, dañar, poner en riesgo o causar un perjuicio a la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; del mismo modo, los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no hayan causado estado o se haya dictado la resolución definitiva, en su caso; así como la información que por disposición de la ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.

⁴² Castro, Juventino V. *Obra citada*, nota 8. Pág. 125.

La información reservada –que no sea confidencial– permanecerá con tal carácter hasta por doce años, de acuerdo con el artículo 15, periodo que podrá ampliarse cuando así lo soliciten los sujetos obligados al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en el caso del Poder Ejecutivo, o a la instancia correspondiente para los Poderes Legislativo y Judicial, según corresponda; siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

La información reservada sólo podrá ser desclasificada, es decir, hacerse pública, cuando el periodo de reserva haya transcurrido; una vez que se hayan extinguido las causas que dieron origen a su clasificación –por ejemplo, cuando causen estado las actuaciones judiciales–; o bien, cuando así lo determine el Comité de Información o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en su caso. En el caso de las averiguaciones previas, los expedientes judiciales y los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se harán públicos protegiendo la información confidencial respectiva.

Nótese que entre la información reservada se encuentra la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial o gubernamental confidencial; es decir, toda la información confidencial es reservada, pero no toda la reservada es confidencial. Así, los artículos 3º, fracción II, y 18 de la ley, considera como información confidencial la siguiente:

1. La entregada con tal carácter por los particulares a las autoridades obligadas, siempre que conforme a la ley tengan el derecho de reservarse la información.
2. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la ley; que son todos los concernientes a una persona física, identificada o identificable, entre otros, los relativos a su origen étnico o racial, a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Contrario a estos principios, la ley no considera confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

La información confidencial sólo podrá difundirse con previa autorización de su titular o cuando así lo ordene por escrito la autoridad competente. Es decir, aun cuando toda la información confidencial es reservada, no está sujeta a plazos de vencimiento, ya que permanecerá con tal carácter de manera indefinida.

En resumen, la información gubernamental se clasifica en:

1. Pública, aquella que no esté clasificada como reservada o confidencial y que podrá conocer toda persona que lo solicite, en cualquier tiempo.
2. Reservada, aquella cuya publicación está prohibida temporalmente con el fin de salvaguardar los intereses públicos y nacionales y los derechos de terceros; y sólo podrá ser difundida cuando haya desaparecido la causa que dio origen a su clasificación, una vez que haya fenecido el plazo de reserva respectivo, o bien, cuando así lo ordene la autoridad competente.
3. Confidencial, aquella que contenga datos personales de los individuos o seres humanos y la que éstos entreguen con tal carácter a las autoridades; misma que sólo podrá publicarse con autorización de su titular.

Los servidores públicos responsables de clasificar la información son los titulares de las unidades administrativas correspondientes, es decir, del área que genere, archive o procese de manera directa la información.

Como se observa, el derecho de acceso a la información gubernamental no está plenamente garantizado, pues no se especifican claramente los criterios de clasificación y se señalan como causas de reserva los clásicos conceptos hasta ahora indefinidos, como es el interés público, la seguridad nacional y los derechos de terceros, en los que a criterio de los gobernantes, podrían ubicarse infinidad de asuntos y documentos.

Es decir, prevalece la discrecionalidad de las autoridades para decidir arbitrariamente en qué casos se atenta contra la seguridad pública, la seguridad nacional o los derechos de terceros, y así, resolver qué información debe ser puesta a disposición de la ciudadanía y cuál información es reservada o confidencial.

3.3. El procedimiento de acceso a la información pública federal

En relación con el procedimiento de acceso a la información pública, la ley establece reglas comunes para los sujetos obligados –Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, que se refieren a las personas con derecho a conocer la información del Gobierno Federal y a las cuotas de acceso respectivas. Asimismo, señala disposiciones específicas al Poder Ejecutivo Federal, que precisan paso a paso el procedimiento de acceso a la información y los medios de defensa respectivos.

Respecto al procedimiento de acceso en los Poderes Legislativo y Judicial, el artículo 61 de la ley dispone que ellos mismos establecerán, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la misma ley.

De este modo, cualquier persona tiene derecho a solicitar información al Gobierno Federal y en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno, en términos del último párrafo del artículo 40 de la ley.

Es decir, cualquier persona podrá, sin necesidad de acreditar personalidad o interés alguno, solicitar información pública gubernamental, sin que sea necesario tampoco explicar los motivos de su petición o el uso que dará a la información, por lo que podrá emplearla para cualquier fin –privado, social, educativo, cultural, informativo, político, religioso u otro–, según su interés convenga.

Por otro lado, las cuotas de acceso a la información de los Poderes de la Unión no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y el costo de envío. Las cuotas por concepto de copias simples, han sido consideradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como productos, conforme a lo establecido por el artículo 3° del Código Fiscal de la Federación, por tratarse de contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado; lo anterior, en términos del Oficio 350-A-V-093, de 31 de octubre de 2002, de la Dirección General Adjunta de Legislación de Derechos, Productos y Aprovechamientos, de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP. Las cuotas de derechos por concepto de copias certificadas, son las establecidos en el artículo 5° de la Ley Federal de Derechos.

Ahora bien, en este trabajo se analiza únicamente el procedimiento de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, pues, si bien no rige para todos los sujetos obligados, sí deberá ser observado en los reglamentos o acuerdos que emitan al respecto, por lo que los principios y plazos serán básicamente los mismos, y las diferencias estribarán en las áreas involucradas en el procedimiento de acceso.

