



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN

EL ESTADO Y LA REFORMA EN EL  
DERECHO A LA INFORMACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**VERONICA LUCINA PEREZ GARCIA**

ASESOR: LIC. VIRGINIA REYES MARTINEZ

NOVIEMBRE DE 2005



0349705

## **ÍNDICE**

<b>OBJETIVO</b> .....	<b>I</b>
<b>JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>II</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>III</b>

### **CAPÍTULO I.**

#### **“ANTECEDENTES HISTÓRICOS AL DERECHO A LA INFORMACIÓN”**

1.1 Análisis de la Evolución del Derecho a la Información en el Marco Constitucional Mexicano.....	<b>1</b>
1.2 La Constitución de Cádiz de 1812.....	<b>9</b>
1.3 La Constitución de Apatzingan de 1814.....	<b>10</b>
1.4 La Constitución Federal de 1824.....	<b>11</b>
1.5 La Constitución Centralista de 1836.....	<b>12</b>
1.6 La Constitución Federal de 1857.....	<b>13</b>

### **CAPÍTULO II.**

#### **“ANÁLISIS DEL CONTEXTO JURÍDICO SOBRE LA CREACIÓN Y REFORMAS EN EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO”**

2.1 El Constituyente de 1917 y su posición frente al Derecho a la Información.....	<b>15</b>
--	-----------

2.2 La Reforma al artículo 6° Constitucional de 1977.....	18
2.2.1 Conflicto por la reforma al artículo 6° Constitucional.....	22
2.2.2 Análisis de los proyectos del Congreso de la Unión en relación al Derecho a la Información.....	28
2.3 Ley de Imprenta.....	31
2.4 Ley Federal de Radio y Televisión.....	33
2.5 Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión Relativo al Contenido de Emisores (RLFRT).....	38
2.6 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	44
2.6.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.....	71
2.6.2 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.....	74
2.6.3 Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal (ejemplo el del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México).....	78

### **CAPÍTULO III.**

#### **“EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL”**

3.1 El Derecho a la Información en Estados Unidos de Norteamérica.....	93
3.2 El Derecho a la Información en España.....	97
3.3 El Derecho a la Información en Brasil.....	100
3.4 El Derecho a la Información en Colombia.....	103

## **CAPÍTULO IV.**

### **“LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SUS RESTRICCIONES FRENTE AL ESTADO”**

4.1	Transparencia, Derechos y Ciudadanía.....	106
4.2	La Comunicación y los Derechos Humanos.....	113
4.2.1	El respeto de los Derechos Humanos como una oportunidad de tener Derecho a la Información.....	118
4.3	El Derecho a la Información como Derecho Fundamental del Hombre.....	136
4.4	Problemas sociales y el Daño Moral por la inadecuada información a causa de la restricción de la misma.....	143
4.5	Derecho a la Información.....	149
4.5.1	Información.....	165
4.6	La información en el Ciberespacio (INTERNET EN MÉXICO).....	176

## **CAPÍTULO V.**

### **“ALCANCES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”**

5.1	El Poder Ejecutivo.....	184
5.2	El Poder Legislativo.....	189
5.3	El Poder Judicial y la Transparencia en la emisión de sus resoluciones.....	196
5.4	Los Medios Electrónicos.....	207
5.5	El Estado y la reforma en el Derecho a la Información.....	211
5.6	Propuesta.....	217

<i>CONCLUSIONES</i> .....	220
<i>BIBLIOGRAFÍA</i> .....	225
<i>HEMEROGRAFÍA</i> .....	231
<i>LEGISLACIÓN</i> .....	234
<i>INTERNET</i> .....	235
<i>DICCIONARIO</i> .....	236
<i>JURISPRUDENCIAS</i> .....	236

**OBJETIVO:**

Proponer que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se deslinde en absoluto del Poder Ejecutivo Federal, para que esté en aptitud de realizar plenamente sus funciones y proteja los derechos de los ciudadanos. Asimismo se reforme el artículo 6º Constitucional considerándolo como una garantía del gobernado.

### **JUSTIFICACIÓN:**

Analizar que el derecho a la información en nuestro País, no ha sido considerado como un derecho intrínseco del hombre social, ni como un derecho de la personalidad, a pesar de estar considerada esta facultad como garantía constitucional; viniendo el problema desde el reconocimiento del derecho a la información que en sus inicios, más que un derecho humano, se trataba de un mecanismo de democratización por parte del régimen en turno, lo que ha generado un serio y grave conflicto entre el Estado y el Gobernado en su posición de ser un sujeto con derecho a ser informado de todo lo que pase en nuestro País y que al momento de tratar hacerlo efectivo ante los Tribunales Jurisdiccionales Federales (Juicio de Amparo), dicha garantía le sea negada, rompiendo con ello el Estado de Derecho en el que se supone vivimos.

## **INTRODUCCIÓN**

En nuestro País, el derecho a la información se encuentra contemplado en el artículo 6º Constitucional, como producto de una Política establecida por el régimen presidencial de José López Portillo, en el cual se plasma como garantía el derecho a ser informado, pretendiendo con ello establecer una base para la democratización de la sociedad, sin embargo; como resultado encontramos que a pesar de existir dicha garantía que emanara por el Estado, no se da en cumplimiento hacia el gobernado, toda vez que existen diversos factores que intervienen para su eficacia y como lo son la política, la economía, la sociología (ética y valores) e incluso la propia historia que hacen que dicho derecho se trunque y lo que inicialmente fue un buen proyecto de democratización no sea más que letra muerta para los gobernados y un mecanismo de apoyo para los medios de comunicación que han tratado de hacer efectivo incluso por vía judicial.

Aclarando que en este sentido el Estado no ha ni siquiera hecho intento por establecer alguna institución o elemento de apoyo que vía internacional o derecho comparado pudiera retomar, teniendo hasta estos días una visión corta del derecho a la información aunado a los graves problemas que se han incrementado en razón del aumento de diversos mecanismos electrónicos trasmisores de información, incluyendo aquello que ni siquiera tienen un parámetro o control sobre lo que informan.

Considero que el hecho de elaborar el presente trabajo es importante, pues abarca toda una historia en el Derecho Constitucional Mexicano, hasta nuestros días y con las consecuencias que esto ha traído para el Derecho a la Información y a la Libertad de Expresión. Y de alguna manera me ha dado pié para seguir investigando

en forma profunda, ya que como sabemos la historia la cuentan los vencedores y no sabemos hasta que punto es cierta dada la importancia que tiene.

En nuestro País el Derecho a la Información es un reconocimiento a una de las libertades que tiene el ser humano en el contexto social, prerrogativa que fuera instaurada hasta el año de 1977, con el Gobierno del C. Presidente José López Portillo, como producto o mecanismo de democratización del pueblo, siendo parte de ideas partidistas del PRI. Cabe mencionar que el Derecho a la Información a su vez, se encuentra relacionado con la libertad de expresión, la cual desde la Constitución de Cádiz, hasta la Constitución de 1917 fue contemplada, pues independientemente de los intereses del momento, se cernía como una necesidad de la sociedad que se encontraba también muy vinculada con el uso de la imprenta, tal como lo veremos en el desarrollo de los puntos respectivos de la presente tesis.

Inicialmente la libertad de expresión al ser reconocida desde la Constitución de Cádiz y ser sujeto de discusión por las Cortes, marca uno de los logros más interesantes en la historia de nuestro país pues de alguna manera la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 como la Declaración de los Derechos de Virginia 1776, cobraron un lugar en la legislación nacional que marcó un antecedente en casi todas las constituciones mexicanas, tal como se establece en el presente trabajo. Sin embargo, a pesar de existir plasmada la libertad de expresión en la Constitución de 1917, no se había hablado en ningún momento del Derecho a la Información pues se presumía que con la Ley de imprenta bastaba para regular este derecho que se pretendía entender implícito, pero la realidad no fue así, pues después de sesenta años fue inserto el Derecho a la Información.

Ahora bien, en la presente tesis, veremos que éste Derecho a la Información fue añadido al artículo 6º como un "mecanismo" que sirvió de escudo al inicio del

sexenio del Presidente José López Portillo con el cual se pretendía demostrar la democratización de la sociedad, a la cual por consenso se le tomaba opinión para poder efectuar acciones en su propio beneficio.

Dicha adición, por un lado fue buena, por otro lado resultó contraproducente pues como veremos en el presente trabajo, desató una serie de inconformidades sobre todo de los medios de comunicación, pues se sentían atacados, por una posible reglamentación sobre esa reforma que trastocaría sus intereses como empresas, además la falta de jurisprudencias al respecto, también formaron parte de la problemática.

Actualmente los problemas no han concluido, pues a pesar de varios intentos infructuosos, no se ha creado una adecuada reglamentación para el Derecho a la Información, tal es el caso que ésta última Ley Federal de Transparencia al Acceso de Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) propuesta por el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada, es todavía un poco ambigua, tal vez es un paso más, pero todavía faltan elementos por agregar o bien modificar; además al crear la Ley, se les olvidó modificar y/o derogar algunas otras leyes, tal es caso de La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), la cual habría que modificarle conforme a la nueva Ley Federal de Transparencia.

Por lo que se tendrían que retomar figuras creadas en Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Colombia, sobre todo en España y que en opinión de algunos autores pudieran ser aplicadas a nuestro México bajo el contexto que actualmente guarda. Asimismo, es sumamente necesario la modificación al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Estado ya no siga interpretando el derecho a la información conforme más le convenga. ya que con la nueva Ley Federal de Transparencia, establecen información reservada o confidencial, sobre todo y el más importante "el secreto fiduciario", utilizándolo para

no rendir cuentas de los recursos públicos, siendo que el dinero pertenece a todos los mexicanos, los cuales pagamos impuestos.

En fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ciudadanos no estamos seguros que los aplican a nuestro beneficio. Con el secreto fiduciario se respaldan para guardar el secreto del monto de ese dinero.

En cualquier lado, en donde haya recursos públicos, deben ser transparentes, no pueden ser secretos cuando finalmente son recursos de las personas, es dinero de todos. Debe haber claridad, pero lamentablemente el secreto fiduciario es un pretexto del gobierno para no rendir cuentas. Ni siquiera los Diputados y Senadores saben cuantos fideicomisos existen.

Asimismo, se analizarán los tres Poderes de la Unión, en cuanto a su transparencia, sobre todo y el más importante, el Poder Judicial que resoluciones ha dado a los ciudadanos y hasta el momento si ha cumplido o no con las supuestas obligaciones que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por lo que la presente tesis, trata de la transparencia con la cual debe trabajar el Estado, y el ciudadano al solicitar información debe ser adecuadamente informado, existiendo una comunicación con plena veracidad, no ocultando ni falseando la misma, para intereses de terceros.

## CAPÍTULO I.

### “ANTECEDENTES HISTÓRICOS AL DERECHO A LA INFORMACIÓN”

#### 1.1 Análisis de la Evolución del Derecho a la Información en el Marco Constitucional Mexicano.

La evolución del derecho a la información, se analiza a partir de su inserción en nuestro marco constitucional. Sin embargo, este proceso empieza cuando en el año de 1945, el Estado muestra su interés en la materia, al celebrar la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz, la cual se plasmó en un documento llamado la “Carta de Chapultepec”, en la cual se recomendó a las repúblicas del continente: “... reconozcan la *obligación esencial que tienen de garantizar a sus pueblos el acceso libre e imparcial a las fuentes de información*” y que: “... al aceptar el principio del libre acceso de todos a las fuentes, hagan todo lo posible para lograr que, al organizarse un orden jurídico en el mundo, se establezca el principio de la libre transmisión y recepción de informaciones, de palabra o por escrito, publicadas en el libre o en la prensa, difundidas por la radio o divulgadas por cualquier otro medio bajo la debida responsabilidad y sin necesidad de previa censura”.<sup>1</sup>

En el año de 1976, la estructura y legislación de los medios de información masiva no permiten la expresión de las distintas corrientes ideológicas del país. Los emisores de mensajes son la burocracia política y los grupos empresariales. Resulta obvia la contradicción de esta realidad con la necesidad de participación política de nuevos grupos, por lo que se anunciaron modificaciones en el ámbito de la difusión masiva.

---

<sup>1</sup>DÁVALOS HENRÍQUEZ, Héctor. *Reflexiones sobre el derecho a la información en América Latina*. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, pág. 50.

Después de este suceso, la evolución del derecho a la información se desarrolló en cinco etapas:

Se da inicio la primera etapa cuando se llega a la llamada “*reforma política*”, cuyo proyecto fue presentado a principios de 1977, por el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. Esta se constituye por una serie de medidas basadas en los principios de la apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad.

El presidente José López Portillo, con su objetivo de hacer efectiva una reforma política, envía a la Cámara de Diputados una iniciativa en la que modifica, entre otros, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que tutela la libertad de expresión- para añadirle diez palabras: “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”.

En su discurso de toma de posesión dijo: “Es preciso otorgar vigencia plena al ejercicio de nuestro derecho, donde los medios modernos de comunicación social tienen el alto deber de merecer su libertad de expresión, expresándose con libertad y haciéndolo con responsabilidad, respeto y oportunidad”.<sup>2</sup>

Por lo que en abril de 1977, el gobierno federal convocó a la consulta nacional para determinar cuál debería ser el contenido de la reforma política. En ella se hizo referencia al derecho a la información como problema fundamental político y social, desprendiéndose fundamentalmente la finalidad inmediata de ésta adición por facilitar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación bajo la garantía del Estado.

---

<sup>2</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El Derecho a la Información. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, pág. 74.

Así mismo, al artículo 141 de la Constitución se le agregó un párrafo que dice: "Los partidos políticos tendrán derecho al uso de forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley".

Hasta esta fecha se contemplaba el nuevo derecho, inscrito en la reforma política, como un derecho pensado para los partidos políticos.<sup>3</sup>

Es así como empieza un nuevo derecho, que sin estar claro, empezaba a configurarse. El siguiente paso era materializar dicha reforma en un ordenamiento que sentara las bases para el ejercicio de esta nueva garantía constitucional. Y así lo señaló en su momento, el entonces Presidente José López Portillo al mencionar que: "Hay mucho que decir en el derecho a la información que hemos elevado a categoría

<sup>3</sup>Este hecho lo demuestra la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Abril de 2000; Tesis: P. XLV/2000; Página: 72; misma que a la letra dice: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6º Constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba ilimitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2º Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.

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

Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Cerenzo Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión plena celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil".

Nota: Los datos de publicación citados, corresponden a las tesis de rubros: "INFORMACIÓN. DERECHO A LA ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL" y "GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6º TAMBIÉN CONSTITUCIONAL".

constitucional. No solo hemos hablado de derecho a la información, lo hemos institucionalizado, vinculado como está en la reforma política. Falta, claro, una reglamentación por ley secundaria, que estamos planeando".<sup>4</sup>

Sería con la convocatoria para los debates en la Cámara de Diputados, en el año de 1979, en la que el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, daría a conocer la realización de audiencias públicas que tendrían como objeto dar a conocer las posiciones del sector social sobre el reglamento de ese derecho;<sup>5</sup> con este suceso se marca el final de la primera etapa.

El segundo tramo por recorrer en la evolución de este derecho lo marca el debate que se inicia en las audiencias de la Cámara de Diputados, del 21 de febrero al 6 de agosto de 1980, en el marco de la LI Legislatura, celebrando 20 audiencias públicas en total, en las que se presentaron 135 ponencias. Dentro de dichas audiencias, aprovecharon la oportunidad los sectores sociales (periodistas, universidades, investigadores, etc.); y dieron a conocer sus puntos de vista sobre el incipiente derecho a la información en México y su reglamentación.

A finales de diciembre de 1980, la coalición de izquierda presentó una Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, que fue importante por las aportaciones que hizo, demostrando ser un proyecto viable.

Mientras tanto, la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República trabajaba, por cargo del presidente, en un Plan Nacional de Comunicación Social y un proyecto de ley reglamentaria del derecho a la información. En este proyecto trabajaron numerosos especialistas en comunicación, juristas, asesores, investigadores, etcétera.

<sup>4</sup>SOLÍS LEERÉ, Beatriz. *El derecho a la información 20 años después crónica de un debate en Villanueva Villanueva, Ernesto (Coordinador), Derecho y ética de la información. Media Comunicación, México, 1995, pág. 16.*

<sup>5</sup>idem.

Así, en 1981, empieza la tercera etapa, con la publicación en la revista "Proceso" en la que se publica un reportaje llamado "Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de comunicación", en el que se señala que el gobierno federal tenía preparado un anteproyecto de ley que reglamentaría la última parte del artículo 6º Constitucional. En dicho proyecto el derecho a la información debería involucrar los siguientes puntos: Derecho a solicitar información a las fuentes idóneas; de proveer información a los medios de comunicación social y en general a quienes lo requieran; de informar públicamente; requerir que los mensajes sean publicados en los medios de comunicación social, siempre que revistan importancia pública; derecho a una información cierta, objetiva, completa, plural y comprensible; a recibir informaciones en lenguas autóctonas o en forma bilingüe, derecho de respuesta, ampliación, aclaración, rectificación y réplica y derecho a crear empresas y organizaciones destinadas a emitir y recibir mensajes, etcétera.<sup>6</sup>

Por lo tanto, para finales de octubre de 1981, iniciando un debate reavivado por declaraciones inesperadas de funcionarios del PRI, del candidato a la presidencia por ese partido, siendo Miguel de la Madrid Hurtado, manifestó: "... es necesario hacer un replanteamiento de los medios de comunicación".

Carlos Salinas de Gortari, en ese entonces miembro del equipo del candidato a la presidencia, declaró un periódico que seguía en pie la decisión de legislar sobre el derecho a la información.

La cuarta etapa, en el proceso de evolución de este derecho, lo marca la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, que se constituyó a principios del año de 1995, cuyo objetivo era presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social.<sup>7</sup> Era la primera vez

---

<sup>6</sup>*Ibidem*, pág. 24.

<sup>7</sup>*Ibidem*, pág. 28.

que la propuesta no venía del Ejecutivo Federal, sino que provenía de otro poder, el poder Legislativo.

En este proceso, la Secretaría de Gobernación, convocó a Foros de Consulta Popular sobre Estado, Democracia y Medios de Comunicación para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Al finalizar estos Foros, se presentaron 621 ponencias conteniendo 2758 propuestas. Esta etapa se concluyó señalando la necesidad de actualizar y modernizar la legislación.

Vale la pena señalar que, durante todo el proceso de elaboración de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hubo diversas reacciones tanto de la sociedad civil como de las entidades federativas. Respecto de la primera, y en reacción a lo que se consideraba como un proyecto gubernamental limitado, se formó el "Grupo Oaxaca",<sup>8</sup> integrado por un conjunto de periodistas y académicos respaldados por varios importantes periódicos nacionales, que elaboró varias declaraciones y una iniciativa de ley en la materia. Al mismo tiempo, en varios estados de la república se elaboraron y presentaron ante los Congresos Estatales distintas iniciativas en materia de acceso a la información.<sup>9</sup> La importancia del "Grupo Oaxaca", fue la de haber sido una expresión social con capacidad de movilización de opinión pública. Este Grupo consiguió posicionar en la agenda pública, el tema del derecho a la información.

No obstante, lo anterior, no fue sino hasta el 30 de noviembre del 2001, cuando da inicio la quinta y la última etapa de este proceso evolutivo, cuando el

---

<sup>8</sup>El ahora conocido como Grupo Oaxaca, no surgió con ese nombre ni se construye en una organización formal. Se trata de un fenómeno inédito de movilización de opinión pública que tuvo su punto de inflexión con la realización del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Democracia" convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, La Asociación de Editores de los Estados, La Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo del 2001 en Oaxaca, Oaxaca.

<sup>9</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Comentario a la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Presentada por el Ejecutivo Federal del Congreso de la Unión. Revista Cuestiones Constitucionales, Número 7, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, julio-diciembre, México, 2002, pág. 264.

actual presidente Vicente Fox Quesada, a través de la Secretaría de Gobernación, entregó a la Cámara de Diputados la iniciativa de la LFTAIPG (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental),<sup>10</sup> con ello se activó el procedimiento legislativo para analizar este nuevo instrumento legal que constituiría un punto de cambio en la relación entre gobierno y gobernados. Así mismo marcaría el movimiento de la modificación del régimen jurídico de la información en México.<sup>11</sup> Es oportuno detenernos un momento y ver como fue que este proceso legislativo se llevó a cabo.

El 11 de julio del 2001, el Diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa, integrante del Partido de la Revolución Democrática, presentó una Iniciativa de "Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión". El iniciante señaló que la democracia debía incluir un sistema de rendición de cuentas a efecto de que la sociedad civil tuviera la posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno, a través del derecho a la información.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo Federal, presentó el 30 de noviembre de 2001, una iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. En sesión de la Cámara de Diputados celebrada el 4 de diciembre de 2001, la presidencia de la Cámara dictó el trámite: "Túrnese a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública". En esta iniciativa, y en la exposición de motivos, el Ejecutivo señala que ésta Ley era parte del proceso de Reforma del Estado, ya que tenía como objetivo la reforma de las instituciones públicas con la finalidad de continuar su democratización. Señala, así mismo, que la rendición de cuentas es en principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana. El Ejecutivo señala también que ésta ley será un mecanismo para combatir la corrupción. Sin embargo, en mi opinión, uno de los

<sup>10</sup>Iniciativa que se puede consultar en la siguiente página electrónica: [http://www.itg.org.mx/Lai\\_version\\_final.doc.mx](http://www.itg.org.mx/Lai_version_final.doc.mx)

<sup>11</sup>LÓPEZ AYLLÓN. *Comentario a la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Presentada por el Ejecutivo Federal del Congreso de la Unión. op. cit., pág. 261.*

puntos a destacar de esta iniciativa de ley es el reconocimiento por parte del Ejecutivo de que la falta, hasta ese momento, de una legislación en la materia era la falta de precisión sobre el derecho a la información y la libertad de expresión. El Ejecutivo apuntó que esa iniciativa de ley sólo se regulaba una vertiente del derecho a la información, la que corresponde al acceso a la información del Estado.<sup>12</sup> Por tal motivo, y amén de las consideraciones que en el desarrollo de este trabajo se hagan, puedo decir que la regulación que se hizo en materia de información, se quedó totalmente inconclusa y, si bien es cierto, es un gran paso para el desarrollo de la transparencia y del desarrollo mismo de la libertad de información, pero también es cierto, que no es suficiente y se tendrá que trabajar más, a fin de regular todos y cada uno de los aspectos que integran el derecho a la información.

A su vez, el 6 de diciembre de 2001, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Trabajo, un miembro de Convergencia por la Democracia, presentaron una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

En virtud de que las tres iniciativas señaladas con anterioridad, abarcaban el tema del acceso a la información pública, los iniciantes determinaron acumular los proyectos a efecto de emitir un solo dictamen. Por tal motivo, se creó un Grupo de Trabajo en materia de Transparencia Gubernamental, el cual llevó a término un texto que incorporó las convergencias de las tres iniciativas presentadas e identificó las diferencias entre los proyectos que no pudieron resolverse en una discusión técnica, y que hoy es lo que conocemos como la nueva LFTAIPG.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Diario de Debates, de fecha 4 de diciembre de 2001, que puede ser consultado en la siguiente página electrónica: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

<sup>13</sup>Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que puede ser consultado en la siguiente página electrónica: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

Sería en el próximo sexenio 2006-2012, cuando se logre la esperada reglamentación del artículo 6º Constitucional. Sería con la publicación de una modificación de LFTAIPG, como se daría por terminada esta lucha por una "regulación" al derecho a la información.

## 1.2 La Constitución de Cádiz de 1812.

A pesar de existir un panorama internacional que como se ve, ha contemplado los derechos de libertad de expresión y posteriormente derecho a la información, en nuestro país tales antecedentes no fueron suficientes para que fueran aceptados tales derechos, pues como se verá en la Constitución de Cádiz que fuera expedida por las Cortes en España el 19 de Marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año y que fuera suspendida por el Virrey Francisco Javier Venegas y restablecida por el Virrey Calleja, hasta el 4 de mayo de 1814; a pesar de contar con 53 delegados que pugnaron por que los derechos fundamentales españoles y criollos se respetaran promoviendo la abolición de la esclavitud y la libertad de imprenta,<sup>14</sup> no fue fructuosa, pues de los debates se desprende que durante los mismos destinados a aprobar el artículo relativo a la libertad de imprenta, el liberal español Don Agustín Argüelles, calificó a ésta como uno de los derechos más sagrados del hombre y del ciudadano, a la vez condenó el atraso y la ignorancia en que el despotismo tenía sumidos a los pueblos del imperio; mientras que quienes estaban en contra argumentaban que la libre expresión del pensamiento era contraria a la religión católica, que debía considerarse ocasionada por la desobediencia a las leyes y a la desunión de las familias.<sup>15</sup>

El artículo decía lo siguiente:

<sup>14</sup>BERRUEZA, Ma. Teresa. *La Participación Americana en las Cortes de Cádiz*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, pag. 313.

<sup>15</sup>*México a Través de los Siglos*. Tomo III, Editorial Cumbre, México, 1980, pág. 346.

***“Todos los españoles tienen la libertad de escribir y de publicar sus ideas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación bajo las restricciones que establecen las leyes”.***

Esta Constitución estaba compuesta por 35 capítulos distribuidos en 7 títulos, señalando en su artículo 371 lo siguiente:

***“Todos los españoles tienen la libertad de escribir y de publicar sus ideas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación bajo las restricciones que establezcan las leyes”.***

Además conforme al artículo 131, Fracción XXIV, las Cortes toman facultad para poder proteger a la libertad de imprenta, estableciendo así un freno contra posibles abusos de autoridad.

### **1.3 La Constitución de Apatzingan de 1814.**

Asimismo al expedirse la Constitución de Apatzingan de 22 de octubre como antecedente directo y básico a los “Sentimientos de la Nación”, que expusiera el generalísimo José María Morelos y Pavón, en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo; se alude la libertad que ocupa este estudio<sup>16</sup>, diciendo el artículo 40 lo siguiente:

***“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”.***

---

<sup>16</sup>DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La libertad de Expresar Ideas en México. Editorial Duero, México, D.F., febrero de 1995, pág. 25.

Por lo que se ve la intromisión que en la libertad humana tiene la religión, al prohibirse la externación del pensamiento de los ciudadanos cuando se ataque al dogma. Las otras limitantes a este derecho, que en esta Constitución se reservó para su ejercicio a quienes tuviesen la calidad de ciudadanos, están contempladas en nuestra Carta Magna vigente y una de ellas (la no turbación de la tranquilidad pública con la manifestación de las ideas), deriva directamente del pensamiento francés inscrito en la “Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano”.

El Constituyente de Chilpancingo o Apatzingan, en ambas poblaciones actuó este Congreso, tubo injerencia del trabajo emanado de las Cortes de Cádiz, ya que la Ley Suprema de 1814 en su artículo 119, sostuvo que era atribución exclusiva del Supremo Congreso “Proteger la libertad política de la imprenta”.<sup>17</sup>

#### 1.4 La Constitución Federal de 1824.

En esta Constitución como sabemos nos encontramos ante una situación en el País de transición, pues dados los antecedentes del caso, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que habían presentado don Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crecencio Rejón Vélez, Gómez Farias y García Godoy, entre otros, fue aprobada el 31 de enero de 1824, misma que en su contenido protegió la libre emisión del pensamiento, siendo a través de la imprenta, que era considerada como uno de los derechos del hombre y del ciudadano, señalando en el artículo 31 de dicha acta lo siguiente:

***“Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y sus responsabilidades de las leyes”.***

---

<sup>17</sup>*ibidem*, pág. 26.

Ya para el 31 de octubre del mismo año dicha acta había sido aprobada y publicada por el ejecutivo con el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; y era ahora donde en su artículo 50 fracción III, otorgaba facultades al congreso para arreglar y proteger la libertad política de imprenta de modo que jamás pudiera suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorio de la federación.

Además del artículo 161 obligaba a los Estados a proteger sus habitantes en el uso de la libertad que tenían de escribir, imprimir y publicar sus ideas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.<sup>18</sup>

### 1.5 La Constitución Centralista de 1836.

Durante los debates previos a la promulgación de la Constitución de 1836, el diputado Parres presentó una iniciativa de ley relativa a la libertad de prensa, cuyo primer artículo decía:

***“Todo habitante tiene derecho de imprimir y publicar sus pensamientos sin necesidad de previa censura, pero ha de escribir precisamente en la imprenta misma, y en conocimiento del impresor firmara lo que escriba publicando la firma”.***

No obstante lo anterior, la primera ley Constitucional en su artículo segundo, fracción VI, señaló como uno de los derechos de los mexicanos lo siguiente:

***“Podemos imprimir y circular sin necesidad de previa censura de sus ideas políticas, pero que por los abusos de este derecho se castigará a***

<sup>18</sup>Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. Ediciones de la Cámara de Diputados, México 1960, pág. 814.

***cualquiera que sea el culpable de ellos, y así en estos como en todos los demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes, pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia”.***

En esta Constitución nos encontramos ante una libertad de expresión e imprenta sumamente reprimidos, dado el carácter centralista del documento en marcha; además los intereses políticos eran precisamente el de controlar al pueblo mexicano.

#### **1.6 La Constitución Federal de 1857.**

De conformidad con el plan de Ayutla la convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Juan Álvarez el 16 de Octubre de 1854 y modificada posteriormente por Conmonfort para el 17 de Febrero de 1856. El 5 de Febrero fue jurada la Constitución con el nombre de Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

Las ideas relativas a las libertades de expresión y de imprenta comenzaron a debatirse el 25 de julio de 1856, con base en los artículos 13 y 14 del Proyecto de Constitución. Sobre la libertad de opinión el apartado 13 decía:

***“La manifestación de las ideas no podrá ser objeto de ninguna inquisición judicial ó administrativo, sino en el caso de ataque a los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público”.***<sup>19</sup>

A esta propuesta de artículo hicieron otras propuestas los constituyentes como Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez entre otros, pero la propuesta inicial al hablar de

<sup>19</sup>ZARCO, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*. Colegio de México, México 1957, pág. 296.

los derechos de terceros se trataba de intereses legales, es decir de los intereses que en lo jurídico estaban garantizados por la ley.

Ese mismo día continuó la discusión del artículo 14, relativo a la libertad de imprenta que era el siguiente:

***“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores; ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley designando la pena bajo la dirección del Tribunal de Justicia de la jurisdicción respectiva”.***

Para su aprobación, el artículo fue dividido en tres partes las cuales decían:

**PRIMERA:** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Aprobada con 90 votos a favor y 2 en contra.

**SEGUNDA:** Ninguna ley ni autoridad puede establecer previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Aprobada con 60 votos a favor y 33 en contra.

**TERCERA:** Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho. Aprobada con 88 votos a favor y 3 en contra”.

Una vez discutido dicho artículo por los CC. Ignacio Ramírez, Villalobos, Francisco Zarco y Julio Romero, concluyó el debate en dejar el artículo como originalmente se había propuesto su redacción.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>Diario de los Debates del Congreso Constituyente. op., cit., pág. 820.

## **CAPÍTULO II.**

### **“ANÁLISIS DEL CONTEXTO JURÍDICO SOBRE LA CREACIÓN Y REFORMAS EN EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO”**

#### **2.1 El Constituyente de 1917 y su posición frente al Derecho a la Información.**

Al triunfar el Plan de Guadalupe expedido por Venustiano Carranza, publica dos decretos con el primero convoca a un Congreso Constituyente, que se reuniría para reformar la Constitución de 1857, con el segundo establecía la celebración de elecciones de diputados para el 22 de octubre de 1916, como sabemos el Congreso estaba constituido por representantes del ejército del gobierno constitucionalista en sus distintas tendencias, la mayoría de ellos eran hombres que habían marchado atravesando la República y habían combatido en batallas.

El 27 de noviembre de 1916, se celebró en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente y aunque su propósito era reformar la constitución del 57, en realidad se dice que se dictó una nueva constitución en la cual los derechos del hombre se convirtieron en garantías individuales.

El 12 de diciembre de 1916 se propuso al congreso el artículo sexto relativo a la libertad de expresión, tomado casi literalmente de la Constitución de 1857 y presentado por Carranza en su proyecto que a la letra decía:

***“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”.***

El cual tres días después, siendo las cinco y media de la tarde, el secretario anunció que se pondría a votación el dictamen del artículo seis, y ninguno de los

diputados quiso tomar la palabra. Entonces el diputado Félix F. Palavicini (Director del Universal), propuso que en virtud de que el artículo no había sido objetado se le diera lectura al ocho y se votaran juntos. Y con respecto al séptimo el proyecto de constitución expresada lo siguiente:

**“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral, y a la paz pública. Los delitos que se comentan por medio de la imprenta serán juzgados por los Tribunales competentes de la Federación o por los Estados, los del Distrito Federal y territorios conforme a su legislación penal, pero en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como objeto del delito”.**

Fue tal la magnitud del artículo, en relación a la libertad de imprenta que se necesitaron dos días para su discusión y aprobación, el día 20 de diciembre de 1916, con una asistencia de 131 diputados y la tarde del jueves 21 de diciembre con 151 diputados presentes.

Durante los debates el diputado Rafael Martínez manifestó en apoyo a la reglamentación de la libertad de imprenta que el periodista hasta ese día no había tenido garantías, no había existido para la justicia.<sup>21</sup>

Sin embargo, el centro de la discusión fue si debía o no conocer un jurado especial los delitos relativos a éste artículo de la Constitución, y Rafael Martínez dijo:

“Por qué razón un delito que se comete por medio de la imprenta va a tener otros privilegios, que cuando se cometa por algún otro medio. Por qué razón vamos a establecer fueros para la prensa”

---

<sup>21</sup> *idem.*

Heriberto Jara se pronunció a favor de los jurados populares y propuso que no se permitiese el secuestro de la imprenta como cuerpo del delito, no que se procediese contra los empleados cajeros, linotipistas o papeleros.

“El jurado es al parecer lo más adecuado para conocer de los delitos de imprenta, como partidario de que haya Tribunales especiales como por ejemplo, para conocer de los asuntos del trabajo, es por eso que no encuentro extraño y muy conveniente que el jurado popular sea conocedor de los delitos de prensa.”<sup>22</sup>

En seguida, Francisco Mújica, aseguró que: “los delitos de imprenta no son enteramente iguales a los delitos del orden común, que el periodista al trastornar la paz pública, atacar la vida privada o la moral, no está en las mismas condiciones que el que mata o rapta, por que cuando el periodista infringe la moral, ataca la vida privada de algún ciudadano que esta en el gobierno, el periodista no comete un delito simple y sencillamente contra el individuo, sino contra la sociedad y por eso el tribunal más adecuado para la prensa es el jurado popular”.<sup>23</sup>

Sin embargo se consideró por los demás diputados que un jurado popular sería incapaz de hacer justicia.

Al terminar la sesión el artículo se dividió en dos partes, siendo votada la primera por unanimidad de 160 votos y que es la parte que actualmente contiene nuestra constitución, siendo desechada la propuesta del jurado popular con 101 votos en contra.

Tal y como se puede apreciar de los debates discurridos, en ningún momento se dio discusión al artículo sexto constitucional, y fue solo una trascripción de la

---

<sup>22</sup>*ibidem*, pág. 835.

<sup>23</sup>*ibidem*, pág. 848.

Constitución del 57, mas no así para el artículo 7, que hablaba sobre la libertad de imprenta el cual fue discutido y aprobado. Quedando como actualmente existe en su primer párrafo.

## 2.2 La reforma al artículo 6º Constitucional de 1977.

El derecho a la información, propiamente dicho, es relativamente nuevo en el sistema jurídico mexicano. Por tal motivo, no existe en sentido estricto y en forma explícita el concepto de derecho a la información en nuestra historia constitucional y legal, sino que los derechos fundamentales que recogen esta libertad, han sido genéricamente encuadrados dentro del término de libertad de prensa y libertad de expresión.<sup>24</sup>

Sin embargo, este hecho no significa que este derecho –a la información- no tenga una protección en nuestro sistema jurídico, lo que sucede es que su fuente jurídica dimana implícitamente de la Constitución Política y expresamente de los tratados internacionales firmados por el país.<sup>25</sup>

Por otra parte, hay que considerar, en el estudio de esta libertad, el artículo 8º Constitucional que regula el derecho de petición. Es decir, este derecho, no solo se limita a pedir razones o informes sobre ciertos actos o situaciones, sino que puede tener como contenido pedir información en general a la autoridad, lo que sería coincidente con una de las facetas del ejercicio del derecho a la información.

<sup>24</sup>Si bien, no es el propósito de este trabajo el estudio detallado de cada una de estas libertades, se señala un breve antecedente de la libertad de expresión, por ser esta de trascendencia, por lo que toca al desarrollo y evolución del derecho a la información: El primer antecedente de la libertad de expresión en México, se retoma al artículo 40 del Decreto Constitucional para la libertad de la Americana Mexicana, sancionando en Apatzingan, el 22 de Octubre de 1814. Los debates más serios sobre la regulación constitucional de la libertad de expresión, tuvieron lugar durante el Congreso Constituyente de 1856-1857. Finalmente el Congreso Constituyente de 1917 fue recogido íntegramente el texto de la Constitución de 1857, salvo lo relativo a la reforma publicada en el diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 concerniente al derecho a la información.

<sup>25</sup>VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, pág. 37.

La normatividad de las libertades de expresión y del derecho a la información, cuentan en México con el respaldo del marco internacional establecido por la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por lo que toda referencia que se desarrolle en relación con este derecho, deberá contemplar lo que ya es norma mexicana, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>26</sup> De tal suerte, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>27</sup> emitida en 1948, el cual sería el primer instrumento internacional en el que se reconozca la libertad de información como derecho; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>28</sup> de 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos<sup>29</sup> de 1969, aprobada por el Senado en 1980, y publicada en 1981, constituyen antecedentes inmediatos del derecho a la información y parte sustantiva del ordenamiento jurídico federal.

El derecho a la información, como ya lo decía, es un derecho reciente,<sup>30</sup> cuyo nacimiento puede marcarse, entre otros, con la encíclica de Juan XXIII: *Pacem in Terris* la cual señala categóricamente: "Todo hombre tiene derecho a una información objetiva".<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Artículo 133 Constitucional: "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".

<sup>27</sup> En su artículo 19 señala: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, el de difundirlas, son limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

<sup>28</sup> El artículo 19.2 establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho 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 a su elección".

<sup>29</sup> En su artículo 13.1 establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho 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 a su elección".

<sup>30</sup> Existe discrepancia en la doctrina sobre el nacimiento del derecho a la información, ya que hay autores que consideran como nacimiento de este derecho al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948.

<sup>31</sup> DORANTES, G. L. *Prensa y Derecho a la Información*. UNAM, México, 1980, pág. 212.

La encíclica de Juan XXIII abre el camino al Concilio Ecuménico Vaticano II. En este concilio es en el que en forma tajante se habla del derecho a la Información.

El decreto sobre los medios de comunicación social el Concilio, se refiere directamente al Derecho Subjetivo a la Información, aprovechando para sintetizar todas las anteriores y universales experiencias legislativas de muchos países y concretando sus propios criterios en materia de libertades y derechos fundamentales.<sup>32</sup>

El decreto habla del derecho a la información, como indispensable para que el hombre pueda desarrollarse dentro de la compleja sociedad moderna. Al respecto señala: "Existe, pues, en el seno de la sociedad humana el derecho a la información sobre aquellas cosas que convienen a los hombres, según las circunstancias de cada cual, tanto particularmente como constituido en sociedad (Punto 5º del Decreto Vaticano). Señala además, que "el recto uso de este derecho exige que la información sea siempre objetivamente verdadera y, salvada la justicia y la caridad, integra: en cuanto al modo, ha de ser, además, honesta y conveniente; es decir, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad, tanto en la obtención de la noticia como en su divulgación...". (1 Cor. VIII, I-Punto 5º del decreto).

