

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO

El Derecho a la información y la utilidad
práctica de la Ley de la Transparencia y
Acceso a la Información Pública
Gubernamental.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARYBEL VELASCO FRANCO

ASESOR: MTRO. ROSALIO LOPEZ DURAN



MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

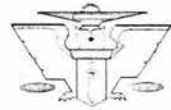
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México 16 de Junio de 2004

C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS, UNAM
P R E S E N T E:

La C. VELASCO FRANCO MARYBEL ha elaborado la tesis profesional titulada **“El derecho a la información y la utilidad practica de la Lev de la Transparencia y acceso a la información publica gubernamental”** bajo la dirección del LIC. ROSALIO LOPEZ DURAN para obtener el Titulo de Licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TECNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

México a 16 de Junio de 2004.

LIC. SANDRA LUZ HERÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA ESCUELA DE
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD LATINA

PRESENTE:

Por medio de la presente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que he concluido la revisión del trabajo de tesis realizado por la alumna **C. MARYBEL VELASCO FRANCO**, quien curso en esta institución la licenciatura en Derecho; la cual lleva el nombre, **“EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LA UTILIDAD PRÁCTICA DE LA LEY DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL”** en la que fungí como asesor y a mi consideración reúne los requisitos de fondo y forma conforme a la Legislación Universitaria y al Reglamento de Titulación de la Universidad Latina, S.C. (UNILA).

Por lo anteriormente expuesto, solicito a usted turne la presente para continuar con los trámites que establece el Manual de Titulación de la UNILA.

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

ATENTAMENTE


LIC. ROSALÍO LÓPEZ DURÁN

CON MUCHO CARIÑO Y AMOR

Dedico este especial trabajo, como culminación de un trayecto realizado a mi madre la señora María Guadalupe Franco Garduño, ya que gracias a ti inicié y hoy he finalizado mi propósito. Muchas gracias MAMÁ por haber compartido y apoyado siempre mi deseo de superación.

A mi padre: D. Efrén Velasco y Jarquín por haber contribuido en la realización de este momento tan especial en mi vida. Gracias por tu ejemplo de perseverancia y dedicación.

LOS AMO.

A DIOS POR PERMITIR LLEGAR A MI META.

A MIS HERMANOS

LUIS Y DAVO

Dedico este presente por haber creído en mí,
pero sobre todo por brindarme su cariño y apoyo
incondicional. De verdad muchas gracias por
influir en mí para llegar a la cúspide de este
camino.

OSBALDO

Con mucho amor y ternura te dedico este primer triunfo en mi vida.

Por haber manifestado apoyo y confianza hacia a mi.

Por aquellos momentos que conquistaste a través de tu conducta, pero en especial gracias por ser como eres y sobre todo, por el gran amor que siempre me has dado.

MIL GRACIAS A MI MAESTRO ASESOR LIC.
ROSALÍO DURÁN.

Le dedico este trabajo con toda mi admiración y
respeto.

Agradezco su atención en la realización de esta
investigación.

Gracias por su ejemplo y sus lecciones de vida.
Mi estimación eterna.

GRACIAS.

A LA UNIVERSIDAD LATINA "UNILA"

Y a sus maestros por todos y cada uno de los conocimientos que dejaron en mi memoria.

A la Lic. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
Con mi cariño y gratitud eternos.
Por su ejemplo y confianza.
GRACIAS

INDICE

Introducción

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS Y FUENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

1.1.	Concepto de derecho de la información.	1
1.1.1	Facultad de recibir información.	4
1.1.2.	Facultad de investigar.	5
1.1.3.	Facultad de difundir información.	5
1.2.	Reconocimiento del derecho a la información.	6
1.2.1.	Derecho internacional.	7
1.3.	Concepto operativo de "utilidad".	8
1.4.	Utilidad y eficacia.	9

CAPÍTULO 2 FUENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

2.1.	Concepto de fuente de derecho	14
2.2.	La legislación.	14
2.2.1	Normas constitucionales.	16
2.2.2.	Leyes orgánicas, leyes ordinarias y decretos.	17
2.2.3.	Reglamentos y Decretos	19
2.2.3.1.	La constitución política, particularmente los artículos 6º y 7º.	20
2.2.3.2.	La ley de imprenta.	20
2.2.3.2.	Ley federal de radio y televisión.	23
2.2.3.4.	Ley federal de cinematografía.	29
2.2.3.5.	Ley que establece la reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos.	33
2.2.3.6.	Ley Federal de Telecomunicaciones.	37
2.2.3.7.	Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.	43
2.2.3.8.	Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y T.V.	45

2.2.3.9.	Reglamento del servicio de televisión por cable.	45
2.2.3.10.	Ley de vías generales de comunicación.	47
2.2.3.11.	Ley de información estadística y geografía.	50
2.2.3.12.	Ley general de salud.	53
2.2.3.13.	Ley general de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.	56
2.3.	Jurisprudencia.	63
2.4.	La costumbre.	65
2.5.	Los tratados internacionales.	67
2.5.1.	Declaración Universal de Derechos Humanos.	67
2.5.2.	Convención Americana de Derechos Humanos.	68
2.5.3.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	68
2.5.4.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	68
2.6.	Los principios generales del derecho.	70
2.7.	Régimen constitucional de las libertades de expresión e información.	70
2.7.1.	De la libertad de expresión.	70
2.7.1.1.	Regulación constitucional.	71
2.7.2.	De la libertad de información	71
2.7.2.1.	Aproximaciones conceptuales	71
2.7.2.2.	El derecho a la información.	72

CAPITULO 3. COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

3.1.	El estudio de la comunicación y la información.	75
3.2.	Corrientes de interpretación de comunicación e información como fenómenos sociales.	76
3.2.1.	Concepción funcionalista.	77
3.2.2.	Concepción estructuralista.	78
3.2.3	Concepción marxista.	79
3.3.	Elementos para una teoría de la comunicación y la información.	79

3.3.1.	Elementos formales y materiales.	80
3.3.2.	Los medios de comunicación masiva.	82
3.4.	Naturaleza jurídica del derecho a la información.	83
3.5.	Sujetos del derecho a la información.	86
3.5.1.	Sujeto activo.	88
3.5.2.	Sujeto pasivo.	90
3.6.	Objeto del derecho a la información.	91
3.6.1.	Información como mecanismo de participación.	92
3.6.2.	Información como medio de fiscalización de la autoridad pública.	93
3.6.3.	Información como factor de exigibilidad y ejercicio de un derecho.	93
3.6.4.	Información como mercancía.	93
3.6.5.	Información noticiable.	94
3.6.6.	Información como objeto plural.	95
3.6.7.	Diferencias entre noticia, opinión y publicidad o propaganda.	95
3.6.7.1.	Noticia.	96
3.6.7.2.	Opinión.	96
3.6.7.3.	Propaganda o publicidad.	97
3.7.	Características del derecho a la información.	98

CAPÍTULO 4. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

4.1.	Transparencia y acceso a la información.	99
4.2.	El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	104
4.2.1.	Objetivos.	109
4.2.2.	Unidad de enlace y comités de información.	110
4.3.	Clasificación de la información.	112
4.3.1.	Información reservada.	113
4.3.2.	Clasificación y desclasificación de la información.	115
4.3.3.	La motivación en la clasificación y desclasificación de la	115

	información.	
4.3.4.	Plazos.	116
4.4.	Instrumentación de la ley.	116
4.4.1.	Desarrollo del sistema gubernamental.	117
4.4.2.	La voluntad política y el papel relevante de la sociedad civil.	119
4.5.	Breve análisis de las lagunas de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental	121
4.5.1.	La eficacia de la ley.	125
4.5.2.	Obstáculos a los cuales se está enfrentando la ley.	127
4.6.	Breve análisis de "facticidad" de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	129
4.6.1.	Análisis Documental.	129
4.6.2.	Análisis Empírico	132
4.6.3.	Revisión de las páginas de Internet de las diversas Secretarías.	134
4.7.	Reflexión final sobre la utilidad práctica de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental	136
4.7.1	La Ley y la calidad de vida.	137
4.7.2.	La Ley y la gobernabilidad.	138
4.7.3.	La Ley y la lucha contra la corrupción.	141
4.7.3.1.	Definición de corrupción aplicada al sector público	142
	Conclusiones	146
	Bibliografía	150

INTRODUCCIÓN

Abordé el tema del derecho a la información por dos razones fundamentales, la primera, es un tema novedoso, la propia disciplina jurídica denominada "Derecho a la información" es relativamente nueva en el campo del derecho público y sobre todo en el marco jurídico nacional (a pesar que la Ley de Imprenta procede de 1916); en los planes de estudio de la licenciatura en Derecho no se encuentra contemplada como materia autónoma en la estructura curricular de la carrera. Asimismo, considero que la materia a regular por dicha disciplina tiene una importancia fundamental en la consolidación del Estado de Derecho y de la democracia en nuestro país.

Por ser un tema de nuevo alcance para nuestra legislación, y sobre todo para toda la ciudadanía que tiene curiosidad por saber como la administración de nuestro gobierno trabaja en pro del pueblo, con que recursos cuenta, para que son destinados, en que actividades sociales los distribuye, etc; así como implementar un sistema para que al requerir información personal los trámites no sean tan engorrosos, y si bien es cierto que al día de hoy todas las instituciones deberían de contar con un portal en Internet para facilitar que dichas solicitudes sean atendidas a la brevedad posible, muchas de ellas ni siquiera cuentan con un portal de transparencia como lo señala la ley, en verdad este tema es tan amplio que puede ser que no se hayan tocados ciertos aspectos, pero he intentado que lo más importante este plasmado en este trabajo, trato de demostrar que la democracia ha dado un cambio en nuestro país, ya que con un ordenamiento como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se pretende que haya una participación ciudadana que decida que es lo que quiere saber, siempre y cuando motive para que y que beneficios tiene en tener acceso a cierta información, es importante señalar que este tema está íntimamente ligado con una

garantía individual que tenemos todos los individuos en territorio nacional, que está señalada en el artículo 6 y 7 de nuestra carta magna, y todos los esfuerzos que se hicieron en años anteriores para hacer respetar por ejemplo el derecho de imprenta, de expresión, y en sí de todas las leyes, reglamento y decretos que nos rigen, han dado como resultado una ley que regule todos esos aspectos. Y sobre todo por que el libre acceso a la información pública favorece la desconcentración del poder en manos de organismos privados, mejora la igualdad de oportunidades, reduce la discrecionalidad administrativa y política y crea una cultura de transparencia de actos gubernamentales y una atmósfera de confianza en la administración pública.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, marca una división entre lo que era el régimen político mexicano tradicional y lo que es un régimen político en proceso de transformación. Entre lo que era el secreto como regla general y el acceso a la información como una excepción, y lo que empieza a convertirse en la apertura informativa como regla y el secreto como excepción. En nuestro país estamos apenas en el proceso de construir una cultura jurídica para que la ciudadanía pueda conocer la información, entre los alguno de los retos sería introducir materias que aborden el acceso a la información pública desde la primaria hasta la universidad. También crear leyes en este sentido como la de Sinaloa y la de Michoacán, que no existe en el gobierno federal.

El objetivo que pretendo agotar en el presente trabajo es demostrar de que le sirve al ciudadano, en términos prácticos, la nueva ley, ya que solamente será eficaz si sirve para combatir la corrupción, y si actualiza los principios del Derecho a la Información. Demostrare que el derecho a la información pública está ligado a

la Ley de Transparencia por la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Pero junto con esos atributos que son importantes, hay algo más importante: la posibilidad de mejorar la calidad de vida de la gente.

Adicionalmente al objetivo de demostrar la relación directa entre cultura de la transparencia y calidad de vida de la población, y como un elemento adicional y necesario, traté de demostrar en mi estudio las lagunas existentes en la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus efectos nocivos para la gobernabilidad y la calidad de vida.

Para cumplir con los objetivos antes señalados desarrollé mi trabajo de investigación en cuatro capítulos diferentes aspectos sobre dicha Ley , en el primer capítulo analicé lo relativo a los conceptos básicos y operativos del derecho a la información, estableciendo la diferencia entre una facultad de recibir información, como de investigar o de difundir un derecho, o aún más el reconocimiento del mismo. Posteriormente en el segundo capítulo revisé las fuentes del derecho a la información pasando por la legislación hasta por el régimen constitucional de las libertades de expresión e información.

La comunicación y la información están ligadas de manera extraordinaria para efectos del tema que me ocupa, en tal sentido señalé en el tercer capítulo, sus principales concepciones, los elementos para una teoría de la comunicación y la información, y por obvias razones la naturaleza jurídica del derecho a la información, sus sujetos, su objeto, y lo diferentes tipos de información, sin dejar de mencionar sus características.

Por último en el capítulo cuatro analicé la utilidad práctica de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señalando sus aspectos primordiales, sus posibles lagunas, los obstáculos a los cuales se está

enfrentando, finalizando con una reflexión sobre la utilidad práctica de dicho ordenamiento.

Al concluir mi investigación he llegado a formarme la convicción de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental constituye un punto de partida que puede ser considerado para fomentar la deliberación y regulación de la materia en el ámbito de las entidades federativas y municipales, con respeto a los derechos y principios del federalismo, en tiempo y forma que determinen los congresos locales.

CAPÍTULO I

CONCEPTO Y FUENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

SUMARIO: 1.1 *Concepto de derecho de la información.* 1.1.1. *Facultad de recibir información.* 1.1.2. *Facultad de investigar.* 1.1.3. *Facultad de difundir información.* 1.2. *Reconocimiento del derecho.* 1.2.1. *Derecho internacional.* 1.3. *Concepto operativo de "utilidad".* 1.4 *Utilidad y eficacia.*

1.1. CONCEPTO DE DERECHO DE LA INFORMACIÓN

El término o palabra "derecho" tiene un sentido dual: por un lado, es conjunto de normas jurídicas y, por otro, una ciencia "cuyo objeto de conocimiento está constituido tanto por el ordenamiento jurídico como por los conceptos sistemáticos elaborados por la dogmática"¹. Muchos de los autores, entre ellos Jorge Witker y Javier Romo Michaud señalan que el problema inicial del estudio del derecho es que en una misma palabra se denota al objeto de estudio (normas) y a la disciplina que aborda dicho objeto de estudio (ciencia jurídica), y aunque se ha tratado de precisar tal hecho, se sigue utilizando en el medio jurídico nacional el término ambiguo. Esta precisión será importante al abordar más adelante el concepto de "derecho a la información".

Como ciencia jurídica, el derecho se ha dividido en ramas o disciplinas para su mejor comprensión y estudio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis de jurisprudencia sostiene que:

"La clasificación más amplia y general de los derechos de los individuos es aquella que los divide en derechos públicos y derechos privados. Cada una de estas categorías de derechos tiene un origen y un régimen jurídico diferente, pues en tanto que los primeros se generan

¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, 5ª. Ed., México, Porrúa, 1996, p.97.

por actos del Estado y se rigen por el derecho público, los segundos nacen de actos particulares y están regulados por el derecho privado”.²

A partir de esta división clásica se derivan diversas disciplinas como resultado de la complejidad de la sociedad contemporánea, del desarrollo tecnológico y científico, del avance en la hermenéutica y metodología de las ciencias. “Los avances de la técnica y las modalidades de la vida pueden crear indefinidamente nuevas ramas o también hacer desaparecer o refundir en una sola, otras ya existentes”³.

En la ciencia jurídica el derecho de la información es precisamente una de las áreas relativamente recientes, que:

“Nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, reconocido con estas características en las leyes fundamentales de los diversos países modelados en el ámbito jurídico-político al modo de los Estados de derecho”⁴.

La aclaración hecha al inicio del presente inciso vale para el derecho a la información, se puede concebir tanto como el conjunto de normas jurídicas que tienen como propósito regular un área específica de la vida humana (la relacionada con la información), y como la disciplina –dogmática o formal- (de reciente creación) que trata de sistematizar aquél conjunto de normas.

En el primer sentido se trata, en todo caso, de una rama en formación de la ciencia del derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio.

² *Semanario Judicial de la Federación*, t. LXXI, p. 931.

³ MARTÍN PÉREZ, Pascual, *Manual de introducción a la ciencia del derecho*, p. 417.

⁴ FERNÁNDEZ AREAL, Manuel, *Introducción al derecho de la información*, Barcelona, A.T.E., 1977, P.9.

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

Libertad de información, derecho de información, derecho a la información, son diversas maneras con las que se engloba en un solo término el conjunto de actividades cuyo objeto es la información y su circulación⁵.

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

Para Ernesto Villanueva, el derecho de la información es:

... la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio⁶.

Por su parte, Jorge Carpizo define el derecho a 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"⁷.

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

⁵ VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*. Oviedo, España, 1994, p. 45.

⁶ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información, Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Oxford, 2000, p.2.

⁷ CARPIZO, Jorge, "Constitución e información", en Villanueva Ernesto (coordinador), *Hacia un nuevo derecho de la información*, México, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2000, p. 47.

1.1.1. FACULTAD DE RECIBIR INFORMACIÓN

Es el derecho del individuo y de los grupos sociales a estar informados de los sucesos públicos y de todas las informaciones que afecten su existencia, cuyo fin es que el sujeto oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad. El ciudadano puede seleccionar y recibir las informaciones y opiniones que requiera, ya que si alguna de las informaciones existentes se oscurece o desaparece, se coarta el derecho a "recibir"⁸. El lado pasivo consiste en la libre recepción de la información que divulgan los medios de comunicación, también incluya la transmitida por las fuentes de información, con independencia de si esa difusión se realiza a través de la prensa, radio, televisión, etcétera. Esta recepción no debe ser obstaculizada por omisiones o injerencias del Estado o de los particulares⁹.

La facultad de recibir información debe tener las siguientes características¹⁰:

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

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

⁸ ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *El derecho a la información*, España, ed. Dykinson, 2001, p. 67.

⁹ VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*, Oviedo, España, 1994., P.49.

¹⁰ CARPIZO, Jorge, op. Cit., p. 47.

1.1.2. FACULTAD DE INVESTIGAR

Esta facultad es atribuida a los medios informativos y a los ciudadanos. Consiste en acceder directamente a las fuentes de informaciones y de obtenerlas sin restricción general alguna¹¹. El derecho a informarse (lado activo) no debe negarse por el Estado o por los particulares. Esta facultad es la libertad de acceso a las fuentes de información, independientemente de la existencia o manifestación de una expresión del pensamiento. Por tanto, la libertad de informarse no constituye un derecho al conocimiento, sino una permisión de actuar para descubrir información mediante el acceso a las fuentes.

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

Esta facultad prestacional incluye:

- Acceso a los archivos, registros y documentos públicos y,
- La decisión de qué medio se lee, escucha o contempla.

1.1.3. FACULTAD DE DIFUNDIR INFORMACIÓN

Esta facultad es el derecho del ciudadano a la libre propagación de informaciones y opiniones. No obstante su introducción en la mayoría de los textos constitucionales, no se ha desarrollado en las legislaciones secundarias de los distintos países, lo que

¹¹ ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, op. Cit. p. 67

hace más difícil de realizar porque, a diferencia de las facultades de recibir y de investigar, solamente puede ejercitarse en sentido positivo¹².

La facultad de difundir o derecho a informar incluye:

- Libertades de expresión y de imprenta;
- Libertad de constitución de sociedades y empresas informativas¹³.

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

1.2. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En la actualidad el derecho a la información está reconocido a partir de distintas declaraciones y tratados sobre Derechos Fundamentales. En esos textos se le ubica dentro del derecho a la libertad, del derecho a la libertad de pensamiento o dentro de la libertad de expresión. Cabe aclarar que al hablar de "reconocimiento" se adopta la posición de que el derecho internacional tiene su base no en un derecho natural cuyo referente final es la divinidad o la racionalidad y que los Estados "reconocen" simplemente por su validez intrínseca, sino en una construcción convencional a la cual se obligan los Estados cuando suscriben los convenios y tratados internacionales.

Lo anterior es importante porque los derechos fundamentales, entre los cuales contamos al derecho a la información, son creados a partir de la evolución de la sociedad misma, el desarrollo social y tecnológico y la necesidad de regular dichos procesos.

¹² Ibidem. P. 70.

¹³ CARPIZO, Jorge, op. Cit., p. 47.

1.2.1. DERECHO INTERNACIONAL

Siguiendo con esa postura “convencionalista”, se pueden citar entre los textos internacionales con mayor importancia que recogen el derecho a la información, los siguientes:

- El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que después de proclamar el derecho a la libertad de expresión, afirma: “Este derecho incluye el de ... recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.
- El artículo 4 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre de 1948 establece que: “Toda persona tiene derecho a la ... difusión del pensamiento por cualquier medio”.
- El artículo 10.1. del Convenio Europeo de Derechos Humanos afirma que: “La libertad de expresión comprende... la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras...”.
- El artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la libertad de expresión: “Comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.
- El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como Pacto de San José, prevé:
 - A) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
 - B) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para

periódicos, frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos utilizados en la difusión de la información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

- El artículo 9.1 de la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, de 1981 establece que: "Toda persona tiene derecho a la información."
- El artículo 5.1 de la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales señala que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas, en particular filosóficas, políticas y religiosas."¹⁴

En el sentido anterior se puede considerar que los derechos fundamentales son supranacionales, en tanto los propios Estados entregan a una entidad Supranacional parte de su soberanía y le reconocen autoridad y se someten a su competencia.

En la actualidad también, los textos constitucionales adoptan como criterio general la "universalidad" de los derechos fundamentales y confieren diversas prerrogativas (y concesiones) sin importar la ciudadanía. Mediante la aprobación de convenciones internacionales sobre derechos humanos ya existen límites externos a los poderes públicos.

1.3. CONCEPTO OPERATIVO DE "UTILIDAD".

Uno de los conceptos que se utilizarán a lo largo de esta investigación es el de "utilidad", el cual gramaticalmente significa:

UTIL adj. Que resulta provechoso, conveniente o de interés. || Que puede servir y beneficiar en algún sentido. || Se dice del tiempo o días hábiles a efectos legales o laborales. || m. Calidad de útil. || Utensilio. Instrumento.

¹⁴ La mayor parte de los documentos internacionales pueden consultarse en CARBONELL, Miguel, MOGUEL, Sandra y PÉREZ Portilla, Karla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa. CNDH, 2002.

UTILIDAD f. Calidad de útil. II Beneficio que se obtiene de alguien o algo. II Satisfacción obtenida por el consumo de un bien. La consideración de la u. Como atributo común de todas las mercaderías fue tomada por diversos economistas como base que permitía su homogeneización a efectos de determinar las relaciones de cambio. La teoría econ. Basada en el valor-utilidad propone centrar el análisis econ. en torno al fenómeno del intercambio.¹⁵

En esta investigación se le dará una connotación orientada a lo jurídico, entenderemos por "utilidad" (concepto operativo) al provecho <que tiene una sociedad, considerada en su conjunto, en la mayoría de sus miembros o grupos sociales que la integran> derivado de la aplicación de un conjunto de normas de una materia determinada.

Esto quiere decir que se considera que la norma jurídica debe tener como consecuencia un beneficio, el cual se puede traducir en la prevención de conflictos o en la solución de los mismos, siempre y cuando tengan que ver con una materia específica, en el caso concreto se habla de "derecho a la información".

Para "probar" la utilidad de un derecho se tiene que observar específicamente la sociedad en la cual se aplica un conjunto de normas y a esto se referirá el capítulo 4.

1.4. UTILIDAD Y EFICACIA.

Para definir la utilidad práctica de la nueva ley para el ciudadano, **es necesario saber y demostrar, que la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción mejoran la calidad de vida de la gente**, por lo que se puede establecer como una de las hipótesis fundamentales la siguiente:

Si la Ley de Transparencia es útil para el ciudadano entonces mejorará la calidad de vida de la gente.

¹⁵ *Nuevo Diccionario Enciclopédico.* Tomo V. Ediciones Grijalbo, S.A. Barcelona, 1996.

Pero ¿Cómo garantizar que la información que reciben los ciudadanos a través de los medios sea una información fidedigna? ¿Cómo saber si la información que se proporciona busca satisfacer el derecho a la información o pretende satisfacer un interés ajeno? ¿Qué medios de defensa tienen los ciudadanos tanto frente a las fuentes públicas de información como de cara a los medios que suministran las noticias? Como se puede advertir, la agenda de la discusión pública pasa necesariamente por los medios, que no son ya vehículos de intermediación entre información y ciudadanos, sino verdaderos protagonistas que seleccionan y organizan los temas que deben ser tratados (al publicarse o difundirse, con mayor o menor profusión o no tener cabida alguna) y configuran el sentido final del derecho a la información del público.

Desde la perspectiva del derecho de la información, se requiere adoptar algunas medidas que permitan asegurar **una eficacia mínima** del derecho a estar informados de la mejor manera posible y, por ello mismo, pueda convertirse en una realidad palpable. La eficacia del derecho a la información requiere, por tanto, partir de las siguientes premisas:

Es necesario establecer leyes generales que desarrollen en detalle el procedimiento de acceso del público –y en particular de los periodistas– a la información en manos de órganos del Estado, para la cual se requiere:

- 1) Definir, en forma taxativa, las excepciones al derecho a la información.
- 2) Establecer las sanciones a los servidores públicos que, sin causa justificada, se nieguen o retrasen la entrega de información pública.
- 3) Establecer los tipos de información clasificada o reservada, así como los plazos máximos para que sean del conocimiento público.

Cabe señalar que el derecho a la información adquiere mayor utilidad cuando el ciudadano se pronuncia por una determinada oferta política y su programa de gobierno. Y es que sólo el derecho a la información y, por ende, el deber correlativo de informar de las autoridades, permite que el ciudadano pueda verificar si efectivamente lo prometido en la campaña electoral por un partido se está traduciendo en actos verificables, de tal suerte que esté en condiciones de ratificar el voto a esa opción política si encontró coherencia entre lo ofertado y lo hecho, o bien, pueda votar por otra alternativa política si hubo diferencia sustantiva entre lo prometido y lo que se llevó a cabo. La información se convierte así en un instrumento de evaluación social de la actividad pública.

La eficacia del derecho a la información, implica entonces que en la norma jurídica se establezcan y desarrollen los mecanismos normativos (procesales principalmente) adecuados para asegurar que la información que reciban los individuos sea veraz (y respondan en el caso mexicano a los cuestionamientos indicados en párrafos precedentes (cf. Vid supra p 9 párrafo final). Con lo anterior se expresa también que las normas del derecho a la información deben reunir las dos características: ser útiles y al mismo tiempo ser eficaces.

Es importante precisar también, que la veracidad es un ingrediente esencial de la verdad, pero no es la verdad misma.

La información, rectamente obtenida y razonablemente contrastada es digna de protección, aunque su total exactitud sea controvertible o se incurra en errores circunstanciales que no afecten a la esencia de lo informado.

En conclusión: la veracidad está íntimamente relacionada con el deber de diligencia informativa y de buena fe de los periodistas al momento de recabar y procesar la información dirigida al público.

El derecho a la información eficaz presupone la clara separación entre información y opiniones, ideas o juicios de valor.

El derecho a la información eficaz reclama la distinción entre información y publicidad o propaganda. El propósito es evitar también que el público sea manipulado. Y es que existe una diferencia en la disposición psicológica del individuo al momento de procesar una información que cuando se trata de una pauta publicitaria.