Así, es preciso hacer algunas consideraciones previas sobre las áreas, unidades administrativas y órganos administrativos responsables de recibir las solicitudes de acceso, clasificar y proporcionar la información, resolver los recursos que en su caso se interpongan, o intervenir en cualquier otra forma en dicho procedimiento.

En primer término, el artículo 28 de la ley ordena que cada Dependencia y Entidad debe designar –entre sus unidades o áreas administrativas– una Unidad de Enlace, que será la intermediaria entre el solicitante y la autoridad en todo lo relacionado con el acceso a la información, a fin de garantizar y agilizar el flujo de información; así, es responsable de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso, auxiliar y orientar a los particulares sobre sus solicitudes, realizar los trámites internos en la Dependencia o Entidad, necesarios para entregar la información solicitada, y recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 7°, entre otras.

Por su parte, el artículo 29 dispone que en cada Dependencia o Entidad deberá crearse un Comité de Información, el que deberá estar integrado por un servidor público designado por el titular de la Dependencia o Entidad, por el titular de la Unidad de Enlace y por el titular del Órgano Interno de Control correspondiente. Este Comité será el responsable de coordinar y supervisar las acciones de la Dependencia o Entidad tendientes a proporcionar información; establecer y supervisar la aplicación de criterios sobre clasificación y conservación de documentos administrativos, así como la organización de archivos; confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información que realicen los titulares de las unidades administrativas; elaborar un programa para facilitar la obtención de información respectiva; y elaborar y enviar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los datos necesarios para la elaboración del informe a que se refiere el artículo 39 de la ley*, entre otros.

Por último, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública –IFAI– como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que estará integrado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal, con la posibilidad de que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, en su caso, objete sus nombramientos; de conformidad con lo dispuesto por los artículos 33 y 34 de la ley y el artículo 2º del Reglamento Interior de dicho Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Este Instituto es el encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información pública y, de acuerdo con el artículo 37 de la ley, entre sus principales atribuciones –aplicables únicamente a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal–, se encuentran: resolver los recursos de revisión de los solicitantes; establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, y los relativos a protección de datos personales; coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos; vigilar y realizar las recomendaciones respectivas para que las autoridades den cumplimiento al artículo 7º; orientar y asesorar a

* Este artículo se refiere al informe anual que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública debe rendir al H. Congreso de la Unión sobre las solicitudes de información en la Administración Pública Federal.

los particulares sobre las solicitudes de información; proporcionar apoyo técnico y capacitación a las autoridades en los asuntos previstos en la ley; elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales; comunicar al Órgano Interno de Control que corresponda las presuntas infracciones en la materia; entre otras.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por los artículos 40 a 48 de la ley, el procedimiento de acceso ante las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se desarrollará de la siguiente manera:

1. El particular presentará –personalmente o a través de representante legal– su solicitud de información en el domicilio de la Unidad de Enlace, mediante escrito libre o en los formatos o sistemas que apruebe el IFAI. De acuerdo con el artículo 66 del Reglamento respectivo, también podrá presentarla por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, y por medios electrónicos a través del sistema que establezca el Instituto para tal fin –Sistema de Solicitud de Información, SISI; medio que admite la posibilidad de proporcionar datos falsos–.

En la solicitud respectiva, el peticionario deberá especificar su nombre, domicilio u otro medio para recibir notificaciones –correo electrónico–, y los datos generales de su representante, en su caso. Asimismo, realizará la descripción clara y precisa de los documentos que solicita, y cualquier otro dato que facilite su localización. Opcionalmente indicará la modalidad en la que requiere la información, ya sea verbalmente –si es para fines de orientación–, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro medio.

2. Una vez recibida la solicitud correspondiente, la Unidad de Enlace deberá proporcionar la asesoría que necesite el solicitante y llevar a cabo las gestiones necesarias para facilitar el acceso a la información; asimismo, realizará las siguientes acciones, según corresponda:

- a) Si los datos proporcionados por el solicitante son insuficientes o erróneos, podrá requerir, por una vez que indique otros elementos o corrija los datos.
- b) En caso de que la información solicitada no sea competencia de la Dependencia o Entidad de que se trate, deberá orientar debidamente al particular sobre la que sea competente.
- c) Una vez que la solicitud esté debidamente integrada, la turnará a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información para que resuelva.

La Unidad de Enlace no estará obligada a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información idéntica a una misma persona, o si la información está disponible públicamente. Sin embargo, deberá indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

- 3. La unidad administrativa resolverá la solicitud de información respectiva, de la siguiente manera, según corresponda:
 - a) Si determina que la información solicitada sí existe, y que ya está disponible al público en medios impresos –libros, compendios, trípticos, archivos públicos–, en Internet o en cualquier otro medio, lo informará por escrito al solicitante, indicando la fuente, el lugar y la forma en que puede adquirir tal información.
 - b) Si determina que la información solicitada sí existe, y que no es reservada o confidencial, la proporcionará vía oficio al solicitante y a través de los medios en que éste la haya requerido, previo el pago correspondiente.
 - c) Si determina que la información solicitada sí existe, y que cierta parte de ésta es reservada o confidencial, podrá proporcionarla al solicitante, siempre y cuando elimine las partes clasificadas y señale claramente este hecho al particular.