Por otra parte, como antecedente que dio origen al derecho a la información en nuestro país, es necesario recordar el contexto en el que se insertó este derecho en nuestra Constitución Política. Es decir, la adición al artículo 6º Constitucional en el año de 1977, del derecho a la información. Este nace en virtud de un paquete de modificaciones constitucionales, en las cuales se introduce a nuestro texto constitucional, con la llamada "Reforma Política", la cual, a grandes rasgos, tiende a resolver la manera de establecer la representación proporcional, para asegurar a las

---

<sup>32</sup>*idem.*

minorías votantes su presencia y acción política; el reconocimiento a plenitud del interés público de los partidos políticos, etcétera.<sup>33</sup>

El artículo 6º Constitucional, permaneció por sesenta años inmutable en su redacción, pero como sabemos el entorno social y político son los factores que marcan las pautas a seguir para las modificaciones, adiciones o supresiones de contenido en los mismos. Y hablando de medios de comunicación nos encontramos en esos 60 años con una gama de mecanismos que permitieron la libertad de expresión (información) en forma gigantesca, surgió como avance científico la televisión, el radio, tele y mecanismos que aplicados a las imprentas permitían una mayor rapidez en los trabajos efectuados, además también se tienen ya en mano las primeras computadoras en México y que también formaron parte de la evolución en los medios de comunicación.

Y es así como con el plan básico de desarrollo del sexenio 1976-1982 nos encontramos por primera vez y en forma expresa con el concepto "derecho a la información", como el derecho que los hombres tienen como receptores de la información; el ejecutivo en ese entonces, lo era José López Portillo.

En abril de 1977, el gobierno convocó a una consulta pública sobre reforma política con relación al derecho a la información, y de tales audiencias resultó la reforma al artículo 6º de la constitución, quedando su redacción como actualmente la conocemos.

Hay estudiosos que consideraban éste derecho a la información como una garantía explícita, que está implícita en todo sistema democrático, "puesto que el voto de los ciudadanos tiene derecho a ser un voto informado y no un voto a ciegas.

---

<sup>33</sup>CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, 11ª Edición, México, 2000, pág. 143.

Y habiendo derecho a la información, es de verse que en los tiempos actuales las radiodifusoras y estaciones de televisión son uno de los medios más poderosos de expresar ideas y de transmitir información, por lo que también es manifiesto que las autoridades no pueden limitar el uso de los canales o frecuencias disponibles”.<sup>34</sup>

Dicha postura forma parte de jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, postura que desde ese punto de vista también resulta coherente y aplicada; ya que el derecho a la información está en todos los ámbitos del ser humano.

### 2.2.1 Conflicto por la reforma al artículo 6º Constitucional.

Parecía lógico que para hacer efectivo el derecho a la información, sería necesaria una reglamentación que seguramente traería modificaciones a la estructura de la comunicación.

Esto afectó intereses políticos y económicos muy importantes, además, existía una gran confusión en cuanto a los posibles alcances de una reglamentación. Esta confusión favoreció de sobremanera los intereses que pretendían mantener el mismo estado de cosas. El gobierno hacía esfuerzos para legitimar y explicar su proyecto.

En octubre de 1978, el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, expresó a los miembros de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión algunas nociones sobre el contenido de esa ley. Anunció que se trataba de una ley marco, que no sustituiría sino complementaría las que sobre la materia estaban en vigor. Reiteró que el de la información era un derecho social; determinó,

<sup>34</sup>Jurisprudencia: RADIO Y TELEVISIÓN, OTORGAMIENTO DE CONCESIONES. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión 65478. Amin Simán Habb. 13 de diciembre de 1978. Mayoría de votos: Ponente: Séptima Época. Tomo 109-114 Sexta Parta. Página 120. Semanario Judicial de la Federación.

asimismo, que los sujetos del derecho son los individuos, que los deberes corren a cargo de quienes poseen y operan medios de comunicación social. Adelantó que diversas clases de información recibirán tratamientos distintos.

Obviamente, estos razonamientos provocaron una fuerte reacción de agresión por parte de los medios de información para que no se reglamentara dicho artículo y continuara siendo letra muerta.

Entre enero y diciembre de 1979, se publicaron en la prensa varios artículos que trataron el problema de la reglamentación; quienes consideraban negativo reglamentar la información y quienes pensaban que ello era indispensable.<sup>35</sup>

La mayoría de medios informativos, primordialmente Televisa, estuvo en contra de la reglamentación del artículo 6º Constitucional.

Los ataques al proyecto, sin ningún argumento real, se sucedieron en diversos periódicos.

A principios de febrero de 1982, se produjo un cambio inesperado, se colocó frente a Francisco Galindo Ochoa en la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia, que por sus tendencias conservadoras hizo explícitas, desde el principio, la decisión presidencial de dejar las cosas como estaban. Se mandaron a retirar de la circulación las publicaciones anteriores hechas a favor a la reglamentación del derecho a la información.

Igualmente sucedieron una serie de hechos que hicieron que el rumbo de los acontecimientos en materia de información negaran en la realidad todo lo que hubiera significado una adecuada reglamentación del derecho a la información.

---

<sup>35</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *El Derecho a la Información. op., cit.*. pág. 83.

Primeramente, existió la injusta negativa de la Secretaría de Comunicaciones de conceder permiso a la Universidad Autónoma de Guerrero, para utilizar una frecuencia de radiodifusión, basada en el argumento de que existía una saturación en la zona, cuando en la realidad sólo existía una radiodifusora de carácter comercial. La respuesta anterior deja a la Universidad en estado de indefensión por lo que en la vía de los hechos lanza al aire "Radio Universidad del Pueblo", pero ésta es interferida, dañada su antena de transmisión y parte de su personal secuestrado y torturado.<sup>36</sup>

Hechos similares todavía ocurrían hace 8 años, en las Universidades de Puebla y Sinaloa.

El conflicto se debía, a que no existían y actualmente no existen criterios definidos para conceder permisos o concesiones en materia de radio o televisión. Lo que se atiende es a cuestiones técnicas dejando al arbitrio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinar si se dan o no, lo que es insostenible como lo han demostrado los Tribunales Federales.

En segundo término, el gobierno decidió retirar su publicidad a las revistas Proceso y Crítica Política, así como retirar del aire el programa de radio "Opinión Pública", aprovechando un argumento sindical.

El tercer conflicto fue que el 22 de julio de 1982, se dio a conocer que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la empresa Televisa construirían 71 estaciones terrenas para la conducción de señales satélite. El convenio estipuló la entrega de las estaciones a la Secretaría bajo la condición de que el contenido de las emisiones fuera asunto de la empresa.

---

<sup>36</sup>*idem.*

Posteriormente, en 1985 se firmó un acuerdo entre el gobierno y Emilio Azcárraga para solicitar a Estados Unidos la fabricación y lanzamiento de un satélite mexicano. Aunque el gobierno federal sería el único propietario del satélite, Televisa sería quien diera el apoyo financiero al programa, con las conscientes implicaciones de la dependencia social con dicha empresa.

Miguel de la Madrid, ya en su cargo como presidente, en su Plan Básico de Gobierno, hace sólo referencia genérica al derecho a la información.

Entre diciembre de 1982 y marzo de 1983, hubo un endurecimiento del gobierno hacia el problema de las radiodifusoras universitarias y "Radio Ayuntamiento de Juchitan", que a la fecha continúan sin resolverse del todo.

Por otro lado, hubo aparente indiferencia ante las acciones de Televisa que puso en operación un canal cultural y celebró un controvertido convenio de cooperación con la UNAM.<sup>37</sup>

El 25 de marzo de 1983, aparecen en el Diario Oficial los decretos que crean los institutos de la Radio, el Cine y la Televisión.

Juristas de gran prestigio se opusieron a la reglamentación del artículo 6º Constitucional, por el temor a caer en un régimen dictatorial. Ignacio Burgoa aseguró que reglamentar el derecho a la información significaría violar la constitución, que en sus artículos 6º y 7º consagraba las garantías de la libre expresión de las ideas; y que sería un retroceso en México reglamentar la imprenta, ya que las dictaduras comienzan siempre por reglamentar esa libertad.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> *idem.*

<sup>38</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Se Violaría la Carta Magna con el Derecho a la Información*. Editorial Porrúa, Diario de México, México, 7 de septiembre de 1979, Sección A, pág. 10.

Sin embargo, Burgoa, el 29 de agosto de 1983, promovió un amparo indirecto en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por haberle negado información relativa a la Deuda Pública, fundando su amparo básicamente en el artículo 6º Constitucional y argumentando que debía informársele claramente de las cuentas generadas por la deuda pública en virtud de ser sujeto del derecho constitucional, pero, se le negó el amparo por parte del juez de distrito, argumentando que carecía de interés jurídico en el acto reclamado, y que sus argumentaciones no eran suficientes para poder ser sujeto del derecho.<sup>39</sup>

Siendo notorio que la falta de una reglamentación en la que se fijaran los parámetros e instituciones que debieran hacer presente el artículo 6º Constitucional, era necesario.

En el año de 1987, por lo que respecta a la academia, se llevó a cabo el Seminario de Derecho a la Información, organizado por la Escuela Libre de Derecho y la Universidad Panamericana, en donde se presentaron interesantes ponencias y sobre todo, un nuevo llamado de atención a la sociedad sobre la importancia del tema, sin embargo, no tuvo eco fuera del sector académico y no trascendió a niveles legislativos y judiciales.<sup>40</sup>

En la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002, se aprueba por unanimidad el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicho proyecto fue turnado a la Cámara de Senadores. Sin embargo, no corrió la misma suerte de ser aprobado por unanimidad que en la Cámara de Diputados, ya que el Senador Natividad González Paras, propuso adiciones al proyecto de la Ley entre las que se incluían establecer más allá de nociones generales en cuanto a la reglamentación del acceso a la

<sup>39</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *La Deuda Pública Externa, el Derecho a la Información y la Suprema Corte*. Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 91.

<sup>40</sup>DAVALOS HENRÍQUEZ, Héctor. *op. cit.*, pag. 81.

información de Poder Judicial y del Poder Legislativo. Asimismo, plantea reformas en lo referente a los casos en los que se considerará que la información contiene un carácter de reserva.

Sin embargo, hubo un conflicto, ya que dichas propuestas de reforma al Dictamen no prosperaron debido que las mismas retrasarían la sanción del Ejecutivo Federal.<sup>41</sup> Sustenta lo anterior, la intervención del C. Senador Javier Corral Jurado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el cual de manera expresa menciona:

***“Porque la modificación de la minuta nos llevaría a devolver a la Cámara de Diputados el dictamen y entonces hoy ya no hay posibilidades materiales, técnicamente hablando, de que la Colegisladora apruebe lo que nosotros le enviemos corregido”.***

Lo anterior, resulta lamentable, ya que una vez más refleja una situación de aprobación de legislación a la deriva.<sup>42</sup>

El 10 de junio del presente año, en conferencia de prensa en la residencia oficial de los Pinos, se llevó a cabo la ceremonia de Firma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, para cumplimentar con lo establecido por el inciso a) del artículo 72 Constitucional. Por lo anterior, el 11 de junio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

---

<sup>41</sup>Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cual menciona en su inciso e) que en caso de que un proyecto de ley fuese desechado, modificado o adicionado por la Cámara Revisora, en este caso, el Senado de la República, el proyecto debe regresar a la Cámara de Origen, con el fin de que ésta discuta, únicamente, sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones sin que pueda alterarse los artículos que anteriormente hubieren sido aprobados en el Dictamen. Dichas adiciones o reformas deberán de ser aprobadas por las dos terceras partes de los votos presentes de la Cámara de Origen para que el proyecto sea turnado al Ejecutivo.

<sup>42</sup>Cabe recordar que el Dictamen de Iniciativa de Ley fue aprobado el 30 de abril de 2002, último día del periodo ordinario de sesiones tal y como lo señala el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que, de no haber sido aprobado el Dictamen en esta fecha tal y como se presentó o de habersele realizado reformas al mismo y turnarse a la Cámara de Diputados para su estudio, hubiere sido necesaria la Convocatoria a un Periodo Extraordinario de Sesiones en cuya Agenda se incluyera la discusión y aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, conforme al artículo 67 Constitucional.

Gubernamental (LFTAIPG), la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación con ciertas modalidades y excepciones.

Como se ha podido apreciar, hay demasiados conflictos y debates públicos que se han llevado a cabo desde entonces, la situación sigue siendo la misma: el derecho a la información continúa siendo inadecuado, a pesar de ya existir la LFTAIPG, pues es inadecuada y solo fue para salir del paso. No es posible que México siga compitiendo en medio de la globalidad, cuando ni siquiera se tiene acceso a los archivos oficiales; es bochornoso que a treinta años de la matanza de Tlatelolco, un verdadero conflicto, estemos todavía sin conocimiento de lo que realmente pasó por la inexistencia de la legislación en la materia.<sup>43</sup>

## **2.2.2 Análisis de los proyectos del Congreso de la Unión en relación al Derecho a la Información.**

La LVI Legislatura, creó una Comisión Especial de Comunicación Social, que encontró continuidad en la actual legislatura, que se abocó a la elaboración de un proyecto de Ley Reglamentaria de los artículos 6º y 7º Constitucionales, que penetró de manera sensata y equilibrada en discusiones. Esta comisión, cuyas funciones, análogas a las existentes de derechos humanos, sería mas de índole moral que coercitiva. Integrada por representantes del Ejecutivo Federal, empresarios de los medios, trabajadores de los medios, académicos y miembros de organizaciones civiles. Pero tal propuesta fue opuesta a las consideraciones presidenciales, ya que fue el Presidente Zedillo quien el 6 de julio de 1996, sugirió que los medios deberían crear sus propios códigos de ética como complementarios de los derechos de los

---

<sup>43</sup> Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, H. Cámara de Diputados. La Reforma de Medios. Voces entorno a la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, México D. F., 1998, pág. 26.

informadores creándose una autorregulación, situación que impidió continuar con el proyecto de la Comisión.

La iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social -contra la cual se han dirigido los ataques de los comunicadores- fue presentada originalmente ante el pleno de la Cámara de Diputados el 22 de abril de 1997, por miembros de los grupos parlamentarios de PRD, PT Y PAN.

La reglamentación del derecho a recoger y difundir información no es nuevo ni en México, ni en otros países. En Alemania existen consejos locales de radiodifusión y televisión integrados por ciudadanos, representantes sociales, como son las iglesias, organismos cívicos y comunicadores para velar por los intereses de la colectividad. Colaboran en la formulación de las políticas de comunicación, difusión determinando no sólo cuáles son los temas de mayor interés, sino lo que es más importante ayudando a dirimir controversias en las que están de por medio los derechos al respeto a la vida privada de los individuos y su buen nombre frente a lo que el comunicador estima que es su obligación comunicar.<sup>44</sup>

Ahora bien, es importante mencionar que el desarrollo, detalle e implementación de la ley, la realiza el Ejecutivo en su ejercicio de su función administrativa para aplicar la misma. El acto reglamentario en acto intermedio necesario que en ocasiones le exige la naturaleza de la ley emanada del Congreso, para proveer de manera efectiva a la aplicación de la norma jurídica. Sin embargo, el reglamento aunque por su naturaleza jurídica se equipare a la ley, en el sentido de que crea situaciones jurídicas generales y abstractas, hay diferencias entre ambas: El reglamento no tiene el elemento de novedad, pues desarrolla una ley que establece una situación jurídica preexistente; el reglamento no crea un nuevo orden jurídico, simplemente desarrolla y detalla el ya preexistente, el ya emanado

---

<sup>44</sup>*ibidem*, pág. 41-42.

precisamente por el Congreso de la Unión; en ese sentido, la facultad reglamentaria del Ejecutivo no en sentido estricto una facultad legislativa, ya que tiene su límite en la ley sin que pueda contrariar su contenido.

Por lo tanto, es preciso mencionar que el proyecto de la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental que fue sometido al Congreso de la Unión fue una convergencia de principios a través de diversas posturas normativas. La que envió el Ejecutivo Federal, con muchos avances a la que presentó la Contraloría un año antes, la propuesta que presentó el diputado Miguel Barbosa del PRD y la propuesta que presentó el Grupo Oaxaca, firmada por diversos partidos políticos. Lo importante es que había principios de alta convergencia, lo cual no hizo tan complicado que en un proceso de análisis se pudiera juntar en un solo texto una propuesta de acceso a la información. Sin embargo, siempre hay diferencias y qué bueno que hay diferencias, si no, serían estados totalitarios que quieren imponer una sola ley, una sola ideología y una sola posición. Hubo diferencias que por fortuna fueron mínimas, pero sustantivas, para entender como se puede crear un diseño institucional, que no solamente sea eficiente, sino que tenga en la composición de un órgano de autoridad, encargado de administrar, resguardar, regular y garantizar los derechos de acceso a la información de la manera más objetiva, autónoma y profesional.

Las principales preocupaciones en ese sentido eran que no había posibilidades de implementar una reforma constitucional. Entonces se buscaron las alternativas dentro del marco legal en la intención de que coparticipara el Congreso a través del Senado, para que existiera un tipo de ratificación de facto en la integración de los comisionados, encargados de resguardar los principios de derecho a la información.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup>ESCOBEDO, Juan Francisco. *Comunicación y Transparencia de los Poderes del Estado*. Editorial Imagogenia, México, D. F., 2003, pág 106-107

### 2.3 Ley de Imprenta.

Venustiano Carranza dictó en 1917 una Ley de Imprenta, ley reglamentaria de los artículos 6º y 7º Constitucionales, a título de legislación provisional. Aunque dicha ley se sigue aplicando, ha sido considerada como preconstitucional, ya que entró en vigor el 15 de abril de 1917, o sea, antes de entrar en vigor la Constitución actual (1º de mayo de 1917).<sup>46</sup>

Sin embargo una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia confirma dicha ley diciendo: “La Ley de Imprenta, no puede estimarse como ley de carácter netamente preconstitucional, sino más bien, reglamentaria de los artículos 6º y 7º de la Constitución, puesto que ésta ya se había expedido cuando se promulgó la ley; y como no se ha derogado ni reformado dicha Ley de Imprenta, ni se ha expedido otra, es indudable que debe estimarse en todo su vigor”.<sup>47</sup>

La ley de imprenta es reglamentaria de ambos artículos constitucionales; por ello, se refiere no solamente a la publicación de escritos impresos, como parecería indicar su nombre, sino a todo tipo de publicación, de expresión.

El artículo 1º de la Ley, al aludir a los ataques a la vida privada, establece:

**“... 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 cualquiera otra manera que, expuesta o circulando en público o transmitida por correo, telégrafo, radiotelegrafía o por mensaje, o de cualquier otro modo, exponga a una persona al odio, desprecio o en sus intereses; ...”.**

Si se tiene en cuenta que las demás disposiciones de la Ley repiten o se remiten a la fracción transcrita, ésta es de una importancia capital. La prensa, como

<sup>46</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México. 1972, pág. 337.

<sup>47</sup>CASTAÑO, Apud. *Semanario Judicial Federal*, Tomo XXXIX. 25 de Octubre, 1933, pág. 142.

medio de información, es tan solo uno de los aspectos que regula dicho ordenamiento, ya que la indicación de los medios de expresión no es limitativa.

A partir de la disposición citada es posible hacer algunas observaciones: En primer lugar, la Ley de Imprenta es reglamentaria del artículo 6º Constitucional de una manera parcial. La disposición constitucional, como se ha visto, reduce la expresión a un contenido eidético, en tanto que la Ley de Imprenta se refiere a la manifestación de signos en general, no sólo a la manifestación de ideas. Una observación análoga puede hacerse en relación con el artículo 7º Constitucional. Si bien esta disposición no circunscribe la expresión a un contenido eidético, si la reduce a un solo medio, a la palabra escrita; la Ley de Imprenta no limita no medios de expresión ni a la publicación de escritos ni a ningún otro tipo de publicación, por lo cual es tan sólo parcialmente reglamentaria del artículo 7º Constitucional.

Ahora bien, si se analiza la fracción I del artículo 1º de la Ley de Imprenta a la luz del párrafo XIII del artículo 130 de la Constitución, encontraremos que aquella no sólo es reglamentaria de la libertad de expresión, sino que también lo es de la libertad de información. Dicho párrafo alude a toda publicación periódica sin reducirla a un determinado o determinados medios de difusión. Esto tiene un equivalente en la Ley de Imprenta, que no hace tampoco ninguna limitación respecto a dichos medios, de manera que el mencionado ordenamiento es aplicable a los medios característicos de información y, por lo tanto, reglamentario de la libertad de información.

Los doce primeros artículos de la Ley de Imprenta, constituyen una ampliación de las limitaciones establecidas en los artículos 6º y 7º Constitucionales. La verdad sólo es considerada como limitación cuando ataca la vida privada o al orden público. Es importante el artículo 9º de la Ley de Imprenta, que se refiere a la información prohibida o secreta en cuanto a ciertos procesos judiciales. y digo ciertos porque

algunos no tienen razón de ser en cuanto a sus resoluciones, tema que se verá más adelante, defensa nacional, etc. Los artículos 21 al 26 establecen los casos de responsabilidad de una publicación periódica a cargo del director, del gerente, del propietario o del emisor directo de un artículo. El artículo 27 reconoce el derecho de respuesta y de rectificación a favor de los particulares o autoridades como medio de reparación del daño causado por la prensa. Finalmente los artículos 30 al 35 se refieren a la responsabilidad penal por los delitos cometidos por medio de la prensa y, en general, por los medios señalados en la fracción I del artículo 1º de la misma Ley.

Esta Ley de Imprenta resulta ya muy anticuada, sobre todo si se considera la aparición y el desarrollo de la información moderna, ejemplo: INTERNET. Si es jurídicamente posible la aplicación de dicho ordenamiento a los nuevos medios de información, resulta sin embargo impropio, ya que los principios que rigen a la prensa, o más bien, a la prensa de los primeros años del siglo, no pueden ser los mismos para medios como la radio, la televisión, el cine de nuestros días o como ya se había mencionado, Internet.

#### **2.4 Ley Federal de Radio y Televisión.**

La Ley Vigente, publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1960, se refiere a todas las actividades relacionadas con la radiodifusión nacional.

En sus principios fundamentales, en su artículo 3º establece:

***“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”.***

La radiodifusión es una actividad muy compleja y de gran importancia social, lo que ha provocado que la casi totalidad de los regímenes jurídicos contemporáneos la consideren como una actividad de interés público y juzguen necesaria, en mayor o en menor grado, la intervención estatal.

El artículo 4º de la Ley Federal de Radio y Televisión establece:

***“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”.***

Tanto el artículo citado como otras disposiciones parecerían indicar que la radiodifusión es considerada por la Ley en cuestión como un servicio público.

El artículo 1º de la misma Ley establece:

***“Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible”.***

Así mismo, el artículo 2º establece:

***“El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas o imágenes, como vehículos de información y de expansión, solo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente Ley”.***

En realidad, la radiodifusión no puede ser entendida como un servicio público en nuestro derecho, a pesar de las disposiciones anteriores. Gabino Fraga, señala que la concesión es un acto administrativo que de ninguna manera es privativo del servicio público; también puede referirse a la explotación de bienes que pertenecen

al Estado y que no implica forzosamente un servicio público.<sup>48</sup> Teniendo en cuenta ésta diferencia, se puede decir que la naturaleza de la concesión a la que alude la Ley Federal de Radio y Televisión está fincada, no en un servicio público, sino en el medio, es decir, en el espacio territorial propiedad del Estado, a través del cual se van a propagar las ondas electromagnéticas.

Ahora bien, este ordenamiento nos interesa en la medida que regula, aunque de manera parcial, la libertad de información. Existen varias disposiciones que se refieren correctamente al papel informativo de la radiodifusión. El ya citado artículo 2º considera a la radio y a la televisión como: *"... canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expansión..."*.

En lo relativo a la programación, la Ley impone a las empresas difusoras la obligación de desempeñar la función informativa, por lo que el artículo 77 establece:

***"Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales o internacionales"***.

Pero la fórmula que consigna expresamente la libertad de información se encuentra en el artículo 58, el cual establece:

***"El derecho de información, de expresión y de recepción mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni de censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución de las leyes"***.

La redacción como se puede ver, es deficiente -derecho (subjeto) libre- es absurdo. Sin embargo no cabe duda que la disposición se refiere a la libertad de

---

<sup>48</sup>FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 16ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 259.

información, expresión y a un elemento indispensable, a la libertad de información, la libertad del público de ser receptor de mensajes informativos.

La última frase del citado artículo 58 establece que el derecho consignado se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes. En efecto, la Ley Federal de Radio y Televisión es reglamentaria del artículo 6º de nuestra Constitución al igual que otros ordenamientos reglamentarios de dicha disposición Constitucional, va más allá en relación con el contenido del mensaje, ya que no se limita a la expresión eidética. Pero la Ley también es reglamentaria en el párrafo XIII del artículo 130 Constitucional, según la interpretación que se ha hecho de esta disposición y que no tiene sentido repetir.

A través de todo el ordenamiento se encuentran consignadas una serie de limitaciones al ejercicio de la libertad de formación cuya constitucionalidad debe aclararse, ya que en ocasiones van más allá de las establecidas en la Constitución.

El artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión, asigna una función social a la radiodifusión y su formulación difícilmente puede ser entendida como una limitación concreta a la libertad de información, mismo que establece:

***“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...”***

***III. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.***

***V. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales”.***

Las fracciones I y II del artículo citado, señalan la limitación de carácter moral en función, sobre todo, de la familia y de los menores. La fracción III consigna una limitación de dudosa constitucionalidad. ¿Deben considerarse este tipo de disposiciones como principios teóricos ó como limitaciones específicas?, en éste último caso, serían inconstitucionales, ya que no están incluidas en el texto constitucional y su compatibilidad con la libertad de expresión y de información, ofrece serias dudas. Tales disposiciones abundan en la Ley, sobre todo en relación con la programación y la publicidad comercial. No obstante, no parece recomendable que las empresas difusoras decidan plenamente sobre el contenido de medios tan importantes como la radio y la televisión, cuya influencia en el destino de las sociedades contemporáneas es definitiva. En realidad, esto es tan sólo el reflejo de un problema de carácter social, de mayor complejidad, que se analizará posteriormente.

Existe en la Ley una disposición que apunta de manera específica a la información por medio de la radio, la cual es el artículo 78, el cual establece:

***“En las informaciones radiofónicas, deberán expresarse la fuente de la información y el nombre del locutor, y evitar causar alarma o pánico en el público”.***

Este artículo tiene por objeto determinar la responsabilidad por la transmisión de un mensaje informativo, por un lado, por el otro, prevenir consecuencias negativas por la mala utilización de un medio de difusión cuyo poder de sugestión puede alterar la vida cotidiana de una comunidad, como ha sucedido ya varias veces en nuestro siglo.

Son éstas, pues, las únicas disposiciones que se refieren expresamente a la información en la Ley Federal de Radio y Televisión. No obstante, es muy difícil hacer una clara delimitación de las diferentes funciones de un medio audiovisual

como la televisión, por ejemplo la Ley la Industria Cinematográfica, ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1949.

Como se puede denotar de la Ley Federal de Radio y Televisión, también ya es bastante antigua, por lo que es sumamente necesaria una reforma de la misma. Ya se han intentado realizar, de hecho el 18 de julio de 2003, salió publicado en el periódico *unomásuno* que ante la eminente necesidad de una reforma a dicha ley la diputada electa del PRI María Elena Orantes, tuvo listo un proyecto de iniciativa para modificar y adicionar la ley, para colocar en igualdad de condiciones frente al Estado a los medios de comunicación impresos. La diputada electa mencionó que: "desde su punto de vista todo medio de información es importante y no se requiere de un tiraje muy alto para que un medio impreso sea considerado de mayor calidad, puesto que el tiraje puede ser un factor importante para determinar la penetración hacia la opinión pública, pero algunos periódicos o revistas no tienen un gran tiraje, pero cuentan con una gran calidad profesional".<sup>49</sup>

Sin embargo, sólo quedó en un "proyecto", que hasta el momento no han reformado, por lo que urge una reforma, ya que traería muchos beneficios a los medios electrónicos.

## **2.5 Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión Relativo al Contenido de Emisores (RLFRT).**

Trece años después de haberse promulgado la Ley Federal de Radio y Televisión, se expidió el reglamento de la misma sobre el contenido de las emisiones en los medios de difusión concesionados por el Estado a los particulares.

---

<sup>49</sup>TESORO. María de la Luz. *unomásuno*. La Política, viernes 18 de julio de 2003, pág. 8.

Compuesto de 58 artículos, este reglamento considera grosso modo la necesidad de establecer las disposiciones reglamentarias que precisen las relaciones entre el Poder Público y los particulares, en este caso los concesionados, así como reglamentar las atribuciones dadas a la Dirección General de Información y Cinematografía, hoy Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) a través de la Secretaría de Gobernación. Ahora bien, los propósitos con los que este ordenamiento fue concebido son los mismos de la Ley que reglamenta, la función social, cultural y política; el bienestar general de la población, el cuidado y protección de los valores, la moral, la información veraz e imparcial, la contribución de las difusoras al desarrollo económico del país.

Sin embargo, la realidad social es otra, como los programas con doble sentido, así como el ocultamiento de información de trascendental importancia para la población, la transmisión de noticias con contenido “sensacionalista” —en aras de una “apertura informativa”— y también como de programas con poco o nulo contenido educativo y cultural. Banales todos, con la intención de *divertir a la población y hacerlas olvidar lo que pasa a su alrededor*, mas que educarlas o politizarlas.

La competencia en cuanto a Radio, Televisión y Cinematografía corresponde a la actual Dirección general de Radio, Televisión y Cinematografía, en el reglamento tal competencia corresponde a la Dirección General de Información (DGI) y a la Dirección General de Cinematografía (DGC). A la primera concierne, según este reglamento, encargarse de la difusión y la prioridad de los programas del Estado destinados a transmitirse en los tiempos reservados para tal efecto. Cabe señalar, que estos tiempos de transmisión tiene el objeto de promover tareas educativas, culturales y sociales, por lo que debería corresponder a la Secretaría de Educación Pública y no a la de Gobernación encargarse de estos tiempos del Estado, de cualquier modo, sigue siendo nulo puesto que esta prerrogativa no es utilizada en mejores formas. Esta dirección es también la encargada de conceder los permisos

para la transmisión directa de programas originados en el extranjero y los permisos para concursos.

Otro punto que considera el reglamento como facultad de esta dirección es el de evitar la multiplicidad de los servicios proporcionados por las difusoras, es decir, evitar que se transmitan programas con los mismos contenidos en todos sus sentidos, sin embargo, es común escuchar el mismo tipo de programación en las estaciones de radio de tal manera que la población queda obligada a recibir la misma "oferta cultural" en distintas estaciones, de diversas radiodifusoras o incluso pertenecientes a una misma radiodifusora. Similar situación se presentaba en los canales de televisión, por ejemplo Televisión Azteca en sus inicios, transmitía la misma programación en sus dos canales 7 y 13, así como con distintas televisoras ocasionalmente se puede ver la transmisión del mismo programa, en el mismo horario en la búsqueda del "rating". Y qué decir de los anuncios comerciales, transmitidos tanto en televisión y radio con "tonadas, eslóganes, sonidos e imágenes que guardan una enfermiza homogeneidad al tratar de alcanzar al auditorio".<sup>50</sup>

Lo que corresponde a la Dirección General de Cinematografía (DGC), tiene a su cargo verificar el contenido de las "películas cinematográficas, series filmadas, telenovelas y teleteatros grabados producidos en el país o en el extranjero y autorizarlas siempre que corresponda a los objetivos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica y del mismo reglamento. Asimismo le corresponde autorizar la importación de este mismo tipo de producciones, en este mismo sentido, autorizar la exportación de la producción nacional. No obstante, este podrá negarse a su transmisión en el extranjero cuando se considere como inconveniente por su tema y desarrollo. En este sentido, se genera una clara censura pues se ocasiona que el ojo crítico de un creador se vea impedido de plasmar la realidad social de este país, ya que afecta los intereses de

<sup>50</sup>CREMOUX, Raúl. *La Legislación Mexicana en Radio y Televisión*. UAM / Limes, México, 1982, pág. 102.

unos cuantos particulares, tal es el caso de la cinta "La Sombra del Caudillo (1960)", prohibida incluso la novela en México durante algún tiempo, la película definitivamente no fue transmitida sino hasta 1990. Misma situación corrió la cinta "Los Olvidados (1950)", cuya difusión en el exterior fue prohibida, debido a que *"no reflejaba la realidad social en México"*, como este ejemplo, también se tiene una lista de películas que aunque se permitió su transmisión en México, esta fue breve y sólo en ciertos lugares y sin mayor trascendencia como: "La Rebelión de los Colgados (1954)", "El Grito (1968)", "El Águila Descalza (1969)", "Ante el Cadáver de Un Líder (1973)", "Calzontzin Inspector (1973)", "Las Fuerzas Vivas (1975)", "México, México, Ra, Ra, Ra (1975)", "Cascabel (1976)", "Las Cenizas del Diputado (1976)", "Ora Sí Tenemos Que Ganar (1978)", entre otras tantas.

Cabe señalar, que a principios del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, la apertura hacia este tipo de crítica fue más directa con la exhibición de películas, tales como: "Rojo Amanecer (1989)",<sup>51</sup> "La Ley de Herodes (1999)", "Todo el Poder (1999)", "En el País de No Pasa Nada (2000)".

El Título Tercero del reglamento, se refiere a la programación, en cuanto a los treinta minutos diarios que deben ser transmitidos como tiempo del Estado, con programas de carácter educativo, cultural, social, político o deportivo y con la misma calidad con la que se transmite el resto de la programación. Sin embargo, ninguno de los programas que llegan a ser anunciados como tiempo del Estado, cubre tales cualidades.

Para los programas transmitidos directamente desde el extranjero se debe solicitar permiso ante la misma Dirección General de Información (DGI) con una

<sup>51</sup>*La película Rojo Amanecer, en particular no fue prohibida su exhibición, pero fue modificada en fuertes críticas al gobierno, no obstante, el objetivo principal iba más allá de la libertad de expresión; la transmisión de esta película se dio en el movimiento, mismo que en el interior de la UNAM los movimientos estudiantiles retomaban fuerza política a través de agrupaciones como el Consejo Estudiantil Universitario (CEU) que al igual que el Consejo Nacional de Huelga, 20 años atrás reunificaban al estudiantado por un fin común: la voz del universitario.*

anticipación de diez días hábiles antes del evento, salvo por la naturaleza del mismo no sea posible, para lo cual se deberán presentar los documentos que comprueben los derechos del programa para que el gobierno extranjero, organismo internacional o empresario otorgue el permiso. Mientras no sea aprobada la solicitud de transmisión, no podrá hacerse ningún tipo de publicidad del mismo. Así también, deberá demostrarse la necesidad de la prestación del servicio, el número de habitantes del lugar que conozcan el idioma en el que se hará la transmisión, características, duración y el personal nacional que participará en la emisión. Actualmente ya no importa si la gente sabe o no el idioma y si ésta transmisión es de importancia o no para la población.

En el caso de los concursos y sorteos se observarán básicamente las mismas reglas que a los programas extranjeros, a excepción de que estos se realizarán bajo la supervisión de persona autorizada por la dependencia, o sea, del llamado interventor de la Secretaría de Gobernación que dará fe de la legalidad de los concursos y su correcta celebración, cubriendo los requisitos establecidos para el efecto, destacan entre ellos, que los concursos no deberán ser lesivos a la dignidad personal, sin embargo, la realidad nos muestra lo contrario. Tanto en programas de televisión como de radio se dejan notar las ridiculizaciones por las que tienen que atravesar las personas para obtener premios sencillos mediante concursos que nada tienen que ver con la cultura y la educación de la población.

La autorización de transmisión de películas cinematográficas, series filmadas, telenovelas y teleteatros grabados, será conforme a tres tipos de clasificación, basados en su contenido y al público al que estén dirigidos, esto es, los programas aptos para toda la familia, los aptos para adolescentes y adultos y los aptos únicamente para adultos. El problema aquí, es que no se establecen los criterios bajo los cuales serán evaluados los programas, así un programa que algunos pudieran considerar con un alto contenido de expresiones o situaciones sexuales, para otros

no podría pasar más allá de ser un programa familiar. Un ejemplo de ello son las disputas entre el Sr. Serrano Limón, presidente de la Asociación Privada y las Televisoras, que a decir del presidente de dicha Asociación, consideraba como inductivas de la homosexualidad y la promiscuidad a programas como "Diseñador de Ambos Sexos" y "Las Nueve y Sereno".

Si bien es cierto que hasta hace un par de décadas este tipo de programas no podrían ser transmitidos en televisión por pensamientos oscurantistas como el de la mencionada persona, también lo es que la sociedad evoluciona día con día y que por lo mismo se ha vuelto más abierta, más aún tomando en cuenta que la homosexualidad no es una enfermedad –como lo considera el Sr. Serrano Limón- y que los valores y principios morales se adquieren en la familia y en base a lo que cada familia tiene por moral, mas no de lo que un programa puede aportar. Si por otro lado, uno atiende la calidad educativa o cultural con las que cada uno de estos programas pudieran contribuir a la población, se entenderá entonces que el primero de estos programas no aporta en lo absoluto nada; mientras que el segundo provee de una forma cómica, satírica y sarcástica, crítica política y educación sexual que bastante falta le hace a toda la población. En el último de los casos, existe la libre decisión de tomar la programación que se considere más pertinente, la capacidad del individuo para discernir entre lo que es bueno y malo para él y por ende en los programas que considera convenientes para ver o no. Finalmente, este título, al igual que los artículos 10 y 11 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, establece la más pura censura a los contenidos de la programación.

El Título Cuarto, establece la obligación de todo concesionario o permisionario de televisión a inscribirse en el Registro Público Cinematográfico de la DGI, proporcionando los documentos que lo acrediten como concesionarios o permisionarios de televisión. Por su parte, el título quinto trata de la propaganda comercial y el equilibrio con la programación, tanto para radio como para televisión.

Básicamente es lo mismo que establecen los artículos 67 y 68 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

En el Título Sexto, relativo al Consejo Nacional de Radio y Televisión, relacionado con el título quinto de la Ley Federal de Radio y Televisión, se lee que sus fines son sus atribuciones y para lograrlos, los concesionarios deberán analizarlos, es decir, este Consejo en franca duplicidad de funciones con las Direcciones Generales de Información y de Cinematografía y con la posteriormente creada RTC, es el supervisor de las actividades de los concesionarios. Aunado a ello, incentivará con premios lo que es la obligación según la Ley Federal de Radio y Televisión y el mismo reglamento de los concesionarios, se hará cargo, por último también, de los tiempos de transmisión del Estado.

Por último, las sanciones correrán a cargo de las Direcciones Generales de Información y Cinematografía por violaciones a lo dispuesto por la Ley de la materia y del Reglamento.

Por lo que, se denota una Ley y un Reglamento sumamente irregulares sobre la comercialización de los medios, la poca cultura y educación en la programación, la censura plena y los amplios vacíos y deficiencias de los textos. Se tendrá que revisar a conciencia y mejorar muchos de estos puntos, para una verdadera legislación en materia a los medios de comunicación, libertad de expresión y derecho a la información.