El derecho a la información eficaz requiere el uso responsable del derecho al secreto profesional del periodista. El secreto profesional puede definirse como el derecho o el deber que tienen los periodistas a negarse a revelar la identidad de sus fuentes informativas, a su empresa, a terceros y a las autoridades administrativas o judiciales.

Existe consenso doctrinal en sostener que el principal bien jurídico que protege el secreto profesional del periodista es el derecho a la información, el derecho a saber del público. Es importante precisar que el secreto profesional no trata, en modo alguno, de brindar privilegios o protecciones especiales a los periodistas *per se*, en aras de satisfacer sus intereses particulares o gremiales, sino en establecer mecanismos en beneficio del interés general de la sociedad.

El derecho a la información eficaz necesita que los medios que decidan dar cobertura a casos judiciales, realicen un seguimiento a lo largo del proceso judicial respetando el derecho fundamental a la presunción de inocencia. En las sociedades contemporáneas es bastante frecuente observar que medios y periodistas suelen sentenciar o acusar a presuntos responsables antes de que el órgano jurisdiccional emita la resolución correspondiente.

El derecho a la información eficaz precisa que sea ejercido el derecho de réplica y el deber espontáneo de rectificación. El derecho de respuesta o réplica representa el primer instrumento con que cuenta el ciudadano para acceder a los medios de

comunicación para hacer valer sus puntos de vista sobre hechos que lesionen sus garantías públicas.

El derecho a la información eficaz reclama la ayuda imprescindible de medios y periodistas.¹⁶

¹⁶ www.fidac.org.mx/tema/derechoalainformacion.htm/. Derecho a la información y formación a la opinión pública. VILLANUEVA, Ernesto. Página consultada el 3 de noviembre de 2003.

CAPÍTULO 2

FUENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

SUMARIO. 2.1. *Concepto de fuente de derecho.* 2.2. *La legislación.* 2.2.1 *Normas constitucionales.* 2.2.2. *Leyes orgánicas, leyes ordinarias y decretos.* 2.2.3. *Reglamentos y decretos.* 2.2.3.1. *La constitución política, particularmente los artículos 6º y 7º.* 2.2.3.2. *La ley de imprenta.* 2.2.3.3. *Ley federal de radio y televisión.* 2.2.3.4. *Ley federal de cinematografía.* 2.2.3.5. *Ley que establece la reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos.* 2.2.3.6. *Ley federal de telecomunicaciones.* 2.2.3.7. *Reglamento sobre publicaciones y revistas ilustradas.* 2.2.3.8. *Reglamento de la ley federal de radio y televisión y de la ley de la industria cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y t.v.* 2.2.3.9. *Reglamento del servicio de televisión por cable.* 2.2.3.10. *Ley de vías generales de comunicación.* 2.2.3.11. *Ley de información estadística y geografía.* 2.2.3.12. *Ley general de salud.* 2.2.3.13. *Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente.* 2.3. *Jurisprudencia.* 2.4. *La costumbre.* 2.5. *Los tratados internacionales.* 2.5.1. *Declaración universal de derechos humanos.* 2.5.2. *Convención americana de derechos humanos.* 2.5.3. *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.* 2.5.4. *Pacto internacional de derechos civiles y políticos.* 2.6. *Los principios generales del derecho.* 2.7. *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información.* 2.7.1. *De la libertad de expresión.* 2.7.1.1. *Regulación constitucional.* 2.7.2. *De la libertad de información.* 2.7.2.1. *Aproximaciones conceptuales.* 2.7.2.2. *El derecho a la información.*

2.1. CONCEPTO DE FUENTE DE DERECHO

En la terminología jurídica tiene la palabra *fuentes* tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Se habla, en efecto, de fuentes *formales, reales e históricas.*

El término "fuente del derecho" hace referencia, en principio, a todo hecho o acto de donde dimanen las normas jurídicas. La fuente del derecho constituye el origen normativo de las diversas disposiciones legales en un ordenamiento jurídico históricamente determinado.

Las *fuentes formales* o “los procesos de creación de las normas jurídicas”, como su nombre lo indica, son instrumentales pues a través de ellas se pretende saber cuándo y en qué condiciones una norma jurídica es válida y obligatoria para una comunidad o para una sociedad determinada. Así, por ejemplo, las fuentes formales son distintas, al menos en su número, si se trata de un derecho codificado como el mexicano o el guatemalteco, bien de un derecho de tipo consuetudinario o del sistema inglés o estadounidense (*common law*). En el sistema codificado, el derecho legislado es la fuente principal o, al menos, la más numerosa. En cambio, en el segundo sistema (*common law*) la jurisprudencia (que se desarrolla sobre la fuerza del precedente) es la fuente más numerosa y, por ello, la más importante.

Según la opinión más difundida, las fuentes formales del derecho son la legislación, la jurisprudencia y la costumbre. En México, el proceso de creación del derecho está regulado por la *Constitución*, en su doble aspecto: el de creación propiamente dicho y el de incorporación de una normatividad internacional.

En el caso de la creación normativa propiamente dicha se encuentra el artículo 14 constitucional, último párr., que establece:

En los juicios del orden civil [para distinguir de los de orden criminal] la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra [ley] o a la interpretación jurídica de la ley [jurisprudencia], y a falta de éstas se fundará en los principios generales de derecho [la doctrina].

La Constitución en su título tercero, capítulo segundo, establece las normas que rigen al poder Legislativo, su integración y su funcionamiento, así como el procedimiento para elaborar las leyes que son las normas jurídicas más numerosas en el sistema jurídico mexicano, al igual que en otros sistemas jurídicos de derecho escrito. Prescripciones similares se encuentran en las constituciones de los estados.

El término "fuente histórica", se les llama a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. Se dice, por ejemplo, que las Instituciones, el Digesto, el Código y las Novelas, son fuentes del derecho romano.

2.2. LA LEGISLACIÓN

Por legislación habría que entender "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes"¹.

En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. Al referirse al problema que analizamos, los autores mencionan, en primer término, la ley; pero al hacerlo olvidan que no es fuente del derecho, sino producto de la legislación.

En el sistema jurídico mexicano la principal fuente del derecho es la legislación, bien se trate de normas constitucionales, leyes ordinarias, leyes orgánicas, decretos, reglamentos o acuerdos. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen tres procesos de producción de normas jurídicas, según los principios de jerarquía normativa y competencia, a saber:

2.2.1. NORMAS CONSTITUCIONALES

Para reformar o adicionar la Constitución Política se requiere² que el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) por el voto de las dos

¹ Ibidem, p. 52.

² Artículo 135 Constitucional.

terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y/o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. La intervención de estos órganos del Estado con una mayoría calificada se denomina en la doctrina "Constituyente Permanente".

2.2.2. LEYES ORGÁNICAS, LEYES ORDINARIAS Y DECRETOS

El proceso legislativo para crear leyes o decretos está compuesto de seis etapas:

Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley³. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete -según el artículo 71 de la Constitución Federal:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones Federales de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates" (alude al Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones"⁴.

Discusión.- "Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas"⁵. "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."⁶

³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 47ª. Ed., México, Porrúa, 1995, p. 51.

⁴ Idem

⁵ Idem.

⁶ Primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal.

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados" (fracción H del artículo 72 constitucional).

A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora.

Aprobación.- "Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley"⁷. La aprobación puede ser total o parcial.

Sanción.- Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.

El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de veto). Esta facultad no es, absoluta.

Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de éste, existen en México los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. Publicase en tales Diarios las leyes de carácter local.

Iniciación de la vigencia. Es el acto por el cual se otorga vigor o fuerza vinculante a las leyes o decretos aprobados, promulgados y publicados. En el sistema jurídico mexicano existen dos sistemas de iniciación de vigencia: sucesivo y sincrónico⁸.

Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las

⁷ Ibidem. P.55

⁸ Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, op. cit., supra, pp. 57-60.

leyes, reglamentos, etc, se reputen publicados y sean obligatorias, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Por su parte, el sistema sincrónico está fundado en lo dispuesto en el artículo 4º. del Código Civil, que prescribe "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior". Cabe señalar que hoy en día, el sistema sucesivo de iniciación de la vigencia se encuentra prácticamente en desuso, pues por técnica legislativa y en razón al desarrollo de las comunicaciones, el sistema sincrónico representa la figura de uso corriente en el proceso legislativo.

2.2.3. REGLAMENTOS Y DECRETOS

Por el término "reglamento" la doctrina mexicana ha entendido a la norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Efectivamente, en el sistema jurídico mexicano, el presidente de la República se encuentra atribuido de facultades para expedir reglamentos y decretos, conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la Constitución, sobre la naturaleza de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en tesis de jurisprudencia señalando que:

El artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes, y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la

ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión⁹.

En materia de fuentes de derecho de la información, cabría destacar en forma enunciativa las siguientes:

2.2.3.1. LA CONSTITUCIÓN

Particularmente los artículos 6º y 7º.

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

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

2.2.3.2. LEY DE IMPRENTA

La Ley de Imprenta tiene varios aspectos no muy claros como el ataque a la moral o no determina cuándo se considera vida privada o vida pública. Esas lagunas permiten la penalización para los periodistas pero, a su vez, éstos se aprovechan de dicha situación para escribir con alevosía y ventaja en muchos casos. Cuando se refiere a las sanciones a los ataques a la vida privada no es muy específico; ¿qué es eso? Las penas se deben actualizar, los conceptos sobre todo.

En la Ley de Imprenta se debe garantizar la ley de información pero sin poner mordazas.

“Artículo 1
Constituyen ataques a la vida privada:

⁹ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, segunda parte, Salas y tesis comunes, p. 2559.

I.-Toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas, o por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera que expuesta o circulando en público, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensajes, o de cualquier otro modo, exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito o en su reputación o en sus intereses;

II.-Toda manifestación o expresión maliciosa hecha en los términos y por cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior, contra la memoria de un difunto con el propósito o intención de lastimar el honor o la pública estimación de los herederos o descendientes de aquél, que aún vivieren;

III.-Todo informe, reportazgo (sic) o relación de las audiencias de los jurados o tribunales, en asuntos civiles o penales, cuando refieran hechos falsos o se alteren los verdaderos con el propósito de causar daño a alguna persona, o se hagan, con el mismo objeto, apreciaciones que no estén ameritadas racionalmente por los hechos, siendo éstos verdaderos;

IV.-Cuando con una publicación prohibida expresamente por la Ley, se compromete la dignidad o estimación de una persona, exponiéndola al odio, desprecio o ridículo, o a sufrir daños o en su reputación o en sus intereses, ya sean personales o pecuniarios."

"Artículo 2

Constituye un ataque a la moral:

I.-Toda manifestación de palabra, por escrito, o por cualquier otro de los medios de que habla la fracción I del artículo anterior, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellos o de sus autores;

II.-Toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio de los enumerados en la fracción I del artículo 2o. con la cual se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquellos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor;

III.-Toda distribución, venta o exposición al público, de cualquiera manera que se haga, de escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, anuncios, tarjetas u otros papeles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obsceno o que representen actos lúbricos;"

"Artículo 3

Constituye un ataque al orden o a la paz pública:

I.-Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos, o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquier otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país; o con los que se injuria a la Nación Mexicana, o a las Entidades Políticas que la forman;

II.-Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios de que habla la fracción anterior, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al Ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros, o a la falta de otro u otros de sus deberes; se aconseje, provoque o excite directamente al público en general a la anarquía, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia de las leyes o de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquéllos y éstas, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, a los soberanos o Jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país; o se aconseje, excite o provoque a la Comisión de un delito determinado.

III.-La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o en alguna parte de ella, o de causar el alza o baja de los precios de las mercancías o de lastimar el crédito de la Nación o de algún Estado o Municipio, o de los bancos legalmente constituidos.

IV.-Toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad por causa de interés público, o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público;"

"Artículo 4

En los casos de los tres artículos que preceden, se considera maliciosa una manifestación o expresión cuando por los términos en que está concebida sea ofensiva.

Aunque es una ley vigente no tiene ninguna correspondencia con la realidad actual. Es una ley que nadie respeta, que nadie observa, a nadie sirve. Contempla penas carcelarias que deben ser derogadas y sustituidas por penas de carácter civil.

Es hora de deliberar para que esa ley sea sustituida, para transformar todo el marco legal relacionado con los medios; es decir, que incluya no sólo la Ley de Imprenta sino también la Ley Federal de Radio y Televisión, la incorporación de las nuevas tecnologías. Un marco legal que garantice la libertad de expresión, el derecho

a la información, el derecho de los ciudadanos a la réplica sin que esto implique, de ninguna manera, una impunidad a los periodistas.

Se requiere de una legislación que respete el derecho constitucional a la libertad de expresión pero que también bloquee los espacios de impunidad que en el periodismo todavía existen. Los medios que han hablado de una "ley mordaza" se han autoimpuesto una mordaza sin necesidad de ley durante décadas, viviendo de los favores gubernamentales que hoy no han sido desterrados.

Sin una reforma al marco legal sobre los medios de comunicación no hay transición democrática.

2.2.3.3. LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

No obstante que los medios de información se han convertido en el primer poder y que por décadas en el país ha prevalecido un modelo de comunicación cerrado y vertical, en términos legales su operación ha quedado históricamente muy descuidada por el Estado mexicano. Así, durante varias décadas, se abandonó su comportamiento a un funcionamiento, por un lado, autocrático, espontáneo e incluso caprichoso de los intereses de los grandes propietarios que los operan; y por otro, tanto a intereses cíclicos de los grupos de poder en turno como a la dinámica de la «Mano Invisible» del voraz principio de la acumulación del mercado, sin una cuidadosa legislación actualizada para normar su operación en favor de los intereses de los grandes grupos sociales.

En este sentido, mientras el mercado impulsó una gigantesca revolución tecnológica en los últimos 70 años, la transformación jurídica sobre el marco comunicativo ha sido mínima, quedando muy retrasada frente al avance de la transformación informativa. El actual marco normativo con que cuenta la sociedad mexicana en materia de comunicación electrónica corresponde a un contexto de realidad mediática de los años 60, cuando operaban en el país 357 estaciones de radio y 20 canales de televisión, atendiendo a una población de 16 millones de habitantes;

mientras cuatro décadas después existen 636 canales de televisión y mil 432 emisoras de radio con modificaciones cualitativas en contenidos y tecnologías, para atender a una población de más de 110 millones de habitantes, con fuertes necesidades de información, educación, cultura y entretenimiento.

De esta manera, las instituciones socializadoras más importantes del país para la formación, organización y movilización de las conciencias nacionales han funcionado durante varias décadas en enormes lagunas jurídicas, lo que ha propiciado la realización de todo tipo de abusos, violaciones y deformaciones culturales, económicas, políticas, sociales, informativas y espirituales desde los medios de comunicación electrónicos.

Ejemplo de ello fue el “decretazo” legislativo en materia de comunicación electrónica realizado por el Poder Ejecutivo y la Secretaría de Gobernación el 10 de octubre del 2002, y la toma de la señal concesionada a Televisora del Valle de México (CNI Canal 40) en el cerro del Chiquihuite por TV Azteca, el 27 de diciembre del mismo año, y que sólo ameritó el pago de una multa de cinco mil días de salario mínimo, cifra equivalente a 210,000 pesos.¹⁰

Así, pese a que la radio empieza a funcionar desde la década de los años 30 y la televisión desde los años 50, la Ley Federal de Radio y Televisión se creó hasta el 8 de enero de 1960, con el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, y quedó atravesada por el vicio de la discrecionalidad política, especialmente presidencial, para ejercer los procesos informativos. De igual forma, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, se aplicaron hasta el 4 de abril de 1973.¹¹

De esta forma, las precarias, contradictorias y obsoletas bases jurídicas en materia de comunicación social con que cuenta la Constitución Política al final del siglo

¹⁰ ESTEINOU Javier, *¿Por qué es necesario una nueva ley de radio y televisión?*, en www.fidac.org.mx/tema/derechoalainformación.htm/

¹¹ Idem

XX debilitaron la estructura y frontera del Estado mexicano, así como la cultura nacional, para dar paso al Estado diluido y la cultura *light*. Estado y mentalidad colectiva que cada vez son bases más débiles para crear los fundamentos de una civilización y cultura para la sobrevivencia social. Con ello no se protegieron los derechos de la población mexicana y se benefició a la estructura del poder monopólico y transnacional en el país.

Es por ello que el proceso de construcción de la democracia México no se puede alcanzar sin la profunda democratización de los medios de información colectivos: democracia social es sinónimo de apertura y pluralidad de los canales de información, por consiguiente no puede existir democracia, si no existen sistemas de comunicación democráticos. En la actualidad no puede existir un gobierno moderno y avanzado, sin la transformación democrática e integral de sus instituciones de cultura y medios de comunicación colectivos, ya que por medio de ellos se realiza cotidianamente la principal forma de conducción, organización y participación colectivas en comunidad, especialmente en las ciudades. Es desde la democratización del sistema mediático como se puede reconstruir, con mayor rapidez, el debilitado tejido democrático del país.

Si los medios son concesiones que la sociedad entrega al Estado como rector de lo público, o para que las supervise con base en el bien común, y éste las entrega a concesionarios, el Estado está obligado a vigilarlas que sirvan para el crecimiento de la sociedad y no de su estancamiento. Ahora es necesario generar la otra historia de la comunicación nacional mediante la reforma del Estado, que permita la creación de otro modelo de comunicación social y supere el viejo esquema de información que históricamente asfixió y marginó a la mayoría nacional, pues éste ya no permite el avance del país.

“Artículo 1º.- Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

Artículo 2º.- El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.

Artículo 3º.- La industria de la radio y la televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible.

Artículo 4º.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto, el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

Artículo 5º.- La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones procurarán :

- I. Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;
- II. Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;
- III. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.
- IV. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

Artículo 6º.- En relación con el artículo anterior, el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados, los Ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.

Artículo 7º.- El estado otorgará facilidades para su operación a las estaciones difusoras que por su potencia, frecuencia o ubicación, sean susceptibles de ser captadas en el extranjero, para divulgar las manifestaciones de la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales del país, intensificar la propaganda turística y transmitir informaciones sobre los acontecimientos de la vida nacional”.

Javier Esteinou opina que para lograr la transición pacífica y la democracia, en nuestro país también es indispensable superar la herencia del viejo modelo de comunicación y, mediante una reforma del Estado, generar la otra historia de la comunicación nacional que permita crear otro modelo de relación social que supere el viejo esquema de información que históricamente marginó y asfixió a la mayoría nacional, y permita el rescate del México profundo y la expresión de su infinita pluralidad multicultural: El viejo modelo de comunicación es un lastre fundamental que impide el crecimiento y avance de la sociedad mexicana. Hoy, es la hora de construir el nuevo México comunicativo, ciudadano y no frívolo.

El mecanismo central para elaborar un nuevo modelo de comunicación y democratizar a los medios de información pasa necesariamente por la realización de la reforma integral del Estado mexicano. Por ello, para reformar al Estado en materia de comunicación es indispensable ciudadanizar los medios de información en México y dar, a través de éstos, algunas salidas de participación a los grandes grupos sociales. Es una razón de Estado modificar el viejo pacto social de comunicación unilateral, hermético, obsoleto y discrecional que existió entre el Estado mexicano y los concesionarios de los medios de comunicación, y que sirvió de base para consolidar durante la mayor parte del siglo XX al decadente régimen político anterior.

Ahora, cita de nuevo Esteinou, es necesario construir, mediante la reforma del Estado, una nueva relación trilateral (Estado, concesionarios y sociedad) de naturaleza abierta, democrática, justa, plural, equilibrada e incluyente, que permita a los ciudadanos participar colectivamente, y así contribuir a enriquecer el espacio público (espectro político-cultural) de nuestra nación y a crear una cultura civilizatoria superior que nos permita sobrevivir pacífica y humanamente en nuestro país.¹²

Si la sociedad mexicana permite que se continúe imponiendo el viejo modelo de comunicación, habremos perdido el rumbo a la democracia que tanto tiempo y sangre costó a la sociedad durante el siglo XX alcanzarla de manera pacífica en el siglo XXI.

¹² Idem.

De ahí la enorme importancia de crear un nuevo marco normativo justo y moderno en materia de comunicación electrónica, que supere al actual Estado comunicativo obsoleto.

Los medios de comunicación y en particular Televisa y Endemol México, lanzaron una edición de *Big Brother*, un *reality show* que pretende crear una sociedad en la que el individuo vive vigilado permanentemente por un ojo omnipresente, con todos los riesgos que esto conlleva de un total y absoluto atropello a la dignidad y los derechos fundamentales de cualquier ser humano, ya que el párrafo quinto del artículo 5 de la Constitución Política establece que "el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscado, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa". En donde queda la dignidad del ser humano?, que le esta pasando al género humano que voluntariamente se entrega a la negación de su voluntad, de su dignidad, de sus derechos?. Es lamentable contemplar al espectáculo de ver como un hombre renuncia a su privacidad, y además de manera perpetua, a un medio de comunicación, como Televisa bajo la apariencia de un simple juego de entretenimiento, estamos enmascarando al reconocimiento de derechos humanos más fundamentales. Tan barato esta el mercado de los derechos del hombre?, tanta necesidad hay de mantener esos necesarios índices de audiencia para que la publicidad pague su impuesto? Y, sobre todo y por encima de todo, ¿cuáles son los horizontes que ambicionan aquellos y aquellas que se prestan a este particular juego de mercadeo? Es lamentable que alguien adquiera, a perpetuidad, los derechos sobre la privacidad de otros de la misma especie.

Por todo esto, tristemente se llega a la conclusión de que la televisión, sobre todo, es el gran escenario de nuestro tiempo para el desfile de toda clase de espectáculos: para la información, los entretenimientos, el reportaje sobre artes, ciencias y cultura, la representación de teatro y la exhibición de películas, el repaso de la historia, los parlamentos de todo tipo. Pero no existe un análisis sobre la buena

o mala calidad de la programación de radio y TV. Pueden señalarse sin embargo irregularidades como la facturación de boletines a los departamentos de comunicación del gobierno y de los empresarios, el desfiguro de los hechos que da fama a locutores semejantes a los merolicos. Y no solo la mala calidad artística, sino su condición de verdaderos atentados contra la ética o las costumbres de los mexicanos.

2.2.3.4. LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA

El caso de una industria que tuvo un inicio en México bastante bien, empezó a producir películas casi desde que el cine se inició en el mundo y que por razones un tanto fortuitas, durante la segunda guerra mundial, su industria cinematográfica está protegida por el hecho de que la guerra le da un mercado que no había ocupado y el cine mexicano proyecta una visión de México.

Hay un espacio ganado y se puede incluso suponer que dentro del proyecto nacional no está mal que la visión que México tiene de sí mismo en los años 40's, es una manera de defender el interés nacional.

Luego viene una época de una calidad pésima, se podría entonces, iniciar la discusión diciendo ¿La necesidad del cine como arma para poner la imagen de México es valida o no es valida? Si es, el sector privado está en posibilidad de hacerlo o no y si el Estado interviene ahí, cuál es el control de calidad, hasta qué punto se han financiado verdaderos bodrios que más bien nos llevarían a avergonzarnos de nosotros mismos que de tener una gran calidad.

"CAPITULO I DEL OBJETO DE LA LEY

ARTICULO 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y regirán en todo el territorio nacional. El objeto de la presente Ley es promover la

producción, distribución, comercialización y exhibición de películas, así como su rescate y preservación, procurando siempre el estudio y atención de los asuntos relativos a la integración, fomento y desarrollo de la industria cinematográfica nacional.

ARTICULO 2o.- Es inviolable la libertad de realizar y producir películas.

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley el término película comprenderá a las nacionales y extranjeras, de largo, medio y cortometraje, en cualquier formato o modalidad, conocido o por conocer, incluido el video, el videograma o cualquier otro medio que sirva para almacenar imágenes en movimiento y su audio, producidos por la industria cinematográfica.

CAPITULO II

DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES

ARTICULO 4o.- La aplicación de esta Ley corresponde al Gobierno Federal, a través de las Secretarías de Gobernación y de Educación Pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

ARTICULO 5o.- La Secretaría de Gobernación tendrá las atribuciones siguientes:

I. Autorizar la exhibición pública de películas en el territorio mexicano, así como su comercialización, incluidas la renta o venta.

La autorización se apegará a la clasificación que establezca el Reglamento; y

II. Dirigir y administrar la Cineteca Nacional, cuyos objetivos son el rescate, conservación, protección, restauración, difusión y promoción de las películas.

Para el otorgamiento de las autorizaciones previstas en la fracción anterior, los productores, distribuidores o comercializadores deberán aportar para el acervo de la Cineteca Nacional, copia de las películas, en los términos que señale el Reglamento;

III. Sancionar a los infractores de esta Ley o su Reglamento; y

IV. Las demás que le atribuyan otras leyes”.

Quando el cine mexicano empieza a renacer, a producir películas de calidad, porque en los últimos 5, 10 años, es indudable que han aparecido películas de gran calidad, de una excelente factura y de unos extraordinarios argumentos que han competido exitosamente en el mundo. Lo que hace este gobierno es cancelar o intentar cancelar cualquier proyecto, cosa que no es extraño porque desde el principio este gobierno en el discurso sí ha apoyado a la cultura, a la investigación pero en la práctica vemos que no es así.

Un ejemplo de ello en el caso del cine fue muy claro cómo los presupuestos dedicados a alentar el cine también se utilizaban para controlarlo, ahí estaría como ejemplo "La Sombra del Caudillo", esa película que se inspira en la novela de Martín Luis Guzmán y que estuvo enlatada muchísimos años, incluso se exhibía en Gobernación como una concesión especial a los amigos del Secretario en turno.

En el momento de redactar la presente investigación y con motivo de la reforma fiscal, se abrió un debate muy interesante respecto del destino de dos de las instancias gubernamentales encargadas de promover el cine nacional (tal y como lo establece el artículo 1º de la Ley en comento), que de acuerdo con el proyecto del Presidente Vicente Fox debían venderse o desaparecer respectivamente IMCINE (Instituto Mexicano de cinematografía) y el CCC (Centro de Capacitación Cinematográfica, a la sazón una de las dos escuelas de cine más importantes del país, junto con el CUEC –Centro Universitario de Estudios Cinematográficos de la UNAM-). Acción que por supuesto dejaría sin sentido la Ley de Cinematografía por desaparecer la materia.

2.2.3.5. LEY QUE ESTABLECE LA REFORMA Y ADICIONA LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A DIVERSOS IMPUESTOS

La derogación del Decreto Presidencial de 1969, en el que se aceptaba el pago de un impuesto en especie, como modalidad única para radio y televisión, ha sido alabada y criticada profusamente en la prensa.

El 12.5% no tiene su origen en un impuesto exclusivo para los medios electrónicos. Todos aquellos que manejan, usufructúan o comercializan bienes que son propiedad de la nación son afectados por un gravamen especial, que no corresponde a otras personas, físicas o morales.

Como una manera de resarcir la deuda histórica con la industria por haber difundido los hechos del 68, el presidente Vicente Fox quiso aprovechar la semana de la Radio y la Televisión para dar a conocer el decreto, sobre el nuevo reglamento de radio y televisión que eliminó el 12.5%. también se acordó 48 minutos en televisión y 65 en la radio para que los representantes de Gobernación difundan sus *spots*, sus logros y sus programas, "dando como resultado la aparición de un nuevo reglamento y un decreto que redujo el monto del impuesto especial pagadero en especie que está vigente desde 1969."¹³

ARTICULO 1°.- El impuesto a que esta Ley se refiere grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley. El objeto del impuesto comprenderá:

- a. Los pagos al concesionario;
- b. Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios;
- c. Los pagos a cualquiera otra empresa que intervengan entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario.