- d) Si determina que la información solicitada sí existe, pero es reservada o confidencial, remitirá de inmediato al Comité de Información la solicitud respectiva, mediante oficio en el que funde y motive dicha clasificación. El Comité tendrá acceso a la información clasificada y resolverá si confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o bien, si revoca la clasificación y concede el acceso a la información. El Comité notificará al interesado su resolución; si es positiva, proporcionará la información respectiva en los medios solicitados, y si es negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el IFAI.
- e) Si determina que la información solicitada no existe, turnará la solicitud respectiva al Comité mediante oficio en donde lo manifieste. El Comité tomará las medidas pertinentes para localizar el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de encontrar la información, el Comité entregará vía oficio al solicitante la información que corresponda, según su clasificación; en caso de no encontrarla, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y lo notificará al solicitante.

En cualquier caso, todas las notificaciones a los solicitantes –oficios de la unidad administrativa o resoluciones del Comité– y todos los trámites que éstos realicen ante la Dependencia o Entidad, se efectuarán a través de la Unidad de Enlace correspondiente. Es decir, el particular recibe toda la atención y la tramitación de su solicitud, hasta que se le dé respuesta, en la ventanilla de acceso, sin necesidad de acudir a diversas oficinas administrativas.

Los plazos para que la autoridad cumpla con sus obligaciones respectivas, son los siguientes:

- a) Diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de acceso, para requerir al particular que corrija o complemente su petición.

- b) Veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de acceso o a la fecha en que se haya integrado correctamente, para notificar al interesado la respuesta que corresponda. Este término podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, lo que deberá notificarse al peticionario.
- c) Diez días hábiles siguientes a la notificación de la disponibilidad de la información, para entregarla al solicitante.

Nótese que no se establecen plazos específicos para los trámites internos en la Dependencia o Entidad que puedan modificar los señalados, pues, en todo caso, la respuesta correspondiente –en el sentido que sea– deberá notificarse al particular en un plazo no mayor de veinte días hábiles siguientes a la presentación de su solicitud; por lo que cada área u órgano administrativo involucrado deberá tomar las medidas pertinentes para cumplir con este término.

En caso de falta de respuesta de la autoridad en el plazo señalado, el artículo 53 de la ley establece la positiva ficta; por lo que la autoridad administrativa estará obligada a dar acceso a la información en un periodo no mayor a diez días hábiles, cubriendo los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

Las Dependencias y Entidades cumplirán con la obligación de acceso a la información, cuando pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio. El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate.

3.4. Los medios de defensa, sanciones y responsabilidades de servidores públicos

Los medios de defensa que el gobernado podrá ejercer contra actos del Poder Ejecutivo Federal en materia de acceso a la información pública, son los recursos de revisión y reconsideración, según disponen los artículos 49 a 60 de la ley de la materia. Los procedentes contra actos de los demás sujetos obligados –Poderes Legislativo y Judicial y cualquier órgano federal–, serán fijados por los acuerdos y reglamentos respectivos, conforme a los principios y plazos previstos en dicho ordenamiento.

En este orden de ideas, el solicitante podrá interponer recurso de revisión en los siguientes casos:

1. Contra la resolución del Comité de Información de la Dependencia o Entidad que niegue el acceso a la información, o bien, que resuelva la inexistencia de los documentos solicitados.
2. Contra actos de la Dependencia o Entidad cuando:
 - a) No proporcione los datos personales solicitados; los entregue en formato incomprensible; o bien, no efectúe las modificaciones o correcciones requeridas en estos datos.
 - b) El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o bien, si considera que la información entregada es incompleta o no corresponda a la solicitada.

Obsérvese que el particular no podrá interponer dicho recurso en contra de la resolución de un funcionario o autoridad distinta al Comité de Información que niegue la información; o bien, contra la resolución de la Dependencia o Entidad –funcionario responsable de la información, Unidad de Enlace, Comité de Información u otro– que determine la inexistencia de la información, o la incompetencia de dicha Dependencia o Entidad.

En cualquier caso, el recurso deberá interponerse por escrito ante la Unidad de Enlace correspondiente o ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación. Asimismo, deberá contener los siguientes datos:

1. La Dependencia o Entidad correspondiente.
2. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones.
3. La fecha en que se notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado.
4. El acto que recurre y los puntos petitorios.
5. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.
6. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

Una vez recibido el recurso, el presidente del Instituto lo turnará al Comisionado Ponente para que en los treinta días hábiles siguientes a la interposición, presente un proyecto de resolución al Pleno del Instituto, el que, a su vez, podrá determinar la celebración de audiencias con las partes.

Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos.

Obsérvese que en este caso sí es necesario que el solicitante funde y motive su pretensión –que sólo consiste en conocer la información gubernamental–, lo que contradice lo dispuesto por el artículo 40 de la misma ley, que ordena que en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

El Pleno del Instituto deberá resolver en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes al que se presente el proyecto de resolución. En caso que el Instituto no resuelva en este plazo, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Las resoluciones del Instituto podrán desechar el recurso por improcedente, o bien, sobreseerlo; confirmar la decisión del Comité y así negar la información; así como revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la Dependencia o Entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información, o bien, que modifique tales datos.

Los plazos señalados podrán ampliarse una sola vez y hasta por un periodo igual por causa justificada, cuando así lo determine el Pleno.