## **2.6 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

Varios hechos renovaron el debate:

-Primero, el 5 de marzo de 2001, se instala dentro de la Secretaría de Gobernación de la Mesa del Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos;

-Segundo, el 6 de marzo del mismo año se da la creación de un Consejo de Autorregulación por parte de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) teniendo como detonante la salida del aire de los programas denominados *talk shows*;

-Tercero, el 10 de octubre de 2001, el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, anuncia el inicio de la Consulta sobre la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual comprendió un foro virtual y cuatro foros regionales en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y la Ciudad de México;

-Cuarto, el 12 de octubre de 2001, varias instituciones académicas, organismos no gubernamentales y diversos periódicos presentaron ante la Cámara de Diputados una propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública;

-Finalmente, el 10 de junio de 2002, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, en su programa semanal de radio informó que se encontraba en proceso una nueva ley sobre derecho a la información.

Asimismo, se tiene que: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, retomó tres distintas iniciativas presentadas, una de ellas por el Ejecutivo Federal, otra por el Grupo Oaxaca y finalmente otras por el diputado Luis Miguel Barbosa integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución

El tercer principio está relacionado con la protección de los datos personales que queda establecido en los artículos 20 al 27<sup>56</sup> de la LFTAIPG. Esta cuestión es muy delicada en el tema de acceso a la información porque al abrir la gestión del Estado nunca se debe olvidar la protección de los datos de los ciudadanos.

El cuarto es sumamente importante también porque establece que se deberá favorecer el principio de publicidad de la información cuando se tenga que hacer alguna interpretación de la ley. Por lo anterior, cuando alguna autoridad tenga duda de sí debe o no entregar la información al particular que la solicite deberá acatar dicho principio, de esta forma se favorecerá la publicidad de la información.

El quinto principio se refiere a la entrega de la información, la cual no podrá condicionar a que se motive o justifique su uso, tampoco se requiere demostrar interés alguno (artículo 40 último párrafo).<sup>57</sup> Que no se tenga que demostrar un interés al solicitar la información, está íntimamente relacionado con el hecho de que el derecho a la información es un derecho fundamental consagrado en el artículo 6º Constitucional. Por lo tanto, no se requiere legitimidad alguna quien ejerce el derecho.

## 2 ÁMBITO Y ESTRUCTURA DE LA LEY

Antes de hablar de la peculiar estructura de la LFTAIPG, es importante señalar que la misma tiene un sentido amplio de aplicación que resulta novedoso en la experiencia internacional, ya que el mismo es muy extenso. Es decir, la LFTAIPG no solo se aplica el Poder Ejecutivo, como lo hacen la mayoría de las leyes de acceso en otros países, sino que abarca a los poderes legislativo y judicial, así como a los Órganos Constitucionalmente Autónomos como son el Banco de México, la

---

<sup>56</sup> *idem.*  
<sup>57</sup> *idem.*

Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de las otras universidades públicas autónomas, y por último los Tribunales Administrativos. Por otra parte, abarca también a entidades de interés público como son los partidos políticos o cualquier persona que reciba recursos públicos.

El ámbito de aplicación, como resulta obvio, influyó en el diseño y estructura de la LFTAIPG, porque había que encontrar la forma de abarcar con la misma a sujetos obligados con características sumamente diversas. Se intentó dar parámetros a los poderes legislativo y judicial así como a los Órganos Constitucionalmente Autónomos y detallar lo respectivo al Poder Ejecutivo, tanto en instituciones como en obligaciones y procedimientos.

De conformidad con lo ya señalado en el párrafo anterior, el título primero y el cuarto de la LFTAIPG contienen disposiciones que se aplican a todos los sujetos obligados. Por el contrario, el título segundo se refiere únicamente al Poder Ejecutivo en el que señalan cuáles serán las instituciones y procedimientos que se aplicarán en materia de acceso a la información. Por último, el título tercero se refiere a los otros sujetos obligados, ya mencionados con anterioridad, en donde para asegurar el acceso a su información se les marcó un mínimo con el que deberían de cumplir, pero al mismo tiempo se les dejó cierta libertad a los mismos para que aplicaran los principios de la LFTAIPG de una forma flexible y así se ajustaran a sus estructuras específicas.

### 3. INSTITUCIONES

La LFTAIPG establece tres instituciones diferentes para el Poder Ejecutivo, mismas que serán las responsables de dar trámite a las solicitudes de información

que ingresen los ciudadanos, así como toda la administración que de ellas deriven como por ejemplo la clasificación de la información entre otras.

Hablaré primero de la Unidad de Enlace ya que es la instancia que tiene el contacto con el ciudadano. Es ante ella que el ciudadano entrega su solicitud de acceso a la información y quien se entrega de darle trámite. El antecedente de las Unidades de Enlace se encontró en las legislaciones canadiense y americana en donde se les denominan "information officers".<sup>58</sup> Lo que se previó para el Poder Ejecutivo fue que las Unidades de Enlace fueran unidades administrativas ya existentes dentro de las estructuras de las distintas dependencias, para que no se incurriera en gasto adicional.

El artículo 28<sup>59</sup> de la LFTAIPG, establece las funciones de la Unidad de Enlace, entre las que podemos señalar el dar trámite a las solicitudes así como ayudar a los ciudadanos a elaborar dichas solicitudes y gestionar dentro de la propia dependencia los trámites necesarios para que la información sea entregada el solicitante.

La segunda institución que prevé la LFTAIPG, es el Comité de Información, según está establecido, todas las dependencias de la Administración Pública Federal deberán tener un Comité de Información, constituido por un cuerpo colegiado que se integrará por el Contralor Interno de cada dependencia, el titular de la Unidad de Enlace y un servidor público que será designado por el titular de la dependencia. El Comité de Información es el responsable, entre otras cosas, de negar las solicitudes de acceso de información, establecer si los documentos que se solicitaron son inexistentes y establecer los criterios para clasificar los documentos de la

---

<sup>58</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *La Creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*. En *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, editada por Concha Hugo A. López Ayllon Sergio y Tacher Epelstein Lucy, UNAM-IJ/USAID, México, 2004, pág. 30.

<sup>59</sup>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

dependencia. Esto último es sumamente importante porque es la base para determinar qué información podrá entregarse al ciudadano y cuál no, aclarando que debe existir una razón específica para aquella información que se niegue.<sup>60</sup> Por último, la tercera institución que se establece en la LFTAIPG, es la llamada instancia interna que en el caso del Poder Ejecutivo es el Instituto Federal de Acceso a la Información Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).<sup>61</sup> En éste apartado del capítulo hablaré del IFAI para posteriormente mencionar las instancias internas de los otros sujetos obligados.

El artículo 33 de la LFTAIPG, prevé la creación de un organismo especializado con autonomía de operación, presupuestal y de decisión que se encargará de administrar la ley. El IFAI es por lo tanto el órgano regulador en materia de acceso a la información en nuestro país para el Poder Ejecutivo. Es el encargado de resolver los problemas que surjan entre los ciudadanos y el gobierno federal en cuanto a acceso a la información. Funciona como un Tribunal Administrativo que cuenta con un procedimiento en forma de juicio. Por otra parte, es el encargado de supervisar que la ley se cumpla, y por último crear una cultura de información entre los ciudadanos y por supuesto entre los servidores públicos. Es quizás ésta última la que representa el mayor reto para el Instituto ya que nuestra sociedad no está acostumbrada a pedir información del gobierno y los servidores públicos generalmente se rehúsan a entregarla ya que a lo largo de los años se acostumbraron a mantener la información dentro de las dependencias y en ocasiones sienten que entregar información a la ciudadanía podría ser perjudicial para ellos o para la dependencia. Lo anterior, evidentemente no sucede en todos los casos.

---

<sup>60</sup> Artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>61</sup> MACÍAS, BALTAZAR, ATZIMBA Y GUERRERO AMPARÁN JUAN PABLO. *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional en Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, editada por Concha Hugo A. López Ayllon Sergio y Tacher Epelstein Lucy. UNAM-IJJ/USAID, México, 2004, pág. 39-78.

Quizás se podría rebatir que el IFAI es juez y parte, lo anterior debido a que emite los criterios y lineamientos de acceso a la información y posteriormente es él quien decide si la información se entrega o no. Desde nuestro punto de vista, no hay un error de diseño institucional en lo anterior. El IFAI fue creado para emitir dichos criterios y precisamente para ser la última instancia en materia de derecho a la información para las dependencias, ya que ellas no son sujetos de garantías individuales y por lo mismo no podrían recurrir las decisiones vía amparo.

Garantizar la autonomía del Instituto era muy importante para lograr el cambio en la cultura a la que me referí anteriormente, y para que existiera certeza de que los ciudadanos recibirían la información que solicitarían a las autoridades. Por lo anterior, la autonomía del IFAI la encontramos en varios niveles. Para empezar tiene autonomía de decisión, por lo mismo es independiente para decidir lo que juzgue pertinente sin que alguna otra autoridad tenga que aprobarlo. En segundo lugar, la integración del Instituto con un cuerpo colegiado de cinco comisionados que tienen, como es el caso de los integrantes del Poder Judicial, garantía de inamovilidad. Por último, como ya se había mencionado, tiene autonomía presupuestaria y de gestión y la obligación de transparentarse a sí mismo, rindiendo cuentas al Congreso mediante un informe anual y haciendo públicas todas sus decisiones.

Cabe hacer una última precisión en relación con el IFAI y el nombramiento de sus comisionados. Éstos se designan por el Ejecutivo Federal y su gestión dura siete años.<sup>62</sup> En un inicio, se quiso que la designación la tuviese que ratificar el Senado de la República, pero ello implicaba una reforma constitucional. La Suprema Corte tiene una interpretación de la división de poderes estricta, lo que implicaba que si se quería esta colaboración entre poderes se necesitaba una norma expresa en la

---

<sup>62</sup>Existe una diferencia en el caso de los primeros cinco comisionados, ya que tres de ellos se designaron por un periodo de cuatro años únicamente y que es renovable de manera excepcional.

Constitución.<sup>63</sup> Lo que se decidió fue que el Presidente de la República designara a los comisionados y que el Senado tuviera la oportunidad de objetar la designación en los próximos treinta días; el alcance de dicha objeción no es muy clara, cuando se designó a los comisionados el Senado de la República objetó en un solo caso y el comisionado decidió declinar su designación, lo anterior no nos permitió conocer que hubiese sucedido si el Presidente se hubiese mantenido firme en su designación al igual que el comisionado.

#### 4. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

La LFTAIPG es innovadora en este campo, ya que establece lo que otras leyes de acceso a la información no hicieron. La práctica común era que los ciudadanos activaran la maquinaria administrativa del Estado para que éste a su vez la entregase la información solicitada. La LFTAIPG en su artículo 7º<sup>64</sup> establece que las autoridades deberán poner a disposición del público de manera permanente y actualizada la información ahí señalada. Básicamente se refiere a las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos de las dependencias de gobierno. Cabe señalar, que ésta información es además de aquella que pueda solicitar un ciudadano de manera individual por medio de una solicitud de acceso a la información.

Lo que se buscó con esto fue lograr la mayor transparencia posible de las dependencias de la administración pública federal, pero también, de los demás sujetos obligados. Así mismo, se puede señalar que otro beneficio que se desprende del artículo 7º de la LFTAIPG, es el de minimizar costos. Es decir, debido a que cierta información ya está disponible a los ciudadanos, los mismos no necesitarán acudir a una solicitud de acceso a la información y la dependencia no necesitará atender la

<sup>63</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo XII, septiembre de 2000, tesis P. CLVIII/2000, pág. 33.*

<sup>64</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

misma. Es importante señalar que la ley buscó asegurarse de que la información que se pusiera a disposición del público fuese de buena calidad y que fuera veraz. El IFAI puede establecer recomendaciones a las dependencias de la administración pública federal acerca de cómo publicar dicha información para que sea de fácil uso y comprensible para los ciudadanos.

Por otra parte, con respecto al Poder Judicial, el artículo 8<sup>o</sup><sup>65</sup> le establece como obligación que debe publicar las sentencias que haya causado estado o ejecutoria. Con esto, se busca transparentar la acción judicial. Al respecto hablaré a detalle más adelante.

## 5. PROCEDIMIENTO DE ACCESO

La LFTAIPG establece a detalle cual es el procedimiento que deben seguir los ciudadanos ante las dependencias de la administración pública federal cuando requieran información. Tal como lo hacen las otras leyes de acceso a la información en el mundo, la LFTAIPG no tiene por objeto que la administración pública federal entregue al ciudadano información genérica,<sup>66</sup> se tiene por objeto la entrega de documentos en los que se plasme la información.<sup>67</sup> El procedimiento tiene dos instancias; la primera ante la Unidad de Enlace la cual es el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ó bien, ante los propios órganos de la administración pública federal, específicamente ante el que se solicite la información, y la segunda es la revisión administrativa ante el IFAI. Cabe señalar que las revisiones que lleve a cabo el Instituto pueden ser recurridas por la vía de amparo, la autoridad tomará las decisiones del instituto como definitivas. Por el contrario, las

---

<sup>65</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información.* Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. XXXV, Número 105, México, 2002, pág. 885.

<sup>67</sup> Artículo 3º Fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

dependencias no son sujetos de derechos individuales y por lo mismo no podrían recurrir las decisiones vía amparo.

Por lo antes expuesto, el IFAI es última instancia para las dependencias en materia de acceso a la información.

Como ya se explicó anteriormente, la Unidad de Enlace funge como ventanilla única ya que es la que recibe la solicitud de acceso a la información del ciudadano y le da trámite. Auxilia al ciudadano con su solicitud de acceso y funge como vínculo entre él y la dependencia. Según lo señala la LFTAIPG, (y como se puede ver en el diagrama de flujo en el presente capítulo), el procedimiento no debe de durar más de veinte días hábiles. El plazo se puede ampliar cuando existan las causas justificadas para hacerlo, como por ejemplo que la información no se encuentre en las instalaciones de la dependencia; lo anterior debe notificarse al ciudadano. Una vez que la Unidad de Enlace obtiene la información de la Unidad Administrativa se le notifica al ciudadano y la información debe ponerse a su disposición en un plazo de diez días hábiles. Que los plazos se cumplan depende del orden que se tenga en los archivos de las dependencias, en el caso de nuestro país y debido a la falta de cultura de entrega de información, dicho orden no es muy bueno. Se ha requerido de un gran esfuerzo por parte de los sujetos obligados para archivar los expedientes y por lo mismo cumplir con los plazos establecidos en la ley (Cuadro de Procedimiento).

En caso de que la dependencia no entregue la información opera la afirmativa ficta, es decir, si no entrega la información en el término señalado por la ley y el particular no recibe respuesta alguna; en ese caso la dependencia queda obligada a proporcionar al ciudadano el acceso a la información dentro de los diez días hábiles siguientes. Esto, no asegura que la dependencia entregue la información aún y cuando opere la afirmativa ficta. Para solucionar dicho problema, la propia ley

establece que su respectivo reglamento deberá prever un procedimiento expedito para que se subsane el incumplimiento por parte de la autoridad. La negativa de acceso a la información solicitada por un ciudadano responde a una decisión del Comité de la dependencia. Ante dicha situación, el ciudadano puede interponer un recurso de revisión.<sup>68</sup> El pleno del Instituto es el que resuelve los recursos de revisión en un periodo no mayor a veinte días hábiles.<sup>69</sup> Asimismo, las resoluciones del Instituto serán definitivas y los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Por último, la LFTAIPG establece en su artículo 60, que existe un recurso de reconsideración, el cual puede solicitar el ciudadano ante el mismo Instituto siempre y cuando haya transcurrido un año. Sin embargo, no estoy de acuerdo, ya que en caso de que el ciudadano haya impugnado ante el Poder Judicial de la Federación la resolución del recurso de revisión y por ejemplo éste le conceda el amparo, puede que el Instituto al reconsiderar niegue nuevamente y habría contrariedad.

Ahora bien, es ilógico que exista otra resolución de la reconsideración de la resolución, y sobre todo ante el propio Instituto, en este caso, si el IFAI desea otorgarle al ciudadano la oportunidad de una reconsideración, entonces la tendría que dar dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del recurso de revisión; y ahora sí, al ya ser resuelta la reconsideración, dependiendo cual fue la resolución de la misma, el ciudadano hasta ese momento podría impugnarla ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo que el artículo 60 es totalmente ilógico e incongruente.

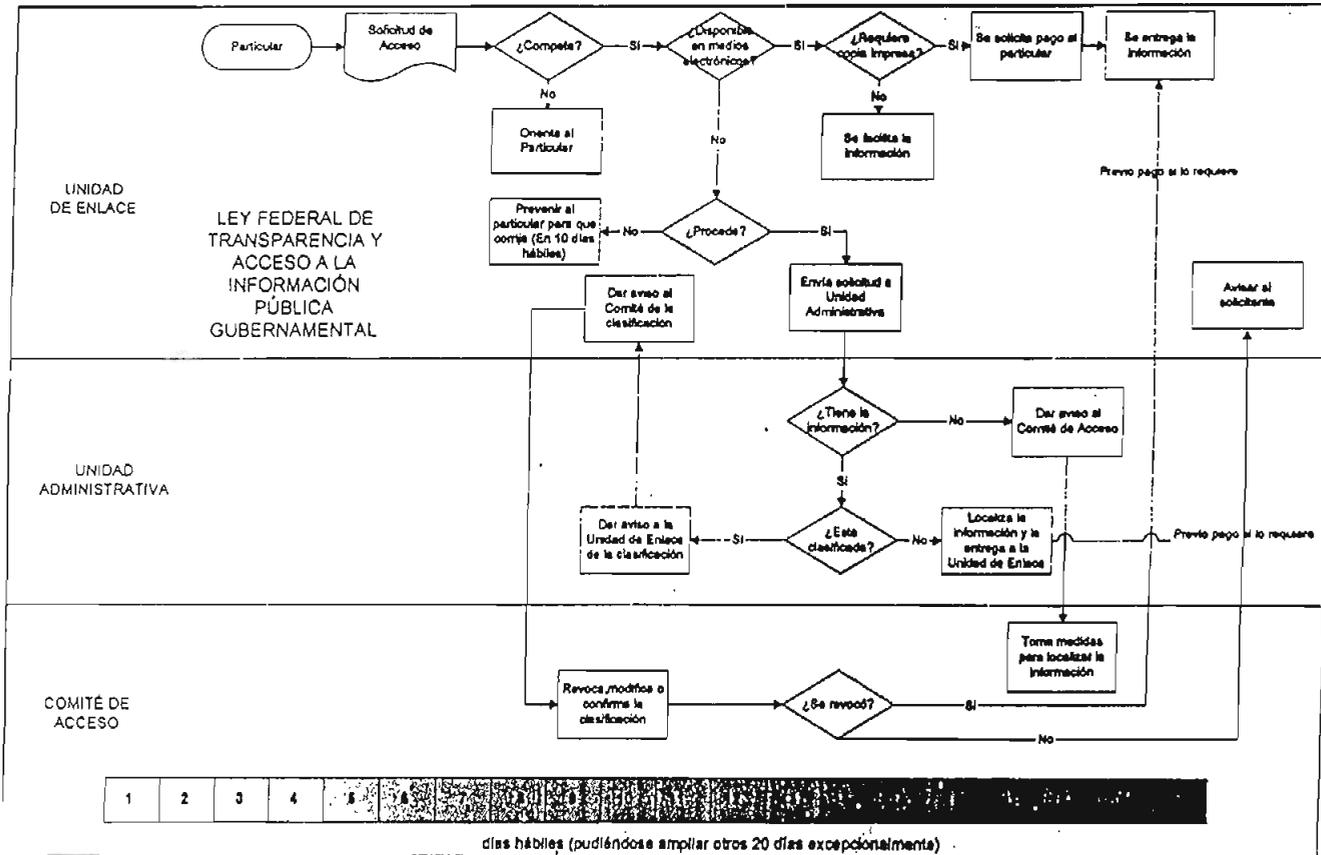
#### **CUADRO DE PROCEDIMIENTO:**

---

<sup>68</sup> Artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>69</sup> Artículo 55 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

# Procedimiento de acceso a la información de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental



## 6. INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL

La LFTAIPG tiene ciertos límites, es precisamente en esta parte de la ley en donde podemos observarlos; la información que por su naturaleza pueda dañar a terceros o ser un riesgo para el interés público, debe ser clasificada. La ley establece dos tipos de información: la reservada y la confidencial.

La clasificación de la información es quizás uno de los temas más delicados en cuanto al derecho a la información. Se tiene el reto de garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información en manos del gobierno, pero por otra parte se busca proteger intereses legítimos. A continuación se analizará el tratamiento que la LFTAIPG le da a cada una de estas categorías de información.

En sus artículos 13 y 14<sup>70</sup> la LFTAIPG establece las materias que pueden ser objeto de reserva, como se puede observar del texto de los artículos, la mayoría de los supuestos corresponden a lo que ya se establece en las legislaciones de la materia a nivel internacional.<sup>71</sup> Para que opere la reserva es necesario que el daño que cause, en caso de que se divulgue sea actual o potencial y por lo tanto podría afectar gravemente una de las funciones del Estado o poner en peligro la integridad de una persona física; es decir, la reserva debe estar fundada y motivada para que de lo contrario no se utilice como un impedimento de acceso a la información.

La reserva que establece la ley no es absoluta, es decir, no puede reservarse información por un tiempo indeterminado, el periodo de reserva podrá ser hasta de doce años, el cual puede ampliarse de manera excepcional, previa autorización del IFAI; lo anterior, siempre y cuando se justifique dicha ampliación, lo que significa que la causa que dio origen a la reserva subsiste.

---

<sup>70</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>71</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *op. cit.*, pág. 903-905.

En el artículo 15 de la LFTAIPG, se establece que la información puede desclasificarse cuando ya no existan las razones que le dieron origen.<sup>72</sup> Por último, el artículo 17 establece ciertas especificaciones en cuanto a la conservación de la información que estará reservada. Por una parte, las Unidades Administrativas que posean la información reservada deberán elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice público de los expedientes que estén clasificados como reservados. Debido a la importancia de la información reservada, la LFTAIPG establece que los responsables de la conservación de dichos expedientes serán los Secretarios de Estado o los Directores Generales o equivalente en las entidades paraestatales.<sup>73</sup>

Hablaré ahora de la información confidencial, otra modalidad de información que la LFTAIPG establece en su texto:

En los artículos 18 y 19 de la ley se señala que los datos personales serán confidenciales, a menos que el interesado otorgue su consentimiento para su acceso. Así mismo, se considera como confidencial la información que un ciudadano entregue a alguna autoridad con ese carácter, siempre que una disposición legal así lo permita.<sup>74</sup> Cabe señalar que la información a la cual se refirió con anterioridad, no tiene plazo para estar fuera del dominio público.

Ahora bien, considero necesario realizar una precisión en cuanto a lo que establece la fracción I del artículo 14, el cual señala como información reservada la que esté en poder del Estado y que por virtud de otras leyes se haya clasificado como confidencial; es decir, para efectos de la LFTAIPG, dicha información se considera como reservada y no como confidencial. Lo anterior, tiene sentido porque la información confidencial nunca podría tener acceso por la ciudadanía a diferencia

<sup>72</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

<sup>73</sup> *Artículo 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

<sup>74</sup> *Artículos 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

de la reservada que cuenta con un plazo y al término del mismo, la información puede ser solicitada, o sea, lo que se hace es poner al alcance de la ciudadanía información que otras leyes de otra forma no lo permiten.

## 7. DATOS PERSONALES

En relación con la protección de datos personales, se debe señalar es que un tema difícil en la regulación del derecho a la información por las implicaciones que tiene en la vida de los ciudadanos. Lo que la LFTAIPG plantea en su artículo 20 son los principios que se reconocen internacionalmente en la materia.<sup>75</sup> Así mismo, se establece que los datos personales que los ciudadanos entreguen a las autoridades obligadas por la presente ley, no podrían difundirse salvo que se tenga el consentimiento del ciudadano.

Se consideran datos personales los que se refieren a la persona física, identificada o identificable dentro de lo que se encuentra lo referente al origen étnico o racial o las características físicas, morales o emocionales.<sup>76</sup>

La ley prevé también que si un ciudadano tiene conocimiento de que sus datos son erróneos podrá solicitar a la autoridad los corrija. Los datos personales que las autoridades tengan en su poder, deberán hacerlo del conocimiento del IFAI para que éste mantenga un listado actualizado del que podrán conocer los ciudadanos.

## 8. SANCIONES

Este tema de sanciones en la LFTAIPG es muy importante, ya que según la misma, si un servidor público se niega a entregar información será acreedor a una

---

<sup>75</sup>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>76</sup>Artículos 21 y 3 Fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

sanción, de ese modo, los legisladores pudieron asegurarse de que los servidores públicos no negaran el acceso a la información en poder de las dependencias. Además de las sanciones que se establecen en la LFTAIPG es aplicable la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

También, se debe señalar que las sanciones a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos por negar información, son independientes a las responsabilidades civiles o penales que procedan en cada caso.

## 9. COSTOS

En una ley como la que tenemos frente a nosotros, el tema de los costos resulta polémico e importante. Desde un inicio se presentó la disyuntiva de quién debería absorber los costos, si los particulares o el Estado. Lo que se decidió fue que el Estado absorbiera la mayoría de los costos, salvo aquellos que tienen que ver directamente con la reproducción de la información como pueden ser las copias o los discos magnéticos. El ciudadano también debe pagar los gastos de envío. Para lo anterior, se tuvieron que establecer las cuotas en la Ley Federal de Derechos.

## 10. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN OTROS PODERES<sup>77</sup>

Ya habíamos mencionado anteriormente que la LFTAIPG tiene un ámbito de aplicación muy amplio y lo anterior implicó un diseño peculiar de la misma. El título tercero de la LFTAIPG, establece que los demás sujetos obligados deben, un año después de la publicación de la misma, expedir en un reglamento o acuerdo de carácter general los órganos, criterios y procedimientos para que proporcionen a los

---

<sup>77</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *La Creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*. op. cit., pág. 209-242.

ciudadanos la información que soliciten y de este modo cumplan con las obligaciones que les señala la ley.

El artículo 61 de la ley, señala cual deberá ser el contenido mínimo de los reglamentos o acuerdos generales, en ellos se determinarán las unidades administrativas responsables de publicar la información que señala el artículo 7º de la LFTAIPG, así como las unidades de enlace y los comités de información.<sup>78</sup> Por lo que respecta a información reservada y confidencial, se deberán establecer criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información.

En cuanto a procedimientos, se deberá señalar el de acceso a la información, incluyendo un recurso de revisión y uno de reconsideración. Deberá prever también un procedimiento de acceso y rectificación de datos personales y una instancia interna que se encargue de aplicar la ley y resolver los recursos ya mencionados.

Por último el artículo 62 los obliga a presentar un informe anual público de las actividades que se realizaron en materia de acceso a la información. Una copia de dicho informe se deberá entregar al IFAI.<sup>79</sup>

Existe, en principio, cierta libertad para que los sujetos acoplen la LFTAIPG a sus necesidades específicas pero, al mismo tiempo, les señala mínimos que deben cumplir.

## 11. CONSIDERACIÓN GENERAL Y CRÍTICA A LA LEY

Antes de esparar con el estudio de los principales puntos que considero importantes destacar en relación con la nueva legislación en materia de información,

<sup>78</sup>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>79</sup>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

es necesario realizar ciertas críticas relacionadas a los posibles vicios de inconstitucionalidad que, en mi opinión, puede contener la nueva LFTAIPG.

Los vicios en los que incurre la nueva legislación se refieren a dos situaciones. En primer lugar, por lo que hace al artículo 92 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en segundo lugar, por lo que respecta a la información que se considera como reservada o confidencial.

Por lo que hace al primero, de acuerdo con el artículo 92 de nuestra Carta Magna, todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Sin embargo, del Decreto promulgado de la nueva LFTAIPG, se desprende que lo dispuesto por el numeral en comento, tal situación no aconteció, toda vez que ésta ley no se encuentra debidamente firmada por todos y cada uno de los Secretarios de Estado a que el asunto corresponda, lo que podría llegar hacer como consecuencia que sea incorrectamente aplicada a los gobernados.

En efecto, parte final del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002, establece que:

***“En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los diez días del mes de junio de dos mil dos. Vicente Fox Quesada. Rúbrica. El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica”.***

En este sentido y relacionándolo con el artículo 1 de la LFTAIPG, que establece a quien le es aplicable ésta ley, así como el artículo 3º, que dispone a

quien se considerará como sujetos obligados, y en relación con el artículo 92 Constitucional, que se viene comentando, todos los Secretarios del Estado se encontraban obligados a firmar el Decreto que contiene la LFTAIPG, ya que a todos ellos les corresponde el asunto regulado en dicho ordenamiento, lo que implica que al no haber ocurrido tal circunstancia, esto podría generar, que la LFTAIPG, pueda ser contraria a nuestro texto constitucional.<sup>80</sup>

Por lo que se refiere al segundo de los puntos señalados al principio de este apartado, y como se comentó en el capítulo precedente, el derecho al acceso a la información, tiene límites y el Estado debe garantizar aquellos derechos fundamentales que puedan traer como consecuencia una colisión entre ellos, por tal motivo, se estableció que toda información no podía ser accesible siempre, y así distinguió entre información reservada y confidencial, estableciendo así que toda comunicación se efectuaría con restricciones.

<sup>80</sup>En relación con el referendo que toda ley debe contener, es preciso señalar los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación: Visible en el Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XCV, Página: 903.

**LEYES, REFRENDO DE.** El artículo 92 de la Constitución ordena que todos los reglamentos, decretos y órdenes deberán estar firmados por el Secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y que sin este requisito no serán obedecidos, y dicho artículo no hace discriminación o diferenciación especial alguna, por lo que sin el requisito del referendo no es obedecible una ley o decreto.

Amparo Administrativo en revisión 249/46. Mejía Avendaño Estela y coagraviado. 2 de febrero de 1948. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Por otra parte, también, resulta aplicable la jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Sexta Época, Tomo: Parte, CVIII, Página: 64.

**REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS.** El referendo del decreto promulgado de una ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el referendo de un decreto por parte de un secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesorla, alguna materia.

Volumen XI, Primera Parte, página 34. Amparo en revisión 4320/50. Enrique Palazuelos B. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de diecisiete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen XI, Primera Parte, página 34. Amparo en revisión 1860/51. Diego Alonso Hinojosa. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de diecisiete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen XI, Primera Parte, página 34. Amparo en revisión 4059/51. Diego Alonso Hinojosa. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de diecisiete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen XI, Primera Parte, página 34. Amparo en revisión 9039/51. Diego Alonso Hinojosa. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de diecisiete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen CVIII, Primera Parte, página 53. Amparo en revisión 9121/50. Alberto P. Rojas junior. 3 de noviembre de 1965. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela.

Así mismo, cualquier persona se podría ver afectado en caso de que cualquier persona, tuviera acceso a la información que no les es permitido acceder, en razón a que podría haber una afectación personal y directa pues, en términos del artículo 6º Constitucional, existe prohibición expresa para divulgar información que pudiera afectar derechos de terceros, o de responder por daños y perjuicios y responsabilidades penales, piénsese en las instituciones de crédito, por ejemplo.

Así, establecer que toda la información, considerada como reservada tendrá un plazo de reserva, resulta un tanto arbitraria, pues no toda la información merece el mismo tratamiento. Habrá información que por su trascendencia debería estar sujeta a una temporalidad mayor, y por el contrario habrá información que debiera estar sujeta a una temporalidad menor. La cuestión será en todo caso, determinar la temporalidad que le corresponde a cada caso, sin embargo no puede haber duda que las cuestiones relativas, por ejemplo, a la seguridad nacional, no pueden tener el mismo tiempo de reserva que información sobre cuestiones judiciales, por citar otro ejemplo.

En este sentido, en general, todas las personas se ven beneficiadas con la determinación de un plazo de reserva, no en todos los casos es igual, hay casos en que establecer un plazo de reserva, puede llegar a ser contrario a nuestra Carta Magna, piénsese en el caso de las Instituciones de crédito y por tal motivo, los vicios que considero pertinentes señalar, se referirán a esta clase de sujetos.

En este tenor, toda vez que el derecho a la información ha requerido de una muy especial regulación sobre todo en la materia bancaria, es que el legislador, atendiendo a los procedimientos constitucionales dispuestos en el artículo 73 y a la jerarquía constitucional dispuesta en el artículo 133 de la Carta Magna, ha emitido un ordenamiento de carácter federal destinado a la regulación de la institución de crédito en la República Mexicana.

Lo anterior deriva de la consideración, de que existen sujetos, que tienen como obligación, el no transgredir los derechos contemplados en nuestra Carta Magna, como lo pueden ser las instituciones de crédito, a efecto de que los mismos no sean vulnerados ni en perjuicio propio, ni tampoco de terceros, toda vez que ese derecho fundamental contemplado en el artículo 6 Constitucional, no puede no debe ser contravenido por ninguna otra ley o acto de autoridad como podría suceder con la nueva LFTAIPG.

Por lo tanto, el vicio de inconstitucionalidad en que considero puede incurrir la LFTAIPG, consiste en que la legislación faculta a un órgano, como es el IFAI a clasificar determinada información como confidencial, y en caso de no considerarla así, permitir su divulgación en un determinado periodo de tiempo.

Ahora bien, las instituciones de crédito les corresponde salvaguardar los intereses de tercero, manteniendo en todo momento el secreto de dicha información, como acontece en el caso del secreto bancario o fiduciario, que si bien está tutelado por la legislación respectiva, con base a la nueva legislación en materia de información, pudieran estar obligados a divulgar información, que el IFAI no considere como protegida como información confidencial. Es decir, la LFTAIPG señala como limite de acceso, la información considerada como confidencial, está sujeta a un plazo que no es limitado, sin embargo, eso no significa que una vez transcurrido dicho plazo, esta no pueda ser divulgada, o incluso, cierta información que en principio sea considerada como confidencial, el Instituto no la considere como tal, y por lo mismo, sea susceptible de ser divulgada. Como sea, considero que no es válido que exista un ordenamiento general que obligue a clasificar y, en su caso, divulgar dicha información en un determinado periodo de tiempo, como sucede con la LFTAIPG.

En efecto, los artículos 13, 14 y 15 de la LFTAIPG disponen en su parte conducente que:

***“Artículo 13.- Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:***

***Fracción I: Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;***

***Fracción II: Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;***

***Fracción III: Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;***

***Fracción IV: Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o***

***Fracción V: Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.***

***Artículo 14.- También se considerará como información reservada:***

***Fracción I: La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;***

***Fracción II: Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;***

***Fracción III: Las averiguaciones previas;***

***Fracción IV: Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;***

*Fracción V: Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o*

*Fracción VI: La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.*

*Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.*

*No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.*

*Artículo 15.- La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.*

*La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.*

*El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.*

*Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación”.*<sup>81</sup>

De la transcripción que antecede, se desprende que la LFTAIPG, en su artículo 13, establece la posibilidad de que exista “información reservada”, disponiendo que este tipo de información es aquella que puede poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona y, por su parte, el artículo 14

<sup>81</sup>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

establece que tendrá tal carácter, entre otros, el secreto bancario y fiduciario; aunado a lo anterior, el artículo 15 de la misma ley, establece una restricción a esa reserva, la cual consiste en la imposición de una temporalidad de 12 años, misma que contraviene el artículo 6º Constitucional, ya que establece una periodicidad que nuestra Carta Magna en ningún momento dispone, pues existiendo otros conceptos, como lo son la seguridad, la protección de la familia, la integridad, la salud y el patrimonio, entre otros, que no pueden encontrarse sujetos a una temporalidad como lo establece en otros, como lo es la fracción II del artículo 13, lo cual hace evidente que se ha excedido, el legislador, en el ejercicio de sus facultades, pues no solo pretenden establecer un periodo de protección a la información que constitucionalmente no puede ni debe tener limite sino que además, en total contravención a lo dispuesto en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, pretenden regular mediante un ordenamiento general como lo es la LFTAIPG, una situación que ya se encuentra establecida en un ordenamiento especial como lo es, es el ejemplo que venimos comentando, la Ley de Instituciones de Crédito de cuyo texto no se aprecia que pueda o deba tener una temporalidad como lo pretendió el legislador.<sup>82</sup>

Es decir, el bien jurídicamente tutelado es el sigilo que una persona debe guardar de la información confidencial que tenga de terceros, como lo puede ser una Institución de Crédito, el cual debe considerarse como un derecho absoluto protegido en nuestra Carta Magna que no puede no debe coartarse, ni por una clasificación, ni tampoco por una temporalidad dispuesta en un ordenamiento secundario, menos aún cuando existe una ley específica, como lo es la Ley de Instituciones de Crédito, que establece una protección en todo momento del secreto bancario y fiduciario.

---

<sup>82</sup>A este respecto, es importante señalar la tesis visible en *Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, Mayo de 1996, Tesis XX.72 K, pág. 507.*

**CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN.** Para resolver un conflicto normativo, debe estarse al principio de que, ante la contradicción de dos leyes, debe atenderse a la de mayor jerarquía y, en caso de ser iguales a lo que disponga la ley especial.

*Amparo en revisión 580/95. José Armin López Moreno y otros. 11 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ronay de Jesús Estrada Solís.*

No obstante lo anterior, tampoco es óbice lo dispuesto en los dos últimos párrafos del artículo 15 de la LFTAIPG, los cuales disponen que el Reglamento de la Ley determinará aquellas causales para la ampliación del periodo de reserva, pues además de que ello correspondería precisamente a la Ley de la materia y no a un Reglamento, es claro que ni la propia ley, ni ningún otro ordenamiento establecen a que se refiere con el término "*subsistencia de las causas que dieron origen a la clasificación*", ya que las causales que dan origen a ese secreto, son las mismas causas dispuestas en el artículo 6º Constitucional, las cuales van más allá de cualquier ordenamiento, ya que involucran cuestiones relacionadas con la protección a la intimidad, lo que redundaría en la protección de la vida, la familia, el patrimonio, la salud y en general con la seguridad de la persona.

Por otra parte, la reserva de información, a la que hace referencia la legislación de la materia, se verá sujeta a una respuesta del Instituto, sin que se establezca en forma alguna ni en la ley ni en el reglamento, bajo qué criterios o parámetros se determinará la procedencia o improcedencia de la ampliación, lo cual deja a los gobernados en un estado de inseguridad jurídica.

Supuestamente el plan de Fox con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en cuanto se expidiera, se reduciría la negación a las solicitudes de los ciudadanos; sin embargo salió publicado en el periódico Universal el 13 de agosto de 2003, que a dos meses de haber publicado dicha ley, las diferentes dependencias del Ejecutivo habían recibido 11 mil 770 solicitudes de información, mientras que los servidores públicos habían modificado radicalmente su actitud inicial de negar el acceso a una mayor apertura.

En ese lapso, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), dieron a conocer que la dependencia que más número de solicitudes recibió fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que la

Secretaría de Seguridad Pública Federal es la que más había negado información conforme a las solicitudes presentadas.

El tipo de información que más fue solicitado en los dos primeros meses de vigencia de la ley fue la relacionada con la estructura y funciones de las dependencias de gobierno, estadísticas, presupuesto, normatividad, datos personales, vacantes, remuneraciones de funcionarios, información específica sobre determinados funcionarios y respecto a trámites.