ARTICULO 2°.- Son sujetos del impuesto las personas que hagan los pagos que se mencionan en el artículo 1°.

Las personas que reciben pagos responderán solidariamente del cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y deberán recabar el impuesto a cargo de los sujetos.

ARTICULO 3°.- Sólo estarán exentos del impuesto de la Federación y los sujetos señalados en las fracciones I y II del artículo 16 del Código de la Federación. Las exenciones o limitaciones respecto de impuestos federales, establecidas en otras leyes, quedan derogadas en lo que toca al pago del impuesto a que esta ley se refiere.

ARTICULO 4°.- La base del impuesto será el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1° de esta ley.

ARTICULO 5°.- El impuesto se determinará aplicando la tasa del 25% a la base señalada en el artículo que antecede.

¹³ Revista *PROCESO*, Año 26, No. 1355, 20 de octubre de 2002, México, D.F. págs. 18 a 22.

ARTICULO 6º.- Los responsables solidarios deberán presentar declaraciones mensuales en las que determinarán el monto del impuesto, utilizando al efecto las formas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las declaraciones deberán presentarse en la oficina receptora correspondiente, dentro de los veinte días siguientes al mes de calendario en que se hubieren recibido los pagos.

ARTICULO 7º.- Los responsables solidarios deberán enterar el impuesto al presentar la declaración a que se refiere el artículo 6º de esta ley.

Por que no ocupar parte de ese 12.5% en la cultura? Por que el gobierno favorece a las empresas privadas más ricas? Donde quedan los derechos de todos nosotros como mexicanos para saber mas de los partidos que nos están pidiendo nuestro voto y que nosotros vamos a otorgar? Es como una concesión que esta haciendo el gobierno a la radio y a las televisoras para obtener quizá algún consenso, algunas ventajas?

2.2.3.6. LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

México es un país con aspiraciones y proyectos. Su grandeza reside en la gente que ha forjado una historia y una identidad. Es así que la Nación transita hacia un futuro cuyo desarrollo social está basado en una economía sólida y en la fortaleza de sus instituciones políticas.

El crecimiento económico no puede concebirse sin un adecuado desarrollo en la infraestructura. Parte fundamental de ésta reside en las telecomunicaciones, las cuales requieren del concurso de los sectores público, social y privado para su crecimiento y expansión.

Corresponde al Estado, como rector de la economía y promotor del desarrollo, establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la iniciativa e invasión de los particulares, bajo un marco regulatorio claro y seguro. Una mayor participación privada es congruente con el fortalecimiento de la rectoría del Estado.

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.

Artículo 2. Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación. En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Banda de frecuencias: porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas;

II. Espectro radioeléctrico: el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz;

III. Estación terrena: la antena y el equipo asociado a ésta que se utilizan para recibir o transmitir señales de comunicación vía satélite;

IV. Frecuencia: número de ciclos que por segundo efectúa una onda del espectro radioeléctrico;

V. Homologación: acto por el cual la Secretaría reconoce oficialmente que las especificaciones de producto destinado a telecomunicaciones satisfacen las normas y requisitos establecidos, por lo que puede ser conectado a una red pública de telecomunicaciones o hacer uso del espectro radioeléctrico;

VI. Órbita satelital: trayectoria que recorre un satélite al girar alrededor de la tierra;

VII. Posiciones orbitales geoestacionarias: ubicaciones en una órbita circular sobre el Ecuador que permiten que un satélite gire a la misma velocidad de rotación de la Tierra, permitiendo que el satélite mantenga en forma permanente la misma latitud y longitud.

VIII. Red de telecomunicaciones: sistema integrado por medios de transmisión tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario;

IX. Red privada de telecomunicaciones: la red de telecomunicaciones destinada a satisfacer necesidades específicas de servicios de telecomunicaciones de determinadas personas que no impliquen explotación comercial de servicios o capacidad de dicha red;

X. Red pública de telecomunicaciones: la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los

equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal;

XI. Secretaría: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

XII. Servicios de valor agregado: los que emplean una red pública de telecomunicaciones y que tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con información almacenada;

XIII. Sistema de comunicación vía satélite: el que permite el envío de señales de microondas a través de una estación transmisora a un satélite que las recibe, amplifica y envía de regreso a la Tierra para ser captadas por estación receptora,

XIV. Telecomunicaciones: toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite.

Artículo 5. Las vías generales de comunicación materia de esta Ley y los servicios que en ellas se presten son de jurisdicción federal. Para los efectos de esta Ley se considera de interés público la instalación, operación, y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, debiéndose cumplir las disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ecológica aplicables.

Artículo 6. Corresponderá a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley, sin perjuicio de que las partes puedan someterse al procedimiento arbitral en los términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 7. La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- I. Planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes;
- II. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación;
- III. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones y otras disposiciones administrativas;
- IV. Acreditar peritos en materia de telecomunicaciones;
- V. Establecer procedimientos para homologación de equipos;
- VI. Elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;
- VII. Gestionar la obtención de las posiciones orbitales geoestacionarias con sus respectivas bandas de frecuencias, así como las órbitas satelitales para satélites mexicanos, y coordinar su uso y operación con organismos y entidades internacionales y con otros países;
- VIII. Participar en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones, considerando, entre otros factores las diferencias existentes del sector con respecto al de los países con que se negocie, y vigilar su observancia;
- IX. Adquirir, establecer y operar, en su caso, por sí o a través de terceros, redes de telecomunicaciones;
- X. Promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional;
- XI. Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones, la capacitación y el empleo, de mexicanos cuyas relaciones laborales se sujetarán a la legislación de la materia;
- XII. Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y
- XIII. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos legales le confieran en la materia.

El desarrollo tecnológico logrado en los últimos años en este sector hace posible la creación de nuevos servicios de telecomunicaciones antes inimaginables. Esto también elimina gradualmente las diferencias entre los servicios convencionales de telefonía, telegrafía y radiodifusión; permite el intercambio de volúmenes de información cada vez más mayores a velocidades que aumentan continuamente; y acerca las fronteras entre países y regiones mediante el uso de satélites que pueden cubrir continentes enteros.

Al reducir constantemente los costos, el avance tecnológico permite que los servicios de telecomunicaciones puedan ser accesibles a un número de mexicanos cada vez mayor.

Por todo esto no es de extrañar que el sector de las telecomunicaciones sea uno de los más dinámicos en muchos países. México no ha sido la excepción, Nuestras comunicaciones han venido creciendo a tasas mucho mayores que el resto de la economía. Este sector representó en 1994 más del 2.5 por ciento del producto nacional bruto.¹⁴

2.2.3.7. REGLAMENTO SOBRE PUBLICACIONES Y REVISTAS ILUSTRADAS

Hace 20 años que la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas vio la luz al amparo del hasta ahora vigente Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas. Desde entonces, este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación ha sido, al menos formalmente, el censor de los medios impresos y sus contenidos.

El 10 de julio de 1981, durante la administración de José López Portillo, se publicó en el *Diario Oficial* este Reglamento que, hasta la fecha, no ha sido modificado a pesar de sus enormes insuficiencias.

La principal función de la Comisión Calificadora es declarar (o no) la licitud del título y contenido de los medios impresos; revisión que está delimitada sólo en uno de los 17 artículos del Reglamento. Todas las revistas y publicaciones ilustradas que circulan o desean hacerlo, deben pasar por su ojo revisor. Esta instancia cuenta con

¹⁴ Exposición de Motivos de la iniciativa de la ley federal de telecomunicaciones. www.diputados-pri.org.mx/.../articulos.htm

una Secretaría Técnica, encargada de labores administrativas y de preparar los dictámenes que finalmente un pleno resolverá aprobar o revocar.

Hace dos años, en octubre, la Comisión Calificadora mandó retirar de circulación ocho revistas pornográficas, y ordenó a la Unión de Voceadores y al Servicio Postal Mexicano suspender su distribución. En su dictamen, la Comisión aseguró que esas publicaciones presentaban fotografías que de ninguna manera pretendían "ser estéticas ni eróticas, sino que fueron realizadas con la única intención de provocar excitación sexual en el lector. Una buena porción de éstas presenta hombres y mujeres exponiendo de manera ostensible sus órganos genitales y otras regiones de su anatomía".¹⁵

Además, la Comisión entonces integrada por Roberto Pedro Martínez Ortiz, Rubén Pérez Sánchez, Ignacio Carrillo Prieto y Federico Muñoz Rivera censuró el hecho de que las revistas presentaran "escenas de prácticas sexuales obscenas, pues son expuestas en forma maliciosa y grosera, además de ser contra natura, pues muestran a grupos de personas realizando actos como el coito anal y oral. Cuestiones que escapan del mero acto sexual y, desde luego, al erotismo y al arte, induciendo y fomentando con ello vicios que se materializan en pérdida de valores dentro de una sociedad".¹⁶

Dentro de los títulos que aquel entonces la Comisión decidió sancionar se encuentran *Club Confidential* y *Amantes* de la editorial Safari, entre otros, a los que se suman los casos de *Bajo la sábana de tus experiencias*, *Galería erótica*, *Qué chuladas*, *Hembra o macho*, *Semental de ébano*, *Lo que nos gusta*, *Inmoral*, todas nacionales; y dentro de las importadas se encuentran vetadas *Libertino*, *Trio sex* y *Club Intimacy CD*.

¹⁵ REYES ISLAS Laura. ¿Cómo funciona la comisión calificadora de publicaciones y Revistas ilustradas?. En www/fremac.org.mx/losper/per25/notas/251309.htm.

¹⁶ Idem.

Todas estas publicaciones han sido calificadas como ilícitas de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, el cual considera que para que un medio impreso obtenga o no pierda su licitud, sus páginas no deben fomentar vicios o inducir a cometer un delito; adoptar temas que vayan en detrimento de la actitud favorable respecto del estudio y el trabajo; describir aventuras cuyos protagonistas triunfen en sus empresas al eludir las leyes y las instituciones; enseñar "procedimientos usados para ejecutar actos contrarios a las leyes, moral o educación"; relatar historias que fomenten desprecio o rechazo al pueblo mexicano y sus costumbres y tradiciones.

Incluso, una revista puede dejar de circular, cuando menos así lo dice el Reglamento, por usar textos donde "se empleen expresiones contrarias a la corrección del idioma".

En la ley no existe mayor precisión sobre alguno de los puntos anteriores; ni siquiera para señalar cuáles son los procedimientos y métodos que deben precisar durante la revisión de las publicaciones.

Según el jefe de Departamento de Dictaminación de la Comisión Calificadora, Francisco Ruiz Paredes, los criterios con los cuales se inspecciona el contenido de las revistas obedecen "fundamentalmente" a lo que señala el Reglamento, tratando de conseguir "un carácter informativo", lo que Ruiz Paredes define de la siguiente manera: "Puntualizamos detalladamente el contenido de las publicaciones, decimos dónde se puede caer en una transgresión, y de esta manera el pleno se entera de lo que es la publicación en los aspectos visual y escrito y así ya en conjunto, la evalúa.

"Lo que hacemos en el caso de las publicaciones cuyo contenido sea posiblemente trasgresor, es hacer una definición detallada del contenido. Nosotros lo dividimos esencialmente en dos partes: el contenido visual constituido por imágenes de cualquier índole, y el escrito, desglosado en artículos, narraciones e inserciones, incluso." ¹⁷

¹⁷ Idem.

Ruiz Paredes señala que en las publicaciones con contenido sexual se analiza "qué tipo de actos se describen, la manera en que éstos se realizan, y el tipo de lenguaje que se utiliza, si éste es considerado correcto en el sentido de que nada más es una descripción o si se incluyen palabras que en un sentido público, digamos en una media pública, son vulgares u ofensivas. Esto es: insultos, expresiones que aunque necesariamente no sean groseras tienen la intención de ofender; esto se asienta punto por punto en nuestro dictamen".¹⁸

Y aunque no está definido a qué se refiere el término de "revistas con contenido sexual", en el Reglamento de Publicaciones y Revistas Ilustradas y en algunos Acuerdos Generales del Pleno de la Comisión se dispone que este tipo de publicaciones vayan embolsadas, con cubierta opaca y una leyenda visible que aluda a su categoría de sólo para adultos. Además de que no deben mostrar en portada ni contraportada desnudos o imágenes de esta naturaleza.

En todos los casos, Ruiz apunta que las violaciones que se detecten al Reglamento deben ser sistemáticas. "No por el hecho de que aparezca una cuestión de éstas, ya vamos a declarar la ilicitud. Además, en este sentido se hace un seguimiento para verificar si estas características que nosotros analizamos ya no se presentan o se moderan".¹⁹

En opinión del secretario Técnico de la Comisión, Claudio García Flores, el trabajo que ha realizado la Comisión hasta ahora ha intentado "no interpretar esa moral social, sino interpretar lo que dice el Reglamento bajo una perspectiva de revisión de los núcleos a los que va dirigida cada publicación.

"Algo que no se visualiza en el pleno ni en algunos grupos sociales es que puede ser o no cultural (la publicación), que transgreda o no estos conceptos que habría que discutirlos

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

mucho, pero intentamos ponernos en los pantalones del señor que se sube al Metro y va leyendo su *Libro Vaquero*.²⁰

García Flores añade que han evitado cualquier acto de violencia en este tipo de revistas (las pornográficas), "aunque hay otras que sí, lo reconocemos, como son el *Libro Vaquero* y todas las del tipo, donde sí hay violencia y creemos que en un principio llegaban como muy tranquilas y derivaron en otros aspectos".

Algunos dictámenes realizados por la Comisión que actualmente sesiona, entre ellos, el de número de expediente 1/432'00'/01104, con fecha del 22 de junio de 2001, en el cual se describe una revista mensual editada en Estados Unidos, de acuerdo con su contenido visual donde "todas las modelos que posan para dichas fotografías poseen la particularidad anatómica de poseer senos grandes"; y sobre el contenido se puntualiza que "se incluye una historieta de breve extensión, igualmente referente a prácticas carnales. En dichos textos se distingue el uso de palabras obscenas y expresiones contrarias a la corrección del idioma empleadas para referirse a los genitales, así como a diversas prácticas carnales".²¹

Con la misma fecha y número de expediente 1/432'98'/14313, una revista mexicana quincenal es descrita al pleno de la Comisión por su tema que "presenta una mezcla de elementos de realismo descriptivo y referencias al sexo... en dichas narraciones se describen las problemáticas sentimentales de los personajes, a las que se agrega una motivación de índole sexual que los lleva a adoptar conductas erróneas".²²

Sobre estas conductas, la Comisión reporta que "como consecuencia de sus problemáticas sentimentales, dichos personajes desarrollan conductas que pudieran

²⁰ Idem.

²¹ Idem

²² Idem.

considerarse como vicios o delitos".²³ Esto porque el ejemplar analizado cuenta la historia de una mujer casada que es secuestrada por la ex amante de su esposo.

Los nombres de esas publicaciones y sus respectivas editoriales no fueron conocidos por esta reportera debido a que, según la Comisión, no pueden saberse sin autorización de sus editores. Sin embargo, esto no se encuentra especificado en el Reglamento.

De la ilicitud y otros demonios: Una vez que la Comisión dictamina, el infractor tiene derecho de audiencia para defender la circulación de su medio. Según el jefe del Departamento Jurídico de la Comisión, Antonio Cruz Rivera, cuando se dictamina la ilicitud de título o contenido de una publicación "se les cita (a los editores o dueños) y se les hace saber cuál es el problema, les damos día y hora para que presenten pruebas y manifiesten todo lo que consideren respecto de lo que nosotros creemos sobre lo que su revista está publicando. El pleno resolverá respecto de la licitud o ilicitud de la publicación, o sea, la ilicitud no se da nada más por el dictamen".

El Reglamento prevé para editores y distribuidores (con excepción de voceadores y papeleros) sanciones que van de los 500 a 100 mil pesos y también se contemplan arrestos de 36 horas. Y aunque pocos han sido los casos de revistas que han sido multadas, pues generalmente pierden el derecho a circular, en 1996 *Foro, experiencias íntimas* fue sancionada con un monto de cinco mil 100 nuevos pesos.

Los tres funcionarios reconocen que aún hay muchas insuficiencias en el trabajo que realizan. Desde el aspecto relacionado con los recursos financieros y humanos (en el Departamento de dictaminación trabajan sólo dos personas, incluyendo al jefe); un mayor acercamiento a lo que sucede en toda la República; la falta de comunicación con los voceadores; terminar la nueva sistematización de los archivos y

²³ Idem.

dictámenes, y sobre todo la revisión del Reglamento "porque ya está muy obsoleto", en opinión de Flores.

2.2.3.8 REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN Y DE LA LEY DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA, RELATIVO AL CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES EN RADIO Y TELEVISIÓN

En los últimos días del año 2002 se produjeron dos hechos importantes en materia de derecho a la información que merecen ser analizados en su justa dimensión. Primero, es de destacar el hecho de que los integrantes de la sociedad civil organizada de la ahora extinta Mesa para el Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación en los Medios Electrónicos, que el 5 de marzo de 2001 se había formado en la Secretaría de Gobernación para trabajar sobre reformas de nuevo tipo en la materia con el consenso social. La ley Federal de radio y Televisión de 1960 sigue siendo norma vigente y se trata de una Ley que no se compadece con el contenido de normas similares en las democracias consolidadas del mundo.

Por lo que será necesario desarrollar una imaginativa estrategia que permita identificar los mínimos aceptables por todos los actores políticos a partir de 2003, y esperar que esa iniciativa no corra la misma suerte que sus antecesoras.

ARTICULO 1.- La radio y la televisión, constituyen una actividad de interés público y corresponde al Estado, en los términos de la Ley de la materia y de este Reglamento, protegerla y vigilar el cumplimiento de sus funciones sociales.

ARTICULO 2.- En el cumplimiento de las funciones que la Ley de la materia y este Reglamento establecen, la radio y la televisión deben constituir vehículos de integración nacional y enaltecimiento de la vida en común, a través de sus actividades culturales, de recreación y de fomento económico.

Art. 3: La radio y la televisión orientarán preferentemente sus actividades a la aplicación de la educación popular, la difusión de la cultura, la extensión de los conocimientos, la

propagación de las ideas que fortalezcan nuestros principios y tradiciones; el estímulo a nuestra capacidad para el progreso; a la facultad creadora del mexicano para las artes, y el análisis de los asuntos del país desde un punto de vista objetivo, a través de orientaciones adecuadas que afirman la identidad nacional.

Art. 4: La función informativa constituye una actividad específica de la radio y la televisión, tendiente a orientar a la comunidad, en forma veraz y oportuna, dentro del respeto a la vida privada y la moral, sin afectar los derechos del tercero, ni perturbar el orden y la paz pública.

Art. 5: Los programas recreativos procurarán un sano entretenimiento, que afirma los valores nacionales, no sean contrarias a las buenas costumbres, eviten a la corrupción del lenguaje, la vulgaridad, las palabras e imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido y atiendan al propósito de ennoblecer los gustos del auditorio.

Art. 6: La programación de las estaciones de radio y televisión deberá contribuir al desarrollo del país, a la distribución equitativa del ingreso y el fortalecimiento de su mercado.

Art. 7: La radio y la televisión en su propaganda comercial, deberán estimular el consumo de bienes y servicios preferentemente de origen nacionales, tomara en cuenta la situación económica del país a fin de restringir, en cada caso, la publicidad de artículos suntuarios y propiciara la elevación del nivel de vida del auditorio por medio de una adecuada orientación en la planeación del gasto familiar.

En los años que tengo de ver la televisión mexicana nunca hubiera imaginado que podría ser ilegal la transmisión de tanta programación importada del coloso del norte a granel, llena de contenido que destruye los valores mexicanos y universales (donde la ley dicta que la programación debe fortalecer "nuestros principios y tradiciones ... y la facultad creadora del mexicano...").

Pero me pregunto, si la programación debe evitar perturbar el desarrollo armónico de la niñez y la juventud, ¿cómo es posible que transmiten tantas y tantas imágenes violentas? Que signifiquen entre otras cosas, una violación flagrante a la Ley.

2.2.3.9. REGLAMENTO DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN POR CABLE.

Corrían los años 50. El advenimiento de la televisión había sorprendido a un público que todavía conservaba cierta capacidad de asombro ante los vertiginosos cambios de nuestro siglo.

Las primeras transmisiones aéreas que se realizaron en México tenían, naturalmente, un alcance limitado. En algunas zonas resultaba imposible captar con nitidez imágenes y sonidos. Se precisaba de una nueva tecnología que no estuviese a merced de las irregularidades del terreno. La solución más efectiva, entonces igual que ahora, fue conducir las señales en las áreas problemáticas a través de un cable: había nacido un sector de las telecomunicaciones destinado a transformar el ámbito de la televisión.

Durante 1954, en Nogales, Sonora, se iniciaron las primeras operaciones de un sistema de cable en América Latina. Como es fácil suponer, el alcance de los sistemas pioneros estaba restringido a superficies poco extensas y su menú de señales era muy reducido. Sin embargo, en poco tiempo la situación se transformó: un público cada vez más ávido de comunicación y entretenimiento, el desarrollo de servicios satelitales, la televisión a color y el incremento en el número de señales, tanto nacionales como extranjeras, crearon las condiciones necesarias para la masiva popularización de la tele.

En 1968 el Gobierno Mexicano puso en marcha la Red Federal de Microondas, lo que vino a dar un nuevo impulso a la televisión por cable: gracias a este sistema las señales pudieron llegar a poblaciones que, a causa de su lejanía respecto al punto emisor o a su peculiar situación geográfica, no tenían acceso a ellas.

Para 1975, el número de concesiones y la cantidad de suscriptores afiliados a los sistemas habían cobrado tal relevancia que se necesitaba de una organización que

convocara a los empresarios del ramo. Ese año se creó la Cámara Nacional de la Industria de Televisión por Cable (CANITEC).

El final de la década de los 70 y el inicio de la siguiente vieron generalizarse una nueva modalidad televisiva: las antenas parabólicas. Este sistema daba acceso libre a un gran número de señales y amenazaba con desplazar a nuestra industria. No obstante, la codificación iniciada por las grandes cadenas internacionales cambió radicalmente el panorama.

El nuevo reto consistía en contratar señales internacionales de las grandes cadenas, una exigencia que no podía superar con facilidad cada sistema por separado. De ahí que, en 1989, los concesionarios de la televisión por cable de todos los estados de la República se asociaran para formar una empresa capaz de suministrar las mejores señales a un costo negociado como grupo Productora y Comercializadora de Televisión, S.A. de C.V. (PCTV).²⁴

CAPITULO PRIMERO Disposiciones Generales

ARTICULO 1o.- En el presente Reglamento se establecen las disposiciones técnicas y administrativas para la construcción, instalación y operación de los servicios de televisión por cable.

ARTICULO 2o.- El servicio denominado por cable es aquel que se proporciona por suscripción mediante sistemas de distribución de señales de video y audio a través de líneas físicas, con sus correspondientes equipos amplificadores, procesadores, derivadores y accesorios, que distribuyen señales de imagen y sonido a los suscriptores del servicio.

ARTICULO 3o.- Los Servicios de televisión por cable se clasifican, según su naturaleza, en concesionados y permisionados. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgará concesión o permiso en los términos de este reglamento.

ARTICULO 4o.- Los servicios concesionados son los que proporcionan distribución de señales de televisión por cable a los suscriptores y éstos estarán obligados a cubrir únicamente las cuotas que se autoricen por la prestación del mismo.

²⁴ Cf www.ordenjuridico.gob.mx/PE/administracion/pe/DD3.Php

ARTICULO 5o.- Los servicios permitidos son aquellos que proporcionan la distribución de señales de televisión por cable a usuarios que están obligados a contribuir para la adquisición del equipo, su instalación, operación y mantenimiento de los mismos, sin ánimo de lucro.

Estos sistemas podrán obtener ingresos mediante pacto o convenio que celebren entre los usuarios del servicio, para la operación y mantenimiento de los mismos. Si otorgado el permiso se comprueba que el sistema reviste aspectos comerciales y lucrativos para el permisionario, se revocará el permiso otorgado, a menos que se inicie el trámite de una concesión y ésta se otorgue.

ARTICULO 6o.- Son facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes además de las que le confiere la Ley de Vías Generales de Comunicación, las siguientes:

I.- Fijar, aprobar y modificar los niveles tarifarios y las tarifas correspondientes tanto las destinadas a ser aplicadas a los suscriptores del servicio cuanto las de la venta del tiempo para la inserción de anuncios comerciales, así como sus reglas de aplicación y demás elementos, tales como contratos, recibos, etc., vigilando que éstas sean aplicadas correctamente sin distinción o prerrogativa a los suscriptores o usuarios en los términos de las leyes y de este Reglamento.

II.- Vigilar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de este Reglamento y del título de concesión o permiso.

III.- Vigilar la situación financiera de las empresas concesionarias. Al efecto, los concesionarios deberán exhibir copia de los estados financieros y de los estados de origen y aplicación de recursos al fin de cada periodo contable.

IV.- Fijar y modificar las normas técnicas a que deben sujetarse los sistemas para su instalación, operación y mantenimiento.

V.- Las demás facultades que le confiere la Ley y este Reglamento.

2.2.3.10. LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.

Para que las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, el legislador priista José Soto Martínez presentó el 24 de septiembre ante el pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley de Vías Generales de Comunicación y a la Ley Federal de Radio y Televisión.

El diputado apuntó que el hecho de que las comunidades indígenas puedan operar estaciones de radio no implica una concesión sino el reconocimiento de un derecho humano fundamental. Soto Martínez dijo que ahora las radios comunitarias operan clandestinamente, por eso las autoridades decomisan sus equipos, como ocurrió con la Radio Comunitaria Jën Poj, en la comunidad mixe de Tlahuitoltepec, Oaxaca.

La propuesta plantea reformar el artículo 404 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, para que las comunidades indígenas puedan establecer y explotar estaciones radiodifusoras culturales. Pretende reformar el artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión, integrando como función social de la radio y la televisión contribuir a conservar las lenguas indígenas. En el artículo 11 busca otorgar facultades a la SEP para promover el fortalecimiento de los valores culturales y de la identidad nacional, tomando en consideración su composición pluricultural y su diversidad lingüística. En el artículo 75 propone una adición para que permita al personal de las estaciones radiodifusoras de las comunidades indígenas difundir en su propia lengua, idiomas o dialectos, y en los artículos 84, 86 y 89 sugiere que se exceptúe a los locutores indígenas de la obligaciones académicas y profesionales que marca la ley.

La propuesta se apega a la reciente reforma al artículo 2 constitucional aprobado a raíz de los Acuerdos de San Andrés, que señala que para promover el desarrollo integral de los pueblos y las comunidades indígenas, la Federación, los estados y municipios deben extender la red de comunicaciones para integrar a las comunidades, creando y ampliando vías de comunicación y telecomunicación, así como establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas adquieran, operen y administren medios.²⁵

²⁵ GÓMEZ VALERO, José en

CAPITULO I

Clasificación

ARTÍCULO 1º.- Son vías generales de comunicación:

I.- (Derogada por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Navegación, publicada en Diario Oficial de 4 de enero de 1994, en vigor al día siguiente).

II.- (Derogada por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Navegación, publicada en Diario Oficial de 4 de enero de 1994, en vigor al día siguiente).