De este modo, y tomando en consideración que si el recurso no es resuelto por el Instituto de Acceso a la Información, la resolución recurrida se entenderá confirmada, podría suceder que –sólo con el fin de cumplir con su obligación de proporcionar información– la autoridad administrativa entregue al solicitante datos incompletos o falsos, o bien, que proporcione información que no corresponda a la solicitada; con lo que violaría gravemente el derecho a la información pública del ciudadano, que no sólo consiste en obtener la información, sino también en obtenerla de manera veraz y oportuna.

El recurso será desechado por improcedente cuando sea presentado después de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución o acto impugnado; cuando el Instituto haya resuelto en definitiva el recurso respectivo; cuando ante los Tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente, o bien, cuando se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité.

Nótese que en este último caso, las Dependencias y Entidades pueden optar dolosamente por negar la información a través de la Unidad de Enlace o de cualquier otro servidor público, para ubicarse así en la causal de improcedencia del recurso respectivo. De esta manera, se deja en estado de indefensión al solicitante porque el Instituto deberá desechar el recurso por improcedente.

El recurso será sobreseído cuando el recurrente se desista expresamente del recurso; cuando el recurrente fallezca o, se disuelva, si es persona moral; cuando una vez admitido, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la ley, o cuando la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las Dependencias y Entidades y los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, mediante el Juicio de Amparo Indirecto ante un Juez de Distrito, conforme a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 114, fracción II, de la Ley de Amparo.

El recurso de reconsideración procede contra la resolución del Instituto que confirme la decisión de un Comité, y podrá interponerse ante el propio Instituto al año siguiente a la expedición de la resolución recurrida. Este recurso deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de sesenta días hábiles.

Como puede observarse, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es una instancia administrativa dentro del Poder Ejecutivo Federal que revisará la respuesta al particular, para ratificar o rectificar, en su caso, la resolución que expida el Comité de Información correspondiente.

La facultad de resolver, mediante un procedimiento seguido en forma de juicio y de manera similar a un tribunal administrativo, las controversias que se generen entre los particulares y la administración, implica que, para efecto de sus resoluciones, el Instituto no esté subordinado a autoridad alguna y adopte sus decisiones con plena independencia. Así, el Instituto será la última instancia para las autoridades, pero sus decisiones estarán sujetas a control judicial; el particular podrá inconformarse ante la resolución del Instituto y acudir ante el Poder Judicial para que resuelva en definitiva a través del Juicio de Amparo.

Por otro lado, y en relación con las responsabilidades y sanciones a que se harán acreedores los servidores públicos por incumplimiento a las obligaciones respectivas, los artículos 63 y 64 de la ley establecen disposiciones generales para todos los sujetos obligados. Así, incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos que:

1. Usen, destruyan, oculten, inutilicen, divulguen o alteren de manera indebida la información gubernamental.
2. Actúen con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de información o en la difusión de la información a que están obligados por la ley.
3. Nieguen intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial conforme a esta ley, o bien, no la entreguen aun cuando exista una orden del Instituto o de la autoridad correspondiente.
4. Clasifiquen como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta ley.
5. Entreguen información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta ley; o bien, la entreguen intencionalmente de manera incompleta.

En la mayoría de los casos, para que un servidor público se haga acreedor a las sanciones respectivas, debe mediar la negligencia, el dolo o la mala fe.

De acuerdo con el artículo 63 de la ley, esta responsabilidad u otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la misma –independientemente de las del orden civil o penal que procedan–, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; cuyo artículo 13 dispone que las sanciones respectivas podrán consistir en: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, o bien, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Aspectos inconstitucionales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

4.1. La violación al artículo 8° constitucional

Los artículos 1°, 4°, fracción I, y 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establecen que cualquier persona o su representante tiene derecho a solicitar información al Gobierno Federal, en todo momento y sin necesidad de acreditar interés o personalidad alguna, ni de justificar la utilización de la información que solicite.

Estas disposiciones son violatorias del artículo 8° constitucional, relativo al derecho de petición, que establece que en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

Según se explicó en el apartado 1.3 de este trabajo, el derecho de petición faculta al gobernado para realizar infinidad de solicitudes a la autoridad, derecho que deberá ejercer por escrito y de manera pacífica y respetuosa; igualmente, constriñe a las autoridades a contestar por escrito toda petición y dar a conocer en breve término su resolución al solicitante.

Esta garantía constitucional otorga el derecho a los gobernados de efectuar un sinnúmero de solicitudes de diversa índole a la autoridad. De este modo, los particulares pueden acudir ante los gobernantes para iniciar un juicio, solicitar algún permiso, autorización o concesión, requerir cualquier documento o información que obre e sus archivos, realizar trámites empresariales, o cualquier otro. Las autoridades, por su parte, quedan obligadas a responder por escrito al particular –de manera favorable o no para el particular–, e informar su resolución al interesado oportunamente.

Conforme al artículo 8° constitucional, sólo los ciudadanos de la República podrán realizar peticiones en materia política, es decir, sólo los mexicanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir; por tanto, en caso que cualquier persona que no reúna la calidad de ciudadano efectúe una petición de índole política, la autoridad no estará obligada a emitir resolución alguna al respecto.

Contrario a esta disposición constitucional, los artículos 1°, 4°, fracción I, y 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental reconocen el derecho de petición, en cualquier materia –incluso política–, a toda persona, pues les otorgan la facultad de solicitar a las autoridades federales información pública de cualquier naturaleza, incluyendo la de índole política. Esto es, dichos preceptos legales reconocen implícitamente el derecho de toda persona a ejercer su derecho de petición en materia política, garantía que, en términos del precepto constitucional citado, deben estar reservada sólo para los ciudadanos de la República.