Los mismos comisionados del IFAI, supuestamente mencionaron que en breve se emitirían los lineamientos para la clasificación de la información como reservada o confidencial, con el fin de acotar conceptos como “seguridad nacional, seguridad pública o riesgo para la economía”, que permitirían evitar que sean pretextos para negar información que deba ser pública.

Por otro lado absurdamente María Marván Laborde, comisionada presidenta del IFAI, aseguró que: “en los primeros dos meses de vigencia de la ley se mostró una respuesta agradablemente positiva de la administración pública federal para responder a las solicitudes de información que se presentaron”.<sup>83</sup>

Es ilógico e incongruente que la persona mencionada, se atreva a decir que hubo una respuesta agradablemente positiva, cuando del 12 de junio al 11 de agosto, se presentaron 11 mil 770 solicitudes de información a las diversas dependencias de la administración pública federal, de las cuales 5 mil 611 fueron respondidas en tiempo y forma, recibiendo el IFAI en ese periodo 129 recursos de revisión de personas que no estuvieron de acuerdo con la respuesta dada a sus solicitudes. Prefiriendo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores entregar cierta parte de la información que le fue solicitada y que negó inicialmente, una vez que se

<sup>83</sup>TORRES, Alejandro. EL UNIVERSAL. MÉXICO, Acceso a la Información, miércoles 13 de agosto de 2003, pág. A12.

dio por enterada de que había recurso de inconformidad en su contra en el IFAI y comisionados iniciarían el proceso de revisión de la respuesta y de la información misma para determinar si efectivamente debía reservarse o no.

Por lo que, es eminente y claro que ¿si no hubiesen recibido recursos de revisión, tampoco hubiesen respondido a ciertas solicitudes?. Si esto fue en los primeros dos meses, a éstas alturas ¿realmente habrá más solicitudes con respuestas favorables y menos recursos de revisión?. Se necesita más que una ley, es necesaria una reforma al artículo 6º Constitucional.

#### **2.6.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.**

De la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, devinieron las demás leyes de acceso a la información, como: la del Distrito Federal, la del Estado de México y el reglamento Municipal, por lo que no se abundará mucho en cuanto al análisis en su contenido, ya que reitero, es lo mismo y la garantía de solicitar para acceder a la información es la misma que la ley gubernamental.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, se publicó el 18 de marzo del año 2004, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, la cual contiene 85 artículos y nueve transitorios, teniendo como diferencia de acuerdo al artículo 7 que los sujetos obligados son:

-El Poder Ejecutivo de México, las dependencias y organismos auxiliares, los fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia;

-El Poder Legislativo del Estado, los órganos de la Legislatura y sus dependencias;

-El Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado;

-Los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

-Los Órganos Autónomos; y

-Los Tribunales Administrativos.<sup>84</sup>

El artículo 1 habla sobre el objeto de la ley, manifestando que es reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.<sup>85</sup>

Dicho artículo 5 establece:

***“Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.***

***El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las provisiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.***

***Los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria”.***<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Artículo 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

<sup>85</sup> Artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

<sup>86</sup> Artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Sin embargo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, establece:

***“Artículo 4.- Toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin más limitaciones que las establecidas en la presente ley”.***<sup>87</sup>

Por lo que al leer lo anterior, hubiesen hecho alguna modificación en cuanto al párrafo primero del artículo 5 de la Constitución Política del estado de México, ya que el mismo, al estipular que: todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen; entonces entendemos que si en alguna de las leyes ó Códigos establecen alguna limitante para el acceso a la información pública, como lo es el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México al mencionar que el particular debe señalar su interés jurídico robusteciéndolo con la Jurisprudencia SE-35, la cual menciona el interés jurídico e interés legítimo, ya no se tomará en cuenta, ya que de acuerdo al artículo 1 de la LFTAIPG menciona que: toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin más limitaciones que las establecidas en la presente ley.

Se llega a la conclusión que para haber reformado el artículo 5 de la Constitución del Estado de México, tuvieron que haber modificado el párrafo primero por la observación antes descrita, ya que hay contradicción, o ¿todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen? o bien ¿toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin más limitaciones que las establecidas en la presente ley (LFTAIPG)?.

---

<sup>87</sup> Artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

Entonces también otra solución sería que se tendrían que reformar algunos artículos de leyes y códigos del Estado de México.

El artículo 12 habla sobre la información pública de oficio, estableciendo que los sujetos obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, por lo menos, entre los que establecen las XIX fracciones, la deuda pública municipal, la cual de manera personal una semana y media pretendí ver la deuda pública del municipio de Tlalnepantla; sin embargo, aparecía en un recuadro lo siguiente: *“Información actualizándose”*; entonces, ya no es permanente ni actualizada.

Los demás artículos, repito nuevamente, se derivan de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sólo adecuándose al Estado de México.

### **2.6.2 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.**

Ésta Ley, como ya se había mencionado en el tema anterior, también deviene de la Gubernamental y sobre todo, fue competencia hacia dicha ley.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se publicó el 18 de marzo del año 2003, la cual contiene 75 artículos diez transitorios.

A diferencia de las otras, establece por objeto en sus disposiciones generales iniciando en sus artículos 1 y 2, que los particulares, los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomo por Ley, así como aquellos Entes Públicos del Distrito Federal **que ejerzan gasto público**, tendrán que atender los principios de

legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad de sus actos.

Ahora bien, ésta ley, tuvo muchas polémicas después de ser expedida, sobre todo por el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, ya que denunció que en la integración del Consejo de Información mismo que señala el artículo 2 de la ley de acceso, prevalecía *"la política ratonera"*, esto, de acuerdo a lo publicado en el periódico *"EL EXCELSIOR"*, mencionando que algunos de sus representantes fueron nombrados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN), de manera muy poco transparente.

López Obrador dijo: "que rechazaba dar a conocer la identidad de esas personas y pidió a los medios investigarla", aunque sí dio a conocer que para designar a esos Consejeros, los dirigentes del tricolor y el blanquiazul se encerraron y decidieron cuales personas lo conformarían; entre ellos, destacaron el asesor de un diputado y la esposa de un Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), proclive al PAN".<sup>88</sup>

Por lo que a pesar de las críticas y descalificaciones que hizo el Jefe de Gobierno, la Comisión de la Asamblea Legislativa del DF, tomó protesta el 21 de julio de 2003, los tres Consejeros Ciudadanos, que forman parte del Consejo de la Información que obliga la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, fueron:

-María Elena Pérez-Jaén Zermeño, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Iberoamericana, propuesta por el diputado independiente José Luis Buendía.

<sup>88</sup>MARTÍNEZ, Alejandra. *EL UNIVERSAL*. DF COMUNIDAD Y METRÓPOLI, El GDF se opone a la Ley de Transparencia, lunes 21 de julio de 2003, Sección C.

-Odette Rivas, Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, propuesta por Marco Antonio Michel del PRI y apoyada por Federico Döring del PAN.

-Leoncio Lara Sáenz, Doctor en Derecho Romano por la Universidad de Nápoles, el cual por iniciativa propia envió su currículo a la ALDF, posteriormente el PRI lo apoyó.

Posteriormente reuniéndose los Consejeros ya descritos, comenzando a trabajar en la elaboración del Reglamento Interior del Consejo de la Información, en el que se especifican las características y requisitos que deben reunir las personas que soliciten cualquier información de la administración pública local.

Por otro lado, continuaron las discusiones de ésta Ley, ya que el integrante del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), comentó que la ley era limitada, que no tenía el carácter vinculatorio, es decir, no sería obligatoria para el gobierno, advirtió que por las características del Consejo de Información “hay un germen para el conflicto potencial en el mediano plazo”, ya que debido a que de los 12 integrantes de dicho consejo, sólo tres serían ciudadanos, el resto representa a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que ésta situación generaría que cada integrante llegue con su agenda.

De igual manera, al participar en el seminario Reflexiones y Perspectivas sobre la ley, el mismo investigador mencionó que los problemas que se detectarían al momento de aplicar la ley, obligarían en el mediano plazo a reformarla, reconociendo que a los Consejeros Ciudadanos les sería difícil ejercer su autoridad, razón por la cual tendrían que recurrir a la ALDF, pudiendo convertir al órgano

Legislativo en el brazo político que genere las sanciones contra quienes incumplan la ley.<sup>89</sup>

Consecuentemente, el Jefe de Gobierno – López Obrador, logró que el Ministro Genaro Góngora Pimentel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenara se concediera la suspensión en cuanto a que se detuviera la instalación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal y que no operara hasta en tanto se resolviera la controversia constitucional que había promovido en contra de la Asamblea Legislativa.

La razón por la cual el ministro concedió la suspensión para que las cosas se mantuvieran en el estado que actualmente se encontraban era porque si se permitía que se instalara el Consejo de Información Pública y comenzaba a sesionar, se hubiese permitido que surtieran efectos los actos que se impugnaban, lo que pudo haber dejado sin materia el fondo del asunto, así, deteniéndose los efectos y consecuencias de la creación del Consejo, no se causaría un daño mayor a la sociedad en relación con el beneficio que pudo haber obtenido el Ejecutivo Local.

En su demanda de Controversia, López Obrador solicitó que se declarara la invalidez del oficio 9 de junio de 2003, mediante el cual se realizó la convocatoria para presentar propuestas de tres aspirantes a Consejeros Ciudadanos.

Finalmente, Andrés Manuel López Obrador manifestó estar dispuesto a retirar la Controversia Constitucional que presentó contra la Ley ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), siempre y cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal impulsara otra convocatoria para elegir a los integrantes del Consejo de Información, incluso reconoció que la Ciudad quedaba en ese instante rezagada en

---

<sup>89</sup>MARTÍNEZ, Alejandra. *EL UNIVERSAL*. DF COMUNIDAD Y METRÓPOLI. Ven Ley de Transparencia limitada y burocrática, lunes 28 de julio de 2003. Sección C.

materia de transparencia, pero a la vez se comprometió que su administración ofrecería la información que requiera la ciudadanía y aplicaría a detalle ésta ley.<sup>90</sup>

Contrario a lo señalado por el Jefe de Gobierno, lamentablemente hubo una fuerte demanda de información a dependencias públicas, ya que de las solicitudes que habían realizado los ciudadanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, había intervenido en 129 recursos de revisión por negativas de acceso o respuestas no satisfactorias de los solicitantes.

Aún con los conflictos presentados en ésta ley, aún se tiene un alto índice de solicitudes negadas, obvio dicha ley deviniendo de la Gubernamental y siendo una competencia por el Jefe de Gobierno al Presidente de la República, no puede traspasar más allá de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **2.6.3 Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal (ejemplo el del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México).**

Éste Reglamento, de igual manera, después de la Ley Gubernamental, se creó, deviniendo de la misma y derivada de la Ley del Estado de México.

El Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal, se publicó el 29 de julio del año 2004, la cual contiene 72 artículos y diez transitorios.

El tema de la transparencia es una novedad en los municipios, pondré como ejemplo el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

---

<sup>90</sup>GRAJEDA, Ella y CUENCA Alberto. EL UNIVERSAL. Condiciona Jefe del GDF retiro de la Controversia siempre y cuando la ALDF pueda elegir a otros miembros del consejo, miércoles 13 de agosto de 2003. Sección C4

Aquí, ciudadanos como funcionarios aprenden a adaptarse a esta nueva cultura de la información, aunque en realidad hace falta mucha difusión y es necesario aplicar un programa a fondo que dé a conocer aún más las labores del organismo.

Aunque vía Internet se ofrece al interior del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, la asesoría, por el desconocimiento y por novedad de la temática del derecho a la información, la posibilidad de orientar al funcionario para que tampoco incurra en irresponsabilidad, ya sea clasificar una información que no debe clasificarse o ya sea incluso proporcionando una información que no debe darse; es un trabajo de apoyo de asesoría.

Lo anterior, porque sin la asesoría se caería en el vicio con el cual se contestaban las peticiones antes del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal, un ejemplo de ello es el siguiente:

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Naucalpan, Estado de México, 13 de junio del 2002

Ayuntamiento de Naucalpan  
Oficialía de Partes  
A quien corresponda



Por medio de la presente, solicito de la manera más atenta se me proporcione una copia fotostática de los recibos de sueldo, bonos y prestaciones que recibió el Presidente Municipal, Eduardo Contreras Fernández, el pasado mes de mayo.

Le agradecería que, en caso de que la información que le solicito sea responsabilidad de otra dependencia, me lo hiciera saber a la brevedad al teléfono celular 04455-51-85-44-49, o a la dirección de correo electrónico saucedo\_sergio@hotmail.com

Igualmente, si la solicitud le genera algún costo por concepto de copias fotostáticas que deba ser cubierto por el solicitante, le pido que me lo haga saber por los mismos medios que le señalo en el párrafo anterior.

Sin más por el momento.

Atentamente:

Ing. Sergio Saucedo  
Valle de México #11, Fraccionamiento Vista del Valle,  
Sección electricistas  
Tel. 53-64-49-89



H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN  
 PRESIDENCIA MUNICIPAL  
 SECRETARÍA PARTICULAR  
 MEMORANDUM INTERNO

1045



"2002. 600 Aniversario del Natalicio del Rey Poeta Acólmiztli Nezahualcóyotl"

Naucalpan de Juárez, Méx., a 20 de Junio de 2002.

PMN/SP/0519/02.

DE: LIC. ALFONSO FEDERICO CASTAÑEDA CARRANZA

PARA: LIC. LUIS A. CASARRUBIAS AMARAL  
 Director General de la Consejería Jurídica

Presente

Por instrucciones del C. Presidente Municipal, Ing. Eduardo Contreras Fernández, le remito a usted copia del escrito de fecha 13 de junio de 2002, firmado por el Ing. Sergio Saucedo, a través del cual solicita copia fotostática de los recibos de sueldo, bonos y prestaciones que recibió el Presidente municipal, Eduardo Contreras Fernández, el pasado mes de mayo.

Para que se sirva contestar al  
 peticionario.

Para que el solicitante demuestre su  
 interés jurídico para su promoción.

Observaciones:

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo, agradeciendo la atención que sirva dar al presente.

H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ  
 SECRETARÍA PARTICULAR  
 JUN 22 2002  
 ANEXOS  
 ORIGINALS  
 COPIAS  
 RECIBO  
 SUMA

ATENTAMENTE

TRABAJAMOS PARA SER MEJORES

C.c.p Profra. Ma. del Carmen Villamil Uribe, Coordinadora de Documentación y Seguimiento.- Para su seguimiento





CONSEJERÍA JURÍDICA

JEFATURA

OFICIO NÚMERO:

CJ/CAFA/3509/2002.

ASUNTO: Se solicita practicar

Notificación .



NAUCALPAN DE JUÁREZ  
SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO  
DPTO. DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

JUL 30 2002

FOLIO: 4368 HORA: 14:47

RECIBIÓ

LIC. GUADALUPE RAMÍREZ LEÓN  
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CERTIFICACIONES  
ANÁLISIS JURÍDICOS Y NOTIFICACIONES  
P R E S E N T E.

Por medio del presente, me permito solicitarle de la manera más atenta se sirva girar sus apreciables instrucciones a quien corresponda, a fin de que sean notificada la contestación S1/CJ/CAFA/P/07/2002, al escrito de petición formulado por el **ING. SERGIO SAUCEDO**, quien tiene como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Valle de México, Número 11, Fraccionamiento Vista del Valle, Sección Electricistas, Naucalpan de Juárez, Estado de México, **no omito manifestarle que dicha diligencia deberá ser practicada a la brevedad posible, venciendo el término de treinta días.**

Agradeciendo de antemano su atención a la presente, quedo de usted.

ATENTAMENTE  
"TRABAJAMOS PARA SER MEJORES"

LIC. GABRIEL GARCÍA MARTÍNEZ  
COORDINADOR DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO, FISCAL Y AGRARIO.

*Recibido hrs 14:35 30 Julio 2002*  
*Juan Aguilar*

c.c.p.- LIC. OCTAVIO MENDOZA RUIZ.- Secretario del H. Ayuntamiento.

Naucalpan de Juárez, Estado de México, a 29 de julio del 2002.

GGM/mps\*

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez

SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO  
UNIDAD DE NOTIFICACIONES  
CITATORIO

No. DE  
EXPEDIENTE:

51/CA/CAFA/P/07/02

CONTRIBUYENTE: ING. SERGIO SAUCEDO OFICIO 1045/2002  
DOMICILIO: VALLE DE MEXICO No. 11 FRACC. VISTA DEL VALLE SECC. ELECTRICIS

El suscrito C. Notificador ALFREDO GIL FONSECA quien se identifica con credencial número: 01 y legalmente autorizado por la SECRETARIA DEL H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ ESTADO DE MÉXICO; siendo las horas 11.00 del día 30 del mes JULIO del año dos mil dos, me constituí en el domicilio del (ia)

C. ING. SERGIO SAUCEDO ubicado en \_\_\_\_\_

EL DOMICILIO ARRIBA INDICADO señalado para oír y recibir notificaciones en términos de lo dispuesto por el Artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y cerciorado de que es el domicilio señalado y no estado presente el ciudadano, ni persona que legalmente lo represente, o con quien debiera de entenderse la diligencia, procedí a dejarte citatorio a quien respondió al nombre de JUANA MARIBELA JIMENEZ VILLASANA

y ser ESPOSA persona que se identificó con credencial número 027302577 expedida por INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

quien se encontraba en el domicilio señalado a la hora de efectuarse la misma, a fin de que el (la)

C. ING. SERGIO SAUCEDO, espere al suscrito el día 31 de 31

JULIO del año dos mil dos, a las 11.15 horas, a efecto de realizar una diligencia y al

mismo tiempo apercibiéndole de que en caso de no hacerlo, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realiza la presente diligencia, de conformidad con el párrafo segundo del Artículo 26 de la Ley de la materia; dándose por terminada la misma a las 11.10 horas del día 30 del mes de JULIO del año en curso, firmando al calce legal quienes en ella intervinieron y quisieron hacerlo.

C. NOTIFICADOR

ALFREDO GIL FONSECA

C.

Juana Maribela Jimenez U.

naucalpan



PRIMERA SINDICATURA  
OFICIO 1045/2002  
EXP. S1/CJ/CAFA/P/07/02  
ASUNTO: EL QUE SE INDICA

ING. SERGIO SAUCEDO  
VALLE DE MÉXICO NÚMERO 11,  
FRACCIONAMIENTO VISTA DEL VALLE,  
SECCIÓN ELECTRICISTAS, NAUCALPAN DE  
JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.  
P R E S E N T E

Por este conducto con fundamento en los artículos 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 135 del Código de Procedimientos Administrativos, así como las facultades que me confieren los numerales 52 y 53 fracciones I y XVI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con relación a su escrito de fecha trece de junio del año en curso, me permito precisar lo siguiente:

Concretamente en el escrito mencionado, Usted refiere "...solicito de la manera más atenta se me proporcione copia fotostática de los recibos de sueldo, bonos y prestaciones que recibió el Presidente Municipal, Eduardo Contreras Fernández, el pasado mes de mayo." (sic)

Por lo anterior, es pertinente citar los siguientes preceptos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

"Artículo 115.- Las peticiones podrán formularse por los particulares en cualquier tiempo mientras no se hayan extinguido los derechos que invocan, en términos de las disposiciones legales aplicables, salvo los casos en que éstas señalen un plazo determinado."

"Artículo 30.- Transcurridos los plazos fijados por las partes interesadas se tendrá por perdido el derecho que entro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaratoria en ese sentido."

De lo expresado, se determina que independientemente del derecho de petición consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe precisar el derecho en concreto con el que determine el interés jurídico o interés legítimo de la petición que se formule, sirviendo como sustento análogo lo expresado en la jurisprudencia SE-35 emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, de la que transcribo un extracto.

"JURISPRUDENCIA SE-35

INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE.- .... tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, es decir, los gobernados que cuentan con la facultad legal de exigir a la administración pública la satisfacción de una solicitud concreta. Por su parte, tienen interés legítimo quienes invocan situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad. Como se observa, para que exista el interés jurídico es necesario que los gobernados sufran, en forma directa y real, una privación o molestia en sus derechos, propiedades o posesiones; en cambio, para que



*exista el interés legítimo es suficiente que los particulares, principalmente los pertenecientes a un grupo diferenciado de la sociedad, resulten afectados por actos contrarios a la ley, por lo que la tutela jurisdiccional de éste es mayor que la de aquél*

*Recursos de Revisión acumulados números 54/1998 y 56/1998.- Resueltos en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 12 de febrero de 1998, por unanimidad de tres votos.*

*Recursos de Revisión acumulados números 86/1998 y 91/1998.- Resueltos en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 24 de febrero de 1998, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 491/1998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 11 de agosto de 1998, por unanimidad de tres votos.*

*La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de septiembre de 1998, por unanimidad de siete votos."*

Razón por la cual, al no acreditar que su interés legítimo o interés jurídico persiste en el presente asunto, mismo que se considera como elemento intrínseco que expresa el ya citado artículo 115 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se le previene con fundamento en el artículo 119 del citado código, para que en un término de tres días hábiles contados a partir de aquel en que le surta efectos de notificación el presente documento, se sirva corregir o completar su escrito de petición, acreditando fehacientemente su interés jurídico o legítimo con el que se sustente su petición, en el entendido que de no hacerlo así, se tendrá por no presentado el documento materia del presente asunto.

Sin perjuicio de lo anterior, y toda vez que la información que requiere se encuentra a disposición del público en general, le comunico que en la página de Internet de este H. Ayuntamiento, [www.naucalpan.gob.mx](http://www.naucalpan.gob.mx), se encuentra el tabulador de percepciones de los funcionarios de la Administración Pública Municipal, incluyendo el sueldo que percibe el C. Presidente Municipal Constitucional.

Lo anterior para todos los efectos legales a que haya lugar.

**A T E N T A M E N T E**  
**"TRABAJAMOS PARA SER MEJORES"**

**LIC. JUAN CARLOS HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ**  
**PRIMER SÍNDICO PROCURADOR MUNICIPAL**  
**DEL H. AYUNTAMIENTO DE**  
**NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO**

Naucalpan de Juárez, Estado de México, a 03 de julio de 2002

LACAJGOM

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez

SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO  
UNIDAD DE NOTIFICACIONES

NOTIFICACIÓN

CONTRIBUYENTE: ING. SERGIO SAUCEDO  
DOMICILIO: VALLE DE MEXICO NO. 11 FRACC. VISTA DEL VALLE SECC ELEC CISTAS.

El suscrito C. Notificador ALFREDO GIL FONSECA quien se identifica con credencial número: 01 y legalmente autorizado por la SECRETARIA DEL H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ ESTADO DE MÉXICO; y siendo las horas 11.30 del día 31 del mes JULIO del año dos mil dos, me constituí en el domicilio de la (del) C. ING. SERGIO SAUCEDO ubicado en EL DOMICILIO ARRIBA INDICADO

el cual fue señalado por el Contribuyente expresamente para oír notificaciones en términos de lo dispuesto por el Artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y cerciorado de que es el domicilio señalado y encontrándose presente el C. JUANA MARISELA SIMONEZ VILLASANA quien dijo ser ESPOSA DEL INTERESADO quien se identifica con Credencial número: 027302597 expedida por: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL por lo que procedí a notificarte la (el) EBERITO de fecha 3 DE JULIO DE 2002 dejándole original del Oficio Número EXP. 81/CLJ/CAFA/P/07/02 1045/2002 anexo a la presente notificación, dándose por terminada la presente diligencia a las 11.45 horas del día 31 del mes de JULIO del 2002, firmando quienes en ella intervinieron y quisieron hacerlo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

C. NOTIFICADOR

ALFREDO GIL FONSECA

Juana Marisela Simonez V.

C.



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE NAUCALPAN DE JUAREZ

"2002. 600 ANIVERSARIO DEL NATALICIO DEL REY POETA ACOLMIZTLI NEZAHUALCÓYOTL".

SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO  
DEPARTAMENTO DE CERTIFICACIONES, ANÁLISIS JURÍDICOS Y NOTIFICACIONES

SHA/SUB"A"/CAJyN/408/2002

Agosto 05, 2002

LIC. GABRIEL GARCÍA MARTÍNEZ  
COORDINADOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
FISCAL Y AGRARIO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA.  
P R E S E N T E

Por instrucciones del C. MARCO ERNESTO DELGADO BARRERA, SUBSECRETARIO "A" DE LA SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO, y en atención a su oficio CJ/CAFA/3509/2002 del 29 de julio de 2002, a través del cual solicita se notifique la contestación S1/CJ/CAFA/P/07/2002, al escrito de petición formulado por el Ing. Sergio Saucedo, quien tiene su domicilio para oír y recibir notificaciones, el ubicado en Valle de México Número 11, Fraccionamiento Vista del Valle, Sección Electricistas, Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

Al respecto, remito a Usted original del Citatorio y Notificación, a través de los cuales se notificó el oficio S1/CJ/CAFA/P/07/2002, practicados el 30 y 31 de julio de 2002, respectivamente. Lo anterior, para los efectos a que haya lugar.

Sin más por el momento, quedo de Usted.

ATENTAMENTE  
"TRABAJAMOS PARA SER MEJORES"

  
LIC. MARÍA GUADALUPE RAMÍREZ LEÓN  
JEFA DEL DEPARTAMENTO DE CERTIFICACIONES,  
ANÁLISIS JURÍDICOS Y NOTIFICACIONES

C c p Expediente/Minutario  
CMR/MEDB/MGRU/meg



AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUAREZ, MEXICO  
RECIBIDO  
CONSEJERIA JURIDICA  
HRS.  
753  
AUG. 5 2002  
ANEXOS  
ORIGINALS 02 FOJA(S)  
COPIAS 02 FOJA(S)  
Escribo  
EJMA

Posteriormente, salió el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal derivado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la cual menciona en su artículo 1 que es reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 5° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ahora bien, en el artículo 5 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública el Municipio de Naucalpan de Juárez, establece que la información pública generada, administrada y en posesión de los Sujetos Obligados, será accesible de manera permanente a cualquier persona, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley y el Reglamento, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información.<sup>91</sup>

De lo anterior, conforme a las figuras antes anexadas, existe un Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el cual se basan para limitar al particular, en el mismo mencionan los artículos 30, 115 y 119 del mismo, anteponiendo la Jurisprudencia SE-35, la cual menciona el interés jurídico e interés legítimo, por lo que nuevamente vamos a lo mismo que se menciona en el tema anterior, es ilógico y erróneo que expidan una Ley y Reglamento sin que se reforme el párrafo primero de la Constitución Política del Estado de México, o bien las Leyes y Códigos del Estado de México, o ¿ya no son válidos?. Tienen que tomar en cuenta lo que expiden, no se puede limitar una ley si existe contradicción con otras.

Asimismo, a pesar de que existe el cuestionamiento respecto a que si el particular debe tener un interés jurídico para poder ser titular del derecho a la información, puedo entender el ánimo que una persona física o jurídica muestra en una relación con objeto o situación cuya adquisición o realización considera conveniente o de utilidad para sí mismo. Al respecto me permito mencionar que no

---

<sup>91</sup>Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

considero necesario por parte del particular acreditar su interés jurídico alguno para que se encuentre facultado a ejercer su derecho a la información solicitada, debido a que el mismo se encuentra facultado a acceder, buscar y difundirla contando ahora ya con un supuesto medio jurídico de defensa en caso de que dicha facultad le sea negada.

Analicemos ahora los siguientes artículos del Reglamento de Transparencia:

***“Artículo 2.- Para los efectos del Reglamento, se entenderá por:***

***Fracción VIII: La información concerniente a una persona física identificada o identificable, relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales, vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, situación patrimonial, ideológica y opinión política; creencias o convicciones religiosas, estado de salud, orientación sexual o análogas relacionadas con su intimidad; y en general, toda aquella información de carácter personal que no sea susceptible de ser publicada, proporcionada o comercializada por autoridad alguna sin consentimiento expreso de la persona a quien se refiera, salvo que medie mandamiento de autoridad judicial;***

***Artículo 18.- Para los efectos de la Ley y el Reglamento, se considera información reservada, la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado por los Servidores Públicos Habilitados, con base en los criterios y lineamientos establecidos por el Comité de acuerdo al Reglamento, cuando:***

***Fracción VII: El daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia, debiendo ser el daño probable, presente y específico;***

***Artículo 23.- Para los efectos del Reglamento, se considera información confidencial la clasificada como tal, de manera permanente por su naturaleza o mediante acuerdo fundado y motivado por los Servidores Públicos Habilitados, son base en los criterios y lineamientos aprobados de acuerdo al Reglamento, cuando:***

***Fracción I: Contenga datos personales y al ser divulgada afecte la privacidad de las personas***.<sup>92</sup>

En el artículo 18 en su fracción VII, si tenemos que se considera información reservada con base a los **criterios y lineamientos** establecidos por el Comité de acuerdo al Reglamento, como el daño probable que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia, ¿cómo pueden saber los Servidores Públicos Habilitados que integran el Comité, que la persona puede ocasionar un daño?. Es ilógico, por ejemplo, si se pide cuanto ha invertido el municipio en patrullas o bien el salario de algún Servidor Público del cual se piensa ha robado y se ha escuchado rumores de ello, ¿qué tal si uno de los Servidores Públicos es quien integra el Comité?, pues obvio, a criterio y lineamientos, se va a negar dicha información ya que se argumentaría que el particular podría dañar imagen o bien como lo señala el artículo 2 fracción VIII, la opinión pública, el Comité no puede predecir.

De igual manera en el artículo 23 fracción I, considera información confidencial con base a los **criterios y lineamientos** establecidos por el Comité de acuerdo al Reglamento, cuando se contenga datos personales y al divulgarse afecte la privacidad de las personas. Volvemos con el artículo 2 fracción VIII, ya que como datos personales son la totalidad de solicitudes por particulares, como se desprende del mismo, y los mas solicitados estoy segura, argumentaría el Comité, el daño en su situación patrimonial, ideológica y opinión política.

En el mismo orden de ideas, de acuerdo con el Reglamento Municipal de Transparencia, hay facultades delimitadas; una de las responsabilidades del Comité de Información, instancia paralela al Instituto, es que tiene la responsabilidad de

---

<sup>92</sup>Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

mantener y establecer los lineamientos para que la página en Internet pueda proporcionar la información.

El Instituto tiene que establecer recomendaciones para que una vez que el portal ya esté actualizado, entonces se mantenga actualizada la información, atendiendo a las propias normas que el reglamento establece, la presencia del Instituto, ha causado confusión en parte de los funcionarios y en la ciudadanía en general, problema que atribuye a la falta de difusión.

Ha habido una especie de confusión y hasta de ignorancia muchas veces, porque los particulares han realizado peticiones, solicitando información al Instituto; y éste a su vez de acuerdo al reglamento, no proporciona información ya que existe una unidad de gestión. En ese sentido, faltan algunos programas de difusión para aclarar todo esto a la ciudadanía y a los propios funcionarios.

El Instituto se concreta en la parte de los recursos de revisión; esto es, los particulares solicitan información al Ayuntamiento y en los casos en que la información sea negada porque el reglamento clasifique la información como confidencial, entonces el particular puede interponer un recurso de revisión ante el Instituto, éste analiza el caso y determina si el Ayuntamiento tiene o está obligado a proporcionar la información.

Existe un gran problema, el cual es que los Institutos. Las Comisiones de Información en los Municipios y en los Estados no hay recursos económicos, a pesar de que se les consideró en el presupuesto, hasta el momento no han tenido la disponibilidad de recursos para instrumentar campañas de difusión a elaborar cursos.

Por ejemplo, en el municipio de Naucalpan de Juárez, el Instituto ha tratado de dar atención a todas las peticiones, solicitan documentos muy concretos, un acta de

una sesión de cabildo, y va en ese mismo sentido del desconocimiento, ya que un acta se puede consultar en Internet, en el portal y si uno navega en el portal, encuentra el acta; pero muchas ocasiones la petición es de un acta certificada y eso escapa a las tareas de la dependencia.

Por otro lado, un conflicto permanente en la impartición del derecho a la información se da en el ámbito legal, como ya se había mencionado anteriormente, por los reglamentos estatales y municipales. Se tienen que trabajar líneas, sobre todo en el sentido de la parte jurídica, porque existen muchos problemas todavía en cuanto a delimitar facultades entre lo que establece la ley estatal y el Reglamento Municipal de Transparencia.

Hay opiniones encontradas al respecto a si los Ayuntamientos en el Estado de México tienen facultad para reglamentar las materias de transparencia o no, por lo que es necesario unificar criterios y en su momento reformas para ver de qué manera se puede seguir impulsando la actividad.

Por lo que es sumamente necesario, los programas de difusión para la creación de la llamada "*cultura de la transparencia*", lo importante es realizar un trabajo de difusión de esta cultura, para que la ciudadanía esté en posibilidades de solicitar la información. Por lo que, aún así, no sólo se apostaría a dichos programas de difusión para que la gente conozca lo que está haciendo el gobierno, sino que es necesario una reforma Constitucional, para que se cumpla con ello.

### CAPÍTULO III.

#### “EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL”

##### 3.1 El Derecho a la Información en Estados Unidos de Norteamérica.

La época previa a la independencia de Estados Unidos la mayor parte de las colonias inglesas, fueron regidas por Cartas o Estatutos de la Corona. Estas Cartas podían ser consideradas como las primeras constituciones de las colonias,<sup>93</sup> ya sea porque eran vinculantes para la legislación colonial y porque regulaban las estructuras jurídicas fundamentales de la colonia.

En 1776, las Colonias proclamaron su independencia de Inglaterra, sustituyeron las Cartas colonias por nuevas constituciones denominadas leyes fundamentales de los Nuevos Estados Independientes.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución esta por encima de los legisladores como de los ciudadanos. De ahí el que se considera justo, que los tribunales obedezcan a la Constitución con preferencia de todas las leyes. La esencia misma del Poder Judicial, consistente en escoger entre las disposiciones legales aquellas que la desarrollan mas estrechamente, lo que constituye el derecho natural del Magistrado.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos, redactada por Thomas Jefferson y adoptada por el Congreso Continental de Filadelfia, señala que:

***“Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos lo hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos***

---

<sup>93</sup>SMITH JAMES, Frank. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, pág. 45-46.

***inalienables, que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...”.***

En cuanto a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, ésta fue promulgada por la Convención Federal de 1787 para crear el sistema de gobierno federal que entró en vigor en 1789. Desde esta fecha se le han añadido 26 enmiendas, las diez primeras, llamadas Declaración de Derecho, aprobadas en 1791; la vigésimo sexta enmienda fue ratificada el 5 de junio de 1971.

Es precisamente dentro de las 10 enmiendas donde se hace referencia a la libertad de expresión, que en su artículo primero dice:

***“El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta...”.***

Es necesario hacer mención que Estados Unidos de Norteamérica, el derecho del público a la información, cobró mayor importancia después de la Guerra Fría y, posteriormente, del Watergate, con lo cual se hizo necesaria mayor apertura por parte del gobierno. Así, tanto el Congreso como las legislaturas locales promulgaron leyes, en particular sobre libertad de información, que buscaban fortalecer el derecho del pueblo a estar informado.<sup>94</sup>

Es importante hacer notar la importancia que, en los orígenes y evolución de la idea de que el público tiene derecho a conocer, tuvo la prensa americana. Esto así, debido al trabajo que la Sociedad Norteamericana de Editores de Periódicos le encargó al jurista Harold Cross, Profesor de la Universidad de Colombia, sobre políticas, procedimientos y prácticas de información federal, estatales y municipales. El informe de Cross, titulado *“The People’s Right to Know”* (El derecho a la gente a la

---

<sup>94</sup>O'BRIEN, David. *El Derecho del Público a la Información. La Suprema Corte de los Estados Unidos de América y la Primera Enmienda Constitucional*, tr. Agustín Barcena, Editorial Publigráficos S.A., México, 1983, pág. 2.

información) y publicado en 1953, tuvo gran influencia debido no solo por la índole sistemática del estudio, sino por sus conclusiones sobre la falta de adecuación de las disposiciones legales referentes a la libertad de información. Este estudio alentó la promulgación de una nueva legislación. Coss, atribuyó el origen del secreto gubernamental al carácter ambiguo de la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, la cual fue el esfuerzo inicial del Congreso por establecer un sistema regulador amplio sobre los procedimientos de manejo de la información de las dependencias federales.

Posteriormente, en 1955, Cross se reunió con el diputado Jhon Moss de California y le hizo ver los problemas que significaban lograr la apertura gubernamental bajo la Ley de Procedimientos Administrativos y la necesidad de una mayor legislación federal que garantizara el acceso del público a los documentos y archivos del gobierno; como presidente del Subcomité sobre Información del Comité Senatorial sobre operaciones del gobierno. Moss inició la celebración de audiencias sobre el secreto del gobierno. En 1960 el "*subcomité Moss*", determinó que debía eliminarse la antigüedad de las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos y que el único modo de controlar el mal de la discrecionalidad administrativa era mediante una legislación general federal. Es así como el Comité de la Cámara de Representantes sobre Operaciones del Gobierno aprobó, finalmente, el 20 de junio de 1966, la Ley de Libertad de información y promulgada el 4 de julio del mismo año. Esta Ley de Libertad de información eliminó las disposiciones ambiguas de la Ley de Procedimientos Administrativos y buscó circunscribir, estructurar y controlar la discreción de las oficinas federales en cuanto a proporcionar o retener información. El acceso a la información gubernamental, según la nueva ley de información, no esta circunscrita a aquellas personas que tengan

razones particulares para buscar información. Ahora, el material estaba a disposición de cualquier persona.<sup>95</sup>

Esta ley de información, o mejor conocida por sus siglas en inglés FOIA (Freedom of information Act) fue la primera ley en establecer un derecho jurídico de acceso a la información gubernamental, sujeta a ciertas excepciones. Dicha ley fue promulgada en 1966 y reformada en 1974, 1976, 1986 y 1996.

Esta ley fue la primera en establecer un derecho jurídico eficaz de acceso a la información gubernamental, subrayando la necesidad crucial de acceso abierto a los ciudadanos a la información gubernamental. Esta legislación no sólo afirma la importancia, sino también el desafío de mantener la apertura en el gobierno.

Este derecho de acceso a la información gubernamental está fundamentado legalmente dentro de su primera enmienda constitucional que valora la existencia de electores informados. Así mismo, establece las bases para que público tenga acceso a las fuentes de información de los órganos estatales, pues dispone en el inciso 9 c) que:

***“Esta sección no autoriza retener información o limitar la posibilidad de registros al público, excepto cuando específicamente se siga eso en esta sección”.***

La ley federal de libertad de información requiere que algunos tipos de documentos estén disponibles sin necesidad de solicitarlos y se coloquen en salones públicos de lectura. Tales documentos incluyen las reglas y regulaciones de los departamentos, las agencias del gobierno, las opiniones finales que resuelven procedimientos administrativos realizados por las agencias, guías y manuales relevantes que afecten directamente a personas del público.

---

<sup>95</sup>Idem.

Los éxitos de esta ley de libertad de información en los Estados Unidos de Norteamérica, ha traído como consecuencia que se haya convertido en un modelo de reforma para muchos países. No obstante, la libertad que otorga esta ley para acceder a un gran número de información en manos del gobierno, también tiene límites. No considero oportuno entrar al estudio exhaustivo de los límites de la FOIA, sin embargo, considero oportuno apuntar cuáles son los límites generales, que esta legislación establece en materia de información.