III.- (Derogada por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Navegación, publicada en Diario Oficial de 4 de enero de 1994, en vigor al día siguiente).

IV.- (Derogada por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Navegación, publicada en Diario Oficial de 4 de enero de 1994, en vigor al día siguiente).

V.- (Derogada por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en Diario Oficial de 12 de mayo de 1995).

VI.- (Derogada por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, publicada en Diario Oficial de 22 de diciembre de 1993).

VII.- (Derogada por el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, publicada en Diario Oficial de 22 de diciembre de 1993).

VIII.- (Derogada por el Artículo Segundo Transitorio de la Ley de Aviación Civil, publicada en Diario Oficial de 12 de mayo de 1995).

IX.- Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado, siempre que conecten con las redes de otro Estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotación industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc. que operen con permiso, contrato o concesión de la Federación.

X.- Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonido de cualquiera naturaleza, y

XI.- Las rutas del servicio postal.

ARTICULO 2º.- Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:

I.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas; y

II.- Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior. La extensión

de los terrenos y aguas y el volumen de éstas se fijará por la Secretaría de Comunicaciones.

2.2.3.11. LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.

Se crea el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como un órgano desconcentrado de la SPP, con el fin de darle autonomía técnica y una mayor capacidad financiera al Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, el 25 de enero de 1983 se funda el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con el propósito de fortalecer las actividades de captación, procesamiento, presentación y difusión de la información estadística y geográfica que el país demanda, así como determinar la política que en materia de informática debe seguir la Administración Pública Federal.

Para el desempeño de sus funciones, el INEGI comprendió en su estructura básica cuatro direcciones generales, (Estadística, Geografía, Política Informática e Integración y Análisis de la Información), y la Coordinación Administrativa.

Desde su creación, el Instituto planteó la necesidad de descentralizar la operación y supervisión de proyectos nacionales, así como la realización de trabajos regionales, por lo que en el periodo comprendido entre 1983 y 1985 reforzó su estructura nacional con la creación de diez Direcciones Regionales ubicadas estratégicamente en todo el territorio nacional para encontrarse más cerca de los informantes y usuarios de los productos que se generan.²⁶

Capítulo I.- De las Disposiciones Generales.

ARTÍCULO 1º.- La presente Ley es de orden público e interés social y sus disposiciones rigen a la información estadística y geográfica del país que son elementos consustanciales

²⁶ cf. www.inegi.gob.mx/inegi/default

de la soberanía nacional, y a la utilización que de la informática se requiera para los fines de aquéllas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 2º.- Esta Ley tiene por objeto:

I. Normar el funcionamiento de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica;

II. Establecer los principios y las normas conforme a los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán ejercer las funciones que les correspondan como partes integrantes de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica;

III. Fijar las bases para coordinar la participación y colaboración que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales, así como para promover, cuando se requiera, la colaboración de los particulares y de los grupos sociales interesados, a efecto de mejorar el funcionamiento de los servicios mencionados en la fracción anterior;

IV. Promover la integración y el desarrollo de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica para que se suministre a quienes requieran, en los términos de esta ley, el servicio público de información estadística y geográfica, y

V. Regular el desarrollo y la utilización permanente de la informática en los servicios nacionales a que se refiere este artículo.

ARTÍCULO 3º.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Información Estadística: el conjunto de resultados cuantitativos que se obtiene de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los particulares, empresas e instituciones sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales;

II. Información Geográfica: el conjunto de datos, símbolos y representaciones organizados para conocer y estudiar las condiciones ambientales y físicas del territorio nacional, la integración de éste en infraestructura, los recursos naturales y la zona económica exclusiva;

III. Cartografía: la representación en cartas de la información geográfica;

IV. Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica: el conjunto de actividades para la elaboración de estadísticas y de información geográfica que desarrollen las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, y los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y Judicial del Distrito Federal;

V. Servicios Estatales de Estadística y de Información Geográfica: el conjunto de actividades que realicen las entidades federativas en las materias de estadística y de información geográfica;

VI. Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica: el conjunto de datos producidos por las instituciones públicas a que se refieren las fracciones IV y V anteriores, organizado bajo una estructura conceptual predeterminada, que permite mostrar la situación e interdependencia de los fenómenos económicos, demográficos y sociales, así como su relación con el medio físico y el espacio territorial, y

VII. Informática: tecnología para el tratamiento sistemático y racional de la información mediante el procesamiento electrónico de datos.

En lo sucesivo y salvo mención expresa, al hacer referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica, a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y Judicial del Distrito Federal, a los Servicios Estatales de Estadística y de Información Geográfica, a los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se les denominará respectivamente, Secretaría, servicios nacionales, poderes, servicios estatales, sistemas nacionales y dependencias y entidades.

ARTÍCULO 4º.- Las facultades que la presente Ley confiere al Ejecutivo Federal se ejercerán por conducto de la Secretaría, sin perjuicio de las que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal conforme a otras disposiciones legales.

ARTÍCULO 5º.- La Ley garantiza a los informantes de datos estadísticos la confidencialidad de los que proporcionen. El Ejecutivo expedirá las normas que regulen la circulación y aseguren el acceso del público a la información estadística y geográfica producida.

ARTÍCULO 6º.- A fin de coordinar las actividades que en las materias de estadística y de información geográfica deban realizar las autoridades federales, las estatales y las municipales, y de aplicar normas técnicas y principios homogéneos, el Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá convenir con los respectivos gobiernos, los procedimientos que resulten necesarios.

En los términos del párrafo anterior, los gobiernos de los Estados y los municipios proveerán, en la esfera de sus respectivas competencias, a la observancia de esta Ley y coadyuvarán a la consecución de los objetivos propuestos para su cumplimiento.

ARTÍCULO 7º.- El Servicio Nacional de Estadística comprende:

I. La formación de estadísticas que observen hechos económicos, demográficos y sociales de interés nacional.

II. La organización y levantamiento de los censos nacionales, encuestas económicas y sociodemográficas, y la integración de las cuentas nacionales, estadísticas derivadas o indicadores de la actividad económica y social;

III. La estadísticas permanentes, básicas o derivadas, cuentas nacionales e indicadores que elaboren las dependencias, entidades, instituciones públicas, sociales y privadas, los

poderes y los servicios estatales, cuando la información que generen resultare de interés nacional y sea requerida por la Secretaría para integrar los sistemas nacionales y para prestar el servicio público de información estadística y geográfica;

IV. El levantamiento y actualización del inventario nacional de estadística;

V. La realización de estudios e investigaciones en materia estadística;

VI. El establecimiento de registros sobre informantes y unidades elaboradas de estadística;

VII. La elaboración de normas técnicas a que debe sujetarse la captación, procesamiento y publicación de la información estadística, y

VIII. La publicación de los resultados de las actividades que corresponden al Servicio Nacional de Estadística.

2.2.3.12. LEY GENERAL DE SALUD.

La Ley General de Salud tiene como objeto principal la protección de la salud que tiene toda persona como derecho fundamental, existen dos grandes instituciones como es el Seguro Social y el ISSSTE, las cuales tienen la misión de salvaguardar la salud a nivel nacional, investigar, y fomentar la cultura de una buena salud entre todos los mexicanos, aunque actualmente debería de haber algunas reformas a las dos leyes, ya que hoy en día resultan insuficientes e ineficientes los servicios de salud, la falta de medicamentos y principalmente la atención a urgencias, ya que estas últimas son un poco olvidadas por la gran afluencia que tiene tanto una como otra institución.

Titulo primero disposiciones generales

Capitulo único

Articulo 1

La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. De la constitución política de los estados unidos mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la republica y sus disposiciones son de orden publico e interés social.

Articulo 2

El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

- I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Artículo 3

En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

- I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta ley;
- II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;
- III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el artículo 34, fracción II;
- IV. La atención materno-infantil;
- V. La planificación familiar;
- VI. La salud mental;
- VII. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;
- VIII. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;
- IX. La coordinación de la investigación para la salud y el control de esta en los seres humanos;
- X. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;
- XI. La educación para la salud;
- XII. La orientación y vigilancia en materia de nutrición;
- XIII. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;
- XIV. La salud ocupacional y el saneamiento básico;
- XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;
- XVI. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;
- XVII. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;

- XVIII. La asistencia social;
- XIX. El programa contra el alcoholismo;
- XX. El programa contra el tabaquismo;
- XXI. El programa contra la fármaco dependencia;
- XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;
- XXIII. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;
- XXIV. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en la fracción XXII y XXIII;
- XXV. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta ley;
- XXVI. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes, células y cadáveres de seres humanos;
- XXVII. La sanidad internacional, y
- XXVIII. Las demás materias que establezca esta ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional.

Artículo 4

Son autoridades sanitarias:

- I. El presidente de la república;
- II. El consejo de salubridad general;
- III. La secretaria de salud, y
- IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del departamento del distrito federal.

Artículo 5

El sistema nacional de salud esta constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Artículo 6

El sistema nacional de salud tiene los siguientes objetivos:

- I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

- II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;
- III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusvalidez, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;
- IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;
- V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;
- VI. Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud;
- VII. Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección, y
- VIII. Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud.

Luego entonces estamos ante una situación totalmente preocupante, ya que la misión de las instituciones de salud no es cumplida tanto por la negligencia de sus funcionarios administrativos, como por la actualidad tan precaria que se vive dentro de dichas instituciones, tanto instrumentalmente como en la dotación de pensiones, medicamentos; etc. Por lo que urge una reforma a la repartición del presupuesto que otorga el estado, para poder ofrecer un mejor servicio y cumplir con el objetivo con el que fueron creadas dicha secretaria.

2.2.3.13. LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado de protección ambiental, que revierta las tendencias del deterioro ecológico y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país.

Una política nacional de protección ambiental orientada a responder a la creciente expectativa nacional de proteger nuestros recursos naturales, e incidir en las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad.

Una política nacional acorde con la nueva etapa de convivencia política que caracteriza al país, donde el tema ambiental surge de manera importante y prioritaria para todos: la sociedad civil, las organizaciones sociales, las empresas y el gobierno, que ven los peligros que entraña la falta de cuidado del medio ambiente y la importancia que tiene éste para preservar y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

Sus objetivos fundamentales son:

- Desarrollo Social y Humano:
- Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas, especies y genes más amenazados del país.
- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.
- Detener y revertir los procesos de erosión y deforestación.
- Asegurar la incorporación de la variable ambiental como política de Estado en las actividades de la vida nacional (gobierno, empresas, sociedad).
- Promover el uso sustentable de los recursos naturales (incluyendo la eficiencia en el uso del agua y la energía).
- Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.
- Fomentar el desarrollo y la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.
- Incrementar y fortalecer la participación social y el acceso a la información en políticas y programas ambientales y de conservación.
- Desarrollar y fomentar la investigación aplicada para apoyar las actividades del Sector.

- Promover procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Facilitar la conducción integral de la política ambiental y de recursos naturales para la consolidación del desarrollo sustentable.
- Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del agua.
- Garantizar el estricto cumplimiento y aplicación de la normatividad en material ambiental.
- Asegurar la rendición de cuentas a la ciudadanía, con eficacia, eficiencia y transparencia.
- Formular, conducir y evaluar la política nacional de medio ambiente y recursos naturales.
- Promover y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Promover y fomentar la responsabilidad ambiental de los sectores productivos.
- Vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, así como promover mecanismos voluntarios para su cumplimiento.
- Desarrollar y fomentar la investigación en materia ambiental. Promover y fomentar la cultura, la educación, la capacitación y la participación social en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- Crear mecanismos e instrumentos para informar oportunamente a la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales.
- Detener y revertir el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Asegurar la integridad y operabilidad a los componentes de la política ambiental en un marco de mejora institucional.
- Administra racionalmente los recursos asignados al sector.²⁷

²⁷ cf. www.sma.df.gob.mx/legislacion/prontuario/htm

TITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

CAPITULO I

Normas Preliminares

ARTICULO 1o. - La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.

V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;

IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

ARTICULO 2o.- Se consideran de utilidad pública:

I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;

II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;

III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y

IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

ARTICULO 3o. - Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;

II.- Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;

III.- Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

IV.- Biodiversidad: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas;

V.- Biotecnología: Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos;

VI.- Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;

VII.- Contaminante: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural;

VIII.- Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;

- IX.- Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;
- X.- Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;
- XI.- Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;
- XII.- Desequilibrio ecológico: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- XIII.- Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados
- XIV.- Equilibrio ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- XV.- Elemento natural: Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre;
- XVI.- Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;
- XVII.- Fauna silvestre: Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.
- XVIII.- Flora silvestre: Las especies vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre;
- XIX.- Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;

- XX.- Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;
- XXI.- Material genético: Todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, que contenga unidades funcionales de herencia;
- XXII.- Material peligroso: Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas;
- XXIII.- Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;
- XXIV.- Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;
- XXV.- Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;
- XXVI.- Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;
- XXVII.- Recursos biológicos: Los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o utilidad real o potencial para el ser humano;
- XXVIII.- Recursos genéticos: El material genético de valor real o potencial;
- XXIX.- Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre;
- XXX.- Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes;
- XXXI.- Residuo: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó;
- XXXII.- Residuos peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente;

XXXIII.- Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;

XXIV.- Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y

XXXV.- Vocación natural: Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológicos.

2.3. LA JURISPRUDENCIA

En el sistema jurídico mexicano la jurisprudencia es una fuente del derecho y consiste en la interpretación que de las leyes efectúan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito en condiciones especiales y con una votación calificada, interpretación que debe ser observada obligatoriamente por los órganos jurisdiccionales. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse, la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquélla a los casos concretos"²⁸, y que "en el fondo consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta"²⁹.

En efecto, la figura jurídica en cuestión está prevista en el artículo 192 de la Ley de Amparo, que define las condiciones que deben reunirse para constituir jurisprudencia, a saber:

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales administrativos y del trabajo locales y federales. Las resoluciones constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce

²⁸ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, Salas y tesis comunes, p. 1696.*

²⁹ *Ibidem, p. 1697.*

ministros³⁰, si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas. También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de salas y Tribunales Colegiados.

2.4. LA COSTUMBRE

La costumbre –como señala César Molinero– “puede ser considerada como la repetición de actos con valor jurídico”³¹, o bien, como sostiene Luis de Carreras, “un uso social que no sólo obliga moralmente, sino también jurídicamente, porque la gente tiene el convencimiento de que la observancia de aquella conducta no es libre, sino obligatoria para todo el mundo, de manera que su infracción tendrá una sanción jurídica y no sólo una reprobación social”³².

En el sistema jurídico mexicano, la costumbre es, en realidad, una fuente accesoria y supletoria del derecho, pues no se encuentra prevista expresamente como fuente del derecho en el Cogió Civil; por el contrario, el artículo 10 del Código Civil prescribe que: “Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”.

Este rechazo aparente de la costumbre como fuente del derecho proviene de las prácticas abusivas en muchos rubros antes y durante el proceso revolucionario de 1910. Es sugerente, por ejemplo, cómo la comisión dictaminadora del Código Civil vigente de 1928 consideraba en la exposición de motivos que: “La fuerza de la tradición, la obra de las costumbres, sin duda que son irresistibles; pero muchas veces sancionan irritantes injusticias, privilegios odiosos, que el legislador con valentía debe

³⁰ Cabe señalar que este mandato legal habrá de ser reformado en su oportunidad, por la imposibilidad material de cumplirlo, en virtud de que el número de 26 ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha reducido a 11 ministros, como resultado de las reformas constitucionales del Poder Judicial Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

³¹ *Teoría y fuentes del derecho de la información*, 2ª. Ed. Barcelona, EUB, 1995, p. 27.

³² *Régimen jurídico de la información*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 15.

borrar, y debe también recoger las reivindicaciones de los oprimidos, de los vejados para convertirlas en preceptos legales³³.

Pese a lo anterior, en el cuerpo del Código Civil existen, en forma excepcional, algunos casos en que se atribuye a la costumbre una función generadora de efectos jurídicos como, por ejemplo, el previsto en el artículo 2607 que prescribe:

Quando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbres del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si de los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

2.5. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Por "tratado" se debe entender, según el artículo 2º de la ley sobre la Celebración de Tratados, "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, sea para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que se su denominación mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos".

El derecho a la información como derecho fundamental, tiene un proceso histórico. Esto significa que ha surgido conforme las condiciones sociales, políticas, o

³³ Código Civil, 65ª. Ed. México, Porrúa, p. 10.

ideológicas lo han permitido. Muchos de los derechos fundamentales actuales fueron desconocidos o inimaginables en el pasado.

En el sistema jurídico mexicano, los tratados internacionales constituyen una fuente primaria del derecho, según lo previene el artículo 133 de la Constitución, al disponer que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Desde el punto de vista de la jerarquía normativa, los tratados internacionales tienen el mismo rango jerárquico que las leyes del Congreso de la Unión, según lo ha sostenido en forma reiterada la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El derecho a la información se fundamenta internacionalmente mediante su reconocimiento en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el que se señala que el bien jurídicamente protegido no sólo es la libertad de expresión, sino la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión.³⁴ Un estudio de la UNESCO explica el porqué se protegen estas prerrogativas hasta la promulgación de la Declaración.

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

³⁴ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Oxford, 2000, p. 21.

orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 (de la Declaración Universal), traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.³⁵

Entre los tratados internacionales suscritos por México en materia de derecho de la información se encuentran los siguientes:

2.5.1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

A la cual se le ha declarado como:

“Ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.”

2.5.2. CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Reafirmando el propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; y reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos, se crea dicha convención, aunque, con algunas reservas del estado que son:

Reservas:

Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión “en general”, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que

³⁵ Informe *UNESCO*, 19 C/93, 16 de agosto de 1976.

proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, en concepto del Gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12.

El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

2.5.3. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La exposición de motivos de dicho pacto a la letra dice:

"Los Estados partes en el presente Pacto, Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables; reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana, reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto"....

2.5.4. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Comprendiendo al individuo en general que por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la

consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto, se mencionan los primeros artículos que a la letra dicen:

"Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas."

2.6. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

En el sistema jurídico mexicano, los principios generales del derecho constituyen una fuente jurídica supletoria, una vez agotada la consulta a la ley aplicable y a la jurisprudencia, según se desprende de lo previsto en el artículo 19 del Código Civil, el cual establece: "Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho".

Encontrar una definición clara y unívoca sobre la definición del término de "principios generales del derecho" ha sido una tarea ardua y complicada, sobre todo porque la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado en tesis de jurisprudencia al respecto. Desde el punto de vista de la doctrina mexicana, destaca, sin duda la postura del profesor García Máynez, quien sostiene que "resolver una cuestión imprevista de acuerdo con los principios generales de derecho, quiere decir, por tanto, fallarla como el legislador lo habría hecho, si hubiera podido conocer

el caso especial³⁶. Sea como fuere, lo cierto es que el uso práctico de los principios generales del derecho en la solución de controversias judiciales tiene apenas un cometido simbólico en la impartición de justicia mexicana.

2.7. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

2.7.1. DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La expresión es la forma a través de la cual la persona exterioriza sus pensamientos en signos, en palabras o gestos que tengan como propósito comunicar algo. De esta suerte, siguiendo a J. Rivero, el origen de la libertad de expresión reside en "la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su vida personal y social para adecuar a aquéllas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero".

En todo caso, el contenido de la libertad de expresión "puede consistir en reflexiones o comentarios sobre ideas generales, o referirse a comentarios sobre noticias relacionadas con acontecimientos concretos"³⁷, o como bien ha señalado el Tribunal Constitucional de España "[...] la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor"³⁸.

La libertad de expresión ha sido uno de los derechos fundamentales del hombre porque es la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad. La lucha por la libertad de la expresión ha sido una larga batalla contra el dogma, al autoritarismo

³⁶ GARCÍA MÁYNEZ, E., *Introducción al estudio del derecho*, 38ª. Ed., Porrúa, México, 1996.

³⁷ Artículo 5º del *Código Europeo de Deontología del Periodismo*, aprobado por la Asamblea General del Consejo de Europa, el 1 de julio de 1993.

³⁸ SCT 6/1988, 21 de enero.

y las inercias contra el cambio y la innovación. Más aún puede afirmarse que la conquista revolucionaria de la libertad de expresión se enmarca en los procesos de transición entre el tradicionalismo y el ascenso de la modernidad que tiene lugar en Europa entre los siglos XVII y XIX.

2.7.1.1. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

El primer antecedente de la libertad de expresión en México se remonta al artículo 40 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, el cual establecía en la parte conducente que: “[...] la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”.

Más tarde, este derecho fundamental fue reconocido, con diferencias de matices y alcances –según se tratara de un gobierno liberal y de uno conservador– por diversos ordenamientos legales, los cuales si bien carecieron de eficacia en algunos casos, y en otros su ámbito temporal de validez fue sumamente restringido, poseen un importante valor doctrinal.

2.7.2. DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN

2.7.2.1. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

Es de llamar la atención la dificultad que se ha encontrado históricamente para definir con precisión el alcance del término “información” en su acepción contemporánea. En efecto, ya un estudio de la UNESCO advertía el problema al decir

que: "No hay ninguna definición o descripción de la comunicación que permita abarcar la totalidad de sentidos que se dan a esta palabra [...] se le puede dar un sentido más estricto, esto es, limitarla a la circulación de mensajes y a sus intermediarios o en un sentido más amplio; es decir, el de una interacción humana por medio de signos y símbolos [...] semejante planteamiento trasciende las concepciones que reducen la comunicación a la información"³⁹.

Pero si los orígenes de la libertad de expresión se remontan al siglo XVIII, la libertad de información es relativamente nueva, habida cuenta que su registro de reconocimiento legal se localiza hasta el 10 de diciembre de 1948, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se establece que: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; 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".

2.7.2.2. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El concepto "derecho a la información" se ha convertido en una expresión familiar para la prensa y para la comunidad académica dedicada al estudio de la comunicación en México. Lo es a partir de la adición al texto del artículo 6º. Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, el grado de abstracción con que fue introducida esta nueva modalidad de garantía individual ha sido, sin embargo, el punto de partida de un largo debate –que hoy continúa dotado de nuevos bríos- no sólo por traducir este derecho abstracto en derechos concretos sino, primero, por encontrar una definición de validez compatible con la experiencia legislativa y doctrinal comparada, y ajustada a imagen y semejanza de las expectativas de la peculiar transición democrática mexicana.

³⁹ Informe preliminar sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna, preparado por la Comisión Mac Bride, París, UNESCO, 1998.

La falta de estudios jurídicos sobre los medios de comunicación es, acaso, una de las razones que explican el hecho de que la polémica careciera de aproximaciones conceptuales, más o menos simétricas, que hubieran permitido reducir la polarización argumental y, por ende, avanzar en la elaboración de una base normativa nutrida de consensos básicos. Y, el problema es de fondo no solamente de forma, precisamente por esta inasibilidad conceptual. De aquí proviene, pues, la fuente de la discusión: no es posible racionalmente reglamentar el derecho a la información si no se tiene a la mano un concepto que describa, así sea en sus líneas generales el objeto que se va a reglamentar.

CAPÍTULO 3

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Sumario: 3.1. El estudio de la comunicación y la información. 3.2. Corrientes de interpretación de comunicación e información como fenómenos sociales. 3.2.1. Concepción funcionalista. 3.2.2. Concepción estructuralista. 3.2.3. Concepción marxista. 3.3. Elementos para una teoría de la comunicación y la información. 3.3.1. Elementos formales y materiales. 3.3.2. Los medios de comunicación masiva. 3.4. Naturaleza jurídica del derecho a la información. 3.5. Sujetos del derecho a la información. 3.5.1. Sujeto activo. 3.5.2. Sujeto pasivo. 3.6. Objeto del derecho a la información. 3.6.1. Información como mecanismo de participación. 3.6.2. Información como medio de fiscalización de la autoridad pública. 3.6.3. Información como factor de exigibilidad y ejercicio de un derecho. 3.6.4. Información como mercancía. 3.6.5. Información noticiable. 3.6.6. Información como objeto plural. 3.6.7. Diferencias entre noticia, opinión y publicidad o propaganda. 3.6.7.1. Noticia. 3.6.7.2. Opinión. 3.6.7.3. Propaganda o publicidad. 3.7. Características del derecho a la información.

El problema de la comunicación y la información supone, previa presentación de sus distintas concepciones y enfoques, una explicitación de estos términos para determinar su alcance en este trabajo. En una primera aproximación podemos decir que la comunicación es un fenómeno universal, base de toda sociabilidad, ligado a las necesidades materiales e inmateriales del hombre y que contempla todas las relaciones que establece el ser humano con su entorno, sus semejantes y consigo mismo. La comunicación condensa la historia de las relaciones sociales que, tras largos procesos de cambio, conforman hoy la escena en que ésta se realiza.

En los orígenes del mundo los protoorganismos aparecen como estructuras abiertas que tienden a evolucionar hacia estadios más complejos. Este proceso no es casual, sino producto de la interrelación permanente de información y energía con el medio. La vida se constituye así como comunicación. Ser es comunicar¹.

¹ ANDRE L Woff, "El concepto de información en la biología molecular", El concepto de información en la ciencia contemporánea. (Coloquios de Royaumont), 5ª, ed., México, Siglo XXI, 1979, pp. 121-129.

Conforme la organización social alcanza mayor complejidad y las técnicas de producción mejoran, la información tanto individual como colectiva se cifra en signos y símbolos cada vez más complejos y perfectos. Al mismo tiempo se crean nuevos medios de comunicación. De este modo el desarrollo de la cultura produce un aumento en la densidad y cantidad de la información.

3.1. EL ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN

La preocupación por el estudio de esos fenómenos se ha dado a través de la historia. Hay autores que consideran a los filósofos griegos como los primeros en estudiar, en forma específica, la manera y medios que el hombre utiliza para comunicarse. Desde entonces aparecen con frecuencia libros y ensayos que tratan, desde diversos puntos de vista, el problema de la comunicación.

Sin embargo, no fue hasta la década de los treinta cuando aparecen los primeros esbozos de las llamadas "ciencias de la comunicación". Esto sucede cuando el desarrollo económico, técnico y científico de las sociedades industriales hace posible, al tiempo que determina, la creciente necesidad de prestar atención a un conjunto de problemas que pueden englobarse en los conceptos de información y comunicación.

Esta creciente complejidad trae consigo el problema de que, al diversificarse su estudio y ampliarse su campo de aplicación, se traducen nuevas y con frecuencia contradictorias, formas de entender dichos términos. Puede decirse que hay tantas definiciones de comunicación e información como campos de aplicación y estudio existen para estos fenómenos.

Resulta importante detenerse en este punto. Es notoria la forma en que el lenguaje sufre el impacto que la rapidez del desarrollo científico y tecnológico imprime a nuestro tiempo. Hay un gran número de neologismos y voces que mutan sus significados incorporándose al vocabulario cotidiano sin que nos percatemos de ello, por otro lado, el proceso de "oficialización" de estos nuevos significados en diccionarios y enciclopedias es por lo general lento y sigue con retraso a la realidad. Ejemplos típicos de esta situación son las voces "comunicación" e "información", por lo que tratar de resolver el problema de su significado remitiéndose a los diccionarios nada resuelve, pues apenas tendríamos una idea de la connotación que se daba a dichos términos en contextos muy distintos a aquellos en los que ahora se utilizan.

3.2. CORRIENTES DE INTERPRETACIÓN DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN COMO FENOMENOS SOCIALES

Comunicación e información son procesos sociales, variables dependientes de la sociedad, en la cual realizan importantes funciones como elementos de la sociedad, en la cual realizan importantes funciones como elementos conservadores, estabilizadores o dinamizadores de ésta. De hecho, cada época y sociedad desarrollan distintos sistemas sociales de comunicación e información.