Debe subrayarse que las autoridades federales únicamente podrán negar la información por razones de su clasificación como reservada o confidencial –para salvaguardar las seguridades pública y nacional y los derechos de terceros–; pero en ningún caso se reserva la información de tipo político para los ciudadanos, misma que, en términos del artículo constitucional citado, únicamente puede ser solicitada por los ciudadanos de la República.

De este modo, puede existir determinada información de índole político que no atente contra las seguridades pública o la nacional, o bien, contra los derechos de terceros –es decir, que no sea reservada o confidencial–, y así, puede ser solicitada por cualquier persona –incluso extranjeros–.

Independientemente de lo anterior, tomando en consideración los objetivos de la ley, previstos en su artículo 4°, se observa que se pretende dotar a los particulares de un instrumento de control sobre la actuación de los gobernantes, pues les faculta para conocer en todo momento la información del Estado, con el fin de *transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, para que puedan valorar el desempeño de los gobernantes.*

Así, concede a los gobernados la potestad de revisar, verificar, cuestionar o fiscalizar la información pública, solicitar aclaraciones o datos adicionales, realizar las averiguaciones que considere pertinente, e incluso, efectuar las denuncias o promover los juicios o recursos que crea procedentes contra cualquier acto de los servidores públicos.

Todos estos derechos son de naturaleza política, pues facultan al particular para intervenir en los asuntos de gobierno o vida política del país, como fiscalizador de los actos de los gobernantes, con el derecho de exigir cuentas o explicaciones a éstos sobre su actuar; facultades que, por su naturaleza, sólo deben corresponder a las personas que están constitucional y legalmente capacitadas para decidir e intervenir en los asuntos de gobierno –elegir a los gobernantes y ser electos para gobernar–, que son los ciudadanos.

Es decir, dicha ley reconoce el derecho que tiene el mandante –gobernado– de supervisar las acciones que realice su mandatario –gobernante– para el cumplimiento del encargo o mandato conferido –poder público–, así como su derecho a exigir cuentas o explicaciones a éste por su incumplimiento, e incluso, imputar las responsabilidades que correspondan.

Sin embargo, este ordenamiento va más allá, pues no sólo garantiza este derecho para el ciudadano, sino que lo amplía a cualquier persona, lo que resulta incongruente, pues es ilógico pensar que quien no tenga derecho a elegir a los servidores públicos, sí tenga derecho a fiscalizarlos y a exigirles cuentas. Es decir, en ningún caso los mandatarios deben rendir informes o cuentas sobre el cumplimiento del mandato conferido a persona ajena a su mandante.

La idea de que este derecho debe corresponder exclusivamente al ciudadano de la República está claramente concebida en las exposiciones de motivos y dictámenes de la ley en cita, que, curiosamente, en todas ellas se hace referencia al derecho del ciudadano o de la ciudadanía de conocer la información pública; no obstante, en el texto de la ley, el titular de este derecho es cualquier persona.

Así, la iniciativa del Poder Ejecutivo expresaba que la ley tenía como objetivo la reforma de las instituciones públicas con la finalidad de continuar su democratización; asimismo, afirma que la rendición de cuentas es un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana; y añade que esta ley puede convertirse en un mecanismo de combate a la corrupción.

En el mismo sentido, el dictamen de la Cámara de Diputados afirma lo siguiente:

Una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno, y ésta, para ser efectiva, requiere que el ciudadano tenga los elementos para hacer de su juicio un asunto razonado e informado, y que esta opinión puede ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos. Por ello, es obligación del Estado democrático garantizar estas libertades básicas.

En la medida en que los ciudadanos conozcan aspectos sobre el funcionamiento y la actividad que desarrolla la autoridad, contarán con elementos para ejercer su derecho de evaluarla. De esta forma, el acceso a la información pública es una condición necesaria para el pleno desarrollo democrático del Estado y para que los poderes públicos rindan cuentas sobre su desempeño. Por ello, los suscritos reconocemos que a más y mejor información de los órganos del Estado, el ciudadano estará en mejores condiciones para evaluar su gobierno y para tomar decisiones, tanto sobre la actuación del mismo Estado, como en el ejercicio de sus actividades particulares.

Finalmente, la experiencia internacional muestra que aquellos países en donde se ha puesto en práctica una norma que permita el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, los diversos índices sobre corrupción tienden a disminuir; y se incrementa la eficiencia administrativa del Estado de manera sustancial. De esta forma, la presente Ley se convertirá en un poderoso elemento para reducir las prácticas ilegales que pueden presentarse en el ejercicio del servicio público, y como un instrumento fundamental en el desarrollo administrativo del Estado.

Desde otra perspectiva, debe hacerse notar que el Estado posee información de diversa índole que puede ser necesaria para el desarrollo individual de cualquier persona en igualdad de condiciones –incluso para el pleno goce de sus garantías individuales–, como puede ser información sobre el impacto ambiental, planes de desarrollo económico o datos sobre riesgos de salud, por ejemplo; asimismo, la autoridad posee información sobre los particulares en general, como en el caso de registros de derechos de autor, marcas o patentes, expedientes clínicos, o los trámites de estancia legal en el país, por citar algunos.