La ley de libertad de información de los Estados Unidos de Norteamérica, señala como límites de acceso:

***“a) Aquellos derivados del interés público, básicamente: 1. Imperativos de defensa nacional y de política exterior; 2. Tutela del secreto por necesidades de eficacia administrativa.***

***b) Aquellos que se derivan de razones de interés privado, como lo es la vida privada y el secreto industrial y comercial”.***

### **3.2 El Derecho a la Información en España.**

El sistema de derecho de acceso, es deudor del sistema estadounidense y francés. Con algunos precedentes aislados del siglo XIX y una Ley de Secretos Oficiales de 1968, para comprender cómo está reconocido el acceso en la Constitución de 1978; en ella se establece en su artículo 10.5 b que:

***“La ley regulará... el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad, defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.***

En materia de transparencia y acceso a la información pública, es curioso notar que si bien la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 el cual fue el primer

instrumento en el que se regula de cierta manera determinados principios de transparencia, había introducido reglas generales en materia de transparencia tales como: de producción escrita de los actos, de la publicación de los actos con destinatario plural, de la motivación de los mismos y del derecho a la información respecto de cualquier expediente administrativo y del derecho de audiencia; lo cierto que los preceptos contenidos en esta ley iban en contra de la regla del secreto administrativo, ya que la Ley de Funcionarios Civiles del Estado,<sup>96</sup> en su artículo 7.1 j establecía que:

***“Los funcionarios han de guardar en todo momento sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, pudiendo incurrir de lo contrario en infracciones administrativas”.***

No sería hasta 1978, con la vigencia de la nueva constitución cuando se daría una solución de apertura en el ámbito de la Administración Pública. Es así, como se proclama el libre acceso a las fuentes de información administrativa, especialmente de carácter documental. Sin embargo y no obstante que a partir de 1978, España ya contaba con un marco constitucional que garantizaba el acceso a información gubernamental, el legislador español ignoró durante catorce años el mandato constitucional de regular del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Finalmente el 26 de noviembre de 1992, se incluyó dicho derecho de acceso en la Ley de Procedimientos Administrativo Común 30/1992. Ésta vino a sustituir a la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Es de hacer notar que en España no existe propiamente una Ley de Acceso a la Información, puesto que lo único que se llevó a cabo fue el introducir un artículo, el cual es el 37, en la extensa Ley de Procedimiento Administrativo Común, dedicado al mandato constitucional de derecho de acceso a archivos y registros.<sup>97</sup>

<sup>96</sup>El texto de ésta ley fue aprobado por Decreto 315/1964.

<sup>97</sup>FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *La experiencia España sobre el derecho de acceso a la documentación*. Ediciones Jurídicas y Sociales, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 54.

La propia constitución de 1978 proclama:

***“El derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”,***

así como:

***“A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.***

Finalmente, el artículo 105, apartado b), encomienda:

***“Al legislador la regulación del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.***

Estos preceptos constitucionales constituyen un reflejo del principio de transparencia y posee un carácter de medio de control de la actuación administrativa, por dos vías: en primer lugar como derecho vinculado a la posición del interesado en cada procedimiento administrativo, en el que sea parte, toda vez que se le da el derecho a conocer el contenido del mismo; por otro lado, estos preceptos se relacionan con el derecho de los ciudadanos a estar informados del funcionamiento ordinario de la Administración Pública.<sup>98</sup>

No obstante que la propia constitución garantiza la libertad de información, ésta no es ilimitada y por tanto tiene límites. Así bien, la propia constitución, en el cuarto párrafo del artículo 20 dispone que:

---

<sup>98</sup> DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio. *El Derecho de Información Administrativa: Información Documental y Transparencia Administrativa*. Revista Civitas, número 88, octubre-diciembre, 1995, Madrid, pág. 557-558.

***“Éstas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”.***

Lo anterior supone que el ejercicio de este derecho a la información debe ejercitarse armónicamente con respecto a otros derechos que la propia constitución española tutela.

Aunado a lo anterior, la libertad de información tiene dos límites específicos: la veracidad y el interés público. De acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, la comunicación protegida constitucionalmente es que transmite información veraz, relativa a asuntos de interés general o de relevancia pública. Han de ocurrir, pues, dos requisitos: que se trate de difundir información sobre un hecho noticioso por su interés público y que la información sobre tales hechos sea veraz. En ausencia de alguno de estos dos requisitos, la libertad de información no está constitucionalmente justificada, y por tanto, su ejercicio podrá afectar, lesionándolo, a alguno de los derechos que como límite enuncia el artículo 20.4 de la Constitución.

### **3.3 El Derecho a la Información en Brasil.**

Brasil, por su parte hace referencia muy particular al mencionar que queda prohibido el anonimato, defiende las garantías que nos atañen, pero también exige que quien las manifieste, haga público su nombre a efecto de evitar que se socaven otras garantías individuales.

Así mismo, hace especial referencia a las limitaciones en que se encuentran la libertad de publicidad en términos comerciales, imponiendo ciertos requisitos para aquellos productos que pudiesen ser nocivos para la salud o que requieran de

prescripciones y/o vigilancia médicas. Cuenta la legislación brasileña con una extensa determinación de las facultades de los órganos encargados de vigilar y regular la materia, siendo así que también remite al Congreso la facultad de selección y creación de dichos Órganos.

Ahora bien, dentro del artículo 5º de la Constitución de la República Federativa de Brasil, que es el precepto encargado de consagrar las garantías otorgadas a favor de los brasileños y los extranjeros, se encuentran inscritas diversas disposiciones relacionadas con la libertad de expresión del pensamiento, por lo que a continuación se transcribe tal precepto:

***“Artículo 5º.- Todos son iguales ante la Ley, sin discusión de cualquier naturaleza, garantizar a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos:***

***Fracción IV: Es libre la manifestación del pensamiento, quedando prohibido en anonimato;***

***Fracción VI: Es inviolable la libertad de conciencia y de creencia, estando asegurado el libre ejercicio de los cultos religiosos y garantizada, en la forma de la ley, la protección de lo locales de culto y liturgias;***

***Fracción VIII: Nadie será privado de derechos por motivo de creencia religiosa o de convicción filosófica o política, salvo si los invocara para eximirse de obligación legal impuesta a todos y rehusase cumplir la prestación alternativa, fijada en la ley;***

***Fracción IX: Es libre la expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, sin necesidad de censura o licencia;***

***Fracción XIV: Queda garantizado a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional;***

***Fracción XVI: Todos pueden reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, sin necesidad de autorización, siempre que no***

***frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose sólo aviso previo a la autoridad competente;***

***Fracción XVII.- Es plena la libertad de asociación para fines ilícitos, prohibiéndose la de carácter paramilitar;***

***Fracción XX: Nadie podrá ser obligado a asociarse o a permanecer asociado”.***<sup>99</sup>

Éstas son las diversas fracciones del artículo 5º de la Constitución brasileña, que se refieren a la libertad de expresar ideas, guardando relación estrecha con la legislación mexicana.

En Brasil, existe una auténtica garantía de libertad de expresión de las ideas en materia religiosa, como se aprecia de la lectura de las fracciones VI y VIII, aún cuando el Constituyente brasileño impide cumplir con determinada creencia religiosa, se deje de lado la legislación civil de ese país, por lo que sostiene que no se es libre para ejercitar este derecho, si se invocara la religión para incumplir con las obligaciones legalmente impuestas. Así, en Brasil impera la ley civil sobre la religiosa.

También se garantiza la libertad de asociación y de reunión, como lo reglamentan las fracciones XVI, XVIII y XX del artículo transcrito. Finalmente, sobresale la idea relativa a la libertad de expresión del pensamiento en forma absoluta, conforme a la fracción IV, del multicitado precepto constitucional, el que en vía de permitir al Estado ejercer acción judicial en contra de quien cometa algún delito por medio de la exposición de su pensamiento, prohíbe el anonimato.

Por otro lado, el artículo 53 de la Constitución brasileña, establece:

---

<sup>99</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *op. cit.*, pág. 211-212.

***“Artículo 53.- Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones, palabras y votos”.***

Este artículo guarda estrecha semejanza con el 61 de la Constitución Mexicana, ya que en ambos protege a los diputados y senadores por las expresiones que profieran, aún cuando la Constitución de México aclara que ese privilegio otorgado a los legisladores, es vigente solamente por lo que respecta a sus expresiones en el ejercicio de sus funciones como diputados o senadores, lo que no especificó el Constituyente brasileño.<sup>100</sup>

### **3.4 El Derecho a la Información en Colombia.**

La legislación Colombiana, hace referencia de manera muy similar a la protección de los derechos y garantías que nos atañen; sin embargo, su principal característica radica en el aspecto relativo al espectro electromagnético, su regulación, cuidado, protección, explotación y salvaguarda, por parte del Estado, así como también de la permisión del otorgamiento de licencias y facultades a particulares, siempre y cuando cumplan con los requisitos de forma establecidos en la legislación secundaria de la materia. Por otra parte hace mención en su numeral 77 en el último párrafo de la protección a los derechos de los trabajadores de “Inravisión”, televisora y radiodifusora oficial pública y que eleva a los trabajadores de la misma, al grado de funcionarios públicos con todas las implicaciones y derechos que conllevan.<sup>101</sup>

En la Constitución Política de Colombia, se establece, entre otras disposiciones, la siguiente reglamentación con respecto a la libertad de pensamiento y la de expresar ideas:

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> Caso similar que se contaba en nuestro país antes de la venta de “Inversión”, para formar Televisión Azteca.

***“Artículo 18.- Se garantizará la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia;***

***Artículo 19.- Se garantizará la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a protestar libremente la religión y a difundirla en forma individual o colectiva”.***

En ambos preceptos, se encuentra resguardada la libertad religiosa; un aspecto de suma importancia dentro del artículo 19 ya descrito, es el relativo a la igualdad de los credos religiosos frente a la ley, lo que implica que en Colombia no existe una religión de Estado.

Ahora bien, cualquier persona puede fundar un periódico o medio de comunicación masiva, de acuerdo a lo que establece el artículo 20:

***“Artículo 20.- Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios de comunicación”.***<sup>102</sup>

Dentro de ésta Constitución se regula también lo relativo a las transmisiones televisivas y relacionadas con la información, prohibiendo la existencia de monopolios en materia de espectros electromagnéticos o transmisiones televisivas. Esta reglamentación es positiva, a fin de dar mayores opciones a la población colombiana en el rubro de información proporcionada por este medio de comunicación social masiva. Lo anterior, conforme a lo que establece el artículo 75, mismo que a la letra dice:

***“Artículo 75.- El espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley”.***

<sup>102</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *op. cit.*, pág. 214.

Es importante señalar que los extranjeros gozan de los mismos derechos que los otorgados a favor de los colombianos, por lo que gozan de los derechos y libertades en materia de expresión de las ideas en los términos indicados en la propia Carta Suprema colombiana, conforme al artículo 100, el cual establece:

***“Artículo 100.- Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros...”***<sup>103</sup>

Al igual que en diversas Constituciones del orbe, en la de Colombia se restringen los derechos políticos, de los cuales no gozan los extranjeros, aún cuando conforme a ésta Constitución, tales individuos (los extranjeros en Colombia), pueden votar en las elecciones municipales y distritales (no así en las de otros órdenes) si es que han adquirido la residencia en dicho país.<sup>104</sup>

Éstas son las disposiciones de mayor importancia que rigen en Colombia, con relación a la manifestación de ideas.

---

<sup>103</sup> *Íbidem*, pág. 215.

<sup>104</sup> *Íbidem*, pág. 216.

**CAPÍTULO IV.**  
**“LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SUS RESTRICCIONES FRENTE AL**  
**ESTADO”**

**4.1 Transparencia, Derechos y Ciudadanía.**

La idea de transparencia en el manejo de la información pública contribuye a ofrecer a la administración una legitimidad que en éstos tiempos, o al menos antes de la expedición de la nueva ley, ha sido cuestionada, precisamente por lo cerrada que ha estado. Es la transparencia lo que coadyuva a la eficacia en la acción administrativa. Dificilmente puede hablarse de transparencia a la actividad administrativa si no se garantiza un derecho de las personas a la información de la documentación en poder de la administración. José Antonio Domínguez Luis menciona que:

*“...bajo la envoltura de la eficacia administrativa, de la buena gestión pública, incluso de la seguridad del Estado, la Administración durante mucho tiempo ha rechazado el diálogo, la información, la apertura al público. El secreto administrativo ha sido la consecuencia de una práctica fundada sobre la ausencia de un derecho a la información y sobre la noción imprecisa de discreción profesional. Se trata ahora de organizar la transparencia, para lo cual no será suficiente publicar si el ciudadano ignora su existencia. Será preciso entonces publicar el más útil, de hacer accesible al ciudadano los documentos de que tenga necesidad y advertirle de la existencia de aquellos otros que puedan serle útiles”*<sup>105</sup>

La transparencia tiene su justificación en la medida en que hay un contacto permanente de los ciudadanos con la administración y eso trae como consecuencia, la necesidad de conocerla mejor y más en estos días en que el desarrollo de las tecnologías de la información y han supuesto cambio en los planteamientos de reserva y ocultismo de la Administración, pues a partir de ahora los novedosos

<sup>105</sup>DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio. *op. cit.*, pág. 550.

medios que en este campo se ofrecen, permiten a ésta no sólo disponer de una infraestructura moderna para una mejor y eficaz gestión de las cosas públicas, sino también poder ofrecer a los ciudadanos una puntual y detallada información de la validez, sus objetivos y de la pertinencia de sus decisiones. La administración ya no puede ser un espacio cerrado, prohibiendo el acceso, sino que ahora es necesario hacer más estrecho el enlace entre Administración y Administrado.

Este principio de transparencia, permite, además acceder a la información más significativa en Internet.

Asimismo, la transparencia en los actos del poder o el poder en público, siempre se desarrolla bajo un esquema de atención y seguimiento a la opinión pública. Toda reforma y forma de poder, aún los más autoritarios, buscan arrogarse una legitimidad que solo puede emanar de la opinión pública. De ellos están pendientes los nuevos príncipes, desde que su argumento anterior, aquél según el cual el poder emanaba del linaje o de la voluntad divina, perdió eficacia para convencer a los gobernados. Con esto subrayo que el poder siempre está pendiente de lo que opine la gente, a veces de manera expresa, a veces de manera clara y a veces de manera subterránea. Incluso, los regímenes autoritarios toman a veces más en cuenta a los medios de comunicación, que los regímenes democráticos. No quiere decir que los respete, todo lo contrario. Los autoritarismos suelen tomar medidas en contra de los medios, considerando el impacto que tienen en la sociedad. Desarrollan leyes de censura, actos de control, de subordinación, de chantaje, de corrupción. En las democracias esto no refleja de manera tan clara y no se aterrizó en el ámbito legislativo o en el ámbito político, de tal suerte que se consolide la vigencia de las libertades en los países que se abre la democracia.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup>ESCOBEDO, Juan Francisco. *op. cit.*, pág. 65.

Haciendo crítica, el tema de la transparencia, para mí es consecuencia secundaria, es decir, con el cambio de actitud mejorará la administración, se vigilará, se tenderá a erradicar prácticas corruptas, en fin, pero ese no es el objeto fundamental. Desde mi punto de vista, lo esencial es el respeto a un derecho fundamental, cuya práctica trae como consecuencia un ejercicio más eficiente y por lo tanto más transparente de la administración pública. Ese calificativo debe anteponer la transparencia. Yo diría respeto a la dignidad personal y al derecho fundamental que tienen todas las personas.

Ahora bien, en cuanto al derecho de las personas, hay dos artículos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que considero están relacionados con el derecho a la información y que son necesarios mencionar; los artículos 6º y 8º, mismos que no son objeto de estudio del presente trabajo, pero que son necesarios destacar.

El primero de ellos, es la *Libertad de expresión*.- 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. De ahí que la libertad de expresión, es la prolongación de la libertad de pensar. Es la libertad de expresión, derecho correlativo y complementario de la libertad de información. Dicha libertad se encuentra en el artículo 6º constitucional. Este artículo no señala límites a la forma de manifestar las ideas, pero tampoco señala de manera genérica los instrumentos que pueden utilizarse para tal fin.

Así, libertad de expresión y derecho a la información son dos libertades distintas y complementarias, porque se puede tener derecho a pensar en libertad

pero no a exponer libremente lo que se piensa.<sup>107</sup> Estos dos derechos son diferentes, sin embargo, se presta a confusiones entre ambos. La diferencia que existe entre ellos radica en el hecho en qué, el derecho a la información es más amplio, en tanto que no sólo comprende el derecho de expresar ideas, sino también, el de creación, acceso, investigación y recepción de la información. La libertad de expresión está ligada con el derecho a la información, lo está básicamente en su aspecto de difusión, sin embargo, la principal diferencia entre ambos radica en su objeto mismo. La libertad de expresión hace referencia a la manifestación de las ideas, opiniones pensamientos y juicios de valor, la libertad de información se refiere más bien a hechos o datos que puedan encerrar trascendencia pública. Es cierto que no siempre es fácil separar la libertad de expresión de pensamiento, ideas y opiniones de estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos, y a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo.<sup>108</sup>

De esta forma, las garantías de libertad de expresión y de información se enlazan con la positivización del derecho a la información. Mientras el derecho público subjetivo, que se genera con las libertades de expresión y de información, demanda un deber de abstención del Estado, en el caso de derecho a la información requiere un deber de acción del Estado que consiste en poner a disposición del público los archivos y datos de sus órganos constitutivos, habida cuenta, de que sólo de esa manera el individuo estará en posibilidades de ejercer el derecho en cuestión. De tal suerte que no se puede confundir la libertad de expresión con el derecho a la información. La primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto que el segundo lleva implícita la obligación por parte del Estado y de la sociedad de

---

<sup>107</sup> SORIANO, Ramón. *Las libertades Públicas*. Editorial Tecnos, Madrid, 1990. pág. 107.

<sup>108</sup> *Ibidem*, pág. 44.

desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo.<sup>109</sup>

El segundo, es el Derecho de Petición.- La relación que existe entre derecho de petición y derecho a la información es en su aspecto de acceso a la información. Al solicitar información se ejerce el derecho de petición, el cual consiste en solicitar a la autoridad. Ambos son derechos complementarios, pues cuando se ejerce el derecho de petición, la autoridad al contestar, de alguna forma está informando algo, y a su vez, el ejercer el derecho de acceso a la información por un lado se está haciendo una petición y por el otro, la autoridad al proporcionar dicha información está respondiendo. Sin embargo, ambos son independientes, no obstante que, tienen diferencias. La primera consiste en el hecho de que al ejercer el derecho de petición, la autoridad cumple con dicha garantía respondiendo a la solicitud,<sup>110</sup> sin que ésta tenga, necesariamente que ser acorde con lo solicitado. No obstante, existen criterios jurisprudenciales<sup>111</sup> que establecen que no basta el simple acto de respuesta, sino

<sup>109</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *op. cit.*, pág. 48.

<sup>110</sup> MINUTTI ZANATTA. *La Información como Derecho*. Revista Alegatos, Número 34, Universidad Autónoma de México, México, 1996, pág. 64.

<sup>111</sup> Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Enero de 2001, Tesis: 2ª.J.J.1/2001, Página: 203

**INCONFORMIDAD. SI EL AMPARO SE CONCEDIÓ POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN, NO DEBE EXAMINARSE LA LEGALIDAD DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO.** La anterior integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo reiteradamente el criterio de que la garantía contenida en el artículo 8º constitucional no sólo implica que la autoridad ante quien se eleve una petición debe emitir una respuesta en breve término, sino también que el acuerdo respectivo sea congruente con lo solicitado, advirtiendo, sin embargo, que la concesión del amparo no la vincula en forma alguna a que la respuesta deba ser favorable a los intereses del peticionario. Por tanto, los alcances de la ejecutoria de la ejecutoria de amparo correspondiente impiden que el Juez de Distrito y la Suprema Corte, en el procedimiento de ejecución del fallo protector o en la inconformidad en contra de la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, puedan examinar los motivos o fundamentos que sustenten la respuesta, los que, en su caso, deberán ser materia de estudio a través de los medios de defensa que procedan en contra de la decisión emitida por la autoridad. En consecuencia, deberán quedar sin efecto las consideraciones que respecto de la ilegalidad de la respuesta hubiese externado el Juez de Distrito en el auto que tuvo por cumplida la sentencia.

Inconformidad 187/98. José Manuel García Habif. 16 de octubre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Inconformidad 65/99. Fausto Esteban Gómez y Chong y coags. 9 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

Inconformidad 409/99. Domingo Gutiérrez Mendivil y otros. 14 de enero del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Jesús Guadalupe Luna Altamirano.

Inconformidad 249/2000. Primo F. Reyes Pérez. 4 de agosto del año 2000. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo.

Inconformidad 316/2000. Francisco Javier Durán Girón. 4 de agosto del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

que ésta debe ser congruente con la petición y resolverla en definitiva, ya sea afirmando o negando lo solicitado. Es en este punto donde se encuentra la relación con el derecho a la información y el derecho de petición, ya que en los casos en los que la petición consistiera en determinada información, la autoridad cumple con una respuesta congruente, que será la información misma, lo que no significa que así satisfaga la autoridad su obligación de brindar la información que se le solicita, pues como veremos más adelante, toda información, para serlo, debe reunir ciertas características.

Por su parte el maestro Juventino Castro, señala que el derecho a la información no es un derecho nuevo, pues simplemente es la ratificación de lo dispuesto en la primera parte del artículo 6º constitucional, que garantiza la libre manifestación de las ideas.<sup>112</sup> En este sentido, no coincido con el autor, ya que el derecho a la información implica un derecho a informar, es decir, la manifestación de ideas, no por ello, se confunde con la libertad de expresión, que en mi opinión son distintas, como lo señalaba con anterioridad.

Por otro lado, mientras que la libertad de expresión garantiza la libre manifestación de pensamientos, ideas, opiniones, y en general, juicios de valor, el derecho a la información, tiene por objeto, por un lado transmitir información y lo más importante, el acceso a información de relevancia pública.

Asimismo, al ya explicar transparencia y derechos, es necesario explicar ahora cuando tenemos la falta de información y explicación a la ciudadanía.

Algunos ciudadanos acuden al presidente después de haber tocado todas las puertas en otras instancias. Esto tiene que ver con que los funcionarios públicos no

---

*Tesis de Jurisprudencia 1/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de enero de dos mil uno.*

<sup>112</sup>CASTRO, Juventino V. *op. cit.*, pág. 144.

le dan la información debida al ciudadano, de cómo se va atender su asunto ó porqué éste ya no es atendible. Los funcionarios públicos no tienen la paciencia y esa es su responsabilidad. Deben explicarle al ciudadano por qué un asunto se atiende así o por qué su respuesta salió negativa y no como desearía. Falta mucha información al ciudadano, para que sepa como puede exigir, y falta de funcionario público, de todos los niveles una explicación al ciudadano de por qué y cómo se manejen sus asuntos.

De lo que uno se da cuenta cuando quiere cambiar las cosas, es de qué gobierno siempre estamos volcados hacia nosotros mismos. El gobierno es como una entidad cerrada, donde sólo se hablan a sí mismos. El cliente que más importa es tienen sobre si mismos, el jefe de departamento, su subdirector, subsecretario o secretario. Impera una cultura donde lo que importa es lo que digan arriba y lo que diga su círculo.

La intervención de la ciudadanía en el ámbito de lo público, debe valorarse como un paso adelante en el propio desarrollo de la vida política de nuestra sociedad. En tanto que los distintos sectores sociales y los individuos, adquieren conciencia de su representatividad en esa esfera y de su incidencia en los asuntos públicos. Paso a paso han logrado espacios de participación ciudadana, los cuales deben seguir impulsando. Es necesario crear mecanismos de comunicación directa entre el gobierno y la sociedad, replanteando los procesos de acceso a la información y la transparencia en la toma de decisiones.

Los asuntos públicos nos concierne a todos, no sólo como destinatarios de políticas gubernamentales, sino, principalmente, como actores e interlocutores de la autoridad.

La ciudadanía quiere saber la verdad de lo que hacen los gobiernos y tiene todo el derecho. Un gobierno que aspira a ser democrático no puede coartar la libertad de expresión. El gobierno debe entender que la libre expresión de las ideas es un derecho que todo mexicano tiene desde el momento mismo de su nacimiento. No como una concesión otorgada por los funcionarios públicos; la libre expresión de ideas, opiniones y pensamientos incluye la crítica a la autoridad. El debate público y libre intercambio de ideas. Hacer públicas las acciones de gobierno y de la representación política, antes que una opción, es una exigencia. Esto supone que los ciudadanos pueden acceder a la información sobre las gestiones que se adelantan, los resultados de las mismas y los procesos de toma de decisiones que coinciden con estos resultados.

#### 4.2 La Comunicación y los Derechos Humanos.

Antes que nada daré el significado etimológico de comunicar, el es *“hacer que lo propio sea común”, “compartir”*.<sup>113</sup>

Para comunicarse es indispensable tener datos significativos comunes que, con base en experiencias similares, se puedan evocar en común para establecer una relación entre la fuente y el receptor. Estos datos deben expresarse mediante signos y símbolos comprensibles para las partes que intervienen en el proceso de comunicación. Definimos, entonces, a la comunicación como una interacción humana a través de símbolos y signos que se evocan en común.

La comunicación que el Estado otorga a particulares es deficiente, por ello la ignorancia, la desinformación y la explotación. La comunicación debe estar al servicio

---

<sup>113</sup> BARTLETT DÍAZ, Manuel. *Comunicación Social. Foro de Consulta Popular de Comunicación Social, México, Mayo de 1983, pág. 16.*

de la educación. En México, el Estado debe utilizar los medios de comunicación social para educar y para integrar. Una de las misiones de la comunicación es la de hacer del conocimiento al pueblo mexicano las leyes a las cuales habrá de sujetar sus actividades, pero también a sus derechos con apoyo y una debida orientación.

Las facultades humanas de pensar, hablar y transmitir palabras, ideas, señas y convivir, han permitido a la humanidad progresar gracias a la comunicación entre las gentes; pues al comunicarse los pensamientos, prácticas, deseos, inquietudes, sueños y toda esa gama maravillosa que genera el cerebro se establece la relación humana y con ello, se incorporan las ideas que han surgido para ello.<sup>114</sup>

La comunicación entre humanos la convierte en un medio de integración social, en la que participan por igual gobernantes y gobernados, oyentes y videntes, con locutores e informantes, forjando una comunidad de ideas, de propósitos y de finalidades.

Para que la comunicación aunada a la información, sea efectiva y dúctil, clara y precisa, tanto los escuchas como los parlantes deben orientarse, tanto para comprender, como para explicar y, para ello, lo deben hacer profesionalmente; para que se cumplan con las funciones, normas, aprendizaje y enseñanzas.

Las teorías modernas de comunicación establecen que la opinión pública encarna, se corporiza en tres entes fundamentales: las urnas, los medios de comunicación y los sondeos demoscópicos, como se les llama ahora a las encuestas. En tres instancias se verifica y prueba el poder político. Existiendo estas instancias, contaremos con un poder público democrático, receptivo y fiscalizable.

---

<sup>114</sup>*ibidem*, pág. 182.

La comunicación en su esencia no debe servir para la alineación de los individuos y de grupo, sino todo lo contrario: es un acicate de la inteligencia, fuente de pensamientos críticos, inspiración de actos razonados y comprometidos. La comunicación debe crear la comunicación política con regímenes y sociedades en movimiento.

Poner comunicación al servicio de la sociedad debe ser tarea de todos los sectores que la componen, del ciudadano al exigir información confiable y transparente; de los empresarios y directivos de los medios, que tienen una gran responsabilidad al concebir su tarea como una labor de alta responsabilidad social y no sólo como una actividad mercantil en la que prácticamente han caído un sinnúmero de medios, con una visualización de libertad de empresa y no de libertad de prensa que es la que deberían finalmente de ejercer; de todos los poderes del gobierno, no sólo el ejecutivo, en su compromiso con la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas, frente a una sociedad que reclama saber de manera oportuna, veraz y objetiva las acciones y decisiones que se toman en su nombre y con su dinero.<sup>115</sup>

La comunicación es una herramienta para impulsar la opinión ciudadana, pero el ejercicio del poder implica antes que nada acciones, contar con un proyecto de gobierno, y en el caso de México actual, con un proyecto de transición democrática. Este proyecto para conducir el país no puede ser sustituido por la mercadotecnia, ni por las clases elitistas que sólo ofrecen imagen y no un contenido. Un país no se puede manejar como si estuviera eternamente en campaña. Conducir un país es trabajar por la superación de los gobernados, para que se logre un mayor grado de desarrollo, para que sean cada vez más dueños de sí mismos, de su realidad inmediata y de su futuro.

---

<sup>115</sup>ESCOBEDO, Juan Francisco. *op. cit.*, pág. 97.

Por lo tanto al tener una adecuada comunicación hay información, misma que debe ser un derecho fundamental, por lo tanto, respaldada por Derechos Humanos.

Al hablar de Derechos Humanos, entendemos por ello según Antonio Enrique Pérez Luño como:

*“El conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.*<sup>116</sup>

Ésta definición hace referencia inmediata a los valores dignidad, libertad e igualdad humana, por ser los tres ejes fundamentales en torno a los cuales ha girado siempre la reivindicación de los derechos humanos.

En el mismo orden de ideas, tenemos de acuerdo al artículo 6º Constitucional el cual estipula el derecho a la información, no se desprende el contenido del derecho. Es decir, es un derecho no definido en cuanto a sus alcances y por lo tanto reducido. Sin embargo, de la lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se desprende que:

- a) El derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, y que consiste en que el Estado permita que, a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular, la diversidad de opiniones de los partidos políticos;

---

<sup>116</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 7ª Séptima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2001, pág. 30.

- 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.

Ante la falta evidente de contenidos del derecho en cuestión, tanto el ejercicio como la garantía de protección se vieron limitados. Pasó mucho tiempo antes de que existiera una ley que definiera el derecho a la información.

Es pertinente aclarar, que aun cuando la Constitución se refiere de manera genérica al derecho a la información, éste es un derecho que se especifica. El doctor Ernesto Villanueva sostiene que el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comprende tres aspectos:

- El derecho a atraerse información: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, b) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla mediante la comunicación.
- El derecho a informar: a) libertades de expresión y de imprenta y, b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- El derecho a ser informado, facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa y, c) con carácter individual.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup>VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. UNAM, México, 2003, pág. XIX.

La equidad de los medios de comunicación, para una adecuada información, empieza a superarse poco a poco por la ciudadanía, por su exigencia, sobre todo en espacios dedicados a los mismos ciudadanos, como: el respeto a los derechos humanos, la libertad de expresión y participación, la oportunidad de la población a vivir dignamente en materia de educación, de salud, de empleo, entre otras y, por supuesto, el derecho a la información.

#### **4.2.1 El respeto de los Derechos Humanos como una oportunidad de tener Derecho a la Información.**

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 conforme al artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que crea un organismo con autonomía de gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios, llamado "*Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)*", que ampara el orden jurídico mexicano.<sup>118</sup>

Entre las principales actividades del *Obudsman* nacional está conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, las que pueden llegar a concluir, entre otras causas, por recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>119</sup> Conforme con el artículo 125 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional (vigente a partir del 1º de enero de 2004), las causas de conclusión de los expedientes podrán ser por: no competencia, no tratarse de violaciones a derechos humanos, recomendación, documento de no responsabilidad, desistimiento del quejoso, falta de interés del quejoso, acuerdo de acumulación, no existir materia y por haberse solucionado durante el trámite o en acuerdo de conciliación.

En relación con los expedientes de queja y con el acceso a la información, contenida en ellos la CNDH, tiene dos artículos que llaman la atención a la luz del nuevo orden jurídico mexicano en la materia de derecho a la información.

***“Artículo 4.- [...] El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia.***

***Artículo 48.- La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no”.***

Como se puede observar de la lectura y de los artículos citados, ambos establecen criterios de confidencialidad y discrecionalidad ya superados por la ampliación del derecho a la información, primero por el derecho internacional y después por el Congreso de la Unión el cual es la única autoridad facultada para dotar de contenido pleno y limitar a las garantías individuales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no ha tenido la oportunidad de pronunciarse directamente sobre la confidencialidad y discrecionalidad en la Ley de la CNDH desde la entrada en vigor de la nueva Ley, pero podemos afirmar que, si la evolución social conlleva a la adecuación del marco jurídico, como lo sostiene el Doctor José Ramón Cossío, con más razón, la creación de una Ley reglamentaria debe modificar los criterios del Alto Tribunal para armonizar el sistema jurídico.

Nos encontramos frente a un problema entre normas válidas y normas vigentes. Ambas se encuentran de frente, sin embargo, una de ellas tiene un rango superior frente a la otra. La CNDH regula las características y funcionamiento de un órgano del Estado encargado de la protección de los derechos humanos, mientras que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental (LFTAIPG) regula un derecho fundamental y, en tal virtud, es parte integrante de las normas constitucionales.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la LFTAIPG amplía y define el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6º constitucional. Conviene analizar con más detenimiento el contenido de los principales artículos de la LFTAIPG:

**“Artículo 1.- La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.**

**Artículo 2.- Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.**

**Artículo 3.- Para efectos de esta Ley se entenderá por: [...] III. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración [...]; V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título; [...]; IX. Órganos constitucionales autónomos: [...] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [...].**

**Artículo 4.- Son objetivos de esta ley: Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y, VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.**

**Artículo 5.- La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.**

**Artículo 6.- En la interpretación de esta Ley de deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.**

**Artículo 61.- [...] los órganos constitucionales autónomos [...] establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley".**

En virtud de las normas transcritas, las personas –inclusive desde el extranjero- tienen derecho a acceder a la información y documentos en poder de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como sujeto obligado por la Ley de Acceso a la Información.

La LFTAIP cierra los espacios a la discrecionalidad al sostener que el principio de publicidad será la regla general y al enmarcar las excepciones al mismo de forma limitada.

De esta forma, los artículos 4 y 48 de la LCNDH se nos presentan como inconstitucionales, en la medida en que limitan el derecho de acceso a la información como quedó definido por la LFTAIPG. En efecto, antes de la entrada en vigor de la citada Ley, los preceptos de la LCNDH eran vigentes y válidos, sin embargo, con la ampliación del derecho fundamental a la información –en contenido y alcance-, la norma rectora de las actuaciones del *Ombudsman* nacional quedó no sólo limitada sino contraria al principio de publicidad de los actos de gobierno, ahora ya, establecido con el carácter de constitucional.

Por otra parte, el citado artículo 4 de la LCNDH establece como confidencial toda la información en poder de la CNDH relativa a los asuntos de su competencia,

bien sea que se contenga en expedientes concluidos o no, impidiendo así el acceso a la información y vulnerando directamente el artículo 6º constitucional.

El artículo 4 de la LCNDH fue promulgado con anterioridad a esta Ley de Acceso a la Información, lo que significa que no podía comprender al actual significado del derecho regulado por la LFTAIPG, sin embargo, la ampliación del derecho fundamental a la información trae como resultado la inconstitucionalidad del citado precepto de la Ley de la CNDH. Esto es así, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad anterior del artículo 4, pues en realidad éste se tornó inconstitucional con la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información.

El contenido del mencionado artículo 4 de la LCNDH es vigente pero inválido en la medida en que ya no se ajusta a los criterios predicados para el artículo 6º constitucional, norma superior dentro del ordenamiento jurídico mexicano por lo que devino inconstitucional.

Igualmente, el artículo 48 de la Ley que regula al *Ombudsman* nacional se tornó inconstitucional. Dicho artículo concedía facultades discrecionales a las autoridades de la Comisión Nacional para decidir los casos en los que procedía la entrega de información. Pero, como ya quedó dicho, la discrecionalidad se opone al principio de publicidad establecido en el nuevo marco jurídico nacional en materia de acceso a la información.

Es importante destacar que la SCJN ha emitido dos tesis que se refieren al artículo 48 de la LCNDH.<sup>120</sup> En ambas, considera que la Comisión Nacional puede

<sup>120</sup> Ambas tesis del Pleno de la SCJN, *Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, P. XLVI/2000 y P. XLVIII/2000.*

*DERECHO A LA INFORMACIÓN Y GARANTÍA DE AUDIENCIA. LOS ARTÍCULOS 48 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y 104 DE SU REGLAMENTO INTERNO, NO LOS VIOLAN PORQUE AUN CUANDO ESTABLECEN COMO FACULTAD DISCRECIONAL LA EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS Y COPIAS, NO LA PROHIBEN. Los preceptos mencionados establecen, en esencia, que dicha comisión no está obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación y tampoco a particulares, pero agrega que sí dichos*

hacer uso de la discrecionalidad y confidencialidad con la que el legislador le dotó para decidir sobre la información a la que podrá tener acceso los solicitantes. Estas solicitudes conservaban plena validez hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información. En efecto, como se señaló en el capítulo anterior, la Corte tuvo una evolución en los criterios relacionados con el derecho de acceso a la información y estas tesis emitidas en relación con la LCNDH fueron resueltas conforme a esos criterios en desarrollo que tenían como única fuente de referencia al texto mismo de la Constitución. El orden jurídico ahora ha cambiado, la Corte no podría dejar de lado los principios proclamados por la LFTAIPG. Si bien es cierto que nuestro Alto Tribunal avanzó sustancialmente en la definición del derecho de acceso a la información y que ciertamente amplió el espectro de ejercicio de los individuos en relación con ese derecho, también lo es que, con el nuevo marco constitucional los criterios anteriormente sostenidos, resultan ahora inconstitucionales. La evolución a la que me refiero es la siguiente:

AÑO	MARCO LEGAL	RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE
1917	No hace referencia al derecho a la información.	
1977	Adición al artículo 6º: "el derecho a la información será garantizado por el Estado".	
1985		Lo considera un derecho a favor de los partidos políticos para que manifiesten sus opiniones.

*elementos le son solicitados, ella decidirá, discrecionalmente, si los entrega o no. Por tanto, si las disposiciones mencionadas no prohíben la entrega de pruebas, documentos o copias a los particulares, sino que al respecto otorgan una facultad discrecional a la comisión, cabe concluir que no violan el derecho a la información ni, concomitantemente, la garantía de audiencia.*

*Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. LA NEGATIVA A EXPEDIR COPIA DE CONSTANCIAS RELATIVAS A LOS EXPEDIENTES DE QUEJA A LAS PARTES QUE LA SOLICITAN PARA EXHIBIRLAS EN JUICIO, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, AUN CUANDO SE ADUZCAN RAZONES DE CONFIDENCIALIDAD. ... (visible en el semanario descrito).*

AÑO	MARCO LEGAL	RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE
1995		Le da el tratamiento de garantía social para obtener información veraz de las actividades del Estado. No permite el acceso individual.
1999		Lo reconoce como una garantía individual. No definen las excepciones y admite la discrecionalidad.
2002	Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece: -El principio general de publicidad. -Distinción entre información confidencial y reservada. -Excepciones al derecho. -Obligaciones de transparencia.	La Corte no se ha pronunciado.

Asimismo, cuando decimos que tanto el artículo 4 como el 48 del ordenamiento que regula la Comisión Nacional devienen en inconstitucionales, lo hacemos en dos sentidos:

1. Las normas vigentes pueden perder su validez cuando no se ajustan a la norma superior que regula su contenido, y
2. La Constitución se aplica en un tiempo continuo, por lo que cualquier modificación a ella sucede tanto en el pasado como en el presente.

La persistencia de los criterios sostenidos por la Corte y la validez de los artículos 4 y 48 de la LCNDH no es admisible, pues con la ampliación del derecho a la información por virtud de la Ley en la materia, las anteriores normas y resoluciones que no estuviesen conformes con ella, no pueden seguir aplicándose. En un mismo

sistema jurídico no deben existir dos órdenes contrarios. Le corresponde a la misma Suprema Corte, en su función de Tribunal Constitucional resolver esta antinomia.