Esos conceptos deberán estudiarse como procesos determinados y, al mismo tiempo, determinantes del conjunto social. Por esta razón las diversas corrientes teóricas de análisis social conceptuarán a dichos fenómenos según el modo en que conciban y entiendan a la estructura social.

Los planteamientos que se desarrollan a continuación deben entenderse en función de dos premisas de particular importancia. La primera, que información y comunicación no son concebidas como procesos dependientes del individuo sino de una sociedad concreta. Lo anterior se afirma sin negar de ninguna manera validez a los estudios de carácter psicológico.

La segunda, que dichos fenómenos son elementos inseparables de un solo proceso de relación social, es decir, pueden tratarse por separado para su análisis teórico, pero no existen de este modo en la realidad social. Comunicación e información son dos aspectos de la totalidad de la sociedad que no pueden ser concebidos en forma independiente, aunque frecuentemente se les trate así.

3.2.1 CONCEPCIÓN FUNCIONALISTA

Esta corriente de análisis parte de una concepción según la cual la estructura social responde a un modelo organicista: así como un organismo vivo tiene diversas funciones, de la misma manera acontece en la sociedad.

Se entiende por función, la contribución que aporta un elemento social a la organización o acción del conjunto del que forma parte. Consecuente con lo anterior, el postulado básico del funcionalismo es la unidad funcional de la sociedad, a fin de obtener el equilibrio interno que haga posible la continuidad del sistema. De lo anterior se deduce que todo sistema social tiende a perpetuarse por la cohesión que deben tener todos sus elementos, descartando la posibilidad de conflictos persistentes.

La información tiende a interpretarse como un conjunto de datos que disminuyen la incertidumbre. Los datos serán una especie de informadores y, por lo tanto, de transformadores del individuo y la sociedad. No se dice cómo se reduce la incertidumbre, se constata como un hecho.

Respecto a los medios de comunicación, se les considera como instituciones que cubren ciertas necesidades de la estructura. Es decir, realizan funciones importantes para el mantenimiento de la estabilidad social en su proceso paulatino de transformación y adaptación. Cuando algún medio aparece, toda la estructura

(organización social) se transforma de alguna manera y el medio cubre ciertas necesidades.

3.2.2. CONCEPCIÓN ESTRUCTURALISTA

Es el resultado de una transposición del modelo lingüístico al análisis de la realidad social². En este modelo se parte del supuesto de que la sociedad se constituye por medio de una serie de relaciones entre los individuos, similares a las que se dan en el fenómeno del lenguaje.

Para esta corriente, y a diferencia del funcionalismo, la estructura no se manifiesta a través de la observación directa, sino que es necesario elaborar modelos estructurales que permitan conocer los hechos que la vida social ha impregnado de significación. Con esto se pretende descubrir las reglas inconscientes que estructuran las normas sociales.

De este modo la comunicación, en cualquier sociedad, constituirá un conjunto estructurado de significaciones. Los hombres evocarán el sentido de las cosas, y en la medida en que esto sea común, se comunicarán.

Los medios de comunicación, éstos son considerados "modalidades de transmisión", a través de los cuales los hechos, ya cargados de significación, se reestructuran en formas que pueden enriquecer más o menos su fuerza de expresión. Los medios serán nuevas condicionantes para codificar o reforzar lo que ya anteriormente tenía sentido. En síntesis, según esta corriente se podría decir que la sociedad se configura como un sistema de comunicación.

² Sobre esta corriente puede consultarse: LÉVY -STRAUSS, *Antropología estructural*, México, Siglo XXI, 1976; Eliceo Veron, *Conducta, estructura y comunicación*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1972; F. Saussure, *Curso de lingüística general*, Buenos Aires, Losada, 1968; Foucault, *Las palabras y las cosas*, México, Siglo XXI, 1968.

3.2.3. CONCEPCIÓN MARXISTA

La primera característica es el concepto de totalidad; el predominio del todo sobre las partes, ya que éstas encuentran su concepto y verdad sólo en el conjunto, por ejemplo, los medios de comunicación no serán estudiados en forma independiente, sino vinculados al sistema social del que forman parte y en el cual actúan, siendo, al mismo tiempo, condicionados y condicionantes de éste.

Una segunda característica consiste en el carácter contradictorio y dialéctico que se le atribuye a la estructura social. Lo primero consiste en no concebir a la sociedad como un conjunto armónico y estable, sino por el contrario, la existencia de grupos sociales (clases) con intereses contradictorios y en constante confrontación (lucha de clases) que repercute y dinamiza toda la estructura social. El carácter dialéctico que tiene la propia estructura no consiste en la sucesión abstracta y mecánica de tesis, antítesis y síntesis, sino la existencia real y simultánea, en el seno de la sociedad dada, de un pasado, un presente y su futuro. En otras palabras, cada estructura social contiene el germen de su propia transformación.

La ideología puede ser un medio de control utilizado consciente o inconscientemente por la clase dominante; pero también constituye un instrumento necesario para el cambio social. En ambos casos la ideología no tiene un carácter consciente e intencional, y que, "mas que ser un conjunto determinado de mensajes codificados, es un sistema de codificación de la realidad"³.

3.3. ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN

Expuestas las principales concepciones sobre comunicación e información, retomaremos en forma crítica los elementos que puedan ser de utilidad para elaborar

³ GÍMENEZ Gilberto, "Modelo teórico de la estructura social; su aspecto sincrónico", Christus, México, septiembre, 1977, p. 15.

una teoría mínima de la comunicación y la información, misma que consideramos de la mayor importancia para el desarrollo posterior de este trabajo.

Debemos destacar que los estudios sobre comunicación e información y, por lo tanto, la formulación de teorías sobre esta materia, se han visto siempre condicionados por la realidad comunicativa y social en que se desarrollan lo anterior es muy importante, pues ha hecho que la investigación dependa en gran medida de los objetivos que los centros de decisión política y social establecen o soliciten para los procesos y medios de comunicación. En otras palabras, la investigación en comunicación ha tenido y tiene un fuerte carácter ideológico.

Se debe añadir la dificultad en determinar con claridad el objeto de estudio – comunicación e información-, sobre todo cuando los medios y las estructuras no han dejado de experimentar rápidas transformaciones y gran expansión en todos sus niveles, particularmente en los últimos años.

La investigación en materia de comunicación responde, *grosso modo*, a dos posiciones identificables ideológicamente como contradictorias: la primera, de aceptación del sistema social imperante desde un elogio a la función social, participación y cohesión que posibilita el fenómeno comunicativo, y la segunda, de rechazo al sistema a través de la crítica a la cultura de masas y a la dependencia cultural y social.

3.3.1. ELEMENTOS FORMALES Y MATERIALES

Teniendo en consideración todo lo expuesto, intentaremos construir los elementos mínimos de una teoría de la comunicación y la información. Consideraremos a la comunicación como un proceso dinámico, inmerso en una sociedad concreta y que será, a la vez, condicionado y condicionante de ésta.

Siendo un proceso, los elementos que lo constituyen están interrelacionados y, sin definir su contenido, debe haber al menos un emisor, un mensaje, un canal y un receptor o destinatario; dichos elementos serán útiles en el análisis siempre y cuando se les ubique en el contexto en el que actúan, al cual debe de considerársele también como un elemento del proceso de comunicación.

Estos elementos serán útiles en el análisis siempre y cuando se les ubique en el contexto en el que actúan, al cual debe de considerársele también como un elemento del proceso de comunicación. No es lo mismo la comunicación entre dos personas que la que se da, por ejemplo, a través de la televisión; asimismo, un mensaje no es captado igual en una sociedad industrializada que en un país dependiente.

Información y comunicación no son lo mismo, pero se implica mutuamente. Cuando se informa se comunica, y viceversa. Por otro lado, debe evitarse la peligrosa confusión de información por publicidad, propaganda, noticia o simple relación de hechos. El concepto de información es mucho más amplio y sus implicaciones remiten al contexto social donde el hombre actúa.

Lo anterior implica comprender cómo, a través de la información, el individuo orienta su acción, se conduce de un modo u otro, asume actitudes y conductas ante el mundo. En este sentido podemos decir que nuestra comunicación está informada. Informamos los datos al darles un sentido condicionado por nuestro contexto y educación.

La información será, en este sentido amplio, la posibilidad de organizar y controlar la conducta y energía de los individuos y la sociedad. Cuando estoy informado sé en dónde estoy y hacia dónde me dirijo; cómo puedo orientar mi conducta y transformar mi entorno. Al respecto Marcos Kaplan afirma:

"En una máquina, la información es el programa que comanda la energía. En las sociedades humanas, la información es todo lo que permite el control, el mando, la conformación y organización: reglas, normas, prohibiciones, saber qué o conocimiento..."⁴

3.3.2. *LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA*

Es necesario hacer una breve referencia a los medios de comunicación masiva por la importancia, casi vital, que tienen en el mundo actual. Puede establecerse, sin pretender una definición, que estos medios son, básicamente, técnicas e instrumentos concebidos para la difusión masiva de mensajes. Estos medios surgen junto con los procesos de urbanización e industrialización, fenómenos que, entre otros, han creado las condiciones sociales necesarias para el desarrollo de la comunicación de masas, y éstos mismos han producido sociedades que dependen, en gran medida, de tales formas de comunicación.

Existe gran número de estudios sobre la función, uso y consecuencias que tienen estos medios de comunicación masiva en las sociedades modernas. En términos generales se coincide en que son, al tiempo que agentes socializadores, aparatos ideológicos de enorme influencia social.

Uno de los principales problemas que se estudian en relación a los medios de comunicación masiva es la influencia que alcanzan los mensajes difundidos por éstos en el contexto social en el funcionan. Al respecto hay tres posiciones básicas:

- La de quienes piensan que el medio por el que se transmite el mensaje tiene mayor influencia que el contenido de éste.
- La de quienes toman en cuenta primordialmente el contenido y le reconocen al medio únicamente efectos secundarios.

⁴ KAPLAN Marcos, "*Estado y sociedad*", 2ª. Ed., México, UNAM, 1980, p. 43.

- Quienes consideran que el factor determinante es el contexto social en el que se transmite el mensaje.

El estudio de las posibilidades y riesgos que entrañan los medios de comunicación masiva se presenta como uno de los grandes temas de actualidad y supone el reto de encontrar la forma en que éstos, lejos de servir para manipular y conducir a la trágica uniformidad de actitudes y pensamientos, se utilicen para fortalecer la identidad individual y fomentar la libertad y creatividad del ser humano.

3.4. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Para saber si el derecho a la información es un derecho fundamental debe verificarse la existencia de este derecho en el ordenamiento jurídico mexicano. Por tanto, es primordial reconocer si consta una norma de derecho fundamental en la Constitución. En la última parte del artículo 6º Constitucional se enuncia que *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*. Sin embargo, no dice qué es un derecho, ni como el Estado lo debe garantizar⁵.

Para Robert Alexy, los derechos fundamentales deben reunir los siguientes aspectos:

- Todo derecho fundamental es una prerrogativa que tiene el ciudadano frente al Estado.
- Toda libertad fundamental que existe en relación con el Estado está protegida directa y subjetivamente, por lo menos, por un derecho igual, a que el Estado no impida al titular del derecho hacer aquello para lo que tienen la libertad fundamental (acciones negativas).
- La libertad fundamental protegida consiste en un derecho a no impedir, es decir, a no obstaculizar el ejercicio del derecho.

⁵ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *“El derecho a la información como derecho fundamental”*, en Carpizo Jorge y Miguel Carbonell, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 37, 2000, p. 172.

- El derecho a no impedir por parte del Estado es un derecho a una acción negativa.
- Cuando se habla de derecho fundamental como “derecho de protección” se hace referencia, la mayoría de las veces, a los derechos frente al Estado y a las acciones negativas que protegen las libertades de derecho fundamental. Estos derechos están vinculados con las competencias para hacer valer jurídicamente sus violaciones⁶.

Si se toma en cuenta esta formulación, tenemos que el derecho a la información radica en que cualquier individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir opiniones e ideas por cualquier medio. El individuo tiene garantías para la protección de sus derechos fundamentales. En el caso del ordenamiento jurídico mexicano, a través del juicio de amparo o de una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁷. Los derechos fundamentales tienen un régimen de protección jurídica reforzada, manifestada en una serie de instrumentos de tutela diversos, dentro del que destacan las garantías normativas. A través de ellas, la Constitución busca asegurar su cumplimiento, evitar su modificación y mantener la integridad de su sentido y función⁸.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que el derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión, y que consecuentemente no es una garantía individual⁹. De esa tesis se desprenden las siguientes aseveraciones:

⁶ ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, ANO p.165.

⁷ LÓPEZ-AYLLON, Sergio, op. Cit. n (44) p. 165.

⁸ HERRERA BRAVO, Rodolfo, “*La protección de datos personales como una garantía básica de los derechos fundamentales*”, en Revista de derecho público de la Agrupación de Abogados de la Contraloría General, Chile, Año 2; N° 5; mayo/agosto 2001, p. 88.

⁹ INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La adición al artículo 6° en el sentido de que el derecho a la información sea 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

- La supremacía constitucional del derecho en estudio se rebaja al arbitrio del legislador. El contenido esencial de los derechos en el texto constitucional queda desconocido por falta de instrumentos reglamentarios que haga ésta directamente aplicable¹⁰.
- El derecho a la información no se estableció con el objeto de que cualquier persona, cuando lo considere necesario y mediante una vía arbitraria, solicite y obtenga del Estado determinada información.
- Que el derecho a la información se refiere a la necesidad que tiene la sociedad de contar con información veraz, oportuna y adecuada, por lo que se trata de un derecho público colectivo que debe ser garantizado por el Estado a través de normas jurídicas que aseguren el adecuado funcionamiento de los órganos sociales que generan y difunden información.

A efecto de corregir la tesis que señala al derecho a la información como garantía social, la Corte aclaró que el artículo 6° Constitucional originalmente fue considerado como Garantía de los partidos políticos, posteriormente se extendió como garantía individual. Por lo que existe importante atención respecto a la naturaleza del derecho a la información, sea como garantía individual o garantía social; por lo que algunos autores sostienen que dentro del artículo 6° Constitucional contiene garantías de

consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea a 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.

¹⁰ CARBONELL, Miguel, *Transición a la democracia y medios de comunicación*, México, Ed. Consejo de Asesores de Aguascalientes, 2002, p. 61.

ambos tipos, es decir, individual y social. Sólo que se debe analizar el caso concreto para decir en qué momento estamos frente a uno u otro¹¹.

Todas las disposiciones constitucionales tienen necesariamente un mismo alcance, por lo que todos contienen normas jurídicas efectivas. Consecuentemente no pueden ser caracterizadas como declaraciones programáticas. Los sujetos públicos o privados, están obligados a la aplicación de la Constitución, sin que pueda quedar a su arbitrio determinar cuáles artículos contienen derechos de ejecución inmediata y cuáles contienen derechos que no merecen una aplicación.

En consecuencia, el derecho a la información es de carácter público subjetivo o garantía individual establecida a favor de todo gobernado, estando obligadas a su cumplimiento todas aquellas personas que tengan el carácter de servidores públicos, de autoridades y particulares. En otras palabras, el derecho a la información produce consecuencias jurídicas, porque una interpretación privaría de sentido a la norma constitucional contenida en el artículo 6º Constitucional. La diversidad de opiniones es parte del derecho a la información. Una sociedad esta bien informada cuando dispone de varias versiones para conocer los hechos. Cuando a una sociedad se le niega la pluralidad de gamas relacionados con un mismo hecho, se le cierran los espacios de discusión e información y, por tanto, de libertad¹².

3.5. SUJETOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El sujeto es quien esta legitimado para hacer valer el derecho a la información a través de los procedimientos judiciales, administrativos, incluso sin legitimación procesal. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, es difícil establecer quiénes son los

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "El derecho a la información", México, Serie debates pleno, 2000, pp. 19 y 20.

¹² VALADES, Diego, "Consideraciones sobre el derecho a la información", en Jiménez Armando Alfonso (coordinador), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*, México, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, p. 75.

sujetos activos y pasivos porque los actores cambian de posición. La Administración Pública es un sujeto informativo, sujeto activo y pasivo a la vez. En primer lugar, es el obligado principal del derecho a informar. En segundo lugar, el Estado requiere de una gran cantidad de información para cumplir sus funciones¹³.

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

En cambio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirmó lo que el Principio 2 de la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión expresa¹⁴. En ese principio se señala la obligación de los Estados miembros para eliminar las medidas que discriminen a los individuos de una participación plena en la vida política, económica, pública y social de su país¹⁵.

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

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

¹³ MEJAN, Luis Manuel, *Derecho a la intimidad y la informativa*, México, Porrúa, 1994, p. 64.

¹⁴ El Principio 2 señala: "Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo. Inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"

¹⁵ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000, Informe de la Relatoría para la libertad de expresión, Volumen III, OEA/Ser. L/V/II.111, 16 de abril de 2001. p.18.

tal sería el caso del lector de una revista- hasta la conducta activa del demandante de información que otros tienen. Por ejemplo, es el ciudadano quien exige del Estado le informe con regularidad los datos que posee en sus registros o información relativa a su persona. También respecto al receptor disconforme que ahonda en la búsqueda de información que le interesa y no se limita a ser destinatario pasivo de lo que otros transmite. Cuando se presente una persona ante un registro público¹⁶.

El derecho a ser informado se convierte en el derecho de que la información sea facilitada, lo que pone en relación directa al medio que supuestamente contiene la información deseada y el sujeto del derecho¹⁷. El derecho a que la información difundida sea accesible se divide en dos aspectos con respecto al sujeto: por un lado está el derecho a recibir información (lado pasivo) y, por el otro, el derecho a informarse (lado activo).

3.5.1. SUJETO ACTIVO

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

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

¹⁶ VILLAVARDE, Ignacio, op. Cit., n (4) p. 47.

¹⁷ Ibidem p. 49

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública establece en el artículo segundo, fracción XVI, quienes son los sujetos obligados a suministrar información:¹⁸

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

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

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

Todos los ciudadanos tienen el derecho a informar y a ser informados. Pero son, sin duda, los profesionales de la comunicación los titulares típicos. Recaen en ellos tanto los beneficios como las cargas y responsabilidades que suponen esas

¹⁸ Cabe destacar que la Ley señala como sujetos obligados a los custodios de la información Pública, en ningún caso responsabiliza a los comunicadores.

instituciones. Ante este bosquejo de ideas, enumerare los sujetos activos del derecho a la información son:

- ❑ Los medios de comunicación social,
- ❑ El Estado,
- ❑ Las personas físicas.

3.5.2. SUJETO PASIVO

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

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

El derecho a la información involucra a tres agentes: el emisor, el receptor y el generador de la información. La vulneración del derecho a la información puede darse en relación con cualquiera de ellos, sea porque se impida o altere la emisión, porque no llegue o llegue deformada al receptor; sea, también, porque el generador o sujeto de la información, la obstaculice o su expresión resulte distorsionada¹⁹.

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

¹⁹ VALADES, Diego, op. Cit. p. 71.

3.6. OBJETO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

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

Las economías dependen ahora de la información en todas sus formas más que de las estructuras de producción. En consecuencia, se ha dado lugar a la tercera ola predicha por Alvin Toffler,²⁰ quien señala que este será el siglo de la cultura, la información y el saber. El valor más importante radicará en la mente humana, en la posibilidad de acceso a la información y en la capacidad de asimilación de ésta.

Cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere a "opiniones" e "informaciones" incluye todo cuanto es susceptible de ser comunicado, esto es, cualquier tipo de mensajes.²¹

Para el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra "información" significa: Del latín *informatio-onis*, acción y efecto de informar e 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, instrucción.²² A su vez, "informar" expresa: Del latín *informare*, enterar, dar noticia de una cosa; formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza de forma sustancial a una cosa.²³

La información es el contenido de la comunicación, de esta manera, las noticias, datos, hechos, opiniones e ideas necesarias para entender situaciones individuales,

²⁰ El científico futurista, autor de la Tercera Ola, sintetiza el cambio de la humanidad y su progreso en lo que define como revoluciones: la revolución agrícola, la primera; la revolución industrial, la segunda; y la revolución de la información y tecnológica, la tercera y actual.

²¹ ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, op. cit. p. 67.

²² *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. Diccionario 2001. <http://www.rae.com> consultado el día 10 de septiembre de 2003.

²³ Idem

nacionales e internacionales, para estar en condiciones de tomar decisiones.²⁴ En las sociedades humanas, la información es todo lo que permite el control, el mando, la conformación y organización.²⁵

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

3.6.1. INFORMACIÓN COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN

El derecho ciudadano de sufragio es el ejemplo más importante en la materia. Por lo que se considera que es necesaria la participación de la sociedad en la construcción de la democracia y la modernización en todos los ámbitos del país, así como enfrentar los retos que trae consigo el desarrollo tecnológico mundial. Actualmente vivimos en una sociedad más participativa y exigente de sus derechos, más conciente de sus obligaciones.

La sociedad mexicana requiere expresarse y estar informada del acontecer de la nación; actualmente cuenta con pocas oportunidades, en parte debido a una legislación que sólo beneficia a unos cuantos. El Estado debe velar por los intereses de los ciudadanos, proporcionar la oportunidad de participar en los medios de comunicación.

Es importante tomar en cuenta que es en la participación de la sociedad donde radica la posibilidad de generar un cambio en la actividad y desempeño de los medios de comunicación.

²⁴ ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, op. cit. n(12) p. 558.

²⁵ KAPLAN, Marcos. *Estado y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 43.

3.6.2. INFORMACIÓN COMO MEDIO DE FISCALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD PÚBLICA

Una faceta importante es el uso de la información para evaluar los resultados de gestiones gubernamentales. De igual manera, la publicidad de las declaraciones patrimoniales de las personas al momento de iniciar un cargo público, constituye un acto de transparencia.²⁶

3.6.3. INFORMACIÓN COMO FACTOR DE EXIGIBILIDAD Y EJERCICIO DE UN DERECHO

La exigibilidad de los derechos principalmente los sociales esta supeditada a la definición previa de las obligaciones del Estado, la cual resulta imposible sin información acerca de la situación de esos derechos.²⁷

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

3.6.4. INFORMACIÓN COMO MERCANCÍA

Puede ser una mercancía, o puede ser un bien económico, sin embargo, la información debe ser considerada como un bien social.

²⁶ El Título IV, Capítulo Único de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, se refiere a la obligación de rendición de cuentas patrimoniales de los servidores públicos, las cuales sin embargo no son públicas.

²⁷ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian, "El acceso a la información como derecho" en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Argentina, Cátedra de Derecho a la Información. S. XXI, N. 1, 2000, p.236.

Todo lo que ingrese en el mercado de las ideas es información para el sujeto pasivo de la comunicación pública porque se presupone la disponibilidad de ésta para sus supuestos destinatarios. Por ello el interés colectivo en la información no sólo tiene por objeto el contenido del libre ejercicio de la libertad de expresión e información, sino que también se proyecta este interés sobre aquellos mensajes que, a pesar de no ser el resultado del ejercicio de esas libertades, se vierten al mercado de las ideas como consecuencia del cumplimiento de ciertos deberes de informar impuestos por el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, todo aquello que sea manifestado y divulgado como consecuencia del ejercicio de las libertades de expresión e información o del cumplimiento de ciertos deberes y obligaciones jurídicos y, por consiguiente, convertido en mensajes accesibles a cualquier individuo, es información desde el punto de vista del receptor.²⁸

3.6.5. *INFORMACIÓN NOTICIABLE*

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

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

²⁸ VILLAVERDE, Ignacio, op. cit. n (9) p. 85

3.6.6. INFORMACIÓN COMO OBJETO PLURAL

Robert Dahl consideró a la variedad de fuentes de información como base de un sistema democrático. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.²⁹

La información es también un objeto plural, pues para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos de la vida pública, es necesario que conozca versiones distintas, incluso contrapuestas, acerca de un mismo hecho de trascendencia pública. Razón por la cual la libertad de información es al mismo tiempo libertad de controversia política, cuya esencia forma parte de toda sociedad que se identifica con la democracia.³⁰

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

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

Lo que fomentaría el pluralismo de los contenidos, es la creación de una red de medios públicos de comunicación, es decir, de medios que sean propiedad del Estado mexicano.

El Principio 12 de la Declaración Interamericana sobre Libertad de Expresión hace referencia a la necesidad de que exista amplia pluralidad en la información.³¹ Así

²⁹ DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona- Buenos Aires- México, ed. Piados, 1992, p. 262.

³⁰ VILLANUEVA, Ernesto, op. cit. n (10) p. 23.

³¹ Principio 12: Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

se facilita la posibilidad de que la información que se difunda no se confronte con información derivada de otras divisiones, limitando con esto el derecho de la sociedad a la información.

3.6.7. DIFERENCIAS ENTRE NOTICIA, OPINIÓN Y PUBLICIDAD O PROPAGANDA.

Las características comunes y diferencias con otros géneros informativos son:

3.6.7.1. NOTICIA

Siempre se deberá referir a hechos trascendentes. Incluida la información política, imprescindible para formar la opinión. Así como acontecimientos privados con trascendencia pública³² cuya "peligrosidad" debe interpretarse en sentido muy restringido, pues ocasiona más daños el secreto y la falta de información que divulgación de noticias. La noticia debe ser completa de su entorno, agente y causas que la incitan. Por último, ha de ser permisible por igual a todos y rápida para que el ciudadano esté bien informado en el momento más próximo al tiempo en que se produce.

3.6.7.2. OPINIÓN

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

³² En referencia a la indagación de relevancia pública de la información, el Tribunal Constitucional español estableció en su sentencia STC 17/1990 RTC 1990, 171, F. 6º que; "(...) Es necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada, y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidas en esa información. Sin haber constatado previamente la concurrencia o no de estas circunstancias no resulta posible afirmar que la información de que se trate está especialmente protegida por ser susceptible de encuadrarse dentro del espacio que a una prensa libre debe ser asegurado en un sistema democrático (...)".

La información comprende hechos, datos, noticias y acontecimientos susceptibles de ser verificados. En cambio, las opiniones e ideas constituyen la exteriorización del pensamiento que implica normalmente juicios de valor, una actitud frente a la realidad o una orientación respecto a un hecho. Con relación a estas últimas no puede exigirse veracidad u objetividad pues, por definición, tiene un carácter subjetivo.³³

3.6.7.3. PROPAGANDA O PUBLICIDAD

El derecho a la información reclama la distinción entre información y publicidad o propaganda. El propósito es evitar que el público sea manipulado. Existe una diferencia en la disposición psicológica del individuo al momento de procesar una información, que cuando se trata de una pauta publicitaria. ¿Hay que dar al público, de acuerdo al mecanismo del mercado, la información que éste prefiere o más bien hay que enseñarle a preferir la información relevante para su papel de ciudadano?³⁴ La respuesta obvia será que el ciudadano tiene derecho a saber qué producto es mejor, sólo que la información que nos interesa no es la que se le difunde como consumidor, sino la información relevante para que forme su opinión en el momento de emitir su sufragio.

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

³³ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información como derecho fundamental*, Derechos Fundamentales, VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 163.