De esta forma, y tomando en consideración que el particular podrá usar para cualquier fin la información que solicite –y no sólo para supervisar la actuación de los gobernantes y exigir cuentas–, es posible aceptar que cualquier persona que no reúna la calidad de ciudadano sí tenga derecho a solicitar información pública, pero en ningún caso, información de naturaleza política, ni aquella cuya entrega implique intromisión alguna en los asuntos políticos o de gobierno del país.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se puede afirmar que el derecho a la información pública en materia política constituye un derecho fundamental exclusivo de los ciudadanos de la República; y cualquier persona que no reúna la calidad de ciudadano, únicamente podrá solicitar información pública gubernamental, cuando la información solicitada no sea de naturaleza política, o bien, cuya entrega de información no represente intervención alguna en los asuntos políticos del país.

4.2. La violación al artículo 9º constitucional

Por las razones expuestas en el apartado anterior, se puede afirmar que los artículos 1º, 4º, fracción I, y 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, también contravienen lo dispuesto por el artículo 9º constitucional, relativo a las garantías de asociación y de reunión, que refiere que sólo los ciudadanos de la República podrán ejercer tales derechos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

El artículo 9º constitucional otorga al particular las garantías de asociación y la de reunión, es decir, lo facultan para crear una persona colectiva con personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, y para reunirse en todo momento con cualquier fin lícito; el ejercicio de estos derechos sólo está condicionado a que se verifique de manera pacífica y tenga un fin u objeto lícito. Por otro lado, este precepto constitucional impone a la autoridad la obligación de no coartar el ejercicio de tales derechos.

El mandato constitucional que dispone que sólo los ciudadanos gozan de derechos políticos, también se encuentra plasmado en este artículo de la Carta Magna, pues una de las excepciones que prevé se refiere a que sólo los ciudadanos de la República podrán asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Esta condición se justifica plenamente –según se precisó en el apartado respectivo al derecho de petición– porque de existir la posibilidad de que cualquier persona pudiera asociarse o reunirse con fines políticos, surgiría el peligro de que el gobierno se integrara de extranjeros, aun en su totalidad –porque generalmente las reuniones o asociaciones políticas, sean o no partidos políticos, tienden a proponer a sus integrantes para constituir el gobierno–, en detrimento de la soberanía nacional y con la posible pérdida de la independencia.

En virtud de que los multicitados artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental otorgan el derecho a la información pública federal a cualquier persona –entre otras cosas, para valorar la gestión pública–, faculta a todas las personas morales –hasta extranjeras, independientemente de su objeto social o fin colectivo–, para conocer tal información, incluso de naturaleza política, y tomar parte así en los asuntos políticos del país; potestad que únicamente debe otorgarse a los ciudadanos de la República, en términos del referido ordenamiento constitucional.

De este modo, puede darse el caso que cualquier individuo –y no sólo los ciudadanos mexicanos– haga uso de su derecho de asociación previsto en el artículo 9º constitucional, y crear así una empresa, asociación, sociedad o cualquier otro ente distinto, con el fin de solicitar información política a la autoridad federal –o de otra naturaleza–, fiscalizar el desempeño de los servidores públicos y utilizar tal información para cualquier

fin, según su interés convenga; lo que evidentemente constituye una intervención en los asuntos de gobierno o políticos del país, y una violación a dicho precepto constitucional que reserva estos asuntos para los ciudadanos de la República.

Es decir, esta ley reconoce implícitamente el derecho de asociación en materia política de las personas morales extranjeras, sean de naturaleza pública o privada, como los gobiernos extranjeros y organismos e instituciones internacionales, así como las personas morales extranjeras de naturaleza privada, entre otras.

4.3. La violación al artículo 33 constitucional

Los artículos 1º, 4º, fracción I, y 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, también son violatorios del artículo 33 constitucional, que en su última parte refiere que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Como se explicó en el Capítulo Primero, en México todos los individuos –incluso extranjeros– tienen derecho a gozar de las garantías que otorga la Ley Fundamental, las que sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos y condiciones que la misma establece. Así, en términos del artículo 33 constitucional, los extranjeros tienen derecho a las garantías constitucionales que, conforme al artículo 1º, podrán limitarse en los casos señalados por la misma Constitución, como en la intervención en asuntos políticos del país, derecho que está claramente negado a los extranjeros.

De este modo, los extranjeros gozan de la garantía individual prevista en el artículo 6º constitucional, que es el derecho a la información –que incluye el derecho a la información pública–; garantía que está limitada por lo dispuesto en los artículos 8º, 9º y 33 de la Carta Magna, que se refieren, respectivamente, a que los extranjeros no podrán realizar peticiones en materia política, asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país o inmiscuirse de ninguna manera en tales asuntos.

El hecho de que cualquier persona, incluso extranjeros, pueda solicitar información pública gubernamental de naturaleza política –o no política pero que impliquen intervención en los asuntos o decisiones de gobierno, como el caso de las finanzas públicas y manejo de los recursos y bienes nacionales– sin motivar o justificar su utilización o demostrar interés alguno –con el fin o no de fiscalizar la actuación de los gobernantes–, representa una intromisión en los asuntos de gobierno o políticos del país, facultad que debería estar reservada exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, quienes son los únicos que tienen prerrogativas o derechos políticos, en los términos de nuestra Ley Fundamental.

La opinión de que únicamente los ciudadanos de la República tienen derecho a supervisar y vigilar la actuación de los gobernantes y, por tanto, exigir las cuentas o responsabilidades correspondientes, se sustenta también en lo dispuesto por el artículo 109 constitucional, último párrafo, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, que establece que *cualquier ciudadano*, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se refiere dicho artículo.