Cabe aclarar que nos encontramos frente a un problema de constitucionalidad de leyes y no de mera legalidad. Vale la repetición, de que al ser la Ley de Acceso a la Información, norma reglamentaria de artículo constitucional que consagra un derecho fundamental, debe ser considerada como parte integrante de la Constitución en el sentido que amplía y delimita el contenido de la norma constitucionalidad. No hay una separación absoluta de la norma que reglamenta a un derecho fundamental, en cierto sentido, forman un mismo bloque que vuelve aplicable al derecho fundamental. Por su parte, la Ley de la Comisión Nacional, regula la organización, administración y facultades de la CNDH, es una norma reglamentaria de una garantía institucional que procura hacer efectivos los derechos humanos reconocidos por México, pero no es una norma que delimite los contenidos de un derecho fundamental en específico.

De acuerdo con lo anterior, la inconstitucionalidad de una disposición puede presentarse en dos momentos. El primero, que es el más común, en el que encontrándose vigente una norma constitucional se promulga una norma ordinaria que le contradice y que por lo tanto debe declararse inválida. El segundo, cuando durante la vigencia de una norma ordinaria que contradice abiertamente la Constitución, ésta es modificada, ya sea porque se cambie el texto constitucional o se amplíe su alcance por virtud de su Ley reglamentaria. En éste último caso, la norma ordinaria que esté por debajo del nuevo umbral de constitucionalidad debe, asimismo, ser invalidada. Creemos que el caso de los artículos 4 y 48 se refiere al segundo caso de inconstitucionalidad.

A pesar de lo anterior, una postura contraria a la aquí sostenida, podría argumentar que si el legislador hubiera querido eliminar todas aquellas normas que

fueran contrarias a los principios establecidos por la nueva ley, solo bastaba con agregar un artículo transitorio que derogara las normas antinómicas con la nueva delimitación del derecho fundamental.

El que el legislador no haya incluido una norma derogatoria puede implicar dos cosas: la primera, que existe oposición entre la nueva legislación y la parte relativa de la legislación previa; la segunda, que los preceptos impugnados pueden armonizarse con la nueva legislación.

Considero, que estamos ante el primero de los supuestos planteados, es decir, que no hay forma en que puedan mantener su validez los artículos 4 y 48 de la LCNDH y al mismo tiempo los principios de la LFTAIPG; y que en consecuencia, con la entrada en vigor de la nueva legislación reglamentaria de una norma constitucional, los preceptos que no fueron derogados por el legislador deben ser invalidados por un Tribunal Constitucional al contravenir el nuevo marco de protección de los derechos fundamentales. En efecto, no es posible considerar que puede existir armonía entre ambos preceptos si se atiende al artículo 61 de la propia LFTAIPG que establece la regla en virtud de la cual, los sujetos obligados deberán actuar en materia de transparencia, con apego a los principios por esa Ley invocados.

Lo anterior significa que el legislador, en la LFTAIPG, definió los principios que rigen el acceso a la información en todas las normas que atañen a dicho derecho, construyendo a todas las leyes a sujetarse a dichos principios. Por lo que si una ley promulgada con antelación no se conforma con dichos principios, dicha norma seguirá vigente –puesto que no fue derogada por un acto formal del legislador- pero carece la validez.

Ahora bien, en el artículo 14 fracción I de la LFTAIPG se establece como reserva la información que por disposición expresa de una ley sea considerada "confidencial, reservada, confidencial reservada o gubernamental confidencial", también lo es que cuando dicha ley (la de la CNDH) así lo establezca, ello será válido si, y solo si, se ajusta a los principios establecidos en la Ley de Acceso a la Información que, por estar contenidos en la Ley reglamentaria del derecho constitucional a la información, tienen el carácter de generales y son aplicables por encima de otras leyes, aun de las leyes orgánicas de la Constitución o aún de las que regulan a un órgano constitucional, como lo es la CNDH. De no ser así se podría presentar el absurdo caso en el que una ley previa a la LFTAIPG que negare el acceso a la información en términos absolutos, y sin que hubiere buenas razones para ello, se constituiría en un obstáculo insuperable para cumplir con el propósito explícito del legislador de transparentar la gestión pública.

En la mayoría de las ocasiones la inconstitucionalidad de las normas se aduce en razón de su contenido explícito, sin embargo, es también posible que las normas sean violatorias por omisiones. Esta situación la identificó el ministro Ortiz Mayagoitia<sup>121</sup> al señalar que el artículo 165 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal es inconstitucional, quien en la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó:

*"[...] el procedimiento de identificación, tal y como se está llevando, llega al extremo de que sin estar autorizado como pena hace las veces de, tiene el efecto de una pena infamante y entonces admitiendo este efecto, como un hecho notorio, si bien no todos los casos, sí se da de manera notoria. Creo que valdría la pena y estaría de acuerdo con el proyecto, en el sentido que destacara que **el amparo obedece no al hecho mismo de la identificación, sino a la falta de precisión en el artículo 165 de los lineamientos esenciales conforme a los cuales deba hacerse la filiación, y que está falta de precisión de una norma de contenido estrictamente procesal que no tiende a controlar penas, ha llevado al exceso de que la autoridad administrativa al aplicar la filiación, de hecho está imponiéndoles,***

<sup>121</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ficha*, Serie Debates Pleno, México, 1996, pág. 38.

*está aplicando una pena infamante a los procesados, por eso aquí se dice que es violatorio del artículo 22 constitucional; pero hacer este enlace de que el **problema de inconstitucionalidad del artículo 165 estriba no en que ordena la identificación del procesado, sino en que deja absoluta libertad a la autoridad administrativa para realizar la identificación de la manera en que ella lo estima conveniente y que esto ha dado lugar a excesos que se traducen de hecho en la aplicación de una pena infamante. Con este enlace estaría de acuerdo con el sentido del proyecto; ya que había dicho también antes, que pudiera pensarse en el amparo legalidad del que hablaba el señor Ministro Azuela, pero también lo veo difícil, puesto que la ley es muy laxa en cuanto ordena que la identificación se haga por el sistema adoptado administrativamente***”.

Lo anterior también se aplica tratándose de leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, pues como ya se mencionó, esas normas son parte de un mismo bloque que dota de contenido y efectividad a los derechos fundamentales.

La teoría constitucional reconoce dos tipos de omisión legislativa: absoluta y relativa. En el caso de la primera, la mayoría de los tribunales constitucionales del mundo no la aceptan como válida para declarar la inconstitucionalidad de un precepto, esto porque en realidad hay un vacío que el legislador no quiso formar por alguna razón, llenarlo sería prácticamente arrebatar las facultades naturales del Poder Legislativo en la creación de normas. Si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.

En el segundo caso, la omisión legislativa relativa hace referencia a una materia regulada y dentro de la cual hay una ausencia de regulación constitucionalmente reprochable. Es decir, dada una normatividad específica -por ejemplo, la nueva LFTAIPG- el legislador omite normar algún ámbito sin el cual dicha materia quedaría inoperante o ineficiente, en este caso omite incluir un artículo derogatorio de todas aquellas normas que fueran en sentido contrario a los principios establecidos por la Ley. La ausencia de un precepto de esta clase trae como consecuencia la imperfección del sistema, por lo que un Tribunal Constitucional

encuentra suficientes elementos para ejercer control sobre dicha omisión y así ordenar el sistema mediante una resolución que supla dicha deficiencia.<sup>122</sup>

Nos encontramos frente a una omisión del legislador que tiene como consecuencia la existencia de dos normas antinómicas, ambas vigentes, pero una de ellas inválida frente a la otra. Esto es así, porque, la LFTAIPG regula un derecho fundamental, y las normas inferiores, en lo que concierne a este derecho específico, deben acoplarse a su contenido para estar dotadas de la validez necesaria.

Esa omisión instrumental del legislador no puede significar que su intención sea permitir la subsistencia de dos modelos antagónicos acerca de la información pública, por el contrario, la LFTAIPG establece el principio de publicidad sobre el de discrecionalidad.

Ahora bien, tal y como opina el Doctor José Ramón Cossío Díaz que: "la omisión del legislador y la inconstitucionalidad en la que devienen los artículos 4 y 48 de la LCNDH solo puede ser resuelta por la autoridad judicial, en funciones de Tribunal Constitucional".<sup>123</sup>

Pero antes de poder acercarnos directamente a esta conclusión es preciso hacer algunas consideraciones previas acerca de la declaración de inconstitucionalidad en este caso:

---

<sup>122</sup>Sentencia C-041/2002, del 30 de enero del 2002, de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia, que puede ser consultado en la siguiente página electrónica: <http://www.libardo.50megs.com/C-041-2002.htm>

<sup>123</sup>COSSIO DÍAZ, José Ramón. *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. Editorial Fontamara, México, 2002, pág. 141 y 142.

### A. RETROACTIVIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Es necesario explicar aquí algunos aspectos sobre la retroactividad de los derechos fundamentales. Esto es importante en la medida en que estamos tratando de probar que cuando las normas de rango superior (constitucionales) se modifican en su parte sustancial, las de rango inferior tienen que encontrar su legitimidad en ellas y de no hacerlo así se considerarán vigentes pero inválidas.

La Carta Magna es una norma jurídica cualitativamente distinta de las demás normas, en cuanto ella contiene los valores fundamentales que constituyen la legitimidad de un Estado de Derecho. Esta especial naturaleza tiene implicaciones sobre las normas anteriores que deben ser valoradas desde la Constitución misma, lo que produce diversos efectos que es necesario tener en consideración.

Como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional Español, las disposiciones anteriores opuestas a la Constitución, pierden vigencia para regular situaciones futuras, existe así una derogación tácita de ellas, al haber una inconstitucionalidad sobreviviente de las normas incompatibles con la Constitución.

Respecto de los derechos fundamentales, la significación retroactiva de la Constitución se acentúa, lo que se explica por la finalidad misma de la Carta Magna, que es el fundar un orden de convivencia política hacia el futuro en materia de derecho, pudiendo tener efecto retroactivo, en el sentido de poder afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad y al amparo de leyes válidas en aquel momento, en cuanto tales actos sean contrarios a la Constitución.

Nos dice Humberto Nogueira que: "tal perspectiva implica asumir la existencia de una colisión de principios enfrentados",<sup>124</sup> por una parte, el principio de justicia y el de la fuerza vinculante de los derechos fundamentales, que lleva maximizar el cuidado por la justicia en el caso concreto y declarar la invalidez de todos los actos de los poderes públicos que los desconozcan o que sean resultado de un procedimiento en el curso del cual hayan sido ignorados, y por otra parte, el principio de seguridad jurídica, lo que debe ser resultado caso por caso.

#### B. ELEMENTO DE DECISIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Aun cuando se afirmó que la derogación de las normas inválidas es algo que se asume como tácito y en ese sentido no habría necesidad de una declaración por parte del legislador para derogar las normas que no se apegaran a los nuevos contenidos constitucionales, esto no sucede así en el sistema jurídico mexicano. Veamos al artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

***“Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.***

Esta disposición podría darnos a entender que la propia CNDH debe dejar de aplicar los artículos 4 y 48 de su Ley por contravenir un precepto constitucional, en este caso el de acceso a la información, ampliando por la LFTAIPG. Sin embargo, esto no puede desprenderse directamente de los distintos criterios que ha emitido la Suprema Corte con este sentido. En una tesis reciente el Alto Tribunal expresó:

---

<sup>124</sup>NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2003, pág. 165.

**“PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL.** *En el referido precepto constitucional el Constituyente no consagró garantía individual alguna, sino que, considerando que la aspiración del Estado de derecho consiste en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, plasmó la conveniencia de que ésta obligara a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las leyes que de ella emanaran; siendo necesario, para la aplicación de tal exigencia, que los funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función, pues equivale a la aceptación del mismo.”*<sup>125</sup>

Aquí la Corte está limitando la interpretación de las autoridades administrativas de los preceptos constitucionales. Inclusive va más allá, al utilizar la palabra “formal” está negando la posibilidad de que las autoridades puedan decidir sobre la legalidad sustancial de los preceptos que los obligan.

Es decir, las autoridades administrativas deben ajustarse a las disposiciones legales aplicables, sin embargo, la legalidad del acto administrativo, implica no sólo su conformidad con una disposición legal secundaria, que es el supuesto más frecuente en el ordenamiento jurídico mexicano –legalidad formal-, sino también, con el texto y el espíritu de las normas constitucionales- legalidad sustancial.

Conforme con la propia tesis transcrita, podemos afirmar que la interpretación constitucional de carácter administrativo es muy restringida, ya que los funcionarios administrativos no están facultados para desaplicar un precepto legal bajo el pretexto que es contrario a las normas o al espíritu de la Constitución; en el derecho mexicano, claramente se ha impuesto el criterio de la obligatoriedad de la aplicación de la ley ordinaria por parte de las autoridades administrativas en su sentido formal.

---

<sup>125</sup> *Novena Época, Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: XIII, marzo de 2001, tesis: 1º.XIV/2001, pág. 111.*

De esta forma no podemos sostener que la CNDH podría dejar de aplicar por sí misma las normas que devinieron inconstitucionales, cuando tiene que cumplir con el principio de legalidad en sentido formal, del artículo 16 constitucional, y no así con la legalidad sustancial.

Así, la derogación tácita que permitiría al sistema conservar su armonía no es directamente aplicable en México, ya que se refiere que toda decisión sobre la constitucionalidad de las normas sea declarada. El legislador debe prever las posibles incongruencias e incluir un transitorio que las evite, es decir, una derogación explícita.<sup>126</sup> Pero, cuando esto no sucede, como es el caso de la LFTAIPG le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tarea de Tribunal Constitucional, declarar dicha inconstitucionalidad.

En efecto, sólo la Suprema corte de Justicia de la Nación puede declarar la inconstitucionalidad de una norma. La siguiente jurisprudencia de la Corte manifiesta ese criterio:

**“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCION. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** *La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. De ahí que las actuaciones de éstas deban ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la*

<sup>126</sup> Sin embargo, en ejercicio de su propia discrecionalidad, concedida por el artículo 48 de la LCNDH, el Ombudsman nacional podría efectuar una interpretación acorde con los nuevos principios protegidos por la LFTAIPG. Es decir, la Comisión Nacional tiene facultades legales para conceder el acceso a la información de forma discrecional, su Ley no le impide otorgar el acceso, por el contrario, le permite hacerlo cuando así lo decida. En este caso, el Ombudsman nacional podría abrir el acceso a los expedientes sin faltar a su Ley y sí, en cambio, cumpliendo con el nuevo marco constitucional. La derogación tácita operarla, en este caso, por voluntad de la autoridad.

*constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que al respecto la propia Constitución consagra en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación".<sup>127</sup>*

Sólo la SCJN tiene las facultades y los elementos necesarios para poder declarar la inconstitucionalidad de una norma inválida que se contrapone a los principios invocados por el artículo 6 constitucional en cuanto al acceso a la información, desarrollados a través de la LFTAIPG.

Lo que haría la Corte al resolver este caso de inconstitucionalidad de los artículos 4 y 48 de la LCNDH por invalidez frente a los principios establecidos por la Ley de Acceso a la Información, es una formular una crítica del derecho, conforme a sus propias fuentes de legitimación y de deslegitimación jurídica.

Afirma Ferrajoli que: "es de esta tarea cívica de los órganos jurisdiccionales, de donde proviene la permanente posibilidad de auto-reforma del ordenamiento a partir de sus propios principios, y en la que reside la superioridad política del Estado de derecho frente a cualquier otro régimen jurídico".<sup>128</sup>

Me resta únicamente, hacer una breve consideración en cuanto al carácter de la interpretación que realiza un Tribunal Constitucional al definir la inconstitucionalidad de una norma, como en este caso, los artículos 4 y 48 de la LCNDH. Creo que la interpretación constitucional debe estar dirigida a encontrar una razón en la ley y no la razón del legislador. La primera opción posibilita la existencia y la continuidad de la Constitución en un mecanismo dinámico, que la haga seguir evolucionando y ampliándose con el paso del tiempo. La segunda, centra su atención

<sup>127</sup> *Novena Época, Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, tesis P./J.73/99, pág. 18.*

<sup>128</sup> *FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil. 3ª Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pág. 35.*

en la voluntad del legislador al momento de establecer la norma de derecho fundamental, esto produce un sistema estático, que regresa al pasado para encontrar las respuestas en lugar de ver los cambios sociales, políticos, económicos, posibilitan la oportunidad de avanzar en la protección de los derechos fundamentales.

Sin pretender entrar en una argumentación a favor de una interpretación valorativa tratándose de la Constitución y las normas reglamentarias de la misma al no ser este el propósito del presente trabajo, solo apuntaremos que esa actividad del juez constitucional no debe ser arbitraria, sino objetiva.<sup>129</sup> Es decir, aún cuando su interpretación tenga que observar principios que fundan a las normas de derecho constitucional, esto no debe ser arbitrario, sino apegado a la coherencia del propio sistema.

La SCJN, ha emitido distintos criterios que nos hacen percibir su evolución hacia la interpretación valorativa. Explica el Doctor José Ramón Cossío, al referirse a la resolución de la SCJN emitida en una controversia constitucional,<sup>130</sup> lo siguiente:

*"[...] la Corte no se detiene ya en la identificación de sus características orgánicas o funcionales; sino en las cualidades del objeto con el cual tiene que trabajar la Constitución. Aquí, la identifica compuesta de normas ambiguas e indeterminadas y de un sistema de valores. Debido a las funciones que la Corte está llamada a cumplir respecto de "esa" Constitución, en la resolución se establece que tiene la competencia para armonizar y actualizar el sistema de valores constitucionales".*<sup>131</sup>

Por lo tanto, la Corte en el caso aquí planteado, tendría que analizar La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) en la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, garantizada en el

<sup>129</sup> ARAGÓN, Manuel. *La Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del control Jurisdiccional*. Anuario de Derecho Público, ITAM, McGraw-Hill, número 1, México, 1997, pág. 78.

<sup>130</sup> *Controversia Constitucional 31/97, Ayuntamiento de Temixco, Morelos, en contra del gobernador y del Congreso del Estado.*

<sup>131</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón *op. cit.*, pág. 150-151.

artículo 6º Constitucional, inspirándose en los principios del derecho fundamental a la información para un debido respeto de los derechos humanos como oportunidad de tener Derecho a la Información.

#### 4.3 El Derecho a la Información como Derecho Fundamental del Hombre.

El término "*derechos fundamentales*" aparece en Francia hacia 1770, durante el movimiento político y cultural que condujo a la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789; de ahí que gran parte de la doctrina entienda que los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos positivizados en las Constituciones Estatales. Sin embargo, no ha faltado quien sostenga su naturaleza ambivalente,<sup>132</sup> Luigi Ferrejoli, define derechos fundamentales de la siguiente manera:

*"Son **derechos fundamentales** todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva –de prestaciones- o negativa –de no sufrir lesiones- adscrita a un sujeto por una norma jurídica ; y por status, la condición de un sujeto prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas".*<sup>133</sup>

Es necesario aclarar que el término "*derecho subjetivo*" no es empleado en su acepción estricta, es decir, como derecho dentro de un orden jurídico positivo. cuya nota esencial es que por virtud de la norma, una situación o conducta de un sujeto es un supuesto determinante de la existencia o de la actualización de deberes jurídicos. En realidad, cuando la definición antes citada habla de derecho subjetivo, lo que hace es dirigir requerimientos al legislador, fundados en normas o principios ideales.

<sup>132</sup>PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *op. cit.*, pág. 30.

<sup>133</sup>FERRAJOLI, Luigi. *op. cit.*, pág. 37.

en criterios estimativos, en juicios de valor, para que el orden jurídico positivo emita preceptos que vengan a satisfacer tales exigencias. Es por ello que el Maestro Ferrajoli reconoce que la anterior definición no es dogmática, pues prescinde de la circunstancia de que tales derechos se encuentren formulados en cartas constitucionales o leyes fundamentales; se trata pues, de normas de carácter programático. Asimismo, como señala el autor, se trata de una definición formal o estructural, ya que prescinde de determinar la naturaleza de los intereses y necesidades tutelados y se basa únicamente en el carácter universal de su imputación.<sup>134</sup>

En el mismo orden de ideas, tenemos que derechos humanos y derechos fundamentales son utilizados como sinónimos.

En la doctrina, se reserva el término derechos fundamentales para designar a los derechos positivizados a nivel interno, mientras que la designación de los "derechos humanos" se utiliza para denominar los derechos naturales positivizados en las declaraciones y convenciones internacionales. No obstante lo anterior y coincidiendo con lo que menciona Antonio Pérez Luño:

*"Los **derechos humanos o fundamentales** se entienden como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".*<sup>135</sup>

Los derechos fundamentales desempeñan una doble función: por un lado siguen actuando como garantías de la libertad individual, mientras que por otro lado, ha asumido una dimensión institucional a partir de la cual su contenido debe

---

<sup>134</sup>*ibidem*, pág. 38.

<sup>135</sup>PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los Derechos Fundamentales*. Editorial Tecnos, Madrid. 1984, pág. 45.

funcionar para la consecución de los fines y valores constitucionalmente proclamados.

Los derechos fundamentales actúan como garantías, toda vez que considero que la protección de los derechos fundamentales quedaría en entredicho de no hallarse previstos instrumentos normativos de garantía dirigidos a evitar la alteración de su contenido.

En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos de los individuos, no sólo en cuanto a derechos de los ciudadanos<sup>136</sup> en sentido estricto, sino en cuanto garantizan su status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento de la comunidad, en cuanto ésta, se configura como un marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada en el Estado de Derecho.<sup>137</sup> Es decir, son derechos fundamentales todos aquellos que en esta calidad se necesitan para llenar las condiciones del desarrollo físico, moral, social y que le son tan inherentes; y que atacarlos es atacar la conservación física o moral del hombre en el terreno social.

Considero, que nuestra Constitución utiliza el término "*garantías individuales*" para referirse en realidad a los derechos fundamentales que la misma otorga. Sin embargo, no hace la distinción oportuna entre derechos y garantías; y confundir unos con otros, pueden llevar al extremo de suponer que un derecho que no esté garantizado no es en realidad un derecho, o bien, en el otro extremo, a creer que basta la consagración de un derecho, o bien en una carta constitucional para tenerlo por garantizado y protegido. Nuestra carta Magna, utiliza la expresión "*garantías individuales*" refiriéndose a nuestro parecer, a los derechos fundamentales, no por eso dejan de estar protegidos los mismos, pues la propia Constitución establece el

<sup>136</sup>FERRAJOLI, Luigi. *op. cit.*, pág. 99.

<sup>137</sup>PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los Derechos Fundamentales. op. cit.*, pág. 45.

medio para garantizar cualquier violación a estas garantías individuales ó derechos fundamentales, que a saber de dicho medio es el juicio de amparo.

De lo anterior, considero que la palabra “*garantía*” debe ser entendida como el énfasis gramatical con que se subraya la declaración de un derecho o de un principio y se proclama su vigencia desde el punto de vista constitucional. Una garantía, como ya lo señalábamos, lo que pretende es asegurar, o salvaguardar los derechos del hombre y del ciudadano, mediante una protección eficaz, que nace de la sociedad y que se lleva a cabo por el Estado y sus órganos. Así, todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de los proclamados “*individuales*”. La protección de los derechos fundamentales quedaría en entredicho de no hallarse previstos instrumentos normativos de garantía dirigidos a evitar la alteración de su contenido.

Los derechos fundamentales aparecen como instrumentos que limitan la actuación del poder. Es decir, los derechos fundamentales se constituyen en límites del poder. Esto significa que el poder no puede transgredir estos derechos y que su actuación tiene que estar presidida por estas figuras. La actuación y organización del poder no podrá ser contraria a los derechos fundamentales.

El Maestro Pérez Luño, menciona que:

*“La concepción de los derechos fundamentales determina la propia significación del poder público, al existir una íntima relación entre el papel asignado a tales derechos y el modo de organizar y ejercer las funciones estatales. Los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana”.*<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup>*Ibidem*, pág. 20.

Los derechos fundamentales han dejado de ser menores límites al ejercicio del poder político, o sea, garantías negativas de los intereses individuales, traducidas simplemente en una abstención por parte del Estado, para devenir en un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los poderes públicos.

Analizado ya la significación de las garantías individuales como lo relativo a los derechos fundamentales, entiendo que una y otra significación, implican la tutela que hacen de los derechos de los gobernados es la misma. Considero, como lo apuntaba en párrafos anteriores, que los dos términos se identifican, finalmente lo que subyace en el fondo de uno y otro, es la persona humana y lo que protegen es esa esfera que rodea a la persona misma, sin que pueda haber una nota de diferencia que nos lleve a distinguir de fondo a uno y a otro.

Coincidiendo con Peña Freire al mencionar que: *“los derechos fundamentales son la expresión jurídica de los valores y opciones centrales del pacto social”*,<sup>139</sup> lo que quiere decir que éstos no son sino el fundamento de aquellos. Lo que nos va a considerar a los derechos fundamentales como la correa de transmisión de los valores de la persona hacia el resto del orden jurídico.

Se considera que el derecho a la información tiene una naturaleza unilateral y activa, porque corresponde sólo al emisor de la información y no a su receptor. Ocurre así cuando se confunde el derecho a la información con el derecho a la libertad de expresión. Son derechos complementarios, pero diferentes.

En la lectura del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pareciera que este artículo consagrara a la libertad de información como parte de la libertad de expresión, y no es así. Por un lado, el derecho a la información

---

<sup>139</sup> PEÑA FREIRE, Antonio Manuel. *La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho*. Editorial Trotta, Madrid, 1997, pág.83.

involucra a tres agentes: el emisor, el receptor y el que produce la información. En los tres casos se puede ver violentado el derecho a la información, ya sea porque se impida o altere la emisión; sea porque no llegue -de manera completa y veraz- o llegue deformada, al receptor; sea porque el generador la obstaculice o su expresión resulte distorsionada. Este punto resulta especialmente importante si pensamos que es el Estado quien genera una inmensa cantidad de información y es él mismo quien la conserva y de una u otra forma obstaculiza el flujo hacia los gobernados.

Así, el derecho a la información, comprende varios derechos; sin embargo, no todos ellos comparten la misma naturaleza jurídica. Por tal motivo, puede considerarse a este derecho como un derecho complejo, donde el titular de éste no siempre será el mismo; en ocasiones será una persona en lo individual, pero en otras lo será la sociedad a través de algunos de sus sectores, toda vez que se compone por distintas facetas.<sup>140</sup>

El derecho a la información, supone que los individuos tienen un derecho frente al Estado a que éste no les impida realizar cualquier acto tendiente a ejercitar su derecho. Esta afirmación deriva del hecho de que el derecho a la información es un derecho fundamental. Esto es así debido a varias consideraciones: la primera de ellas se refiere a su ubicación dentro del título de "*garantías individuales*", así como el hecho de que esté incluido en los instrumentos internacionales de derechos humanos; además, la SCJN ha confirmado que el derecho a la información comparte esta naturaleza;<sup>141</sup> y finalmente, porque cuando hablamos del derecho a la

<sup>140</sup>En este sentido se ha manifestado nuestro máximo Tribunal, sesionando en pleno, en sesión privada del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes siete de marzo de dos mil, señalando que: "el derecho a la información queda a cargo del Estado al igual que todas las garantías constitucionales y no a cargo de alguna persona en lo individual o como integrante de un medio de información, beneficia no solo a los individuos que legítimamente requieren información para la defensa de sus demás derechos, sino a la sociedad en general, a la cual no se le debe negar la posibilidad de acceder a información que existe en los archivos y antecedentes a cargo del Estado, y con ase en esa información, ejercer sus derechos ciudadanos, (salvo aquellos que pongan en peligro la seguridad o la efectividad del Estado), por ello, constituye tanto una garantía individual como una social sin exclusión de alguna de ellas.

<sup>141</sup>DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A

información lo que está en juego no son asignaciones normativas individuales sino facultades personalísimas y que afectan a los valores centrales de la persona, como se señaló anteriormente.

Por último, considero importante sostener que el *derecho a la información* tiene como naturaleza jurídica la de un *derecho fundamental* y no la de un derecho subjetivo y como todo derecho fundamental del hombre reconocido por el Estado, merece su protección, estableciendo las bases necesarias para su ejercicio y no verse obstaculizado por el Estado, salvo por las limitaciones que la propia legislación de la materia establezca.

De lo anterior, siendo el derecho a la información un derecho fundamental del hombre, entonces, también se puede decir que es un derecho humano, siendo lo mismo, en la medida en que pertenece a todos los seres humanos, independientemente de cualquier otra consideración, salvo propia condición humana.

---

*GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6º constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación.*

*Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2ª Sala, Tomo X, Agosto 1992, pág. 44.*

*Posteriormente resolución cuya tesis LXXXI/96, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Junio 1996, pág. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (A.R. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (A.R.3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad así como por el respeto a los derechos de tercero.*

#### **4.4 Problemas Sociales y el Daño Moral por la inadecuada información a causa de la restricción de la misma.**

Anteriormente había señalado que para una adecuada información, era necesario una comunicación.

La comunicación al ser interacción humana a través de símbolos y signos que se evocan en común, también se deriva de las facultades humanas de pensar, hablar y transmitir palabras, ideas, señas y convivir, permitiendo a la humanidad progresar.

Es así, de diversas maneras, como se comunican con un ciudadano cuando solicita información; sin embargo, cuando no le proporcionan una información adecuada, el ser humano tiende a suponer ó inventar lo que más le convenga.

De ahí, cuando algún medio o persona particular transmite información abusan de ese derecho, informan con antagónicas noticias, sin fundamento, descabelladas muchas, sin responsabilidad, sólo para inquietar o, por el contrario, para calmar situaciones, unas para siempre y otras para nunca; hay una anarquía porque no hay responsabilidad de los comunicadores, porque no tienen obligaciones que cumplir. Entre las informaciones que en ocasiones se otorgan por cualquier medio de comunicación son las enfermas y fanáticas que desgarran prestigios, famas, reputación, renombre o inquietan conciencias para atacar al Estado, siendo éste en ocasiones el que lo ocasiona, por no proporcionar la verdadera y adecuada información.

El ciudadano mediante una conciencia responsable, puede llegar a ejercer su influencia dentro de los medios de comunicación, para que éstos respeten su derecho a la veracidad informativa.

La información es la interpretación de un hecho, o sea, el punto de vista personal de una acción acontecida; lo correcto consistirá en que el informador pueda dar su opinión personal de ese sucedido sin tener que hacer o decir de un hecho lo contrario de lo que significa, o que saque del mismo consecuencias arbitrarias; por lo que, el destino, bueno o malo de la comunicación, depende de la cantidad crítica y ética del informador.

Mucha de la información brindada por los medios noticiosos, especialmente por la radio y la televisión, es en realidad una “*desinformación*” que erosina o debilita el sentido de comunidad y responsabilidad compartida de los miembros de una sociedad. Se ha estimado que la desinformación generada por los medios encuentra tierra fértil para crecer, cuando se presenta alguno o algunos de los siguientes elementos: vacíos legislativos, privatizaciones de los medios anteriormente administrados por el Estado, distribución arbitraria de frecuencias e interferencia gubernamental en los servicios de información.<sup>142</sup>

A la noticia obtenida y manipulada puede exigírsele que sea versas, tomando como base el derecho a la información, y hacer responsable, moral y jurídicamente al autor de su desinformación.

Las características del tipo de información deberían ser:

- Debe de tratarse de hechos con trascendencia pública.
- Debe de estar conforme a la realidad completa.
- Su difusión debe ser rápida, para que sea conocida por el sujeto en el momento más inmediato posible a su nacimiento, para poder afirmar que se está bien informado, pues cuanto mayor es el plazo transcurrido

---

<sup>142</sup>STEIN VELASCO, José Luis F. *Democracia y Medios de Comunicación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pág. 102-103.

desde el origen al conocimiento, más tiempo está la persona sin informar. La noticia atrasada puede estar completada, modificada o derogada por otras recientes, lo que produce un falso conocimiento de la realidad.

- Debe referirse a hechos relevantes. De tal suerte, se excluyen los hechos íntimos referidos a la persona y que no trasciendan de ella, sin embargo, incluye información política y la de aquellos asuntos que tengan relación, aunque sea lejana, con la política, cuyo conocimiento es imprescindible para formar la opinión. También se comprenden los datos o acontecimientos privados que tienen trascendencia pública.
- Debe ser conforme con la realidad, con lo cual se excluyen las falsedades, las calumnias, las injurias, los datos inexactos, la presentación triunfalista, la ocultación o el disimulo. Esto exige una completa independencia por parte del informador.
- Debe ser completa, comprender todas las noticias y toda la noticia.
- Tiene que hablar no solamente de su núcleo fundamental, sino también de su contorno, el conjunto de factores y de circunstancias que lo han provocado, rodeado, condicionado o determinado.

Los hechos, entendidos como acontecimientos producidos por el hombre o por la naturaleza, proceden del mundo exterior del sujeto comunicador y no por contener ninguna base ideológica, pueden ser calificados como verdaderos o falsos, mediante el contraste que se haga de estos hechos con la realidad.

Los hechos objeto del derecho a la información, deben ser aquellos que puedan ser calificados como verdaderos porque solamente a través de hechos verdaderos se puede lograr la finalidad perseguida por el derecho a la información que es formar una adecuada opinión pública.

Efectivamente, la noticia implica acontecimientos que son objetivamente comprobables, característica que la distingue de las notas editoriales. Éstas últimas, se producen en ejercicio de la libertad de expresión, son juicios de valor u opiniones personales que pueden ser calificadas como lógicas o criteriológicamente adecuadas, pero nunca como verdaderos o falsos.

Ésta vinculación que existe entre la verdad y el derecho a la información, es reconocida por la SCJN:

**“GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL.** *El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.*

*Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la*

votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis".<sup>143</sup>

**“DAÑO MORAL. PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS QUE LO CAUSAN.** El artículo 1996 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, dispone que por daño moral se entiende la alteración profunda que la víctima sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, reputación, honor, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, producida por un hecho ilícito, por su parte el diverso numeral 1830 del ordenamiento legal en cita, establece que es ilícito el hecho contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. En ese orden de ideas, para no incurrir en alguna de las hipótesis contenidas en tales preceptos legales, los medios de comunicación impresa están obligados a corroborar la veracidad de las notas informativas que pretendan publicar; es decir deben verificar que aquello que van a hacer del conocimiento público se apeque a la realidad, para estar en aptitud de publicar una información objetiva y veraz, y no afectar el honor y reputación de las personas, causándoles un demérito en su prestigio, lo que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Imprenta vigente, constituye un ataque a la vida privada, única limitante a la libertad de expresión, prevista en los numerales 6º y 7º de la Constitución Federal; en consecuencia, dichos medios deben ajustar a la verdad sus notas informativas, cuidando además los términos que emplean al redactarlas, atendiendo a que no debe ser justificante que quien hace una publicación ignore el significado jurídico del término empleado, puesto que el desconocimiento de la ley no puede servir de excusa para un medio de comunicación que se presume cuenta con especialistas y profesionales en la labor administrativa”.<sup>144</sup>

Se puede afirmar que en principio, el elemento esencial de la noticia es la verdad se diferencia de las ideas, cuya esencia es el bien y de la opinión, que tiene como esencia a la lógica o deducción correcta y, en consecuencia, la verdad constituye una exigencia para el comunicador. Las afirmaciones erróneas son inevitables, la verdad absoluta en algunas circunstancias es difícil, si no es que imposible de ser alcanzada o susceptible de ser conocida o comprobada por los seres humanos. Cuando se habla de noticia, es oportuno atenuar el concepto de

<sup>143</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, Pleno, pág. 513.

<sup>144</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, Tribunales Colegiados de Circuito, pág. 921

verdad y señalar que se refiere básicamente al resultado de un deber de diligencia del comunicador, de una labor de realizar un razonable contraste con la realidad.

Una característica que considero debe poseer la noticia como objeto del derecho a la información, es el interés público en el hecho dado a conocer. No deber ser confundido con el interés en algunos sectores de la sociedad derivado de la curiosidad en algún acontecimiento. Serán de interés público todos aquellos hechos que permitan la formación de un sentido crítico en los ciudadanos, para la constitución de una opinión pública<sup>145</sup> libre tan necesaria en un Estado democrático, dicho en otras palabras, la información de hechos de interés público ayuda al mejoramiento de la conciencia ciudadana.

La vinculación entre el derecho a la información y la formación de la opinión pública es considerada por la siguiente tesis:

**“DAÑO MORAL Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.** Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal establecen el marco jurídico que a la vez que consagra el derecho a la libre manifestación de las ideas y la libertad de imprenta, les impone límites consistentes en que la manifestación de las ideas no debe ejercerse en forma que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; la libertad de imprenta tiene por límite el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública. Por su parte, el artículo 1o. de la Ley de Imprenta prevé lo que se considera como ataques a la vida privada, y en su fracción I establece que lo es toda manifestación o expresión hecha por la imprenta o que de cualquier otra manera circule en la opinión pública donde se expone a una persona al odio, desprecio o ridículo y que pueda causarle demérito en su reputación e intereses. Como se advierte, en el supuesto de la fracción I resulta irrelevante que la información o manifestación sea falsa o verdadera. Basta que se exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo. El decoro está integrado por el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación. Se basa en el principio de que a toda persona, por el hecho de serlo, se le debe considerar honorable, merecedora de respeto. La conculcación de este bien se configura en sentido negativo, cuando el sujeto activo, sin fundamento, daña a una persona en su honor o en la estimación que los demás tienen de ella en el medio social en que se

<sup>145</sup>BISCARO R., Beatriz. *Responsabilidad de los Medios de Prensa* Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993, pág. 42.

*desenvuelve y que es donde directamente repercute en su agravio. El honor es un bien objetivo que hace que la persona sea merecedora de confianza. Si una persona sufre una afectación en la consideración que de ella tienen los demás, se debe entender como una lesión a la estima que los demás le profesan, o sea, al trato con urbanidad y respeto que merece. El límite entre la libertad de expresión y la conducta ilegal del agente sólo puede establecerse mediante la ponderación de los derechos en presencia, para determinar si la restricción que se impone al derecho de información y expresión está o no justificada por la limitación que sufriría el otro derecho a la intimidad. Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión entre ambos derechos, el de la información goza de una posición preferente, y las restricciones a ese derecho deben interpretarse de tal modo que su contenido esencial no resulte desnaturalizado. Tal valor preferente no es, sin embargo, absoluto. Si se le reconoce como garantía de la opinión pública, sólo puede legitimar intromisiones en otros derechos fundamentales que guarden congruencia con esa finalidad, o sea, que resulten relevantes para la formación de la opinión pública. Carecerá de protección cuando se ejercite de manera desmesurada a ese fin.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRUITO.

Amparo directo 14424/2002. El espectáculo Editorial, S.A. de C.V. y otras. 13 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Carmina S. Cortés Pineda<sup>146</sup>.

Por lo tanto, es importante una adecuada información para que no se cause un daño moral, asimismo, el que no restringir información, ya no habría un supuesto o un quizás.