³⁴ LAPORTA, Francisco J, “*El derecho a informar y sus enemigos*”, en la Revista *Claves de razón práctica*, España, Mayo de 1997. N°. 72, p. 19.

información que necesita para ejercitar su prerrogativa como entidad de autogobierno.³⁵

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

3.7. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

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

³⁵ OWEN M, Fiss, "Segunda Conferencia", Revista Mexicana de Derecho Público, México, ITAM-FONTAMARA, 2 de octubre de 2001, p. 17.

CAPÍTULO 4

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

Sumario: 4.1. Transparencia y acceso a la información. 4.2. El instituto federal de acceso a la información pública. 4.2.1. Objetivos. 4.2.2. Unidad de enlace y comités de información. 4.3. Clasificación de la información. 4.3.1. Información reservada. 4.3.2. Clasificación y desclasificación de la información. 4.3.3. La motivación en la clasificación y desclasificación de la información. 4.3.4. Plazos. 4.4. Instrumentación de la ley. 4.4.1. Desarrollo del sistema gubernamental. 4.4.2. La voluntad política y el papel relevante de la sociedad civil. 4.5. Breve análisis de las lagunas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. 4.5.1. La eficacia de la ley. 4.5.2. Obstáculos de la ley. 4.6. Breve análisis de "facticidad" de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 4.6.1. Fundamento documental. 4.6.2. Fundamento empírico. 4.6.3. Revisión de las páginas de Internet de las diversas Secretarías. 4.7 Reflexión final sobre la utilidad práctica de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 4.7.1. La Ley y la calidad de vida. 4.7.2. La Ley y la gobernabilidad. 4.7.3. La Ley y la lucha contra la corrupción. 4.7.3.1. Definición de corrupción aplicada al sector público.

4.1. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Sergio López Ayllon ha denominado "régimen jurídico de la información del Estado" a las disposiciones en materia de información que se encuentran dispersas en varios ordenamientos.¹ Sin embargo, actualmente existe la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que precisa los lineamientos a seguir para acceder a la información gubernamental.

Un sistema eficaz de contrapesos supone que el ciudadano tenga la posibilidad de hacer un juicio razonado de las acciones gubernamentales. Por ello, es importante que el ciudadano obtenga y decodifique tal información. Esto conlleva una doble condición, por un lado, la obligación de transparencia en el gobierno; y por otro, la

¹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas y Porrúa, tomo IX, 2002, LOPEZ-AYLLON, Sergio, *Derecho a la información*, p. 575.

posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, los documentos que justifican acciones de la administración.²

El acceso a la información en poder del Estado es uno de los pilares de la democracia, así lo expresa el Principio 4 de la Declaración Interamericana sobre la Libertad de Expresión.³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.⁴ Las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos, esto es, información, considerada documentación oficial del Estado.⁵

La Corte Interamericana ha señalado que:⁶

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

El acceso a la información cobra mayor trascendencia por encontrarse relacionado con el principio de transparencia de los actos de gobierno. El principio de transparencia conduce a una posición primordial de la administración pública. Se debe

² LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “*Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria*”, en Carbonell Miguel, *Derechos fundamentales y Estado*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, México, IJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 96, 2002, p. 471.

³ Principio 4: El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la Rectoría para la libertad de expresión*, Volumen III, OEA/Ser. L/V/II.111, 16 de abril de 2001, p. 20.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. n (84) párr. 69.

suministrar la documentación solicitada, siempre y cuando no se encuentre temporalmente excluida.⁷

Con la carencia de esta información no puede ejercitarse plenamente el derecho a la información como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace más necesario porque uno de los más graves problemas para el fortalecimiento de la democracia son los hechos de corrupción que involucran a los funcionarios públicos. Si se garantiza el acceso a la información en poder del Estado se aumenta la transparencia de los actos de gobierno y la corrupción de la gestión estatal disminuye.⁸

El principio 4 de la Declaración Interamericana de Libertad de Expresión también establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Las limitaciones del derecho a la información deben ser claramente establecidas en ley y resultan aplicables sólo en el caso de que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en las sociedades democráticas. Se considera que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso peticionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben "juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas". La libertad de expresión e información son esenciales para toda forma de gobierno democrático.⁹ Por lo tanto, el **Estado debe asegurar que, cuando exista un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será sólo por el período necesario y modificado una vez que concluya la situación de emergencia***.

⁷ POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *El derecho de Acceso de los Ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos*, Madrid, ed. M.A.P., 1989, p. 109.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. p. 21.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. párr. 70.

* El resaltado es mío.

Eduardo Romero ha clasificado la información pública¹⁰ a la que puede acceder el público, en primer lugar, en información gubernamental de libre acceso y, en segundo, información de acceso restringido.¹¹ La primera se refiere a la información del conocimiento público generada por los agentes del gobierno. Existen reglas establecidas para acceder a ella. El tratamiento de esta información varía de país a país y se catalogan de la siguiente manera:

- a) En el primer caso, se resguarda información que protege al propio estado, es decir, de darse a conocer pondría en riesgo la seguridad nacional, la estabilidad económica, las relaciones internacionales, el orden o seguridad pública, etcétera.¹²
- b) En el segundo caso, comprende aquella información que afecta a terceros, tales como el derecho a la intimidad, a la propiedad intelectual, al secreto profesional, comercial o la información contenida en el procedimiento judicial.¹³
- c) El tercer caso, son las informaciones encaminadas a proteger los procesos decisorios al interior del gobierno, es decir, la información que forma parte de la etapa deliberativa de un acto administrativo, cuyo conocimiento general pudiera perjudicar la buena marcha del procedimiento.

Con base en ese criterio el artículo 1 de la Ley Federal de Acceso a la Información tiene como finalidad garantizar a cualquier persona el acceso a la información poseída por los Poderes de la Unión; en ese sentido, también obliga al

¹⁰ La información pública es el dato, texto o conjunto de datos o textos captados, generados, divulgados o reproducidos en cualquier forma o medio, por los poderes del Estado, los ayuntamientos, las entidades o dependencias de la administración pública estatal o municipal, los organismos autónomos, auxiliares o fideicomisos, y en general por cualquier entidad o instancia pública. Constituye el parámetro para medir el compromiso anticorrupción. Ver LÓPEZ, Jaime, *Acceso a la información pública en el combate a la corrupción*, México, Atlatl, Boletín 3, Pp. 3-5.

¹¹ ROMERO, Eduardo, "Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana" en VILLANUEVA, Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA Fundación Konrad Adenauer, México, 2001. Pp. 73 y 74.

¹² Por ejemplo, el Estado no puede dar a conocer los planes especiales para combatir el narcotráfico o las medidas de seguridad para el traslado de reos.

¹³ Ejemplos de esto son los expedientes clínicos de las pacientes cuyos archivos son resguardados en los hospitales de gobierno; y aunque se trata de información oficial, resulta por demás lógico que no puede estar accesible a cualquier persona, porque existen derechos que protegen la vida privada de las personas.

Poder Legislativo y Judicial a establecer las instancias, criterios y procedimientos institucionales con los principios y plazos establecidos en esta ley.

El Poder Judicial deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado, siempre y cuando no se opongan las partes. De igual manera, se encuentra previsto que deberá hacerse pública la información que manejen los órganos constitucionales autónomos.¹⁴

En síntesis, el derecho de acceso a la información fomenta:¹⁵

- a) El principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un estado de derecho porque todos saben lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta.
- b) La participación activa de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública.
- c) Las condiciones óptimas para que tanto los ciudadanos como la autoridades tomen decisiones eficaces.
- d) Acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las actividades nacionales.
- e) La democratización de administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización interactiva.

El Derecho de Acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, lo cual mejorará la eficiencia de las instituciones federales y la calidad de sus servicios.

¹⁴ En este último caso, por ejemplo, el artículo 11 de la Ley menciona que mediante el Instituto Federal Electoral, cualquier ciudadano podrá solicitar información relativa al uso de recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas. También se harán públicos los informes que éstos presenten, así como las auditorías y verificaciones que les sean efectuadas.

¹⁵ VILLANUEVA, Ernesto, "El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México" en VILLANUEVA, Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA-Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p. 96.

A partir del 12 de junio del 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos, respecto, entre otras cosas, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño.

Cualquier persona puede solicitar información a las instituciones federales y obtenerla en forma rápida y sencilla, sin necesidad de identificarse, ni justificar el uso que dará a la misma.

Además, esta Ley garantiza el derecho de las personas a la vida privada, al obligar a las Instituciones a proteger los datos personales que tienen en sus archivos o bases de datos. De esta forma, distingue la información gubernamental, que es pública, de la información sobre las personas, que es confidencial.

La Ley, aprobada en junio del año 2002, es producto de la participación de grupos de la sociedad que llevaron una iniciativa propia al Congreso, del Ejecutivo Federal y los legisladores, quienes la aprobaron en forma unánime.

Con base en la Ley, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), un organismo autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales que posee el gobierno federal.

4.2. EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

El relator Especial para la Libertad de Expresión ha recomendado que se asegure la revisión de la información considerada de carácter clasificada a cargo de una

instancia administrativa independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.¹⁶

Conforme a ese criterio se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, su principal función y atribución,¹⁷ encargado fundamentalmente de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Además de resolver sobre las solicitudes de acceso, protegiendo, en su caso, los datos personales en poder de la autoridad.

El IFAI fue creado en diciembre de 2002, conforme a lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAPG).

La creación del IFAI responde a una legítima demanda de la sociedad mexicana: garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos sean así: del dominio público.

Un gobierno, además, respetuoso de la vida privada de las personas, que protege los datos personales y garantiza el derecho a la intimidad de cada persona.

La aprobación de la Ley de Transparencia y la creación del IFAI, fueron producto de diversas iniciativas de organizaciones sociales. El Presidente de la República retomó el proyecto y formuló una iniciativa, misma que envió al Congreso de la Unión, donde fue aprobado con el voto unánime de los legisladores de todos los partidos políticos.

El IFAI, en consecuencia, no sólo cuenta con un mandato legal, sino además, con un mandato de la sociedad que le imprime a su misión un compromiso público y

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. n (265) p. 21.

¹⁷ El artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que : El instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

abierto a favor de la transparencia y la publicidad de la información que genera la gestión gubernamental

Para responder a ese doble mandato, el IFAI goza de plena autonomía para el desempeño de sus funciones. Particularmente, ejerce su autonomía en la resolución de los recursos que las personas le presenten, en caso de que la información que hayan solicitado les hubiere sido negada o no les haya permitido el acceso a sus datos personales en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El IFAI está encabezado por cinco Comisionados, defensores del derecho de acceso a la información, quienes fueron designados por el Presidente de la República y avalados por el Senado, con las garantías de independencia necesarias para cumplir sus funciones, quienes durarán en su encargo siete años, de ellos se elegirá un presidente, quien durará dos años como tal. El Instituto rendirá un informe anual al Congreso de la Unión sobre el acceso a la información con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades.

El IFAI es presidido por un Comisionado, elegido por sus colegas por un período de dos años, con posibilidad de una reelección. El Comisionado Presidente, además de sus funciones propias como miembro del Pleno del Instituto, ejerce la representación legal del Instituto y constituye el enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del IFAI, con el fin de coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales.

La estructura de apoyo al pleno está constituida por dos Secretarías. La Secretaría de Acuerdos y la Secretaría Ejecutiva.

La Secretaría de Acuerdos tiene la función de apoyar al Pleno y a los Comisionados en la definición y expedición de los lineamientos y criterios de

clasificación y desclasificación de la información gubernamental; en la sustanciación y elaboración de los proyectos de resolución de los recursos que sean interpuestos ante el Instituto ante negativas de acceso a la información; y en materia de protección de datos personales; en la gestión de los asuntos jurídicos del IFAI, y en la elaboración de los estudios que sirvan de apoyo al Pleno para el desempeño de sus atribuciones. Para ello, tiene adscritas cuatro direcciones generales: Asuntos Jurídicos; Clasificación y Catalogación; Estudios, y Protección de Datos Personales.

La Secretaría Ejecutiva, por su parte, tiene la función de apoyar al Pleno en la coordinación y vigilancia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto al cumplimiento de las obligaciones que la Ley les impone; en el diseño y desarrollo de los programas de capacitación a los servidores públicos del gobierno federal; en la atención y orientación a la sociedad para el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como en la ejecución de las políticas y los programas de planeación y administración del IFAI, informática y sistemas, relaciones institucionales con los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, gobiernos locales y municipales. Para ello, tiene adscritas ocho direcciones generales: Administración; Atención a la Sociedad; Capacitación; Comunicación Social; Coordinación y Vigilancia; Informática y Sistemas; Relaciones Institucionales, y Vinculación con Estados y Municipios.

Al mismo tiempo muchas leyes de Acceso a la Información crean comisionados de la información o posiciones similares. Para probar la transparencia en la instrumentación es necesario que los comisionados sean nombrados y ratificados conforme los requisitos señalados en la ley.¹⁸ Además, deben recibir un entrenamiento

¹⁸ El artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública menciona que para ser comisionado se requiere: I. Ser ciudadano mexicano, II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso; III. Tener, cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación, IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta ley, y V. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, gobernador de algún estado o jefe de gobierno del distrito federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

de especialista. Asimismo, el proceso de nominación debe desarrollarse conforme a los siguientes principios:

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

El Instituto funcionará en sesiones plenarias que se desarrollarán conforme a lo previsto en los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento Interior del mismo.¹⁹

Al igual que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Acceso a la Información de Sinaloa plantea la existencia de una autoridad reguladora independiente, llamada Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública. Dicha instancia ciudadana está compuesta por tres comisionados.²⁰ Los diputados sinaloenses nombraron por unanimidad, a los integrantes de esta comisión.

Mientras tanto, el Consejo de Información Pública del Distrito Federal también es un órgano autónomo, con personalidad y patrimonio propio.²¹ Está integrado por quince personas²² de las cuales doce serán funcionarios públicos, representantes de

¹⁹ Artículo 7 del Reglamento Interior del IFAI. El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada, ajustándose para ello al principio de igualdad entre sus integrantes por lo que no habrá preeminencia entre ellos.

²⁰ Artículo 37 de la Ley de Acceso a la Información de Sinaloa: Como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública se crea la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública como un organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión, integrado por tres comisionados, de los cuales uno será presidente. Los comisionados serán electos por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo del Estado. Para realizar las propuestas, el Ejecutivo escuchará previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales; de ellas enviará una lista de aspirantes con el doble del número de comisionados a nombrar, para que de entre ellos se elija a quien o quienes ocuparán el cargo. La Comisión no será sectorizable en los términos de las leyes de la materia, pero para el mejor desempeño de sus funciones deberá establecer relaciones de cooperación y coordinación con cualquiera de las entidades públicas.

²¹ El artículo 57 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala que: El Consejo de Información Pública del Distrito Federal es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de acceso a la información pública, integrado por representantes de la sociedad civil y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos del Distrito Federal

²² El artículo 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala que: El Consejo se integrará con tres representantes de la Administración Pública del Distrito Federal designados por el Jefe de Gobierno, tres diputados designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tres integrantes del

los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos, y sólo tres representantes de la sociedad civil.²³

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), el IFAI tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas de acceso a la información únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República.

Conforme a la misma Ley, tanto los Poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones.

4.2.1. OBJETIVOS.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es una nueva institución al servicio de la sociedad. Es el organismo encargado de:

- 1) Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental
- 2) Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal
- 3) Y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

Lo que puede llevar a cabo el IFAI por cualquier ciudadano será:

Tribunal Superior de Justicia que podrán ser Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tres representantes de la sociedad civil y un representante designado por cada uno de los órganos autónomos del Distrito Federal, de entre sus propios integrantes. Los representantes de la sociedad civil percibirán un ingreso equivalente al de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

²³ La Comisión de Administración Pública Local de la ALDF especificó que los ciudadanos del Consejo recibirán un salario de 82 mil pesos mensuales. Ver el diario Reforma <http://www.reforma.com> 18 de diciembre de 2002.

- a. Brindar asesoría para presentar solicitudes de información o solicitudes de acceso o corrección a datos personales ante dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal
- b. Brindar asesoría para conocer cuáles organismos de gobierno han establecido sus propios procedimientos de acceso a información –como los poderes Legislativo y Judicial y los organismos con autonomía como el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y la UNAM
- c. Ayudar a presentar un recurso de revisión ante el IFAI cuando una dependencia o entidad haya negado el acceso a información gubernamental o solicitudes de acceso o corrección a datos personales
- d. Defender el derecho de acceso a la información, a través de la revisión y eventual modificación de las negativas de acceso de las dependencias y entidades
- e. Brindar información actualizada y especializada sobre el acceso a la información en México y la protección a los datos personales.

El IFAI, en este sentido, planea constituirse como un espacio de encuentro, abierto y dinámico, para la formación y el desarrollo de la cultura de la transparencia en México. Lo hará a través de muy diversos programas y proyectos, y lo hará, desde luego, en estrecha colaboración con otras instituciones públicas, organizaciones sociales, medios de comunicación, instituciones académicas, y cualquier entidad de la sociedad civil o persona que comparta estos propósitos.

4.2.2. UNIDAD DE ENLACE Y COMITÉS DE INFORMACIÓN

Las unidades de enlace son responsables de facilitar acceso a la información en sus respectivas áreas de trabajo. Estas dependencias tienen las funciones señaladas

en el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁴

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

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

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

²⁴ Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes: I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 6, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente; II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40; III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan; IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares. V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos y VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

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

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

En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones mencionadas en el artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁵

4.3. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades tienen que clasificar la información. La clasificación puede referirse a un expediente o a un documento.²⁶

²⁵ Artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El comité de información tendrá las funciones siguientes: I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley; II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad. IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada; V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda; VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

²⁶ Artículo 26 del Reglamento de la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información en el momento en que: I. Se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o II. Se reciba una solicitud de

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

4.3.1. INFORMACIÓN RESERVADA

Sobre tales premisas resulta claro que no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general.²⁷

Se crea la figura de los "datos personales" -a los que no se tendrá acceso- ya que en este rubro se encuentra la información concerniente a un persona física, identificada o identificable. Son datos relativos a su vida familiar, domicilio, o estado de salud, entre otros.

De la misma manera, se contempla como información reservada la que compromete la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. La que pueda menoscabar la conducción de las negociaciones en las relaciones internacionales, incluida aquella información con carácter confidencial que otros Estados u organismos internacionales proporcionen al Estado Mexicano. También aquella que pueda dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, la que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; así como la que pueda causar perjuicio en la investigación de delitos, la impartición de justicia, la

acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente. La clasificación podrá referirse a un expediente o documento.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El derecho a la información*, México, Serie debates pleno, 2000, p. 112.

recaudación de contribuciones y las operaciones de control migratorio, además, las estrategias procesales, siempre y cuando las resoluciones no sean aún definitivas.

La información clasificada como reservada lo será hasta por un periodo de doce años. Podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, o una vez que haya transcurrido el periodo de reserva.²⁸

Asimismo, las entidades públicas podrán solicitar a la Comisión la ampliación del período de reserva, siempre y que subsistan las causas que dieron origen a su clasificación.

Por mencionar algunos ordenamientos, el Artículo 8 de la Ley de Comercio Exterior establece tres tipos de información clasificada cuyo acceso está restringido: la información confidencial, la información comercial reservada, y la información gubernamental confidencial.

Finalmente, el artículo 159 bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, precisa que la información ambiental no estará disponible cuando las autoridades consideren que la información es confidencial; se afecte la seguridad nacional, se trate de información relativa a asuntos judiciales, inspección o vigilancia pendientes de resolución; o se trate de información de terceros y éstos no estén obligados a aportarla.

A fin de agilizar trámites, la Ley Federal de Acceso obliga a los titulares de las unidades administrativas, elaborar un índice de los expedientes clasificados como reservados.²⁹

²⁸ El artículo 21 de la Ley de Sinaloa señala lo que se considera como información reservada: I. La información encuadra legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley. II. La liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley. III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

4.3.2. CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El Archivo General de la Nación, en coordinación con el Instituto, deberán elaborar los criterios de catalogación, clasificación, conservación de los documentos administrativos. Así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Tales criterios deben tomar en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales de la materia.

El artículo 34 del Reglamento de la Ley señala que la información clasificada como reservada podrá ser desclasificada en los siguientes supuestos:

- I. A partir del vencimiento del periodo de reserva;
- II. Cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación;
- III. Cuando así lo determine el Comité en los términos del artículo 45 de la Ley, o
- IV. Cuando así lo determine el Instituto de conformidad con los artículos 17 y 56 fracción III de la Ley.

4.3.3. LA MOTIVACIÓN EN LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La ley no menciona aspectos referentes a la motivación para la desclasificación de la información. La motivación debe darse tanto al momento de dictar la reserva de la información como al momento de la ampliación del plazo. Del mismo modo, luego de vencido el plazo límite, la desclasificación debe operar de oficio a través de un órgano designado por la ley. Todas las decisiones de las Unidades de Enlace, del

²⁹ Artículo 31 del Reglamento de la Ley, Los titulares de las unidades administrativas elaborarán, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley, un índice de los expedientes clasificados como reservados. A efecto de mantener dicho índice actualizado, la unidad administrativa lo enviará al Comité, dentro de los primeros diez días hábiles de los meses de enero y julio de cada año, según corresponda. El Comité tendrá un plazo de diez días hábiles para su aprobación; transcurrido dicho plazo sin que exista determinación alguna por parte del Comité, se entenderá aprobado.

Archivo General de la Nación y del Instituto, serán de conocimiento público junto con la información a las que se refieren.

4.3.4. *PLAZOS*

La información clasificada como reservada podrá permanecer con el carácter hasta por un periodo de doce años.³⁰ Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.

Los plazos de reserva de la información deben ser razonables y proporcionales de acuerdo con la importancia de la información, siempre teniendo en cuenta el bien jurídico protegido.

Desde luego que habrán problemas en la clasificación y desclasificación de la información pública, pero el funcionamiento real dependerá de que existan nuevas formas de ejercer el poder por parte de los gobernantes y los gobernados.

4.4. *INSTRUMENTACIÓN DE LA LEY*

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha creado una esperanza de confianza entre gobernante y gobernado. Si se fracasa en este esfuerzo para vigilar al Estado, se pierde la oportunidad de construir la credibilidad de las instituciones públicas y se entierra la idea de una cultura abierta.

³⁰ La Ley de Sinaloa señala que la información clasificada como reservada, tendrá este carácter hasta por doce años. Esta será accesible al público, aún cuando no se hubiese cumplido el plazo anterior, si dejan de concurrir las circunstancias que motivaron su clasificación a juicio de la Comisión.

La instrumentación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública debe ser responsabilidad compartida de los gobernantes, los medios de comunicación y los ciudadanos.

4.4.1. DESARROLLO DEL SISTEMA GUBERNAMENTAL

En épocas pasadas, se tuvo la idea de que la información en el gobierno es para el propio gobierno, lo cual en la actualidad es una visión inadmisibles. Los gobernantes no informaron a sus gobernados y agotaron su obligación con la entrega de reportes cuyo contenidos ellos mismos definían; es decir, el acceso a la información se limitó a contestar las incógnitas no del ciudadano sino de la propia estructura gubernamental.³¹

Sin buenos sistemas para procesar solicitudes esta Ley no podrá satisfacer las expectativas. Por lo tanto, es importante que se diseñe y establezca un sistema de administración de información eficaz, que se relacione con la archivonomía. Como los casos de Jamaica³² y Sudáfrica³³ que han transitado por regímenes autoritarios y han perdido o destruido la documentación pública, así como los indicios y datos o expedientes relacionados o entrelazados importantes. Este factor aumenta la necesidad de un sistema de archivación.

Para desarrollar mapas viables es importante saber con quien contactarse y de que manera. La mayoría de las leyes de Acceso a la Información incluyen esos requerimientos; la Ley Sudafricana, por ejemplo, requiere que el gobierno tenga una lista en todas las guías telefónicas del nombre y los detalles de contacto de los

³¹ ROMERO, Eduardo, "Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla, Issa (coordinadores), op. cit p. 73.

³² Los gobiernos deben elaborar un plan de instrumentación: Un ejemplo de esto es el caso jamaicano, que a pesar del oscurantismo del gobierno, el Ministro de Información creó una unidad de instrumentación de la Ley de Acceso. Ver www.article19.org

³³ Muchas leyes modernas de Acceso a la Información como la de Sudáfrica, incluyen "mapas viales" que son un índice, para saber la información que se tiene, así como su ubicación. Ver www.article19.org

oficiales de información y de sus diputados. Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé en su artículo segundo transitorio la publicación de datos relevantes de las entidades y dependencias públicas,³⁴ a más tardar, un año después de la entrada en vigor de esta Ley.

De igual manera, el artículo 9 de la Ley menciona que la información de las entidades y dependencias públicas debe estar a disposición del público en forma accesible, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

El sistema de archivación debe contener la categorización de los expedientes que consumen menos recursos y es claramente mejor para el o la solicitante, por que la revelación será automática. De hecho, el mejor modelo de instrumentación es

³⁴ Artículo 7 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, entre otra, la información siguiente: I. Su estructura orgánica; II. Las facultades de cada unidad administrativa; III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; VII. Los servicios que ofrecen; VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el presupuesto de egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las Contralorías Internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; XI. El diseño ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el decreto del presupuesto de egresos de la Federación; XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos; XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) el monto; c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) los plazos de cumplimiento de los contratos; XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado, XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

publicar el expediente en el momento en que es creado (el derecho de saber). Conforme la concepción de "gobierno electrónico", y la aplicación de las tecnologías informáticas se fomenta el proceso de instrumentación de la Ley.

Se puede sondear el grado en que el gobierno implementa la Ley mediante la solicitud de acceso a un archivo del sistema interno. Como bien señala el relator sobre la Libertad de Expresión,³⁵ se deben establecer medidas de promoción de apertura. Una propuesta es la elaboración de una guía clara y sencilla que conste en varios idiomas y que contenga la información práctica para facilitar el ejercicio efectivo del acceso a la información. Asimismo, debe realizarse una guía o manual para funcionarios públicos que contenga reglas internas relacionadas con el quehacer gubernamental de calidad.

De no existir aún, se debe construir un área responsable de diseñar la estrategia de instrumentación de la Ley y coordinar y supervisar los esfuerzos en este sentido de todos los órganos del Poder Ejecutivo. Por la naturaleza de las funciones que desarrollan, la creación de dicha área puede ubicarse en la Secretaría de la Función Pública.

4.4.2. LA VOLUNTAD POLÍTICA Y EL PAPEL RELEVANTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

La mayoría de los actos de la Administración Pública se hacen de manera secreta. Por lo tanto es importante generar voluntad política necesaria para cambiar esta situación. Además, es preciso realizar un cambio de mentalidad. La ley jamás será una panacea contra los actos corruptos y oscuros si no existe esta actitud.

³⁵ Organización de Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Una Ley Modelo, <http://www.cid.oas.org/Relatoria/Informe2001>

Es vital que la sociedad civil entienda que "...Una idea bien comunicada genera una reacción imparable."³⁶ Los periodistas que divulgaron los casos de Pemexgate y Amigos de Fox han destapado un escándalo que afecta a dos de los partidos políticos más importantes de México. El caso Collor de Mello, en el que un presidente pierde todo su consenso gracias a la información que se va confirmando y tomando carácter de verdad, primero en los medios, luego en la calle y finalmente en el propio Congreso que le inicia juicio político.