En el mismo sentido, al hablar sobre los aspectos que debería considerar la reglamentación del derecho a la información del Estado, Juventino V. Castro⁴³ afirma lo siguiente:

La conveniencia de precisar los sujetos activos del derecho –a la información– plantea algunas cuestiones que la reglamentación debe resolver, ya que es evidente que los extranjeros, por ejemplo, no tienen derecho a pedir información política, puesto que carecen de derechos políticos.(...)

Igualmente, se observa que la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa –la primera legislación en su tipo en México–, sí limita el acceso a la información política a los ciudadanos mexicanos, pues en su artículo 3º ordena lo siguiente:

⁴³ Castro, Juventino V. *Obra citada*, nota 8. Pág. 125.

Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de Hábeas Data.

*En materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos mexicanos.
(...)*

Se puede aceptar que el derecho a la información pública federal es una garantía individual de toda persona, pero deberá negarse a los extranjeros el derecho a solicitar información de naturaleza política o aquella cuyo conocimiento implique alguna intromisión en los asuntos políticos o de gobierno del país.

No es posible aceptar que el derecho a la información pública constituye un derecho total, absoluto e ilimitado de todas las personas, pues eso implica que los extranjeros tengan derecho a pedir informes sobre las condiciones en que se encuentran las finanzas nacionales y la economía mexicana en sus diferentes aspectos, sobre el financiamiento público a los partidos políticos; o bien, que una empresa transnacional pueda requerir a la autoridad mexicana datos sobre la forma en que gasta los recursos públicos o sobre sus planes de explotación de recursos naturales; es decir, generaría que los extranjeros gocen exactamente del mismo derecho que los ciudadanos mexicanos a fiscalizar la actuación de los gobernantes y exigir cuentas por su actuar.

En caso de concebir que los nacionales y los extranjeros tuvieran los mismos derechos en cualquier ámbito, entonces qué sentido tendría establecer en la Constitución los principios de soberanía y seguridad nacional; pues de ese modo, los extranjeros podrían participar libremente en la vida política del país, y tomar decisiones sobre su gobierno, sus recursos, sus finanzas o cualquier otro asunto. Lo anterior, aunado a la situación económica, política y social de la población nacional, evidentemente podría poner en grave riesgo la soberanía del Estado Mexicano.

4.4. Propuesta de solución

Se sugiere adicionar un segundo párrafo al artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de que se precise que el derecho a la información pública de naturaleza política es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos; es decir, que en materia política, sólo podrán hacer uso del derecho a la información pública federal, los ciudadanos mexicanos.

Debe hacerse notar que, aun cuando se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 4°, fracción I, y 40 de la ley en cuestión, únicamente se sugiere modificar el artículo 1° -que prevé su finalidad-, ya que con dicha reforma, se entenderán implícitamente limitadas o restringidas las demás disposiciones; además, sería repetitivo e inoficioso que los tres artículos establecieran la misma restricción. Se aclara también que se estudian los tres preceptos porque ninguno de ellos prevé la limitación que se propone.

Ahora bien, existen diversas opiniones que apuestan por un derecho universal a la información pública, derivado de, entre otras cosas, los avances tecnológicos que se experimentan diariamente, que hacen cada vez más fácil, ágil y casi inmediato el acceso a cualquier tipo de información; las negociaciones y tratados internacionales, sobre todo comerciales, suscritos por nuestro país, que otorgan diversos derechos a los extranjeros; la aceptación de la jurisdicción de organismos y cortes internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que implica aceptar un poder superior al del Estado Mexicano; entre otros. Por tales motivos, consideran que hoy en día no es posible mantener derechos exclusivos de los mexicanos, y que deberían otorgarse los mismos derechos a nacionales y a extranjeros, sin distinción alguna.

Sin embargo, lo cierto es que la Constitución aún está vigente, y los conceptos expuestos son muy claros al negar derechos políticos a los extranjeros. Así, aun cuando los tratados internacionales o leyes digan otra cosa, debe atenderse el principio de jerarquía de leyes previsto por el artículo 133 constitucional que dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de

acuerdo con la misma, serán Ley Suprema de toda la Unión; es decir, implícitamente reconoce que todas las leyes federales y tratados internacionales deben atender los principios constitucionales, y ninguna ley o tratado puede modificar o contravenir los mandatos de la Carta Magna.

De este modo, el derecho a la información pública en materia política debe constituir un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, en términos de los artículos 8º, 9º, 33 y 35 de la Constitución Política.

Por ende, debe adicionarse un segundo párrafo al artículo 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de que el derecho de acceso a la información pública, en materia política, no sea un derecho absoluto, sino un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, para quedar como sigue:

La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

En materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos mexicanos.

Conclusiones

Primera. Las garantías individuales son las seguridades o protecciones establecidas en la Constitución para garantizar o asegurar un mínimo de derechos a favor de los gobernados frente a la actividad de las autoridades, necesario para el funcionamiento de un verdadero estado de derecho.

Segunda. Algunas garantías individuales sólo corresponden a los ciudadanos mexicanos, y son las de naturaleza política, consagradas en los artículos 8º, 9º, 33 y 35 de la Constitución; y son las que facultan de manera exclusiva a los ciudadanos para participar en los asuntos políticos o de gobierno del país.