#### 4.5 Derecho a la Información.

La libre libertad de expresión ha sido considerada como uno de los derechos fundamentales más importantes. En su concepción tradicional, suponía la facultad de los ciudadanos, luego, por extensión de los medios de comunicación, de emitir libremente ideas, opiniones sin restricción alguna. Sin embargo, esta libertad, en su sentido original, protegía exclusivamente al emisor de la información de la

<sup>146</sup>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, Tesis 2ª XVII/2002, pág. 424.

intervención del Estado, suponiendo que esto era suficiente para asegurar el libre intercambio de ideas.<sup>147</sup>

A partir de la segunda guerra mundial, dicha concepción se ha modificado radicalmente para dar cuenta de las nuevas realidades en materia de información.<sup>148</sup> Así el artículo 19 de la Declaración Universal de los derechos del hombre a difundir sus ideas y opiniones, sino también el de investigar y recibirlas por cualquier medio. Así pues surge el concepto de derecho a la información.

El autor Gonzalo Rodríguez Mourullo, señala que:

*"La legitimidad del ejercicio a la información depende:*

- a) *En primer lugar, de la veracidad de la información;*
- b) *En segundo lugar, del interés público social de la información, es decir, de su interés para la formación de la opinión pública libre y por último;*
- c) *De la adecuación o moderación de las expresiones, esto es de la ausencia del animus injuriandi".*<sup>149</sup>

El derecho a la información se encuentra tutelado por el artículo 19 de de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por el artículo 13 del Pacto San José y finalmente por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 6º de nuestra Carta Magna, señala:

***"Artículo 6º.- [...] el derecho a la información será garantizado por el Estado".***<sup>150</sup>

<sup>147</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *El Derecho a la Información*. op. cit., pág. 165.

<sup>148</sup> PECES BARBA, Gregorio. *Crisis del Discurso sobre el Derecho de Expresión*. Editorial Libros Pórticos, Madrid, 1995. pág. 78.

<sup>149</sup> RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo. *Libertad de Expresión y Derecho al Honor*. Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1991, pág. 902 y 903.

<sup>150</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha expresión fue una adición hecha en el año de 1977 que tomó parte de un conjunto de modificaciones constitucionales relativos a partidos políticos y cuestiones electorales, lo cual originó que se interpretara como solamente referida a la información que deben tener los ciudadanos y los partidos políticos y la utilización de los medios para finalidades de carácter electoral.<sup>151</sup> Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado dicha cuestión sustentando el siguiente criterio:

**"DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE.** Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero. Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente. Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

<sup>151</sup>CASTRO, Juventino V. *op. cit.*, pág. 145.

*Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil.*

*Nota: Los datos de publicación citados, corresponden a las tesis de rubros: "INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6o. también Constitucional.", respectivamente.*

*Del amparo en revisión 2137/93 citado, derivó la tesis 2a. XIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 346, con el rubro: "INFORMACIÓN, DERECHO A LA. NO EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO".<sup>152</sup>*

La forma en cómo está redactado el derecho a la información en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al solo señalar que *"la información estará garantizada por el Estado"*, nos sitúa en un estado de indefinición debido a la vaguedad en como esta redactado, pues nos pone ante un derecho bastante ambiguo, ya que no señala qué es el derecho a la información, propiamente dicho, ni cuáles son sus límites, qué abarca, cuál es su contenido, etcétera. Es decir deja muy abierta la redacción del propio derecho para que dentro de él se encuentre todo y nada a la vez.

Son muchas las definiciones que sobre el particular se han realizado. Luis M. Farias menciona que:

---

<sup>152</sup>*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Pleno, Tesis P.LX/2000, abril de 2000, pág. 74.*

*"[...] para el Estado mexicano, el Derecho a la Información no consiste en ampliar las limitaciones a la libre manifestación de las ideas, sino asegurar una garantía social de que todos estén informados para conocer a tiempo las actividades del gobierno y de las organizaciones sociales, así como de los propios particulares, cuando los demás tengan un interés general".*<sup>153</sup>

De acuerdo Ernesto Villanueva, define el derecho a la información como:

*"El conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información generada por los órganos del Estado".*<sup>154</sup>

Por su parte, el Doctor Juventino V. Castro, define que:

*"Derecho a informar no es ninguna novedad de la adición constitucional, porque al garantizar la primera parte del artículo 6º, desde hace mucho tiempo la libertad de manifestar ideas, independientemente de las motivaciones personales del informador, en su esencia es una manifestación de ideas aunque sólo sea para relatar y comentar acontecimientos que han ocurrido, o están ocurriendo; por lo tanto, el derecho a la información no puede ser la novedad que se nos proporcione, porque el derecho ya existía en forma genérica, la novedad está en el derecho de las personas a ser informadas...",* y continúa señalando que: *"Muchos se empeñan en que debe entenderse esto en el sentido de que se ha adquirido un derecho a ser informado verídicamente, imparcialmente, objetivamente, totalmente, no distorsionadamente, pero eso no dice la disposición constitucional y en nuestro concepto sí se hubiera dicho, habríamos adquirido un derecho con limitaciones, con obstáculos, con pretextos para maniobrar..."*<sup>155</sup>

Difiero de la opinión del Doctor Juventino V. Castro, ya que considero que el derecho a informar es en su totalidad una novedad que no estaba previamente contemplada por el artículo 6º. Para explicar esta idea, cabe hacer la precisión de que en mi concepto, el artículo 6º constitucional tutela la libertad de "expresión" en diferentes tipos de mensajes y no sólo de las ideas. El medio a través del cual se exterioriza esta libertad de expresión son los mensajes, ideas, opiniones y hechos,

<sup>153</sup> RAMÍREZ POMAR, Leonardo. *Por un Sector Social de la Prensa*. Editorial Trillas, México, 2000, pág. 25.

<sup>154</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*, op. cit., pág. 45.

<sup>155</sup> CASTRO, Juventino V. *El Derecho a la Información*. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, 2000, pág. 100.

pero cuando el mensaje consiste en un hecho verdadero y de interés público, se convierte en el objeto exclusivo del derecho a la información. Por lo tanto, el derecho a la información posee un objeto específico dentro de la generalidad de mensajes y limitantes específicas que lo separan de la libertad de expresión.

La distinción entre el derecho a la información y la libertad de expresión se refuerza tomando en cuenta el hecho de que esta última sólo implica la exteriorización o difusión de ideas, opiniones, creencias, etc., en cambio, el derecho a la información contempla tres facultades distintas: investigar, recibir y difundir. Las dos primeras facultades no son propias de la libertad de expresión sino exclusivas del derecho a la información.

Ahora bien, en cuanto a las definiciones tanto de Farias como en la de Villanueva, el propósito de las mismas es que la regulación que sobre la información se tenga sirva para que los individuos puedan tomar decisiones a partir de la información generada por parte del Estado.

Por mi parte, considero más acertada la definición que al respecto señala Luis Farias, ya que la información a que todo individuo tiene derecho a recibir no debe circunscribirse a aquella que el Estado genere, ya que hay otras personas que debido a su función están en mejor aptitud de poseer o acceder a información que, sin ser de la esfera privada de los particulares no sería posible exigirle su acceso, si interesan a la sociedad, por ser de interés general.

Asimismo, considero que existe la convicción de que los asuntos públicos, son finalmente asuntos que le atañen a la sociedad, y si los medios de comunicación, por ejemplo, tienen acceso a la información, pues deberían tener los particulares derecho a solicitar dicha información.

El derecho a la información está integrado por tres facultades: investigar, recibir y difundir información; en razón de esas posibilidades el derecho a la información puede ser dividido en dos aspectos, uno activo: el derecho de investigar y difundir información y otro pasivo, el derecho a recibirla. El derecho a la información tiene como sujeto obligado a garantizarlo al Estado.

Los hechos objeto del derecho a la información, pueden estar dotados de un contenido cultural, científico o económico, sin embargo, un rubro especialmente relevante para la sociedad es el relativo a la administración pública. Es en las cuestiones políticas en donde se hace más patente y asequible la obligación del Estado de garantizarla, es en las propias manos del Estado en las que se genera y desarrolla éste tipo de información que se presume son de interés general, por involucrar a la colectividad.

Una definición de éste derecho, debería comprender el derecho de toda persona de buscar, recibir e investigar información generada por los órganos del Estado o en su caso de cualquier persona que mantenga información considerada pública, por provenir precisamente de algún órgano estatal, así como difundir cualquier información o idea, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Líneas arriba, mencioné que la información a la cual, tenemos derecho de solicitar, investigar o difundir es aquella que puede considerarse pública. En este sentido por información pública nos referimos a aquella que por la trascendencia de su contenido y su naturaleza puede estimarse como de interés general.

Por otra parte, considero que dentro del concepto de derecho a la información debe entenderse también, la información que cumpla con las características de ser

completa, oportuna y veraz, ya que es ésta, la información que el Estado estará obligado a garantizar.

Esto es así, sobre todo por la función que tienen los medios de comunicación, toda vez que debido a su labor informativa, en muchas ocasiones se apoya en la narración y la comunicación que de la información hacen, y ésta no se da en un estado puro, ya que lleva implícita en la mayoría de las veces de algún elemento valorativo, es decir lleva una opinión personal del informador, lo cual llega a tergiversar la información y en ocasiones deja de ser información, para convertirse en desinformación y así hacer nugatorio el derecho a la información.

Por tanto, en un régimen democrático, el derecho a la información es el conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier persona tener libre acceso a la información de interés público, con el objeto de que la administración pública funcione de manera transparente; y así, contribuir para que cada uno de los individuos, puedan formarse un juicio propio y tomar las decisiones que considere necesario; por otra parte, la libertad de información, incluye la libertad de recibir, comunicar, publicar y difundir informaciones o juicios de valor o ideas sobre tales hechos y acontecimientos en beneficio del acceso pleno a las fuentes de información, ya que de lo contrario se impediría el acceso a la libertad de información.<sup>156</sup>

En este sentido, el derecho a la información comprende tres facultades interrelacionadas: las de a) buscar, b) recibir o c) difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. Así, éste derecho, incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no sólo a la

---

<sup>156</sup>NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *El Derecho a la Información en el Ámbito del Derecho Constitucional Comparado en Ibero América y Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2000, pág. 64.

búsqueda y difusión, sino también a la recepción de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.<sup>157</sup>

El concepto que se ha adoptado en éste trabajo respecto al derecho a la información implica, como ya lo he señalado, no solo el derecho de comunicar y recibir libremente información, sino que garantiza además a los individuos la información y mantenimiento de una opinión pública libre.

Es decir, vivimos en un tiempo en el que se han desarrollado con amplitud la ciencia y la tecnología y por tal motivo se puede hablar de dos elementos que nos informan: las opiniones y el conocimiento.<sup>158</sup>

La opinión pública la construye fundamentalmente los medios de información; la información que difunden estos medios, no es captada de igual manera por todos, cada individuo capta o entiende de forma distinta lo que los medios difunden.

Hay que decir que no sólo los medios participan en la formación de la opinión pública. Hay otros agentes que intervienen para conformarla.

Por ello el énfasis en la necesidad de un acceso a una información completa y veraz, pues como se ha visto, la libertad de información no se circunscribe, únicamente, a la información generada por el Estado, en la que todo individuo, como integrante de la sociedad, se forme una opinión pública, ya que de ella dependerán muchas de las decisiones que, en su momento, deberá de tomar la autoridad en relación con los asuntos sometidos a la opinión de la sociedad. Esto es, la información pasa a ser también un objeto plural, pues para que el individuo pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsables en los asuntos de

<sup>157</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *El Derecho a la Información. op., cit.*, pág. 163.

<sup>158</sup>JIMÉNEZ, Armando A. *Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pág. 104.*

la vida pública, es necesario que esté dotado de versiones distintas, y en no pocas ocasiones, contrapuestas, sobre un mismo hecho de trascendencia pública.<sup>159</sup>

En otras palabras, la conexión entre el derecho a la información y la opinión pública es clara. La opinión pública es el sentir de varios grupos o sectores, sobre temas específicos y en función de ideas y juicios formados mediante unas imágenes adquiridas por la información, la lectura, etcétera. La información se encuentra en un primer momento, en este proceso de formación de la opinión pública; ésta no podrá existir sin una previa información, sin un conocimiento de los hechos que han de ser interpretados y enjuiciados para poder formarse una opinión sobre los mismos.<sup>160</sup>

Así, el derecho a la información es más que una prerrogativa consistente en acceder a información generada por el Estado, pues éste derecho va más allá, pues considero que este derecho trasciende a ser una vía importante de comunicación entre los diversos sectores de la sociedad y el Estado mismo. Por ello, la importancia de señalar el concepto de "*derecho a la información*" que permita entender la trascendencia del mismo. En este sentido, refiero que, nuestra legislación tiene inconsistencia al respecto, pues ésta debió de haber sido congruente con el alcance que tiene este derecho y no únicamente constreñirlo a un ámbito en el que el sujeto obligado, lo constituya, exclusivamente el Estado; en segundo y como consecuencia del punto anterior, el derecho al cual los individuos tenemos derecho, lo limita, se insiste, a la información que genera el Estado, dejando a un lado aquella información, que en mi opinión, debiera estar también tutelada por la legislación, es decir, aquella que en sus manos tiene otros entes y que puede considerarse como información pública, y como tal, ser accesible a todos los individuos.

---

<sup>159</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*, op. cit., pág. 36.

<sup>160</sup> SANCHEZ FERRIZ, Remedios. *El Derecho a la Información*. Facultad de Derecho de Valencia, España, 1974, pág. 91

En materia a la información, la publicidad constituye la regla general y la reserva o el secreto la excepción. Reserva, que sólo es aceptable en la medida en que se constituya como instrumento necesario para la protección de intereses constitucionalmente relevantes.

Por tanto, no podemos hablar de un derecho si a la vez no se señalan sus límites, sobre todo si éste tiene alguna colisión con cualquier otro derecho.

En este sentido, y a partir de una interpretación sistemática, el artículo 6º Constitucional, establece los límites que el derecho a la información debe tener. Al respecto, el artículo en comento dispone lo siguiente:

***“Artículo 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.***<sup>161</sup>

Los límites establecidos en el artículo 6º constitucional, se entienden consagrados para regular la libertad de expresión, pero a partir de la incorporación del derecho a la información en la parte final del precepto en comento, se entienden extensivos a este último. Lo anterior, deviene de la consideración de que en cierta medida, la libertad de expresión se encuentra relacionado con el derecho a informar, aunado al hecho de considerar que de una interpretación integral que se haga del precepto constitucional en comento, se desprende lo que se viene comentando.

No obstante lo anterior, las limitaciones que el propio precepto constitucional establece son difíciles de establecer, sobre todo por lo que hace a los conceptos de “ataque a la moral” y “orden público”, pues estos conceptos van cambiando de generación en generación, que hacen de su aplicación un tanto difícil, sin que

---

<sup>161</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

signifique lo anterior su falta de aplicabilidad, simplemente se hace notar su precisión conceptual.

El derecho a la información, no es un poder intrínseco; no significa que todo tipo de información necesariamente tenga que hacerse pública. Sin embargo, lo que se exige es que el individuo, como parte de una sociedad, tenga acceso a aquellos hechos que sean necesarios para que ellos mismos juzguen sobre la *res pública*. No obstante su derecho a conocer todo lo relativo al manejo de la actividad pública, debe admitirse ciertas áreas, que por diversos motivos, estén sujetas al control del Estado, donde se está la cabida para el concepto de "*orden público*", que permite cierto control en áreas que deben estar sujetas a la vigilancia estricta de la actividad estatal, sin que ello implique que en aras del orden público se restrinja todo tipo de información.

El sólo reconocimiento de un derecho, no significa que el individuo tenga el derecho a ejercer éste en todas las ocasiones. Cuando el individuo reclama el derecho a la información, queda todavía por delante la tarea de determinar la legitimidad de esas pretensiones con respecto otras legales, morales y políticas, que quizá compitan con ellas.<sup>162</sup>

El derecho a la información no puede significar que cualquier individuo o grupo pueda obligar a relevar todos los asuntos del gobierno. Las pretensiones al derecho a la información deben vincularse a la necesidad del individuo a conocer los asuntos y operaciones del gobierno, pero con una base más concreta que la pretensión general de que una ciudadanía informada es esencial a la democracia representativa. El interés del individuo por conocer o su necesidad de conocer,

---

<sup>162</sup> O'BRIEN, David. *El Derecho del Público a la Información. op. cit.*, pág. 17.

autoriza a esa persona a un derecho a la información, cuando de esa información gubernamental es necesaria para esa persona.<sup>163</sup>

Por otro lado, las libertades fundamentales no son absolutas y por tanto su ejercicio encuentra límites. Sin embargo, no cualquier limitación es válida, es necesario que éstos límites encuentren sustento en una norma de carácter constitucional o bien que ésta restricción esté basada en una norma de rango constitucional.<sup>164</sup>

Todo derecho tiene sus límites, que en ocasiones dimana de la propia Constitución, en otras, el límite deriva de una manera inmediata o indirecta de otra norma, en cuanto que, ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes que se encuentran constitucionalmente protegidos.

En este sentido, debe decirse que en materia de conflicto entre normas jurídicas, normalmente se resuelve por la derogación o invalidez de una de ellas, cuando los derechos llegan a contraponerse; sin embargo, el conflicto entre derechos fundamentales nunca significa la anulación o supresión de uno de los derechos en presencia. El conflicto se resuelve en el terreno de conceder simple precedencia o mayor peso a uno de los dos derechos en conflicto, tras una valoración o ponderación de los bienes y de los intereses en conflicto y atendiendo a las circunstancias concretas del caso. Así, se manifiesta el carácter absoluto de estos derechos, que pueden dejar paso a otro derecho a un bien constitucional relevante en un supuesto concreto, pero sin que ello signifique en modo alguno su anulación, derogación o supresión.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> *Idem.*

<sup>164</sup> LÓPEZ AYLÓN, Sergio. *El Derecho a la Información. op. cit.*, pág. 167.

<sup>165</sup> RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge. *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, 1996, pág. 309.

Para llevar a cabo el ejercicio de cualquier libertad, es necesario llevarla a cabo dentro de los parámetros que el orden constitucional establezca; por otra parte, dado la redacción de nuestro artículo 6º constitucional, deja muy ambiguo la delimitación que debe seguirse al respecto. De lo que se desprende analizar los límites que el derecho a la información tiene en el marco jurídico mexicano. En primero lugar se encuentran las “restricciones” explícitas en los artículos 6º,<sup>166</sup> 7º,<sup>167</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>168</sup> 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>169</sup>

Como se apuntaba con anterioridad, el derecho a la información implica, entre otras cosas, del derecho de recibir, difundir e investigar informaciones. Este derecho a investigar informaciones y opiniones, ejercitado directamente o a través del medio de información elegido por cada ciudadano, nos sitúa ante el problema de las leyes restrictivas dictadas por los Gobiernos, como son las leyes de secretos oficiales.

Evidentemente los Estados pueden tener razones para limitar determinadas noticias que afecten a intereses de valor superior al interés individual y al interés general de información.<sup>170</sup> Sin embargo, ¿quién es el que debe medir el valor de estos intereses?. No pueden ser las mismas autoridades administrativas, porque entonces se coloca en una posición de juez y parte. Por esa razón, una de las muchas funciones que tiene a su cargo el nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información es el de determinar los criterios sobre los cuales se debe restringir determinada información, con lo cual considero se tiene una mayor imparcialidad

<sup>166</sup>El artículo menciona los ataques a la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

<sup>167</sup>El artículo habla sobre el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

<sup>168</sup>Se encuentra sujeta a ciertas condiciones, puede restringirse la libertad de expresión para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de terceros y para proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral pública.

<sup>169</sup>Aquí, se admiten restricciones para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública (artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

<sup>170</sup>DESANTES GUANTER, José María. *La Información como Derecho*. Editora Nacional, Madrid, 1974, pág. 78

sobre aquellas materias que se clasifiquen como reservadas o confidenciales, sin que ello signifique que se logre totalmente, pues aun cuando quede en manos de un Órgano Autónomo de la Administración Pública Federal, se puede caer en subjetivismos. No obstante lo anterior, estos criterios deben basarse en lineamientos o límites establecidos en la legislación ya que de lo contrario se dejaría la determinación de estos límites al arbitrio del Instituto, lo cual considero no puede ser en un país democrático cuya base es la legalidad.

El objeto de la clasificación, es evitar que una persona no autorizada, pueda conocer la información, el objeto es erigir un severo límite al derecho a la información. Los bienes cuya protección justifican esa clasificación, entre otros, son la seguridad y defensa del Estado, entre otros. Por eso se establece en la nueva LFTAIPG, un órgano encargado de revisar y clasificar aquella información que debe estar sujeta a cierto control, dicho órgano es el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Las limitaciones a las que puede estar sujeto el derecho a la información, no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar expresamente fijadas por la ley, con el objeto de:

- a) Asegurar el respeto de los derechos de terceros.
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública (artículo 19, inciso 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Públicos).

Por lo que hace a los límites a los que se encuentra sometido el derecho a la información, nuestra legislación en la materia, en sus artículos 13 y 14, señalan aquellas materias que por su importancia deberán estar reservadas y ser consideradas como confidenciales.

Sin embargo, hay que destacar que la relación entre determinadas informaciones y ciertos intereses con el paso del tiempo se van modificando, hasta el punto en que los intereses en cuestión, no sufren daño alguno por una eventual divulgación de las informaciones a ellos referidas. El contenido de un documento que, en un momento determinado puede suponer un peligro para la defensa nacional, por ejemplo, en otro momento puede haber perdido importancia militar y haberla adquirido histórica.

Así lo ha reconocido nuestra legislación al establecer que la información que se catalogue como reservada o confidencial, no necesariamente conservará ese carácter, ya que esta podrá ser descalificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva, que es de doce años (artículo 15 de la LFAIPG).

Hay que señalar que bajo el rubro de materias confidenciales, secretos de Estado, seguridad nacional u otros análogos, se esconden temas de vital importancia para la comunidad política, que le son robados con la justificación de su carácter excesivamente técnico o las implicaciones nefastas que para la seguridad del Estado derivarían de su publicidad. Habría que preguntarse hasta qué punto son válidos estos criterios justificadores. Infortunadamente, estos términos no se encuentran definidos como tal en nuestra legislación.

Por otro lado, todas las extralimitaciones son dañosas como la excesiva limitación. Normalmente se peca más por la excesiva limitación que por las extralimitaciones, dado que está en poder el Estado, el poner los medios para evitarlas. Si la información supone una corriente, entre el Estado y la sociedad y entre la sociedad y el Estado, se puede decir que todo abuso por limitar el ejercicio de este derecho corta esta corriente en el sentido ascendente.

Así pues, todas las áreas de no-afectación o de perturbación mediante el ejercicio del derecho a la información, deben estar bien precisadas en leyes específicas, sin posibilidad de interpretaciones subjetivas por parte de los funcionarios del gobierno. Es decir, toda la limitación a la libertad de información, o en general a cualquier garantía, debiera establecerse con toda claridad en el texto constitucional, y así dejar al margen a la interpretación de la autoridad, procurando así el mejor ejercicio de este derecho.

#### 4.5.1 Información.

El señalar el contenido y lo que abarca el derecho a la información, tiene relevancia, en tanto que el individuo es participe de la *res pública*, y que para ejercitar sus demás libertades u obtener el reconocimiento de su derecho, se necesita estar debidamente informado del cómo, el por qué, el cuándo del ejercicio de sus derechos y del contenido jurídico de cada uno de ellos.<sup>171</sup>

Para José María Desantes, Informar, significa:

*"Dar forma a un mensaje objetivo de modo inmediato y, de modo sucesivo, poner en forma a un sujeto: se pone en forma situando al alcance de alguien aquello que necesita y cómo lo necesita".*<sup>172</sup>

Para Leonardo García, la información es:

*"El contenido de la comunicación, pues se acopian, almacenan, someten a tratamiento y difunden las noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes necesarios para entender de modo inteligente las situaciones individuales,*

<sup>171</sup>FERNÁNDEZ AREAL, Manuel. *Introducción al Derecho de la Información*. Editorial ATE, España, 1977, pág. 13.

<sup>172</sup>DESANTES GUANTER, José María. *Teoría y Régimen Jurídico de la Documentación*. Editorial Edema, España, 1987, pág. 2.

colectivas, nacionales e internacionales con el fin de estar en condiciones de tomar las medidas pertinentes".<sup>173</sup>

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

**"Información.-** Del latín *informatio-onis*; acción y efecto de informar o informarse; averiguación jurídica o legal de un hecho o delito; pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias de un sujeto para un empleado u honor, educación, instrucción".<sup>174</sup>

**"Informar.-** Del latín *informare*, enterar, dar noticia de una cosa; formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza; dar forma sustancial a una cosa".<sup>175</sup>

La transmisión de información, se lleva a cabo a través de una serie de pasos concatenados entre sí, a la que llamamos proceso y cuyos componentes son:

FUENTE DE LA INFORMACIÓN, INFORMADOR O EMISOR: Persona o grupo que tiene una razón y un objetivo para informar.

CODIFICADOR: Toma las ideas de la fuente y las dispone en un Código.

MENSAJE: Propósito.

CANAL: Conducto portador del mensaje.

DECODIFICADOR: Descifra el mensaje y le da forma para que sea utilizable por el receptor.

<sup>173</sup> Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, H. Cámara de Diputados. *El Derecho de la Información en el Marco de la Reforma del Estado de México*. Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, D. F., 1998, pág. 188.

<sup>174</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, *Vigésima Primera Edición, Tomo II, Madrid, 2000*, pág. 1164.

<sup>175</sup> *Idem*.

RECEPTOR O INFORMADO: Persona o grupo situado del otro lado del canal del emisor, y que recibe el mensaje.

Existen en el Derecho Mexicano tres libertades: *libertad de investigar, libertad de recibir y libertad de difundir*, contenidas y relacionadas con la información y la opinión, y que son, las que, en conjunto, podemos denominar como el contenido del derecho a la información.<sup>176</sup>

Por lo que se refiere a la *libertad de investigar información*: debe entenderse como la facultad de acceder directamente a las fuentes de las informaciones y de las opiniones y de obtener éstas sin límite general, salvo ciertas excepciones.

En lo que atañe a la *libertad de recibir información*: seguimos la opinión del maestro José María Desantes al señalar que: “... el ciudadano tiene derecho a recibir información y a seleccionar, positiva o negativamente, aquella información o aquella opinión, que le satisfagan”.<sup>177</sup> Sin embargo, para poder optar, el individuo debe tener una serie de opciones abiertas para poder decidir libremente qué información recibe, ya que al haber una sola información u opinión, esta facultad de recibir no se cumple, porque se está limitando su derecho a optar como forma de ejercitar el derecho a recibir. Este punto en especial es difícil de lograr, si pensamos, que es el Estado el principal generador de información. De aquí la importancia de que el Estado cuente con los canales suficientes para permitir el acceso a toda esa información que, en un momento dado, son los que general la opinión pública.

Por último, la tercera de las facultades que integran el contenido el derecho a la información es la *libertad de difusión*: este derecho puede decirse que es consecuencia de la libertad de expresión y por ello una forma de aproximarse a este

<sup>176</sup> DESANTES GUANTER, José María. *La Información como Derecho. op. cit.*, pág. 78.

<sup>177</sup> *ibidem*, pág. 80.

derecho, será eliminando todos los obstáculos que se le opongan. Por tanto, toda eliminación de las medidas preventivas en cuanto a la información supone una destrucción de obstáculos para los individuos para que tengan acceso a los medios de expresión efectivos.

Es así como el contenido del derecho a la información puede desdoblarse en dos sentidos: el derecho a informar y el derecho a ser informado.

Por lo que hace al primero de estos derechos, hay que decir que este no es del todo nuevo, considerando que en nuestro artículo 6º constitucional, precisamente lo que se regula es la manifestación de ideas y por tanto podría considerarse que la libertad a informar está protegida por este derecho. Sin embargo, lo anterior no significa que se confundan ambos derechos, pues como hemos apuntado ya, cada uno de éstos derechos tiene un objeto distinto.

En cambio, el derecho a ser informado, comprende el derecho a investigar y acceder a las fuentes de información, a transmitir la información de cualquier forma y a través de cualquier medio, sin censura ni restricciones preventivas, así como el derecho a recibir, seleccionar y rectificar las informaciones difundidas, debiendo el Estado, sus agentes y órganos, respetar tales derechos, garantizados, como promoverlos, contribuyendo al desarrollo del pluralismo informativo, previniendo la existencia de censuras directas o indirectas. Es decir, el derecho a informarse o a obtener información, consiste en el derecho a buscar y obtener aquella información que no debe negarse por el Estado, según el caso, a los particulares. Por otro lado el derecho a recibir información, consiste en la libre recepción de la información que se divulga no sólo por los medios de difusión, sino por todos los canales de comunicación que el Estado debe poner a disposición de las personas, para que ésta recepción de información sea efectiva. Así, ya no se trata de hacer accesible una información, asegurando su disponibilidad con la imposición de un deber de

abstención a un tercero, sino de que, una vez divulgada, su recepción no sea impedida u obstaculizada por injerencias u omisiones de los poderes públicos o de los particulares.<sup>178</sup>

Por eso la libertad de información, en la medida que es un derecho de doble vía, protege tanto al sujeto activo de la información —es decir a quien produce la información, como lo puede ser el periodista, reportero, etc.— como al sujeto pasivo, que recibe la información, quien tiene derecho a exigir una cierta calidad de lo informado, de la cual forma parte su veracidad y oportunidad.<sup>179</sup>

La libertad de información es un derecho doble, que tiene una doble faceta, que se concreta en comunicar información —faceta activa— y recibirla —faceta pasiva— de manera libre en la medida en que la misma sea veraz. El objeto de este derecho es por consiguiente, el conjunto de hechos que pueden considerarse como noticiables y de él es sujeto la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de éste derecho.<sup>180</sup>

En este sentido, el derecho a la información, en sus dos vertientes, informar y recibir información, versa sobre hechos o, más estrictamente, sobre aquellos hechos que pueden considerarse noticiables. Es cierto que, en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos o de noticias, no se da nunca en un estado puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo a una vocación a la formación de una opinión.

<sup>178</sup>VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Los Derechos del Público*. Editorial Tecnos, España, 1995, pág. 22.

<sup>179</sup>CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pág. 55.

<sup>180</sup>Idem.

Cuando se vulnera la libertad de opinión o de información mediante censura o restricciones preventivas, se viola el derecho de la persona afectada de emitir sus juicios o ideas, o de transmitir dichas ideas o determinados hechos a terceros como así mismo, se vulnera el derecho de todas las demás personas a recibir tales informaciones u opiniones.

El derecho del receptor de la información, a seleccionar los medios en los cuales desea ser informado, lleva a la garantía institucional del pluralismo informativo y a la negación de que todo monopolio informativo sea público o privado, ya que ello lleva a un conocimiento parcializado o sesgado de la información y al aislamiento de los canales de información.<sup>181</sup>

Con todo lo anterior, puedo concluir que, el derecho a la información debe abarcar tres cauces fundamentales:

1. La obligación del Estado de informar a la sociedad y a los particulares acerca de los asuntos que los afectan y les interesan.
2. El derecho de la sociedad de recibir información oportuna y verdadera, y de emitirla con la misma calidad a través de los vehículos e instancias que se requieran y;
3. El derecho de los medios de comunicación a investigar y recibir información, complementando con la obligación de brindarla, considerando los derechos de las sociedades y de los particulares.

---

<sup>181</sup>NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *El Derecho a la Información en el Ámbito del Derecho Constitucional Comparado en Ibero America y Estados Unidos*. op. cit., pág. 28.

La información y sobre todo la información que proporciona el Estado, es de suma importancia en un Estado democrático como lo es el nuestro, en el que gobernando necesita conocer qué es lo que su gobierno hace y como lo hace.

José Luis F. Stein, menciona que:

*“La información es elemento funcional del oxígeno de la democracia. Si los miembros de una sociedad no saben lo que ocurre en ella, si las acciones de sus gobernantes se ocultan, entonces ellos no pueden participar en los asuntos y decisiones que son de su incumbencia, ni tampoco exigir una rendición de cuentas por aquellos responsables. La información es, de esta forma, una necesidad para toda sociedad democrática y condición indispensable para el correcto y debido gobierno democrático. Los malos gobiernos necesitan por ello de la ocultación de información, del ejercicio del secreto, de la preeminencia de la discrecionalidad de las autoridades y de la inmunidad e impunidad por acciones de autoridades públicas en ejercicio de su cargo”.*<sup>182</sup>

Nuestra Constitución, no señala en que debe consistir el derecho a la información, tan sólo se limita a decir que: *“la información será garantizada por el Estado”*, sin señalar, cómo debe ser esa información. Por ello, considero que la información que debe proporcionar el Estado y a la que todos tenemos derecho, debe reunir determinadas características para que ésta sea fructífera. Esta información deberá ser: completa, objetiva, veraz y oportuna.

Todas estas características, pueden tener puntos en común e incluso llegar a confundirse, esto se puede explicar porque todas ellas postulan un servicio a la verdad como medio de respetar la conciencia y la libertad de los receptores, cuya adhesión a los contenidos informativos debe ser racional y no forzada.

- a) La información debe ser completa. Esta característica se refiere sobre todo al hecho de que toda información que se solicite o se dé a conocer no omita

---

<sup>182</sup>STEIN VELASCO, José Luis F. *op. cit.*. pag 131-132.

algún hecho. Es decir, ante todo, es importante que no se ofrezca una información a medias, pues ésta, no sólo no sería completa, sino, lo que es más grave, no sería verdadera.

- b) La información debe ser objetiva. Es una nota característica muy importante, pues gracias a ella, se distingue de otras prácticas susceptibles de ser confundidas con la información, como por ejemplo: la propaganda o la publicidad. Es decir, la información, debe estar libre de toda carga subjetiva, y simplemente transmitirla tal y como es, sin ningún juicio de valor previo, eso le corresponderá, en su caso, al receptor. Lo que busca la sociedad es precisamente no servir a ninguno de estos intereses, sino solamente servir a la sociedad.
- c) La información debe ser veraz.<sup>183</sup> La verdad en la información debe entenderse como la adecuación aceptable entre lo sucedido y lo transmitido.

La información necesita que haya una correlación entre los hechos acaecidos y el mensaje, descartando la presentación engañosa, mendaz y maliciosa.

Por lo tanto, al haber definido cada una de las características del derecho a la información, considero necesario abundar más en los que a la nota de veracidad se refiere. Por un lado, por considerar que es ésta la nota esencial de este derecho, y por otro, señalar que la veracidad no es un límite del ámbito del derecho a la información, sino una cualidad de este derecho.

<sup>183</sup>GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, Pleno, pág. 513.*

La regla de veracidad no exige que los hechos o expresiones contenidos en la información sean rigurosamente verdaderos, puesto que las afirmaciones erróneas o equívocas son inevitables en un debate libre, de tal forma que para imponerse la verdad como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica no es el silencio, sino que impone al que informa un específico deber de diligencia en la comprobación razonable de la veracidad en el sentido de que la información rectamente obtenida y razonablemente contrastada, es digna de protección, aunque su total exactitud sea controvertible o se incurre en errores circunstanciales que no afecten a la esencia de lo informado.<sup>184</sup>

Lo anterior resulta que este derecho, lo que pretende es el ofrecer al receptor de información una protección en contra de la información falsa. Por lo tanto, si quien informa no lo hace verazmente, el receptor puede reaccionar frente a esa información falsa, ejercitando su derecho a la información, porque el transmitir información falsa, vulneraría su derecho a la información, en su lado pasivo, es decir, en recibir información.

En tanto que el derecho a la información y la libertad de expresión suelen confundirse en este tema, hay que decir que la veracidad es exigible cuando lo que se ejercita es la libertad de información, pero no la de expresión, por cuanto que ésta versa sobre pensamientos, ideas y opiniones, las que no se prestan, por su naturaleza abstracta, a una demostración de exactitud.<sup>185</sup>

Para conseguir que el sujeto pueda acercarse a la verdad objetiva, no basta con que la información que se le proporciona sea veraz, puesto que la verdad absoluta no puede alcanzarse, sino que, además, es necesario garantizar el pluralismo de fuentes informativas, la pluralidad de medios de información,

<sup>184</sup> VEGA RUIZ, José Augusto de. *Libertad de Expresión, Información Veraz, Juicios Paralelos, Medios de Comunicación*. Editorial Universistas, España, 1998, pág. 33.

<sup>185</sup> *Idem*.

contribuye a que el propio ciudadano contraste las diferentes versiones que le proporcionan sobre lo que ocurre.

Quisiera señalar que la veracidad no es un límite *per se* del derecho a la información, ofreciendo garantía sólo a la recepción de aquello que sea veraz, sino una cualidad que delimita el concepto de información, cuando ésta es el resultado del ejercicio del derecho a comunicarla. Por eso, se propone que esta nota de veracidad, se integre al texto del artículo 6º constitucional, ya que el sentido de esta inserción, es el de ofrecer al receptor de información, cuya fuente sea un sujeto que ejerce su libertad a informar, el derecho a protegerse de la información falsa. Por lo tanto, si quien informa no lo hace verazmente, el receptor puede reaccionar frente a esa falsedad ejercitando su derecho de libertad, porque transmitir información falsa también perturba el proceso de comunicación pública, ya que es una vulneración del derecho a recibir información que se protege por el artículo 6º Constitucional.

Cabe señalar, que el hecho de que el texto constitucional sólo mencione que el derecho a la información será garantizado por el Estado, no debe significar que sólo se obtendrá tutela de la información proveniente del Estado, sino que precisamente por ser el Estado el garante de este derecho, dentro de sus funciones es precisamente garantizar que toda la información que se genere y no sólo la proveniente de él se tutele. Es decir, que todos los generadores de información, que por ser pública y por tanto accesible a todos, cumpla con las características que toda información debe contener.

Aunado a todo lo anterior y coincidiendo con Ernesto Villanueva, los medios de Información del Estado, constituyen, en los Estado democráticos de derecho, vehículos de información dotados de tres objetivos esenciales:

*“a) Brindar información veraz, imparcial y equilibrada sobre hechos noticiables de interés público;*

*b) Otorgar espacios de expresión, plurales y equitativos, a las más distintas corrientes y posturas políticas, sociales y culturales que dan vida al tejido social, y;*

*c) Promover programas educativos y de esparcimiento compatibles con los valores democráticos que nutren a la sociedad civil y que norman la conducta de la sociedad política”.*<sup>186</sup>

Para finalizar este apartado, sólo resta decir que si éstas características no se desarrollan del todo en la legislación mexicana, no significa que no estén contemplados en ninguna ley con las cuales contamos. Por ejemplo, en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su fracción XXI, se señala:

***“Artículo 47.- [...]***

***Fracción XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan”.***<sup>187</sup>

De la transcripción que antecede, considero que ésta fracción debiera estar incluido en la legislación de la materia, toda vez que es este ordenamiento el que regula el derecho a la información en poder del Estado. Por otra parte, esta fracción demuestra, como, en nuestro sistema jurídico si se recoge la característica de la veracidad como una nota importante del derecho a la información.

Además, recordemos que la información permite a una sociedad conocer, debatir y pronunciarse sobre las acciones de un gobierno. Sin ello, un gobierno no carece de la permanente base para construir su legitimidad. La información es una

<sup>186</sup>VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México. op. cit.*, pág. 90.

<sup>187</sup>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

fuerza de poder y la forma y tiempo en que ésta es difundida, puede tener un significado y efecto en la formación de la opinión pública.<sup>188</sup>

#### 4.6 La Información en el Ciberespacio (INTERNET EN MÉXICO).

Haciendo frente a la realidad, debemos reconocer que en nuestro país, el uso de la computadora como herramienta de trabajo es demasiado incipiente, tan sólo en 1994, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática existían 2.2 computadoras personales por cada 100 habitantes.<sup>189</sup>

En México, el uso de la Internet se remota a finales de los años ochenta, siendo el primer país latinoamericano en conectarse a esta red en febrero de 1989 a través de los medios de acceso a la interconexión de Teléfonos de México.