Un escándalo tapa a otro y el ciudadano aislado no sabe como actuar. Por ello es importante una red que comunique entre sí a los receptores. El Poder de la ciudadanía se oculta y provoca inactividad que en la sombra de la desinformación se presenta como nuestra única opción.³⁷

De igual manera, es importante educar a la población para que sea una sociedad participativa. El Capítulo Tercero de la Ley de Sinaloa, titulado "De la Promoción de una Cultura de Apertura", establece que en los planes y programas de estudio de preescolar hasta profesional, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del derecho a la información pública.³⁸

Roberto Grandi señala que la administración no se dirige ni a usuarios ni a clientes, sino a ciudadanos, a sujetos que poseen derechos y deberes, entre los cuales está el de contribuir a la solución de problema de interés general. Asimismo, agrega

³⁶ LOZANO Juan; MERINO, Dinari Valeria (Compiladores), *La hora de la transparencia en América Latina. El Manual de Anticorrupción en la Función Pública*, Buenos Aires, Granica-Ciedla, 1998, p. 204.

³⁷ *Ibidem*, p. 205

³⁸ Artículo 17 de la Ley de Sinaloa. La Comisión procurará que en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica que se impartan en el Estado, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de Corpus Data en una sociedad democrática. Para tal fin, coadyuvará con las autoridades educativas competentes en la preparación de los contenidos y el diseño de los materiales didácticos de dichos planes y programas.

que el papel esencial de la administración consiste en movilizar los recursos públicos y privados necesarios para resolver los problemas sociales.³⁹

Los análisis de la relación entre el Estado y los ciudadanos poseen una larga historia en cuanto aquella pluralidad de ciudadanos que era Estado en la manera en que se constituía como colectividad en aras de un bien común. En el desarrollo de esta comunidad surge lo que se conoce como sociedad civil, cuya forma de expresión se definirá como opinión pública.⁴⁰

Se ha considerado que el modelo "litigación primero" es la mejor herramienta para la instrumentación efectiva de la Ley. Este modelo consiste en litigar tantas solicitudes de información como sea posible. Sin embargo, se ha pensado que esta propuesta entorpecería la actividad del Instituto, por que no se daría abasto ante las solicitudes presentadas sólo por experimentar.

Es importante que la ciudadanía tenga un papel activo, por lo tanto es necesario que se ponga a trabajar al personal y al presupuesto que se le asignó al Instituto Federal de Acceso a la Información para que cumpla con sus fines.

4.5. BREVE ANÁLISIS DE LAS LAGUNAS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Gratuidad de acceso a la información.- El principio de gratuidad del acceso a la información pública es una de las piedras angulares para asegurar que el mayor número posible de personas pueda ejercer el derecho fundamental al acceso a la información pública. Es importante distinguir entre el examen de los registros públicos y la reproducción de los mismos. La gratuidad es un requisito *sine qua non* en la experiencia comparada para hacer efectivo el derecho de acceso a la información

³⁹ GRANDI, Roberto, "Derecho a la información y derechos ciudadanos en la era digital". *La ventana global: Ciberespacio, esfera pública y mundial y universo mediático*, España, ed. Taurus, 2002, p. 218

⁴⁰ *Ibidem*, p. 209.

pública, por lo que concierne al examen o consulta de los registros o documentos públicos que sean de interés para el solicitante. No obstante, el proceso de búsqueda de materiales, la reproducción de los mismos y su envío por correo, en su caso, pueden estar sujetos al pago de un derecho, bien sea por todas estas actividades o sólo algunas de ellas.

Lo importante en este punto es que el precio sea accesible al mayor número posible de personas y tenga como único propósito el mantenimiento del servicio de búsqueda, reproducción y envío de materiales, sin perseguir, en ningún caso, fines de lucro, ahorro o alguna ganancia para la entidad incluida con nitidez qué significa un costo accesible, pero las normas deben hacer esfuerzos por formular algunos parámetros. Así no podría aceptarse la existencia de costos similares o, peor aún, más altos que los que ofrece una empresa privada por un servicio semejante.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone al respecto que:

Artículo 27. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

Con un contenido similar, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa parte, sin embargo, de la gratuidad por lo que concierne al acceso a la información, lo que no se advierte indubitable en la Ley federal. Prescribe, en efecto, la Ley sinaloense:

Artículo 28. El examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. No obstante, la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta, habilitará a la entidad

pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la Ley respectiva.

Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información.
- II. El costo de envío.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información.

Promoción de la cultura ciudadana.- El derecho de acceso a la información pública de poco sirve si las personas no saben cómo aprovechar los derechos instrumentales para ejercer el derecho sustantivo o, peor todavía, si no saben que existe. Es evidente que los despachos de abogados, las empresas, los investigadores universitarios y los medios de comunicación no tienen problema alguno para familiarizarse con los procedimientos legales de acceso y para atisbar los beneficios potenciales o directos que el ejercicio del derecho de acceso conlleva. Empero, en una sociedad democrática el derecho de acceso debe ser para todos, por lo que es importante destinar recursos y proyectos en la propia Ley de Acceso a la Información Pública para socializar el conocimiento de la Ley y de su uso. Una buena ley debe establecer atribuciones específicas al órgano regulador para promover la cultura ciudadana a través de la educación por todos los medios posibles. Y esto es particularmente cierto de aquellas sociedades que han vivido por largo tiempo entre el autoritarismo y prolongados procesos de reforma democrática. Los reflejos democráticos, la sed de conocimiento y la posibilidad de que la Ley puede convertirse en un vehículo para mejorar la calidad de vida colectiva e individual se encuentran muchas veces adormecidos, circunstancia que demanda programas ingeniosos e intensivos para atraer la atención del pública de manera recurrente. Pero no sólo la ley debe establecer este tipo de previsiones. Es necesario, además, crear un ambiente propicio para que el derecho de acceso a la información pública sea una premisa verificable para la sociedad en su conjunto. Para ello es necesario que los sectores organizados de la sociedad dispongan de propuestas en dos sentidos. Por un lado, para reformar los planes de estudio de primarias y secundarias para introducir los valores del acceso a la información pública desde temprana edad, hacer lo propio con los programas de carácter técnico o terminal. Por otro, promover con los medios de

comunicación la difusión sistemática de folletos, suplementos y casos exitosos en materia de acceso a la información pública, así como la capacitación de reproductores potenciales de conocimiento.

En México, a nivel federal no existe ninguna disposición de fondo sobre este aspecto, a diferencia de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, que es la primera ley en la región que dedica un capítulo a este tema en los términos siguientes:

CAPÍTULO TERCERO
DE LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE APERTURA

ARTÍCULO 16. Las entidades públicas deberán cooperar con la Comisión para capacitar y actualizar de forma permanente a sus servidores públicos en la cultura de la apertura informativa y el ejercicio del derecho de habeas data, a través de cursos, seminarios, talleres y toda otra forma de enseñanza y entrenamiento que se considere pertinente.

ARTÍCULO 17. La Comisión procurará que en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica que se impartan en el Estado, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de habeas data en una sociedad democrática. Para tal fin, coadyuvará con las autoridades educativas competentes en la preparación de los contenidos y el diseño de los materiales didácticos de dichos planes y programas.

Artículo 18. Las universidades públicas y privadas procurarán dentro de sus actividades académicas curriculares y extracurriculares incluir temas que ponderen la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de habeas data. La Comisión impulsará, conjuntamente con instituciones de educación superior, la integración de un centro de investigación, difusión y docencia sobre el derecho de acceso a la información pública que promueva la socialización de conocimiento sobre el tema y coadyuve con la Comisión en sus tareas sustantivas.

Posteriormente, otras leyes estatales en México han seguido la misma ruta iniciada por la Ley de Sinaloa, según se puede verificar en los textos de las leyes compiladas en el caso mexicano. Es de llamar la atención, que en la región este tema está fuera del articulado de las leyes en la materia.

Principio de la prueba de daño. - Es verdad que, de entrada, no existen derechos absolutos, sino relativos. No obstante, el uso de conceptos jurídicos indeterminados para el rubro de excepciones al derecho de acceso a la información pública,

particularmente en las democracias en desarrollo donde la cultura de la secrecía se encuentra arraigada, constituye una salida legal para clasificar información como reservada, bajo una perspectiva voluntarista de la autoridad encargada de clasificar tal información.

El principio de la prueba de daño tiene como propósito acotar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa y, por ende, ofrecer mayores garantías al derecho de acceso a la información pública a favor de las personas. Y es que con este principio, el clasificador debe demostrar razonablemente que se reúnen los elementos de la hipótesis normativa que impide el acceso a la información pública caso por caso.

En México, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa incluye el principio de la prueba de daño en su articulado en los términos siguientes:

Artículo 21. El acuerdo que clasifique información como reservada deberá demostrar que:

- I. La información encuadra legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley.
- II. La liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley.
- III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés pública de conocer la información de referencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no prescribe nada sobre este rubro, pero a nivel reglamentario y de acuerdo con las disposiciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se ha suplido esta ausencia en la ley correspondiente.

4.5.1 *EFICACIA DE LA LEY.*

La toma colectiva o cotidiana de decisiones se basa primariamente sobre la información con que se cuenta. Si la información obtenida es reducida o de mala calidad, las decisiones correrán la misma suerte. Por el contrario, un ciudadano

informado puede tomar una decisión mejor formada en las múltiples acciones que tengan relación con su vida pública personal. De ahí, por tanto, la importancia de que este derecho no sea sólo un asunto de unos cuantos, sino un bien para el mayor número posible de personas. En México y en algunos países de América Latina se ha iniciado este proceso, que en las democracias avanzadas se ha recorrido con mayor profundidad. No obstante, habría que decir que como todo proceso, la norma es un cuerpo vivo perfectible, que requiere tiempo para armonizar vigencia con eficacia.

El mérito de una Ley es la manera en que se haga cumplir, de lo contrario, se reduciría a un "derecho sobre el papel", que no es susceptible de tutela jurisdiccional.⁴¹ Por eso, el Instituto Federal de Acceso a la Información es una parte clave en la vigilancia de la Administración Pública. Sin embargo, también es necesario contar con fondos para respaldar la independencia y viabilidad del mecanismo de aplicación.

El tema de los derechos a pagar por la información es importante para indagar la eficacia de la Ley. Estos derechos no deben exceder de los costos reales por búsqueda, preparación, reproducción y envío de los materiales utilizados. Las cuotas respectivas estarán comprendidas en la Ley Federal de Derechos. El estado tiene que esforzarse para reducir los costos de la entrega de la información, de lo contrario, la instrumentación de la Ley se verá reducida, en virtud del alto precio que costará vigilar las acciones gubernamentales.

El artículo 28 de la Ley de Sinaloa⁴² establece que el examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito, sin embargo, si la información

⁴¹ GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, ed. Fontamara-UNAM, 2001, p. 220.

⁴² Artículo 28 de la Ley de Sinaloa. El examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. No obstante, la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta habilitará a la entidad pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la Ley respectiva. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de: I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información. II. El costo de envío. Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir al máximo, los costos de entrega de información.

pública no está disponible en la oficina donde se formuló la consulta, la entidad pública podrá realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación.

En cada dependencia habrá una unidad de enlace dedicada a proporcionar la información pública. El Comité de Información se integrará por un servidor público, el responsable de la unidad de enlace y el encargado del órgano de control de cada dependencia. Las funciones principales del comité son coordinar y supervisar las acciones del acceso a la información, confirmar, modificar o revocar decisiones de clasificación de la información hecha por los titulares de cada órgano y establecer y supervisar la aplicación de criterios para la clasificación y conservación de los documentos administrativos.

Es necesario tomar en cuenta las sanciones establecidas en la Ley. De lo contrario, la ciudadanía perderá credibilidad en las acciones del Instituto por falta de coacción de los servidores públicos que observen una conducta contraria al derecho de los ciudadanos a saber en qué y cómo se invierten los recursos públicos. Con la aplicación de las sanciones se busca inhibir y disuadir potencialmente la "subcultura" de los sujetos que estando obligados por la ley a informar de sus actividades, eluden tal cumplimiento.

4.5.2. OBSTÁCULOS A LOS CUALES SE ESTÁ ENFRENTANDO LA LEY

Un problema que obstruye el desarrollo del derecho a la información, tiene que ver con la concepción de que la apertura de la información pública genera desconfianza en las autoridades. En primer lugar la autoridad oculta, esto vuelve desconfiada a la sociedad del discurso de la autoridad, cuando la autoridad ha pretendido transparentarse, en el pasado dejó aspectos ocultos y eso reforzó la desconfianza de la sociedad; de tal forma que ante un nuevo discurso (sexenal por

ejemplo) de transparencia, la sociedad seguía desconfiando y así hasta el infinito...⁴³ hasta convertirse en un eterno círculo vicioso.

La dificultad de legislar el acceso a la información tiene, generalmente, dos orígenes relacionados con el grado de desarrollo del sistema político. En primer lugar, está el obstáculo de la estructura vertical de la administración pública. Es común que la opinión pública destape actos de corrupción al interior de los estados. En segundo lugar, está el problema de la pasividad de los ciudadanos en los países de regímenes autoritarios, traducida en desconfianza en las instituciones públicas.

La transparencia es uno de los problemas más difíciles que tienen algunos gobiernos.⁴⁴ Por lo tanto, es importante la instrumentación eficiente del acceso a la información pública, porque confluyen factores de tipo político, administrativo, cultural y económico.

La democracia debe servir para que el ciudadano vigile las acciones de su gobierno. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información, es entonces, no una panacea, pero sí constituye el primer paso hacia una sociedad consciente de su ciudadanía activa.

Una dificultad que plantea este derecho es la determinación de cuál es la información a la que es posible acceder y cuáles son las posibilidades de obligar a la administración a producir información que no tenga en su poder. Víctor Abramovich y Cristian Courtis resuelven ese problema mediante la clasificación del acceso a la información.⁴⁵

⁴³ JUNCO De la VEGA, Alejandro, "Acceso a la información y periodismo" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla Issa (Coordinadores), *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA-Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p. 53.

⁴⁴ Por ejemplo, en Estados Unidos, ya existía el Acta para la Libertad de Información que permitía el acceso de los ciudadanos a la información pública pero está realmente no fue utilizada por los ciudadanos sino hasta que estalló el caso Watergate en los setentas. Esperemos que los mexicanos ejerzamos el derecho de acceso a la información pública.

⁴⁵ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian, op. cit. p. 242.

- Acceso al dato procesado: En forma estadística o en forma de indicador o en cualquiera otra. En este caso, la administración provee a un particular la información que ella misma procesa y que empleaba con fines internos.
- Acceso al dato bruto: Es el dato registrado por la administración pero aún no procesado. Una buena justificación del derecho de acceder al dato bruto es la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de modo de ajustarse siempre a las necesidades de los requirentes, de manera que el acceso al dato bruto permite a los particulares procesar estos datos, descargando al Estado de esta tarea. Por esta vía se reemplaza, entonces, la exigencia de producción o procesamiento de información no obligatoria por parte del Estado.
- Información sobre el circuito de circulación de los datos dentro de la información. Tiene que ver con la repartición de la información. La Ley de Acceso a la Información estadounidense, prevé un organismo receptor de los pedidos de datos.
- Derecho de exigir la producción de información al Estado. El Estado tiene la obligación especial de producción de la información.

4.5. BREVE ANÁLISIS DE "FACTICIDAD" DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

4.5.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL

El derecho de acceso a la información pública en el país vive momentos complejos. Hay casos donde ya se ha logrado la aprobación de las leyes respectivas, otros donde existen posibilidades reales para su aprobación y otros más donde se pretende convertir en ley un conjunto de normas de corte minimalista. Por ejemplo al dos de marzo del 2003 sólo los estados de Sinaloa, Michoacán y Querétaro contaban con leyes adecuadas en la materia en la medida en que cumplían o satisfacían las exigencias derivadas del análisis del derecho comparado en la materia. En Jalisco no se contaba con una ley testimonial, ya que no cumplía con los mínimos que el

desarrollo de este campo en México se había logrado, por consecuencia el inicio de su vigencia pasó sin pena ni gloria para los jaliscienses.⁴⁶ Por eso creo que el trabajo debe desplegarse en dos vías: por un lado, en capacitar a las entidades públicas para que puedan cumplir con las obligaciones que les impone la normativa de acceso a la información pública y, por otro, en socializar conocimiento con la gente para que sepa qué es y por qué es importante el derecho de acceso a la información pública para su vida diaria y para participar en mejor manera en la toma de decisiones. El reto vale la pena por el país.

La nueva ley obligaba también a entregar información a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos, a los partidos políticos y a las universidades, y su éxito dependería del uso que le diera la población, ya que para abatir el ocultamiento oficial era necesario ejercer el derecho a saber, por ejemplo el treinta de marzo del dos mil tres el semanario *Proceso* publicaba en su página 12, un artículo denominado "El burocratismo amenaza el acceso a la información", en donde planteaban que aunque la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que deben garantizarla los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier otro órgano federal, sólo el Ejecutivo había logrado avanzar. Ya que desde octubre del dos mil dos la Secodam había emitido un manual para la integración y funcionamiento de las Unidades de Enlace, las ventanillas a las que debía acudir la población a solicitar datos que su interés, y los Comités de Información, que deben clasificar los archivos; por lo que se puede concluir que hasta esta fecha existía ya un instrumento para garantizar el acceso a la información, y se había creado el organismo garante de ese derecho legal, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAIIP), al cual se le habían previsto 215 millones de pesos, (poco menos del presupuesto total que el presidente Vicente Fox gastará solamente en promover su imagen en el 2003), no terminaba de nacer, ya

⁴⁶ *Semanario Proceso*, "Claroscuros del derecho a la información pública", Ernesto Villanueva, año 27, No. 1374, 2 de marzo de 2003, pág 57. México, D.F.

que no contaba con oficinas propias, habían hecho solo tres de las 143 contrataciones previstas y no habían podido adquirir ningún equipo y material de apoyo por carecer de Registro Federal de Contribuyentes (RFC).⁴⁷

El doctor Miguel Sarre, director del Centro de Estudios de Derecho Público del ITAM, está impulsando un interesante proyecto denominado "Programa Atalaya", que aprovechará el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia que la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) tendrá a partir del 12 de junio del 2004 como obligación por mandato de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El propósito del programa es tener acceso a la información de la CNDH sobre la tramitación de quejas y recursos por violaciones a los derechos humanos, así como favorecer el escrutinio de la sociedad sobre la CNDH para lograr tres objetivos: congruencia y amplitud de sus recomendaciones, calidad en la atención a los casos de violaciones a los derechos humanos que conoce, lo que comprende tanto las quejas que recibe directamente de los agraviados, como los recursos legales promovidos ante la misma CNDH en su función de órgano revisor de la actuación de las comisiones estatales y la del Distrito Federal; y por último la eficiencia en su tarea de promover los cambios legislativos, reglamentarios y administrativos necesarios para evitar la reiteración de violaciones.⁴⁸ Por lo que un proyecto como este servirá para mejorar la credibilidad de la Comisión y elevar su capacidad de hacerse escuchar por quienes reciben recomendaciones para que se acaten en tiempo y forma.

⁴⁷ Semanario Proceso, "El burocratismo amenaza el acceso a la información", Alvaro Delgado, año 27, No. 1378, 30 de marzo de 2003, pág. 12. México, D.F.

⁴⁸ Semanario Proceso, "Quién vigila a los vigilantes?", Ernesto Villanueva, año 27, No. 1378, 30 de marzo de 2003, pág. 73. México, D.F.

4.6.2. ANÁLISIS EMPÍRICO.

Información electrónica

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a las instancias del gobierno federal a hacer pública en sus páginas de internet información sobre directorios de funcionarios, licitaciones, presupuestos, programas de trabajo y servicios.

Una de las primeras dependencias que abrió su información en Internet es la Secretaría de Gobernación, que a una semana de que la ley entrará en vigor, apareció su estructura orgánica, remuneraciones, auditorías, permisos, trámites, contrataciones e informes.

La página de la Secretaría de la Función Pública también cuenta con un ícono para acceder a información sobre transparencia y acceso a la información. En este caso, destaca el documento que explica a las dependencias cómo identificar la información reservada o confidencial, el cuál se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de abril del 2003. Según ese documento, toda la información de las dependencias es pública, pero se pueden establecer las reservas.

Considerada por expertos como un instrumento para atacar a la corrupción y mejorar el desempeño de la gestión pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental representa también una herramienta para la mejor toma de decisiones de la población y mejorar su nivel de vida.

Por ejemplo, los padres de familia podrán solicitar información sobre la eficiencia de las escuelas para tomar la decisión de inscribir a sus hijos, y cualquier persona podrá pedir a las instituciones públicas de salud su expediente médico personal para conocerlo, verificarlo, actualizarlo o corregirlo.

Cualquier persona podrá exigir que se le proporcione la información sobre la aplicación de los programas sociales como Procampo y Oportunidades, así como los subsidios que reciben otros individuos, organizaciones y empresas.

El particular podrá preguntar cuanto costó el puente recién construido en su comunidad o la licencia a una empresa para talar bosques; en qué consiste el Acuerdo Nacional para el Campo; los acuerdos con Estados Unidos sobre migración, las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio.... Y si la información se niega, el solicitante tiene medios de defensa previstos en la ley. En caso de que se agoten, puede recurrir al amparo que prevé la Constitución.

Pero, ¿Qué pasa cuando hay una filtración de información clasificada como reservada o confidencial y esa información es publicada o hecha pública? Absolutamente nada para el particular conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el caso de información confidencial, es decir, aquella relativa a los datos personales el perjudicado tiene otras instancias legales para reparar el daño que le fuese causado por la divulgación de esa información, pero en ningún caso con fundamento en esa ley. Por lo que queda, en el ámbito de la ética del comunicador decidir si la información clasificada que llega a sus manos es de verdadero interés público o no para difundirla. Y esto es muy importante, porque con toda seguridad habrá información adecuadamente clasificada por la autoridad, y es ahí donde el trabajo del periodista de investigación es de importancia capital, ya sea para maximizar el derecho a saber o minimizarla. Por lo que no hay duda: la ley de acceso a la información reducirá el universo informativo de las filtraciones, pero jamás las eliminará.

En conclusión, el derecho a saber es precisamente un instrumento para evitar la extorsión, el chantaje y el encubrimiento de algunos medios y periodistas que, sin duda, pueden presentarse, y esto es así simple y sencillamente porque la información está al alcance de todos. Al democratizar el acceso a la información pública y acotar la

información privilegiada, las posibilidades de extorsión, chantaje y encubrimiento, se vuelven casi imposibles porque todas y cada una de las personas tiene el derecho de contar con la misma información. Es aquí donde reside una de las grandes aportaciones de nuestras leyes de acceso a la información pública, de suerte que las personas pueden consultar directamente la información que les interese o requieran para cualquier propósito.

4.6.3 REVISIÓN DE LAS PÁGINAS DE INTERNET DE LAS DIVERSAS SECRETARÍAS

Simplemente para corroborar el avance de la cultura de la transparencia en la propia administración pública el día 2 de marzo de 2004 se llevó a cabo una revisión en diversos portales de las Secretarías de la Administración Pública Federal y se obtuvieron los siguientes resultados.

SECRETARÍA/Institución	TIENE PORTAL	Tiene sección de transparencia	Enlista las preguntas a ciudadanos	tiene formato para solicitar información
CAMARA DE DIPUTADOS	SI	SI	SI	SI
SECRETARIA DE GOBERNACIÓN	SI	SI	NO	SI (SISI)
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	SI	SI	SI	SI (SISI)
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	SI	NO	NO	NO
SECRETARIA DE MARINA	SI	SI	SI	S
SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA	SI	SI	SI	SI (SISI)
SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PUBLICO	SI	SI	NO	SI (SISI)
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	SI	SI	NO	NO
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	SI	SI	SI	NO
SECRETARIA DE ENERGÍA	SI	SI	NO	SI (SISI)
SECRETARIA DE ECONOMÍA	SI	SI	NO	SI (SISI)
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA DESARROLLO RURAL PESCA Y ALIMENTACIÓN	SI	NO	NO	NO
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	SI	NO	NO	NO
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	SI	SI	NO	SI (SISI)
SECRETARIA DE EDUCACIÓN PUBLICA	SI	NO	NO	NO
SECRETARIA DE SALUD	SI	SI	NO	SI (SISI)
SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	SI	SI	NO	S
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	SI	NO	NO	NO
SECRETARIA DE TURISMO	SI	NO	NO	NO
CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL	SI	SI	NO	NO

Total de Secretarías/instituciones de la APF: 19

Secretarías/instituciones de la APF que tienen	19
Página de internet	
Porcentaje:	100%
Secretarías/instituciones de la APF que tienen	
En su página sección de "transparencia":	13
Porcentaje:	68%
Secretarías/instituciones de la APF que NO tienen	
En su página sección de "transparencia":	6
PORCENTAJE:	32%
Secretarías/instituciones de la APF que	
Enlistan las preguntas ciudadanas	5
Porcentaje:	26.31%
Secretarías/instituciones de la APF que NO	
Enlistan las preguntas ciudadanas	14
Porcentaje	73.69%
Secretarías/instituciones de la APF que	
Tienen formato propio para solicitar información	2
Porcentaje	10.52%
Secretarías/instituciones de la APF que	8
Tienen un formato estándar (SISI) para	
La solicitud de información	
Porcentaje	42.1%
Secretarías/instituciones de la APF que	9
Carecen totalmente de formato para la	
Solicitud de información	
Porcentaje:	47.1%

En conclusión, tristemente nos damos cuenta que aunque por ley todas las secretarías/instituciones deberían de contar con un portal de internet y con un icono de transparencia, no todas cumplen con las características mínimas, y las que lo hacen a mi juicio no llevan a cabo la finalidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental; luego entonces, que tan mermada se encuentra la divulgación de la existencia de una ley que tiene por objetivo principal ayudar a la ciudadanía a contar con un acceso a la información que esta requiera de cualquiera de las secretarías/instituciones de la administración pública, o simplemente de conocer cualquier dato que necesita o sea de su incumbencia, esto por un lado, pero aunque sabemos que existe información reservada y confidencial, por que no enlistar las preguntas que son de interés para la ciudadanía, o por que si un individuo requiere información en especial de alguna secretaría/institución en donde esta establecido que serán atendidas las solicitudes de información por el Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI)...Realmente en dónde queda la utilidad que se pretendía con la creación de una Ley de esta índole

4.7. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA UTILIDAD PRÁCTICA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

Hoy más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, nuestro país ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, y desde luego una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad.

Este proceso implica una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exige divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promover efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, a través de la protección de sus datos personales.

Se requiere, en síntesis, generar, impulsar y consolidar la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública en nuestro país. Con esos fines, y con base en las atribuciones que la Ley le confiere, el IFAI realizará en forma permanente programas de difusión, capacitación, asesoría y orientación a la sociedad, así como estudios, proyectos editoriales y foros de reflexión, análisis y debate.

4.7.2. LA LEY Y LA CALIDAD DE VIDA

El derecho de acceso a la información pública garantiza a cualquier persona conocer la información gubernamental que poseen las instituciones públicas. Este derecho favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de los servidores públicos. Esto es indispensable para mejorar la eficiencia y calidad del gobierno y favorecer el bienestar de la sociedad.

El derecho de acceso a la información contribuye a:

a) Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.

- a) Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado.
- b) Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
- c) Reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas.
- d) Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.
- e) Democratizar la Administración Pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.⁴⁹

El derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial: el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida. ¿Qué significa mejorar la calidad de vida de las personas? ¿Qué relación puede haber entre la información, su acceso y mejorar la calidad de vida de las personas? Existen distintos derechos subsidiarios cuya interrelación permite que los flujos de la información puedan convertirse en herramientas para una toma informada de decisiones.