Tercera. Entre las garantías individuales se encuentra el derecho a la información, que faculta a toda persona para informar, es decir, para expresar y difundir alguna opinión, idea o conocimiento por cualquier medio y; para ser informado, o sea, para recibir información de interés general, veraz y oportuna, para investigar y elegir o buscar los medios para allegarse tal información y, para conocer la información del Estado.

Cuarta. El derecho a la información pública es la facultad que tiene cualquier ciudadano de conocer la información que genere, almacene, reproduzca, reciba procese o posea el Estado por cualquier medio; e implica, a su vez, la obligación correlativa de éste de informar o hacer pública dicha información.

Quinta. El objeto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es dotar a cualquier persona de un instrumento de control sobre la actuación de las autoridades federales, pues les otorga el derecho a conocer en todo momento la información del Estado, con el fin de transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, para que puedan valorar el desempeño de los gobernantes; o sea, fiscalizar la actuación de las autoridades, realizar las averiguaciones que considere pertinente, e incluso, efectuar las denuncias o promover los juicios o recursos que crea procedentes contra cualquier acto de los servidores públicos.

Sexta. Las autoridades federales están obligadas a proporcionar la información que generen, archiven, reproduzcan, procesen o posean en cualquier forma o medio, a cualquier persona que lo solicite, sin que sea necesario que el peticionario acredite interés o personalidad alguna, o justifique el uso que dará a la información. La autoridad sólo podrá negar tal información cuando esté clasificada como reservada o confidencial, con el fin de salvaguardar las seguridades pública y nacional, o los derechos de terceros.

Séptima. El derecho a la información pública en materia política debe constituir un derecho fundamental exclusivo de los ciudadanos de la República, y en ningún caso podrá ejercerlo cualquier persona que no reúna la calidad de ciudadano.

Octava. Los artículos 1º, 4º, fracción I, y 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son violatorios de los artículos 8º, 9º y 33 constitucionales, en virtud de que dichas disposiciones legales otorgan el derecho de acceso a la información pública federal a toda persona –incluso extranjeros– y en cualquier materia –aun de naturaleza política– y; en términos de los preceptos constitucionales citados, todos los asuntos de naturaleza política deben estar reservados exclusivamente para los ciudadanos de la República, y los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Novena. El principio de jerarquía de leyes previsto por el artículo 133 constitucional reconoce implícitamente que todas las leyes federales y tratados internacionales deben atender los principios constitucionales, y ninguna ley o tratado puede modificar o contravenir los mandatos de la Carta Magna.

Décima. Se sugiere adicionar un segundo párrafo al artículo 1º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental –con lo que se limitan también los numerales 4º, fracción I, y 40–, a fin de que se precise que el derecho de acceso a la información pública en materia política es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, de la siguiente forma:

La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

En materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos mexicanos.

Bibliografía

1. Acosta, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Porrúa. México, 1998. Tercera Edición.
2. Bohmann, Karin. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. Alianza Editorial. México, 1997.
3. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 2001. Decimocuarta Edición.
4. ----- *Las Garantías Individuales*. Porrúa, México, 1989. Vigésimosegunda Edición.
5. Carbonell, Miguel. *La Constitución en serio*. Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa. México, 2001.
6. Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa. México, 1999.
7. ----- *La Constitución Mexicana de 1917*. Porrúa. México, 1990. Octava Edición.
8. ----- *Nuevos Estudios Constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa. México, 2000.
9. Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Porrúa. México, 1998. Décima Edición.
10. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1998. Trigésimocuarta Edición.
11. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa. México, 2002. Tomo IX.
12. López Ayllón, Sergio. *El Derecho a la Información*. Porrúa. México, 1984.
13. Loreti, Damián M. *El Derecho a la Información*. Piados SAICF. Argentina, 1997.
14. Ponce de León, Luis. *Derecho Político Electoral*. Porrúa. México, 1998. Segunda Edición.
15. Romero Rubio, Andrés. *Teoría General de la Información y de la Comunicación*. Pirámide. Madrid, 1975.
16. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *El Derecho a la Información*. Serie de Debates. Pleno de la SCJN. México, 2000.

17. Villanueva, Ernesto. *Derecho Comparado de la Información*. Universidad Iberoamericana. Fundación Konrad Adenauer. Porrúa. México, 2002.
18. ----- *Derecho Mexicano de la Información*. Oxford University Press. México, 2001.
19. ----- *Hacia un nuevo derecho de la información*. Universidad Iberoamericana, Fundación Konrad Adenauer. México, 2000.
20. Villanueva, Ernesto y Luna, Issa, Coordinadores. *El Derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. Universidad Iberoamericana. Fundación Konrad Adenauer. México, 2001.

Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil Federal.
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. Código Fiscal de la Federación.
5. Ley de Amparo.
6. Ley de Imprenta.
7. Ley de Información Estadística y Geográfica.
8. Ley de Vías Generales de Comunicación.
9. Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
10. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
11. Ley Federal de Competencia Económica.
12. Ley Federal de Derechos.
13. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
14. Ley Federal de Radio y Televisión.
15. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
16. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
17. Ley Federal de Telecomunicaciones.
18. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
19. Ley General de Salud.
20. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
21. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
22. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
23. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
24. Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Fuentes electrónicas

1. www.camaradediputados.gob.mx
2. www.cndh.org.mx
3. www.gobernacion.gob.mx
4. www.ifai.org.mx
5. www.juridicas.mx
6. www.mexicanadecomunicacion.com.mx
7. www.saladeprensa.org.mx
8. www.secodam.gob.mx
9. www.senado.gob.mx