El derecho de las personas a mejorar su calidad de vida tiene un conjunto de derechos subsidiarios. De una parte, se encuentran los derechos indirectos o difusos, que son aquellos que tienen como propósito optimizar la calidad de la convivencia democrática, pero sin que sus ventajas puedan ser inmediata y directamente accesibles para la persona.

4.7.3. LA LEY Y LA GOBERNABILIDAD

Por gobernabilidad se entenderá, para efectos de este trabajo, lo que indica usa la politóloga Cynthia Hewitt:

⁴⁹ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información*, Conceptos Básicos, Edit. Ernesto Villanueva, Quito, Ecuador, 2003.

"En el mundo anglosajón, "governance" es una palabra que ha sido utilizada habitualmente a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades, desde la empresa moderna ("governabilidad corporativa") o la universidad ("la gobernabilidad de Vassar College") hasta las profundidades marinas. Aun cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal, no deja de implicar la existencia de un proceso político: "governabilidad" significa crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses."⁵⁰

En el último de los sentidos indicados por Cynthia Hewitt se usa en los medios de análisis políticos y gubernamentales, aunque también tiene un significado más negativo:

"El origen de la utilización reciente del término **governabilidad** está íntimamente vinculado a su inclusión como problema a abordar por la Comisión Trilateral durante la década de los años 70. Esta inclusión es el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados. La Comisión Trilateral adopta una interpretación claramente **conservadora** del concepto de gobernabilidad al asociarlo principalmente con una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado (Huntington y otros, 1975). Desde esta interpretación la ingovernabilidad está asociada, por un lado, a la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes, y, por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas (Rojas Bolaños, 1995)."⁵¹

En general hay dos sentidos muy amplios del concepto de "governabilidad", ambos se pueden considerar como relacionados para efecto de esta investigación:

⁵⁰ www.unesco.org/ Cynthia Hewitt de Alcántara "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad".

⁵¹ www.oei.org/ FILMUS, Daniel: "Concertación educativa y gobernabilidad en América Latina" en *Revista Iberoamericana de Educación* No. 12

a) Uno conservador o mejor dicho “negativo” (falta de ... gobernabilidad), , que tiene que ver con la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes, y, por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas

b) Uno positivo, como gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades, que implicar crear consenso, para llevar a cabo un programa, en un escenario de intereses diversos.

La Ley se relaciona con las funciones y propósitos del Estado relacionados con la gobernabilidad, ésta puede considerarse hasta cierto punto fortalecida si existe un adecuado acceso a la información, y a la vez, el acceso a la información pública permite mejorar la gestión pública, en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo:

- ❑ Juicios independientes sobre la operación del gobierno.
- ❑ Hacer del secreto una excepción y de la apertura la regla.
- ❑ Facilitar la interacción entre gobierno y gobernado.
- ❑ Fortalecer el ejercicio de la libertad de expresión.

Contribuye a la consolidación del cambio democrático, ya que:

- ❑ Aumenta la confianza del ciudadano en las instituciones.
- ❑ Limita la arbitrariedad y discrecionalidad del gobierno
- ❑ Fortalece el estado de derecho.

Mejora la gestión pública por que:

- ❑ Reduce la corrupción
- ❑ Obliga al uso más eficiente de los recursos humanos
- ❑ Favorece la rendición de cuentas a los ciudadanos.

- Impone mayor disciplina sobre los servidores públicos.

La transparencia es un rasgo distintivo de un Estado democrático de derecho porque implica una mayor vinculación entre el Estado y la sociedad. La sociedad tiene con el principio de la transparencia el derecho a saber como se toman, por dentro de las entidades públicas sujetas a la ley respectiva, las decisiones que afectan de manera directa o indirecta los intereses de personas, de grupos sociales o de la sociedad en su conjunto.

La transparencia, en suma, habilita a la persona a conocer como funcionan internamente las entidades públicas, circunstancia que favorece la eficacia y la eficiencia y, por el contrario, permite identificar aquellas áreas donde las cosas no operan de manera adecuada o al margen de la ley. La transparencia reduce de manera considerable los márgenes de maniobra de los servidores públicos proclives a incurrir en actos de corrupción. Dando como resultado un derecho a contar con entidades públicas que operen de manera transparente.

4.7.4. LA LEY Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

La corrupción es un fenómeno que se ha manifestado –y se manifiesta- en diversas etapas de la historia del ser humano. Por ello se afirma que siempre ha existido y que se presenta en todos los ámbitos de un país, ya sea industrializado o con un menor grado de desarrollo, sin importar su régimen político. La corrupción es una condición que afecta de modo universal a la sociedad: desde lo individual hasta lo colectivo.

La corrupción en su sentido más general y lato, se constituye como la actitud avalorativa o despreciativa de las normas, y los estándares de valores. Este tipo de actitudes y comportamientos humanos afectan a la condición fundamental de

subsistencia moral y ética de la sociedad. Por ello, no solamente ha de asegurarse la supervivencia social mediante un tejido jurídico-normativo sino por la solidez de un tejido moral-normativo.⁵² La corrupción debe ser definida no sólo como un problema de violación de normas (ilegalidad) sino fundamentalmente como un problema de violación de valores (ilegitimidad).

Una de las vertientes de la corrupción es la pública, en donde los actores fundamentales son los funcionarios públicos y el estado; en lugar de verla como un juego comunicativo en donde el hecho desencadenante es el beneficio de quien corrompe al funcionario público, es decir, la corrupción está ligada al poder político y económico.

4.7.3.1 DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN APLICADA AL SECTOR PÚBLICO

En términos simples, la corrupción es “el abuso de poder público para obtener un beneficio particular”. Sin embargo, las definiciones de corrupción y su impacto varían. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación. Las declaraciones normativas sobre la corrupción requieren un punto de vista, y un modelo sobre cómo opera el fenómeno en casos particulares.

En la práctica, los ciudadanos pueden ignorar las definiciones legales de la corrupción administrativa y la opinión pública puede juzgar al fenómeno desde una perspectiva distinta a la jurídica. Dicho de otra manera, “si la opinión pública y las definiciones legales divergen de manera muy acentuada, es muy probable que los

⁵² LÓPEZ, Calera. “Corrupción, ética y democracia”. En *la Corrupción política*, LAPORTA, Francisco y Silvana Alvarez Editores, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 82.

funcionarios públicos se sometan a los códigos prácticos de la sociedad y cometan actos de corrupción sin sentirse culpables”.⁵³

En general las definiciones clásicas se orientan más hacia la actuación del sector público y avanzan hasta el establecimiento de actos ilícitos en provecho particular.

Samuel Huntington señala: “La corrupción es una desviación de los funcionarios públicos, que se apartan de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados”.⁵⁴

La Conferencia Episcopal Latinoamericana Amplía en parte esta visión, al ligar la corrupción también a las fortunas privadas: la corrupción “consiste en la obtención de beneficios mediante la utilización de la influencia otorgada por cargos públicos o por la fortuna privada que genera un enriquecimiento ilícito”.⁵⁵

Klitgaard⁵⁶ señala las siguientes definiciones:

“Existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir”. Se puede establecer una ecuación básica de la corrupción: “La conducta ilícita florece cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, grandes facultades discrecionales, y débil responsabilidad ante el mandante”. Vale entonces la siguiente ecuación: Corrupción igual Monopolio de la decisión pública más Discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de rendir cuentas) por la decisión pública”.

Corrupción es “inducir (por ejemplo a un funcionario) por medio de prestaciones impropias (como soborno) a cometer una violación del deber”.

⁵³ REISMAN, W. Michael. “Remedios contra la corrupción (cohecho, cruzadas y reformas). Fondo de Cultura Económica, México, pp. 24-25.

⁵⁴ HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998, p. 32.

⁵⁵ CELAM. “¿Probidad o Corrupción? Un desafío público y privado”, Conferencia Episcopal, Quito, 1997.

⁵⁶ KLITGAARD, Robert. *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994, p. 34.

Se señala que la corrupción obstaculiza el interés por establecer nuevas empresas y el desarrollo del mercado nacional; empeora los problemas que enfrenta una sociedad pluralista y al mismo tiempo debilita la unidad nacional, aumenta los problemas sociales, deteriora la imagen del gobierno y tiende a poner en peligro la estabilidad política de un país:

“La corrupción daña la relación entre gobernantes y gobernados, genera justificada irritación y cuando se asocia a la impunidad, mina la confianza de la población en las instituciones”.⁵⁷ De aquí que se considere que la corrupción como un fenómeno global cuyos efectos pueden variar, desde impedir el desarrollo económico de un país en particular hasta corromper valores sociales y limitar la estabilidad social de una región determinada.

Para el objeto de nuestro análisis, se puede plantear la hipótesis de trabajo:

“La corrupción es un sistema de comportamiento de una red en la que participan un agente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investido de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que puedan también ser actos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política o social, en perjuicio del bien común”.

No se trata de un acto aislado, sino de un sistema de comportamiento, de una cadena comunicacional en negativo. El agente desencadenante es el grupo o persona que tiene poder económico y político. La actuación de los que tienen decisión no se da en forma aislada, sino que hay tendencia a arrastrar a un grupo de funcionarios o de personas particulares; se forman redes de corrupción. La condición para actuar es contar con garantías de impunidad: no hay corrupción sin impunidad.

⁵⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.

El objetivo es lograr beneficios no sólo económicos, sino también de poder o de status, tanto a favor de la persona o grupo interesado como del funcionario que acepta ejecutar el acto de corrupción. Y hay un tercer personaje: la sociedad, que es perjudicada. El perjuicio no va sólo en contra del grupo u organización a la que pertenece el funcionario; sino que afecta al desarrollo de la sociedad y el funcionamiento de la democracia.

No es el propósito llevar a cabo una investigación profunda y de carácter empírico acerca de cuál es la relación que existe entre la corrupción y sus diversas modalidades con la aplicación de una Ley que permite al ciudadano común y al interesado específico preguntar y obtener información respecto de la gestión de la administración pública, simplemente, quiero establecer la presunción lógica de que “la transparencia y el acceso público a la información favorecen el combate a la corrupción, en particular a la gubernamental”.

En lo anterior habría que distinguir entre las diferentes modalidades de corrupción y la forma en que la transparencia, su Ley y el acceso público a la información pueden coadyuvar al combate de la misma, y habría por supuesto que ligar las modalidades referidas a las causas concretas y eso sale de los propósitos de esta investigación.

CONCLUSIONES

1. La importancia de las leyes de acceso consiste en que son pasos hacia la consolidación democrática. La democracia sirve para que los ciudadanos examinen las acciones de su gobierno y las limiten mediante su participación en las decisiones políticas. El acceso a la información es requisito indispensable para que se genere el equilibrio entre la autoridad y el ciudadano.

2. El libre acceso a la información pública favorece la desconcentración del poder en manos de organismos privados, mejora la igualdad de oportunidades, reduce la discrecionalidad administrativa y política y crea una cultura de transparencia de actos gubernamentales y una atmósfera de confianza en la administración pública. El Derecho a la Información permite que el ciudadano verifique si los gobernantes cumplen con sus promesas electorales. De esta manera, ratifica el voto a esa propuesta política si es que encontró congruencia y conformidad con las acciones gubernamentales, o bien, vota por otra propuesta política si el desempeño gubernamental no fue el esperado.

3. La ley debe precisar, más aún, las razones y condiciones en que ciertos documentos son clasificados total o parcialmente como confidenciales o reservados. Así como el procedimiento para determinar la clasificación de tales documentos. Bien apunta la ley que al carácter reservado sólo puede ser mantenido por un lapso determinado.

4. De igual manera, es necesario que la administración pública establezca mecanismos que faciliten el acceso a los documentos, de tal manera que el público conozca la existencia de la publicación de los actos gubernamentales. El simple hecho de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia no es suficiente por que esta necesita ser aplicada y la sociedad civil debe ser participativa y comprometida. Es necesario promover el valor de la ley para generar solicitudes de información que

terminen con la nube de los actos gubernamentales y que darán eficacia a esta nueva ley.

5. La información debe ser recogida en una pluralidad de fuentes o medios de comunicación que permitan una amplia selección de las noticias. Sin una información completa y fidedigna, la sociedad no tiene las verdaderas posibilidades para evaluar los asuntos de la vida pública, y por lo tanto la función de la información es dotar de materiales a la sociedad la discusión de los asuntos de interés general.

6. La información se transforma y se concibe como un instrumento de evaluación y vigilancia de la actividad pública. Las democracias actuales requieren de ciudadanos que participen y se interesen por los asuntos públicos. Las personas deben tener el hábito de acudir a los tribunales cuando sus derechos son violados. De igual manera, la sociedad misma debe apoyarlos en la medida de lo posible para que esa cultura de la legalidad crezca. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe trabajar más arduamente a fin de establecer precedentes judiciales sobre el derecho a la información, los casos mas relevantes deben llegar a esta máxima instancia, los tribunales pueden y deben desempeñar un papel importante para desarrollar y defender a los derechos fundamentales.

7. Los medios de comunicación informativos no cubren informativamente la mayor parte de lo que el gobierno lleva a cabo. El acceso a archivos públicos permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos locales en que estén interesados y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aun o especialmente cuando no hay cobertura de los medios. Siempre y cuando la información no sea confidencial o reservada.

8. El gobierno es uno de los beneficiarios de las leyes de acceso a la información. Las actividades, programas y servicios de los departamentos gubernamentales en los niveles estatal, local y federal, muchas veces se relacionan entre sí. La apertura daría

a las distintas dependencias la posibilidad de estar en contacto y de tener conocimiento de programas compatibles e incompatibles.

9. El derecho a la información mejora los niveles de conciencia de los individuos sobre el papel trascendente que desempeñan en los problemas de la vida pública. De igual manera, incrementa la confianza y credibilidad ciudadana en las instituciones gubernamentales.

10. La libertad de expresión y el derecho a la información favorecen la práctica democrática del país, ya que generan contrapesos frente al ejercicio del poder y representan una forma de acabar las estructuras autoritarias.

11. El derecho a la información, como derecho subjetivo público, viene a actualizar las libertades tradicionales de expresión e imprenta para otorgar a los ciudadanos un ámbito de acción específico relacionado con las actividades de información.

12. La titularidad universal del derecho a la información aclara que la información no es materia que atañe exclusivamente a periodistas o empresarios, sino a todo hombre, ya que todos debemos contar con un derecho de replica.

13. Debe, en todo momento, aplicarse el contenido de los tratados internacionales ratificados conforme al artículo 133 constitucional en materia de derecho a la información, ya que son Ley Suprema de la Unión y su observancia es obligatoria. Lo anterior por que en su oportunidad se mencionaron los tratados internacionales suscritos por México con antelación a la existencia de la ley vigente en la materia; en ellos se establecía que cualquier persona tiene derecho a la libertad de expresión y acceso a la información; en este momento histórico tenemos la oportunidad de que el Estado garantice y proteja dicho derecho complejo, los tratados internacionales constituyen un importante antecedente histórico previamente a la

existencia de una ley de esta índole en nuestro país. Al ser una necesidad ciudadana el derecho a la información los tratados fueron un modelo para el contenido de la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, y son un referente obligado para que ya no se pueda restringir el derecho de expresión por medios directos o indirectos.

14. Es palpable que la nueva ley es parcialmente eficaz, puesto que, sirve para combatir la corrupción, es un hecho que actualiza los principios del Derecho a la Información; además de estar íntimamente ligado a la Ley de Transparencia, ya que tanto la rendición de cuentas como el combate a la corrupción son intrínsecamente necesarias para cumplir con el fin que es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, no es eficaz (totalmente) puesto que mientras existan inercias propias de una larguísima tradición de corrupción y una falta de cultura para erradicarla no cumplirá su fin y no podrá erradicarse totalmente la corrupción.

BIBLIOGRAFIA

1. ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian, "*El acceso a la información como derecho*" en Anuario de *Derecho a la Comunicación*, Argentina, Cátedra de Derecho a la Información. S. XXI, N. 1, 2000, p.236.
2. ANDRE L Woff, "El concepto de información en la biología molecular", El concepto de información en la ciencia contemporánea. (Coloquios de Royaumont), 5ª, ed., México, Siglo XXI, 1979, pp. 121-129.
3. ALEXY, Robert, Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, AÑO. 1999. p.165.
4. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, segunda parte, Salas y tesis comunes, p. 1696.
5. CARBONELL, Miguel, CARPIZO Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, IJ-UNAM, segunda edición, 2003.
6. CARBONELL, Miguel, MOGUEL, Sandra y PÉREZ Portilla, Karla, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa. CNDH, 2002.
7. CARBONELL, Miguel, *Transición a la democracia y medios de comunicación*, México, Ed. Consejo de Asesores de Aguascalientes, 2002, p. 61.
8. CARPIZO, Jorge, "*Constitución e información*", en Villanueva Ernesto (coordinador), *Hacia un nuevo derecho de la información*, México, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2000, p. 47.
9. CARPIZO, Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje a Mario De La Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
10. CELAM. "*¿Probidad o Corrupción? Un desafío público y privado*", Conferencia Episcopal, Quito, 1997.
11. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la libertad de expresión*, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999.

12. DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona- Buenos Aires- México, ed. Piados, 1992, p. 262.
13. DAMIAN M. Loreti. *El derecho a la información: relación entre medios, publico y periodistas*. Buenos Aires; México: Paidos, 1995. 248 p.
14. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas y Porrúa, tomo IX, 2002, LOPEZ-AYLLON, Sergio, *Derecho a la información*, p. 575.
15. ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Derecho a la información*, Madrid, Dykinson, Segunda Edición, 2001. p. 67.
16. FERNÁNDEZ AREAL, Manuel, *Introducción al derecho de la información*, Barcelona, A.T.E., 1977, P.9.
17. FIX- ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, 5ª. Ed., México, Porrúa, 1996, p.97. *Semanario Judicial de la Federación*, t. LXXI, p. 931.
18. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. 47ª ed. Porrúa, México, 1995. p. 51.
19. GÍMENEZ Gilberto, "Modelo teórico de la estructura social; su aspecto sincrónico", *Christus*, México, septiembre, 1977, p. 15.
20. GRANDI, Roberto, "Derecho a la información y derechos ciudadanos en la era digital", *La ventana global: Ciberespacio, esfera pública y mundial y universo mediático*, España, ed. Taurus, 2002, p. 218.
21. GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, ed. Fontamara- UNAM, 2001, p. 220.
22. HERRERA BRAVO, Rodolfo, "La protección de datos personales como una garantía básica de los derechos fundamentales", en *Revista de derecho público de la Agrupación de Abogados de la Contraloría General*, Chile, Año 2; N° 5; mayo/agosto 2001, p. 88.
23. HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidos, Buenos Aires, 1998, p. 32.
24. Informe *UNESCO*, 19 C/93, 16 de agosto de 1976.

25. Informe preliminar sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna, preparado por la Comisión Mac Bride, París, UNESCO, 1998.
26. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Tomo I, 14 ed., Porrúa, México, 1999.
27. JUNCO De la VEGA, Alejandro, "Acceso a la información y periodismo" en VILLANUEVA Ernesto, LUNA Pla Issa (Coordinadores), *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA-Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p. 53.
28. KAPLAN Marcos, "Estado y sociedad", 2ª. Ed., México, UNAM, 1980, p. 43.
29. KLITGAARD, Robert. *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994, p. 34.
30. LAPORTA, Francisco J, "El derecho a informar y sus enemigos", en la Revista *Claves de razón práctica*, España, Mayo de 1997. N°. 72, p. 19.
31. LÉVY -STRAUSS, Antropología estructural, México, Siglo XXI, 1976: Eliceo Veron, *Conducta, estructura y comunicación*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1972; F. Saussure, *Curso de lingüística general*, Buenos Aires, Losada, 1968; Foucault, *Las palabras y las cosas*, México, Siglo XXI, 1968.
32. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carpizo Jorge y Miguel Carbonell, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 37, 2000, p. 172.
33. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información como derecho fundamental*, Derechos Fundamentales, VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 163.
34. LÓPEZ, Calera. "Corrupción, ética y democracia". En la *Corrupción política*, LAPORTA, Francisco y Silvana Alvarez Editores, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 82.
35. LÓPEZ, Jaime, *Acceso a la información pública en el combate a la corrupción*, México, Atlatl, Boletín 3, Pp. 3-5.

36. LÓPEZ ULOA, Juan Manuel, Libertad de informar y derecho a expresarse: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Cádiz, Universidad de Cádiz, 1994.
37. LOZANO Juan; MERINO, Dinari Valeria (Compiladores), *La hora de la transparencia en América Latina, El Manual de Anticorrupción en la Función Pública*, Buenos Aires, Granica-Ciedla, 1998, p. 204.
38. MARTÍN PÉREZ, Pascual, Manual de introducción a la ciencia del derecho, p. 417.
39. MEJAN, Luis Manuel, *Derecho a la intimidad y la informativa*, México, Porrúa, 1994, p. 64.
40. Nuevo Diccionario Enciclopédico.. Tomo V. Ediciones Grijalbo, S.A, Barcelona, 1996.
41. OWEN M, Fiss, "*Segunda Conferencia*", Revista Mexicana de Derecho Público, México, ITAM-FONTAMARA, 2 de octubre de 2001, p. 17.
42. POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *El derecho de Acceso de los Ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos*, Madrid, ed. M.A.P., 1989, p. 109.
43. Revista *PROCESO*, Año 26, No. 1355, 20 de octubre de 2002, México, D.F. págs. 18 a 22.
44. REISMAN, W. Michael. "*Remedios contra la corrupción (cohecho, cruzadas y reformas)*". Fondo de Cultura Económica, México, pp. 24-25.
45. RODRIGUEZ GARCIA, José Antonio, El control de los medios de comunicación : la participación de los grupos ideológicos en el control de los medios de comunicación; Madrid: Centro Universitario Ramón Carande : Dykinson, 1998, 299 p.
46. ROMERO, Eduardo, "Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana" en VILLANUEVA, Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada, UIA Fundación Konrad Adenauer, México, 2001. Pp. 73 y 74.
47. Semanario Proceso, "Claroscuros del derecho a la información pública", Ernesto Villanueva, año 27, No. 1374, 2 de marzo de 2003, pág 57. México, D.F.¹ .

48. Semanario Proceso, "El burocratismo amenaza el acceso a la información", Alvaro Delgado, año 27, No. 1378, 30 de marzo de 2003, pág 12. México, D.F.
49. Semanario Proceso, "Quién vigila a los vigilantes?", Ernesto Villanueva, año 27, No. 1378, 30 de marzo de 2003, pág 73. México, D.F.
50. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El derecho a la información*, Serie de Debates Pleno, Suprema Corte de Justicia, México, 2000.
51. Teoría y fuentes del derecho de la información, 2ª. Ed. Barcelona, EUB, 1995, p. 27.
52. VALADES, Diego, "Consideraciones sobre el derecho a la información", en Jiménez Armando Alfonso (coordinador), Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión, México, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, p. 75.
53. VILLANUEVA, Ernesto, *El derecho a la información*; Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados; Universidad Iberoamericana, México, 1998.
54. VILLANUEVA, Ernesto, *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*. Universidad Iberoamericana-UNESCO. México. 2000
55. VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información*; Oxford University Press; México. 2000.
56. VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información, Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Oxford, 2000, p.2-21.
57. VILLANUEVA, Ernesto, *Hacia un nuevo derecho a la información*; Fundación Konrad Adenauer- Universidad Iberoamericana; México, 2000.
58. VILLANUEVA, Ernesto, LUNA Pla, Issa coordinadores, *El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada*, UIA-Fundación Konrad Adenauer, México, 2001, p. 96.
59. VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*, Oviedo, España, 1994, p. 45-49.

LEGISLACIÓN

60. Artículo 5º del *Código Europeo de Deontología del Periodismo*, aprobado por la Asamblea General del Consejo de Europa, el 1 de julio de 1993.
61. Código civil para el distrito federal en materia común y para toda la república mexicana.
62. Código Civil, 65ª. Ed, México, Porrúa, p. 10.
63. Código penal federal.
64. Constitución política de los estados unidos mexicanos.
65. Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 70.
66. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de la Rectoría para la libertad de expresión*, Volumen III, OEA/Ser. L/V/II.111, 16 de abril de 2001, p. 20.
67. Corte Interamericana de Derechos Humanos, op. cit. n (84) párr. 69.
68. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000, Informe de la Relatoría para la libertad de expresión, Volumen III, OEA/Ser. L/V/II.111, 16 de abril de 2001. p.18.
69. Ley de imprenta.
70. Ley de procedimiento administrativo.
71. Ley federal de cinematografía.
72. Ley federal de radio y televisión.
73. Ley federal de telecomunicaciones.
74. Régimen jurídico de la información, Barcelona, Ariel, 1996, p. 15.
75. Reglamento sobre publicaciones y revistas ilustradas.
76. Reglamento de la ley federal de radio y televisión y de la ley de la industria cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y t.v.

77. Suprema Corte de Justicia de la Nación, "El derecho a la información", México, Serie debates pleno, 2000, pp. 19 y 20.112.

SITIOS DE INTERNET

Sobre el derecho a la información, algunos planteamientos

www.fremac.org.mx/losper/per25/notas/251309.htm

Derecho a la información

www.laneta.apc.org/emis/carpeta/derecho.htm

El derecho a la información ante el fin del milenio

www.cddhcu.gob.mx/cabdip/com/vii/reforma/reform33.htm

El derecho a la información

www.diputados-pri.org.mx/.../articulos.htm

Derecho a la información y formación a la opinión pública. VILLANUEVA, Ernesto. Página consultada el 3 de noviembre de 2003.

www.fidac.org.mx/tema/derechoalainformación.htm/.

ESTEINOJOU Javier, *¿Por qué es necesario una nueva ley de radio y televisión?*, en

www.fidac.org.mx/tema/derechoalainformación.htm/

Exposición de Motivos de la iniciativa de la ley federal de telecomunicaciones.

www.diputados-pri.org.mx/.../articulos.htm

REYES ISLAS Laura. ¿Cómo funciona la comisión calificadora de publicaciones y Revistas ilustradas?.

www.fremac.org.mx/loesper/per25/notas/251309.htm.

www.inegi.gob.mx/inegi/default

www.sma.df.gob.mx/legsilacion/prontuario/htm

Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Diccionario 2001. <http://www.rae.com> consultado el día 10 de septiembre de 2003.

La Comisión de Administración Pública Local de la ALDF especificó que los ciudadanos del Consejo recibirán un salario de 82 mil pesos mensuales.

<http://www.reforma.com> 18 de diciembre de 2002.

Los gobiernos deben elaborar un plan de instrumentación: Un ejemplo de esto es el caso jamaicano, que a pesar del oscurantismo del gobierno, el Ministro de Información creó una unidad de instrumentación de la Ley de Acceso. www.article19.org

Muchas leyes modernas de Acceso a la Información como la de Sudáfrica, incluyen "mapas viales" que son un índice, para saber la información que se tiene, así como su ubicación.

www.article19.org

Organización de Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Una Ley Modelo

<http://www.cid.oas.org/Relatoria/Informe2001>

Cynthia Hewitt de Alcántara "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad" www.unesco.org/

FILMUS, Daniel: "Concertación educativa y gobernabilidad en América Latina" en *Revista Iberoamericana de Educación* No. 12

www.oei.org/