Los primeros enlaces de Internet, con fines exclusivamente académicos se realizaron por Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Guadalajara y la Universidad de las Américas en Puebla.

En 1992 la red aparece como una herramienta que integra y facilita el uso de los servicios ofrecidos por la Internet, entre ellos el correo electrónico y los chats de plática o "chats romos", es en ese momento cuando surgen numerosas páginas que ofrecen una multitud de servicios y conexiones con otros sitios ubicados en cualquier

---

<sup>188</sup>STEIN VELASCO, José Luis F. *op. cit.*, pág. 132.

<sup>189</sup>BARRIOS GARRIDO, Gabriela. *México Ante la Nueva Normativa Global de la Tecnología de Información. Boletín de Política Informática*, INEGI, número 2, año XX, México, 1997, pág. 25.

país del mundo, esto genera una conexión ilimitada de usuarios y el nacimiento de grupos de contacto que ayudan al intercambio de cualquier tipo de información.<sup>190</sup>

Fue hasta 1994, cuando inicia la incorporación de retos de redes de comerciales en nuestro país, trayendo como consecuencia un furor por la Internet, que lejos de menguar, la han ido colocando como un instrumento cada vez más necesario en todos los usuarios que tienen acceso a la red. Cabe señalar que el crecimiento más significativo corresponde a las redes comerciales.

A pesar de que en nuestro país la Internet ha tenido gran aceptación, también es necesario reconocer que este fenómeno, al menos en México, va naciendo; el uso de la información y de todo lo que ella genera va de la mano con la realidad social y económica de nuestro país y el nivel educativo de la población, situación que hace muy difícil, aunque no imposible, que se tenga acceso al fenómeno mundial de la Internet.

El término "*cibernética*" fue utilizado por primera vez en 1982 por el francés André Marie Ampère en una clasificación de las ciencias políticas, ya que su fin era crear un sistema para coordinar todo el conocimiento humano, por lo que introdujo el término "*cibernética*" en el capítulo de la política para identificar el arte del gobierno en el sentido político de administrar o gobernar al Estado. Cibernética deriva del vocablo griego *kubernesis* que indica el arte del pilotaje, la ciencia de dirigir.<sup>191</sup>

Sin embargo, la cibernética contemporánea (1940) ingresa con un nuevo significado gracias a los trabajos del matemático norteamericano Norbert Wiener

---

<sup>190</sup> LOYO, Cristina. *Internet: retos para México*. Comercio Exterior, Editorial Bancomext, S.N.C., Volumen 47, Número 8, agosto de 1998, México, pág. 656-657.

<sup>191</sup> HERNÁNDEZ FRANCO, Juan Abelardo. *Principios de Ciencia Cibernética Aplicados al Estado y al Derecho*. Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad Panamericana, México, 1996, pág. 112.

quien la concibe como una ciencia que investiga el problema de la comunicación, control y mecanismos estadísticos.

La cibernética lleva a cabo el estudio de aquella forma de control de las estructuras mecánicas, orgánicas y sociales, es precisamente en esta categoría de lo social en la que entra el derecho, mediante la información que ordena en sistemas, creando, de esta forma, una red de organización.

La cibernética es la ciencia del control y de la comunicación con especial referencia a los sistemas adaptables o autocontrolados, esto es, lo que Weiner estableció como el isomorfismo, es decir, las partes de un sistema tienen relación o no entre ellas sin alterar el todo, pero necesariamente tendrán relación con las partes de otro sistema con el cual tiene correspondencia, logrando, de este modo, alcanzar un fin u objetivo determinado.<sup>192</sup>

Ahora bien, en cuanto a la *"informática"*, es un concepto adaptado por Philippe Dreyfus, por la contracción de los términos información y automática, por lo que la define de la siguiente manera:

*"Es la ciencia del tratamiento automático o automatizado de la información, principalmente mediante las computadoras".*<sup>193</sup>

De acuerdo con la Ley de Información Estadística y Geográfica, en su artículo 3 fracción VII, define la informática como:

*"La tecnología para el tratamiento sistemático y racional de información, mediante el procesamiento electrónico de datos".*<sup>194</sup>

<sup>192</sup> *ídem.*

<sup>193</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Derecho e Informática en México, Informática Jurídica y Derecho de la Informática.* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, pág. 175.

<sup>194</sup> Ley de Información Estadística Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

Por otro lado, es importante establecer las diferencias entre cibernética e informática, aunque ambos tratan la información en forma ordenada, lógica y analítica, existen marcadas diferencias como a continuación se señalan:

- a) La cibernética, en su acepción más general, trata del empleo de métodos de organización para explicar fenómenos que ocurren en la naturaleza o en la sociedad y los representa de forma matemática en una máquina.
- b) La informática, parte del estudio de las computadoras, de sus principios básicos y de su utilización.
- c) La cibernética, trata de la creación de instrumentos informáticos que simulen actividades del hombre, por ejemplo, robots o el desarrollo de la inteligencia artificial.
- d) La informática, es un instrumento de apoyo para el desarrollo de la propia cibernética.
- e) La cibernética, implica en esencia un sistema en el cual puede o no haber relación entre las partes de un todo sin alterarlo (isomorfismo).
- f) La informática, implica también un sistema en el que siempre, necesariamente, habrá relación entre las partes de un todo.

De acuerdo a las diferencias, Juan José Ríos ha señalado que:

*"[...] la cibernética se ocupa de los fenómenos de control y comunicación, lo cual puede traducirse en el diseño y construcción de máquinas y más recientemente,*

en la llamada inteligencia artificial. La informática, por su parte, hace uso de las tecnologías desarrolladas con auxilio de la cibernética para lograr el manejo automático de la información”.<sup>195</sup>

De acuerdo a lo anterior, ahora podremos definir el concepto de “Internet”, el cual, de acuerdo Rocío Ovilla lo define como:

*“Un conjunto de servidores de información multimedia conectados y accesibles sobre la red de redes, gracias a la utilización de técnicas de hipertexto”.*<sup>196</sup>

Para Juan José Ríos, la Internet es:

*“Un conjunto de redes de computadoras interconectadas entre sí a nivel mundial para la comunicación de datos”.*<sup>197</sup>

A su parecer y coincido en ello, la Internet es la red de computadoras más grande del mundo, además de que cuenta con un crecimiento exponencial sin precedentes.

Lo anterior significa que la Internet es una red gigante que conecta una cantidad innumerable de redes conectadas a su vez a computadoras locales las que trabajan con distintos sistemas informáticos conectados con una línea telefónica mediante fibra óptica, satélites y microondas, es decir, estamos ante sólo uno de los tipos de redes informáticas.

Ahora bien, la Internet es una red descentralizada y en continua evolución que se ha ido desarrollando con total ausencia de planificación y sin límites aparentes, ya sean ilegales, geográficos o de tamaño, y es que la Internet representa una red en constante transformación, desarrollo y crecimiento.

<sup>195</sup>RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *op. cit.*, pág. 39-40.

<sup>196</sup>OVILLA BUENO, Rocío. *Internet y Derecho. De la Realidad Virtual a la Realidad Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 92, Año XXXI, Nueva Serie, mayo-agosto, 1998, pág. 105.

<sup>197</sup>RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *op. cit.*, pág. 102.

Esa conexión global de la red de redes y de todos sus usuarios hace que el terreno de la Internet y todas sus connotaciones jurídicas impliquen un problema jurídico global, dicho de otra forma, la red es global y sus problemas también lo son.

El control, la regulación y la operación de la red hasta ahora no habían sido un problema; mientras la Internet se mantuvo en el ámbito académico, la red no tuvo que regularse, ahora que la sociedad desempeña un papel más activo en el ámbito de la Internet es necesario decidir cómo se va a controlar y cómo se regulará su operación.

Por lo expuesto, creo que para poder regular adecuadamente a la Internet y todo o casi todo lo que sucede en ella, no debemos perder de vista que la red de redes, no es más, que un medio alternativo de comunicación y de información.<sup>198</sup>

Por ello considero, que en la Internet debiera existir un conjunto de normas que controlen el acceso de los usuarios y la información que estos intercambien, ello permitirá que los datos y la información que circulan por la red se mantengan en equilibrio adecuado con la realidad. Esta necesidad de normas exigirá que las instituciones jurídicas existentes y las que desarrollen próximamente para la regulación de la red sean, de igual forma, apegadas a la realidad y adecuadas a las nuevas tecnologías y a la nueva y cada vez más creciente sociedad de la información.

Ante la ausencia de una reglamentación o de un órgano encargado de su vigilancia se hace factible que por la Internet circule información con contenido falso y perjudicial y que además sea el vehículo apropiado para la realización de actividades ilícitas que han dado origen a los piratas informáticos y a los delitos informáticos.

<sup>198</sup>OVILLA BUENO, Rocío. *op. cit.*, pág. 424.

En la actualidad, precisamente derivado de la globalidad sin límites, la comunicación entre seres humanos ha dejado de ser uno con otro y ha dado lugar a la comunicación de muchos con muchos, esto se consigue gracias a la aparición de nuevas tecnologías que sirven como medio de interrelación humana, tal es el caso de las computadoras y producto de ellas la red.

No podemos negar que las computadoras han sido y serán la principal herramienta en la vida del hombre, ya que estas han dado pie a la creación de tecnologías innovadoras que hacen más fácil la vida del hombre, tal es el caso de la Internet.

La evolución que ha tenido la Internet como un nuevo vehículo de información y de comunicación altamente segmentado, abre la presencia de cuestionamientos sobre diversos tópicos. Entre ellos, están la integración y presentación de la noticia informativa; las bases para el anterior quehacer, así como para su propia evaluación; la formación virtual de grupos y asociaciones políticas y sociales; la formación de nuevas interacciones ciudadanas; la representación y participación ciudadana, así como sobre la transformación o desintegración de formas y vehículos políticos de participación ciudadana.<sup>199</sup>

Asimismo, el desarrollo de una comunicación más individual y personalizada por medio de Internet, ha hecho presentes formas más sofisticadas para conquistar la voluntad del consumidor a favor de productos, servicios de información, formas y expresiones de entretenimiento e incluso respecto a partidos políticos y sus candidatos.

---

<sup>199</sup>STEIN VELASCO, José Luis F. *op. cit.*, pág. 293.

A través de Internet se ha logrado que las voces de diversos individuos y sus organizaciones sean escuchadas por millones de interesados y formuladas sobre los más variados temas y cuestionés políticas en el ámbito local e internacional.

Frente a otros medios de comunicación, Internet se distingue por lo siguiente:

- a) Su apertura de acceso tanto para los productores de un mensaje como por una audiencia. El acceso universal a la información es una cuestión básica en el ámbito de la democracia;
- b) Su interactividad descentralizada;
- c) Su costo relativamente bajo de producción, distribución y consumo;
- d) Diversidad de contenido;
- e) Su amplia medida actual de independencia gubernamental y censura corporativa, y;
- f) Una relativa igualdad en la participación de transmisores y receptores de mensajes.

Por lo que, afirmo que la Internet en México es un medio de comunicación altamente revolucionario, además, ofrece una gran libertad de expresión, mediante la cual el ser humano se puede estar informando e informado; la cuestión es que, como ya lo habíamos mencionado con anterioridad, es necesario que se controle la información falsa por las consecuencias dañinas que acarrea, ya que mientras la información siempre esté al día y sea verdadera, sin alteración alguna, no tendríamos problema alguno.

## **CAPÍTULO V.**

### **“ALCANCES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”**

#### **5.1 El Poder Ejecutivo.**

La cultura de transparencia, sin duda alguna, no es una obligación solamente del gobierno ni solamente de la sociedad. Tiene que darse en la interacción entre ambos. La transparencia se ve, colocando la información en una vitrina pública para que el ciudadano tenga la oportunidad de discernir al alcance de las acciones de los funcionarios públicos y de exigirles la rendición de cuentas.

Cuando hablamos de transparencia, no podemos hablar de un solo elemento; hablamos de hecho de un conjunto de elementos, elementos que constituyan un contrapeso efectivo a los abusos del poder público, que limiten la discrecionalidad del servidor público, que nos permitan evaluar su gestión. Un elemento sin duda, es promover la rendición de cuentas, estimular con esto el buen gobierno, la buena conducción de las instituciones y construir instituciones abiertas a las que podamos asomarnos, instituciones que no tengan nada que esconder.<sup>200</sup>

Uno de los elementos importantísimos en la transparencia es el combate a la corrupción y el tema de participación ciudadana, si no existe una adecuada vinculación del gobierno con la sociedad, no puede crearse la cultura de la transparencia como primer paso para enfrentar la corrupción, pero no solamente se trata de combatir, sino de crear esa cultura que impida la recurrencia de los actos de corrupción. Vemos a la transparencia como un compromiso de Estado. De hecho, el tema ha estado presente en toda la trayectoria del Presidente Fox, desde la campaña hasta el período de su transición.

---

<sup>200</sup> ESCOBEDO, Juan Francisco. *op. cit.*, pág. 10-11.

El gobierno, está firmemente comprometido con un gobierno honesto y transparente que proporcione a la ciudadanía y a sus representantes información sobre la gestión gubernamental, para evitar que se beneficien a sí mismos, otorgando ventajas a unos cuantos. El gobierno está comprometido en sentar las bases para lograr una verdadera rendición de cuentas y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización, auditoría y control del gobierno y transformando la relación de la ciudadanía hacia las autoridades.

La aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Presidente Vicente Fox, fue muy claro, que la apertura a la información será absoluta y total. Por lo que, actualmente, se está realizando un esfuerzo conjunto, una discusión y un diálogo abierto entre sociedad y gobierno, para llegar a una ley que realmente nos garantice a todos este derecho a la información.

La transparencia no se construye ni con un solo actor ni con una sola acción, no solamente con la LFTAIPG, ya que hay una multiplicidad de elementos que hoy vemos entrelazados en la gestión del gobierno, que obviamente deben y tienen que provocar cambios estructurales, cambios que realmente institucionalicen la transparencia, para que no sea tema de un solo sexenio. El esfuerzo por construir una cultura de transparencia es un esfuerzo en la que participan todas y cada una de las entidades y dependencias del gobierno federal. De hecho, el segundo acuerdo del Presidente Vicente Fox, cuando inició su gestión, fue el de implementar la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las reformas de las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública, el Registro Federal de Trámites y Servicios, el uso de la Tecnología Informática, la Capacitación de Servidores y, finalmente, los índices de medición de corrupción.

Por lo anterior, uno de los primeros pasos, fue que cada dependencia realizara un inventario de áreas críticas y susceptibles a la corrupción y que, después se pondrían en marcha programas operativos para darle respuesta a cada una de estas áreas críticas de corrupción, y que finalmente, harían informes públicos y periódicos a la ciudadanía de cómo van evolucionando los planes operativos de combate a la corrupción, alcances que hasta hoy, podemos decir que son pocos.

Sin duda alguna, el gran detonador del tema de la transparencia es la LFTAIPG, que fue aprobada por Unanimidad en la Cámara de Diputados. Esta ley tiene como objetivo central, supuestamente asegurar que toda persona tenga acceso a la información gubernamental. Por lo que al tener dicho objetivo, ahora el gobierno tendrá que poner a disposición del público elementos que le permitan conocer, entender, evaluar y sancionar las acciones de gobierno.

Otros objetivos del gobierno, también es, transparentar la gestión pública al difundir la información que ésta gestión pública genera y facilitar la rendición de cuentas a los ciudadanos, cuestión que hasta el momento, no se ha podido transparentar en su totalidad dicha información.

Ahora bien, todos los objetivos del gobierno, insertos en la LFTAIPG, de ninguna manera deben ser despreciables, deben alcanzarse, porque la información debe estar permanentemente disponible, en los diferentes medios de cada una de las dependencias y poderes, pero también tiene que estar disponible cuando como ciudadanos, se requiera una información específica, hacienda a un lado reservas que a la fecha ya no tendrían que serlo, siendo que muchas de ellas –como ya lo había explicado anteriormente- ya caducaron.

La LFTAIPG y las que se derivaron de la misma, a nivel Distrito Federal, Estado de México y Municipios, su objetivo es cambiar radicalmente la forma de

relacionarse los servidores públicos y los ciudadanos, tal vez ese cambio tarde, sin embargo, debe empezar a crear estructuras, favoreciendo importante información que le concierne a los ciudadanos, como lo es la rendición de cuentas.

Creo que en realidad uno de los pasos importantes en la Transparencia, es que ya se establece como obligatorio que para todas las licitaciones, existan testigos sociales, pero es necesario que no solamente los testigos sociales participen en el momento de la famosa apertura de sobres, sino que puedan ser partes del proceso, desde que se redactan las bases mismas de las licitaciones. Un avance más, es que hasta hoy las licitaciones son cerradas, se presenta un sobre técnico y un sobre económico.

El gobierno, promovió como en forma muy enfática dentro de la administración pública, que todas las instituciones tengan códigos de conducta en blanco y negro, en los que se deje muy claro lo que se puede y no se puede hacer, las conductas que se aceptan y las que no se aceptan, alcances que varias administraciones hasta el momento no se han logrado.

En lo personal, me parece magnífica la idea central para construir una cultura de transparencia en las instituciones tanto públicas como privadas, adoptando programas de integridad que normen conductas éticas y transparentes, pero, ¿qué pasa si por ejemplo, eligen a un servidor público a impartir ética, por caracterizarse éste con una excelente conducta y por otro lado roba y realiza manejos ilícitos en la administración?, o bien, en el otro caso, el presidente de una empresa, en su empresa, ¿qué resultados vamos a tener?, no habría alcance alguno; es incierto.

Por lo que la cultura de la transparencia hoy en día, ya no es una opción, ni para el gobierno, ni para las empresas, es una obligación<sup>201</sup> y habría que realizarlo de manera conjunta, ya que sin ello, no se tendrá jamás éxito, sobre todo el gobierno con la creación de la LFTAIPG.

Asimismo, debe crearse un organismo descentralizado por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo, según lo señala el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. No obstante, tenemos que analizar si la segunda parte de este artículo, es decir, la creación de organismos descentralizados mediante decreto del Ejecutivo, no es contraria a la Constitución, toda vez que el Congreso de la Unión no puede delegar una facultad legislativa de tanta trascendencia como es la creación de organismos descentralizados. Es decir, la creación de un organismo descentralizado debe hacerse por medio de una ley, en sentido formal y material, expedida por el poder facultado para ello, es decir, por el poder legislativo.

La explicación anterior deriva del hecho de que considero que la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, no fue creado conforme a una ley expedida por el Congreso de la Unión, sino por un decreto del Ejecutivo.

En el decreto del IFAI, expedido por el poder Ejecutivo el 24 de diciembre del 2002, señala en su considerando, que en la LFTAIPG se creó el Instituto como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Asimismo en el primer artículo del decreto en comento, se señala que el Instituto es un organismo descentralizado sectorizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por su parte, la LFTAIPG, en su artículo 33 señala:

---

<sup>201</sup>*ibidem*, pág. 21.

***“Artículo 33.- 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 que la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.***<sup>202</sup>

Sin embargo, del artículo en cita, no se desprende que se esté creando el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pues este artículo, solamente señala lo que es el Instituto: un Órgano de la Administración Pública Federal.

De su redacción no se sigue que la ley lo esté creando. Además, si lo que se hubiera querido fuese haber creado el Instituto, se hubiera dicho expresamente que se crea el Instituto, con las demás características que en el mismo artículo se señalan.

En nuestro sistema constitucional está plasmado el principio de división de poderes, según el cual cada uno de estos poderes tiene su propia esfera de competencia, no le es dable a un poder el delegar las funciones que le son propias, salvo en el caso que así lo permita el texto constitucional.<sup>203</sup>

## 5.2 El Poder Legislativo.

No existe un derecho a favor de los legisladores, no sólo de informarse sino de acceder a los archivos que obran en poder de la administración pública. Por ejemplo en el control parlamentario, el informarse y el tener acceso a la documentación, es el control que ejerce el poder legislativo respecto del poder ejecutivo.

---

<sup>202</sup>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>203</sup>En términos del artículo 29 Constitucional, le es dable, al Poder Legislativo, delegar en el Ejecutivo parte de su función legislativa. La parte final del artículo 49, se encarga de precisar que se trata sólo de facultades legislativas.

En el sistema presidencial, no existe una relación de confianza directa entre el parlamento y el gobierno, porque éste último no surge del primero, es cierto que en un sistema presidencial, por excelencia el sistema norteamericano, el Congreso despliega a través de muy diversas actividades, función de inspección, de investigación y de control sin precedentes en cualquier sistema parlamentario. Este modelo de sistema presidencial fue el que nuestros constituyentes recogieron en la mayor parte de nuestras constituciones.

Existen controles cuando los miembros del ejecutivo comparecen ante una comisión o ante el pleno de una Cámara, por lo tanto, éstos son instrumentos del ámbito del Derecho Parlamentario, que podemos considerar como instrumentos de información, es decir, el poder legislativo se informa a través de las comparecencias y a través de preguntas. Este es un derecho en el ámbito parlamentario y otro derecho es el de acceso a la documentación que obra en manos de la administración pública. Estos instrumentos de información, requieren de un ajuste.

Juan Francisco Escobedo menciona que:

*“Las comparecencias son una especie de diálogos de sordos: el funcionario contestará lo que quiere y el legislador pregunta lo que quiere y a su vez, el funcionario contestará lo que quiere”.*<sup>204</sup>

En consecuencia, no hay una cierta responsabilidad, por lo que éstos instrumentos de información, de poco han servido, porque no existe una legislación que los regule y en realidad no han proporcionado un diálogo serio y de altura entre ambos niveles.

Ahora bien, otro término que también hay que regular es el de documentación, ya que dentro del ámbito parlamentario hay una diferenciación entre los instrumentos

<sup>204</sup> ESCOBEDO, Juan Francisco. *op. cit.*, pág. 76.

de información y el acceso a documentación, aunque ambos están vinculados, ya que una cosa es que algún secretario comparezca ante la cámara, informe de lo que está sucediendo en su ministerio y otra cosa muy distinta es que el diputado tenga acceso a la documentación que soporta y acredita la actividad del funcionario. Al parecer al derecho de acceso a la documentación, es un derecho que se conoce como el llamado Derecho de Función ó Derecho *in officium*. Es un derecho que compete a los legisladores en su calidad de tales.

El derecho de acceso a la documentación genera una información directa entre el legislador, de manera individual y la administración. El sujeto activo de este derecho es el legislador, mientras que el sujeto pasivo es la administración pública.

La Ley Orgánica del Congreso General en su artículo 45, señala que los presidentes de las comisiones parlamentarias podrán solicitar información o documentación a las dependencias o entidades del ejecutivo federal cuando se trate de asuntos sobre su ramo o su ámbito de competencia.

La función legislativa, ha sido confiada al Congreso de la Unión, aún cuando existe la posibilidad de que el Presidente de la República también legisle, esto lo puede hacer formal y materialmente; formalmente cuando, en los términos del artículo 29 constitucional le son concedidas facultades extraordinarias, también lo hace en los casos previstos en el artículo 131; materialmente lo hace cuando reglamenta las leyes que aprueba el Congreso de la Unión; la función ejecutiva se le ha confiado al Presidente de la República.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> *Aún cuando ésta función está encargada al Presidente de la República, los demás poderes (legislativo y judicial) pueden llevarla a cabo en ciertos casos; el Congreso de la Unión puede promulgar su propia Ley Orgánica (artículo 70); puede hacer nombramientos y vigilar la actuación de ciertos funcionarios (artículo 74 fracciones II y III). La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede nombrar, promover y cambiar a su personal (artículo 100).*

El Congreso tiene la capacidad de obtener toda la información que desee. Sólo se exceptúa una mínima subcategoría de información en materia de seguridad nacional que caiga dentro del privilegio presidencial abierto para la deliberación personal sobre una cuestión específica. Por otra parte, los defensores del Poder Ejecutivo, argumentan que éste tiene una muy amplia autoridad para denegar solicitudes del Congreso sobre información clasificada. En la practica el Ejecutivo brinda rutinariamente una gran cantidad de información al Legislativo. La mayor parte de las solicitudes de información se resuelven mediante una negociación entre ambos poderes.<sup>206</sup>

Al órgano legislativo le corresponde legislar, así es simultáneamente un órgano de control, principalmente respecto del órgano Ejecutivo, por ser así el esquema del principio de división de órganos de poder.

Así, cada poder tiene su propia esfera de competencia y cuando un poder pretenda actuar sobre determinada materia, requiere fundar su proceder en la Constitución. En este sentido, si el Congreso de la Unión intenta dar una ley sobre determinada materia, debe citar la norma fundamental que lo faculta para hacerlo. La existencia de un fundamento es lo que da lugar a la actuación sobre una materia. En caso de que no haya norma que funde, debe presumirse que tiene vedado legislar, y que no es susceptible de ser regulada mediante ley.<sup>207</sup> Este es el caso, en el que considero se encuentra la segunda parte del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar que:

***“Artículo 45.- [...] son organismos descentralizados las entidades creadas por decreto del Ejecutivo Federal”.***<sup>208</sup>

<sup>206</sup>STEIN VELASCO, José Luis F. *op. cit.*, pág. 160.

<sup>207</sup>ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford, 2ª Edición, México, 1999, pág. 52.

<sup>208</sup>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, ya que al facultar al Ejecutivo Federal para crear organismos descentralizados implica a través de un decreto se le otorga personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, siendo que la creación de entes públicos y, en consecuencia, dotarlos de competencia para realizar una función o actividad pública, es exclusiva del Congreso de la Unión mediante ley en sentido formal y material, esto deriva del principio conocido como “*reserva de la ley*”.

En todo caso, para que el Ejecutivo Federal pudiera crear organismos descentralizados requeriría facultad expresa en el texto constitucional, materia que se encuentra reservada al Congreso de la Unión, según se desprende del artículo 90 constitucional.<sup>209</sup>

Es más, una ley se distingue de cualquier otro acto de autoridad por su carácter general, sin embargo este carácter de generalidad viene acompañado de sus notas conexas, como son lo abstracto, lo impersonal y la permanencia, que es propio de toda norma.<sup>210</sup> Así, de la naturaleza de la ley se deriva un principio constitucional universalmente vigente en el régimen de Derecho: el principio de legalidad. Éste principio de legalidad consiste en que toda autoridad –pero fundamentalmente la Administración Pública- está subordinada a la ley y naturalmente a la Constitución.

Por otra parte, el principio de legalidad, tiene una íntima relación con el principio de división de poderes, es decir, distinguir entre quien hace la ley y quien la ejecuta. Lo anterior implica que en el momento en que se pierda esa subordinación, es porque se está identificando quien hace la ley con quien la ejecuta, lo cual atenta

---

<sup>209</sup>HANMDAN AMAD, Fauzi, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*. Año 10, Número 10, México, 1986, pág. 190.

<sup>210</sup>SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo. *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, Editorial Themis, México. 1999, pág. 68.

contra el principio de división de poderes, plasmado, en nuestro orden Constitucional, en el artículo 49.

Por lo que el monopolio de la actividad legislativa le corresponde, precisamente, al órgano legislativo, y esto es lo que se denomina principio de reserva de ley, es decir, se restringe a la actividad del órgano legislativo, y sólo a la de él, elaborar cualquier ley. Este principio, consiste en que los actos legislativos desde el punto de vista material (según sus efectos) deben ser al mismo tiempo actos legislativos desde el punto de vista formal (según el órgano que lo realiza).<sup>211</sup>

La importancia de este principio, llevada a sus últimas consecuencias, trae como consecuencia que obliga al Poder Ejecutivo, a cumplir una ley constitucional, independientemente del grado de inconstitucionalidad que exista.

Precisamente, considero, que es lo que aconteció con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, pues el Ejecutivo, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creó, mediante decreto, al referido Instituto.

En efecto, el Congreso de la Unión delegó facultades al Ejecutivo, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, por la que le permite crear organismos descentralizados por decreto del mismo, lo cual en mi opinión es contrario de nuestra Carta Magna, pues sólo existe la posibilidad de que el legislativo delegue facultades de esa índole, en los casos expresamente previstos en el artículo 49 de la propia Constitución.

La anterior consideración deviene del hecho de que el gobierno y la legislación se compenetran en el ejercicio de la autoridad, pero, éstas no deben confundirse.

---

<sup>211</sup>*Idem.*

pues aunque el fin inmediato sea coincidente, no lo es el inmediato: la ley no es lo mismo que el acto administrativo. En el momento en que coinciden se rompe, no sólo el principio de división de poderes, sino el principio de competencia de cada órgano.

Según este principio, existe en el ordenamiento jurídico mexicano, disposiciones constitucionales cuya regulación de ciertas materias debe hacerse solamente por ley formal. Este principio es, como se ha venido comentando, una derivación del principio de legalidad; y una conclusión remota del principio de división de poderes, pues implica la distinción entre los órganos legislativo y administrativo.

El Ejecutivo, al expedir el decreto por el que se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información, se funda en otros preceptos, en el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Fundamental.

Este artículo se refiere a la facultad reglamentaria que le otorga la Constitución para que el Ejecutivo, promulgue y ejecute las leyes que expida el Congreso de la Unión, para que provea en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin embargo esta facultad no se entiende, en el sentido de que éste vaya más allá de lo que dispone la ley que reglamenta.

Así, el alcance de esta disposición, es precisamente la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, sin que ello signifique, se insiste, que el Poder Ejecutivo le sea permitido atribuirse, por medio de esta facultad, funciones que no le corresponden.

La facultad que se viene comentando, es posible, toda vez que la Constitución prevé que el órgano Legislativo, pueda delegar en el Ejecutivo facultades de legislación, como lo hace al permitir que éste expida reglamentos. Lo anterior se justifica, ya que hay materias que por su constante cambio y por su naturaleza

técnica, difícilmente pueden quedar sometidas al lento proceso legislativo. Por ello la autoridad administrativa en el curso de sus funciones requiere dictar disposiciones, las cuales tienen, en ocasiones, un alcance general y en el fondo constituyen un acto legislativo, por su aspecto material. Estas facultades están sustentadas en la ley –formal- que prevé exactamente los alcances de la facultad del Ejecutivo, sin embargo, el problema es que, el Ejecutivo no tiene facultades de legislar, y si éstas disposiciones reglamentarias modifican la ley que les da sustento, se rompe entonces con el principio de división de poderes y por tanto las mismas vienen en disposiciones emitidas por órgano incompetente.<sup>212</sup>

Al Ejecutivo Federal, no le es permitido dictar disposiciones que vayan más allá de lo que la Constitución le permite. En el caso concreto, considero que éste incurre en lo que se viene comentando, pues sobrepasa su facultad reglamentaria al crear un organismo, como lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Es decir, el Poder Ejecutivo, por vía de excepción, realiza funciones que por su naturaleza le corresponden al Poder Legislativo. Así, el Ejecutivo se le confiere la facultad reglamentaria, que por su naturaleza intrínseca crea situaciones jurídicas generales. En efecto, la facultad que le confiere significa que a través de ésta desarrolla y detalla una ley emanada por el Poder Legislativo.

### **5.3 El Poder Judicial y la Transparencia en la Emisión de sus Resoluciones.**

Nuestra sociedad ha cambiado radicalmente los últimos años en diversos aspectos, uno de ellos tiene que ver con las tecnologías de la información que se ligan íntimamente con el derecho a la información. Dichos cambios ameritaron una

---

<sup>212</sup>*ibidem*, pág. 70.

legislación precisamente para regular el tema y los cambios que surgieron, sin embargo, como ya lo sabemos, dicha legislación no surgió sino hasta el año 2002.

Anteriormente, lo único que se tenía era las interpretaciones del Poder Judicial, por lo mismo daré a conocer algunas de ellas en el presente tema, para entender por qué fue elemental sacar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y por qué es tan necesario una modificación en la misma, adecuándola a la reforma -que también es necesaria- al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siguiendo el estudio del Dr. José Ramón Cossío, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, se analizarán seis resoluciones judiciales que nos parecen determinantes para la interpretación del derecho a la información.

*A) Amparo en revisión 10556/83, resuelto el 15 de abril del 1985, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.*

Uno surgió a raíz de que Ignacio Burgoa Orihuela, promovió un Recurso de Revisión en contra de una resolución dictada por el Juez Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal, ya que la misma le producía agravios. Burgoa argumentó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no le entregó información acerca del monto de la deuda pública en el sexenio de López Portillo. Debido a que la autoridad antes mencionada no contestó en breve término, se promovió el primer amparo para que contestara la solicitud. La autoridad se negó a proporcionar información y el Juez sobreseyó el juicio (fundamento artículo 73 fracción XVI de la ley de la materia). Debido al sobreseimiento, Burgoa promovió un segundo amparo ante el Juez Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal, quien negó una vez más el amparo argumentando que aún y cuando la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba obligada por la Ley General de Deuda Pública a publicar dichos datos de un modo periódico, lo anterior no implicaba que cada persona tuviera un derecho subjetivo para la solicitar la información. Por otra parte, no existía ninguna disposición legal que obligara a la autoridad a entregar la información que se le solicitó y en los términos que se hizo.

En abril de 1984, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, admitió el Recurso de Revisión en el cual Burgoa argumentó que el artículo 6º Constitucional contenía un derecho subjetivo público, cuyo titular es todo gobernado, independientemente de que el mismo tenga también un carácter social.<sup>213</sup> A pesar de ello, la autoridad negó el amparo el 15 de abril de 1985, diciendo en primer término que la Ley General de Deuda Pública no le confería a los particulares un derecho subjetivo público de ejercicio individual, sino que obligaba a “dar a conocer a la colectividad los datos de la deuda pública, hacerlo ajustándose a etapas temporales que guarden periodicidad, y consignar los datos que sean relevantes para su mejor entendimiento”.<sup>214</sup> Con respecto al artículo 6º Constitucional, se consideró que tampoco fue violado, porque la adición a dicho artículo, se dio en un marco de una reforma política y la misma comprendía cuestiones relativas a partidos políticos y procesos electorales. El argumento de la Corte fue el siguiente:

*“El derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y 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”.*<sup>215</sup>

<sup>213</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón. *El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la federación (1969-2001)*. ITAM, México, 2002, pág. 7.

<sup>214</sup> *Ibidem*, pág. 8.

<sup>215</sup> *Ibidem*, pág. 9.

Al igual que el Dr. Cossío, considero que ésta resolución de la Corte restringió el derecho de acceso a la información y se comentó el error de equipararlo con las prerrogativas de los partidos políticos. El Poder Judicial tomaba a los partidos políticos como grupos vulnerables y por lo mismo, veían al derecho a la información como una garantía social. Lo anterior, no tiene sentido, ya que los partidos políticos no son grupos vulnerables; un grupo vulnerable es aquél que necesita protección por parte del Estado, debido a su situación de desventaja, como pueden ser las mujeres en algunas situaciones o los niños. No encuentro como un partido político puede ser un grupo vulnerable. Por lo tanto, el derecho a la información no podía ser una garantía social, sino una garantía individual, aquella que tiene cada ciudadano para pedir información al Estado de sus acciones y no una que sólo los partidos políticos podía ejercer.

Así se dio un retraso en el camino a un Estado democrático, porque los ciudadanos no tenían oportunidad de obtener la información que solicitaban de los Órganos de Estado y por ende no podían cuestionar sus acciones ni tener algún control sobre las mismas.

*B) Solicitud 3/96 relativa a la petición del Presidente de la República para que se ejerza la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, fallado el 23 de abril de 1996, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.*

Otro conflicto es dicha Solicitud, la cual tiene que ver con la muerte de 17 personas en el Municipio de Coyuca de Benitez, en el Estado de Guerrero conocido como Aguas Blancas, en donde la Suprema Corte de Justicia ejerció la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional.

En virtud de lo anterior, dos ministros fueron designados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar si se habían cometido violaciones graves a alguna garantía individual.

La Corte utilizó el mismo argumento que en la exposición de motivos de la adición del artículo 6º Constitucional, el cual señala lo siguiente: "un derecho básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y que contribuiría a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad".<sup>216</sup>

La Corte estimó que la actuación del Gobernador del Estado de Guerrero violaba al artículo 6º Constitucional, porque la información es un factor fundamental en las sociedades modernas, y apuntó que con la reforma a dicho artículo, el derecho a la información se había elevado a rango constitucional, lo cual era una base para la democracia. El Gobernador, a Juicio de la Corte, había tratado de ocultar información con el fin de no dar a conocer lo que había sucedido en Aguas Blancas.

Claramente se puede observar, como el criterio de los ministros se modificó radicalmente respecto al derecho a la información, pues éste ya no se consideró únicamente como una prerrogativa de los partidos políticos, sino como un derechos de los ciudadanos a tener la información respecto de las actuaciones de las autoridades, para así ser una sociedad informada y por ende capaz de mantener un sistema político democrático.

---

<sup>216</sup>*Ibidem*, pág. 13.

*C) Amparo en revisión 2137/93, resuelto el 10 de enero de 1997 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.*

Uno más es este amparo, que fue presentado por el señor Saúl Uribe Ahuja, que consideró se le violaron diversas garantías por parte del Presidente del Tribunal de Justicia del Distrito Federal. La violación se dio porque la autoridad correspondiente se negó a entregarle información acerca de la situación que guardaba la justicia en el Distrito Federal. Argumentó que no se le había proporcionado cierta información estadística y que se había alterado la que correspondía a los informes de los años 1991 y 1992. Por otra parte se señaló que no se había dado contestación a las solicitudes de acceso que había hecho la Asamblea de Representantes. Cuando el Juez Noveno conoció la demanda, la desechó por notoriamente improcedente.

El señor Uribe Ahuja, promovió el recurso de revisión ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien revocó el auto del Juez y ordenó se conociera el asunto. Una vez que el asunto se conoció por instrucciones del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se sobreseyó. Posteriormente contra el sobreseimiento se interpuso otro recurso de revisión, que fue conocido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa quien se declaró incompetente y remitió el expediente a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. La Corte confirmó la sentencia recurrida, estimó que los agravios fueron en parte infundados e inoperantes.

Resulta interesante señalar que la Corte interpretó que el recurrente careció de interés jurídico, y como lo señala el Dr. Cossio, esto demuestra que lo que probablemente sucedió, fue que el derecho a la información se encontraba en una transición y por lo tanto no se tenía una amplia comprensión del mismo. Lo anterior, puede parecer obvio, ya que el derecho a la información se había interpretado de

formas muy diversas a lo largo de los años y por lo mismo, no se tenía una línea clara la cual seguir.

El sentido del derecho a la información consiste en la posibilidad de que un ciudadano tiene que obtener información pública y si esta información es considerada como falsa por el ciudadano, el mismo no tendría la posibilidad de acceder al amparo. Como última característica se definió que el amparo en esta materia solamente serviría para que la información que no se entregue se ponga a disposición del ciudadano sin importar su veracidad. Otra conclusión a la que llegó la Corte fue que si la autoridad ponía a disposición la información por iniciativa propia, se consideraba que la obligación estaba cumplida, sin importar que tipo de información era la que se estaba poniendo a disposición de los ciudadanos.

*D) Amparo en revisión 3137/98, resuelto el 2 de diciembre de 1999 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.*

Otro fue cuando el señor Bruno F. Villaseñor, solicitó un amparo porque consideró que no se fundó y motivó la resolución en la que se le negaron unas copias certificadas, y por otra parte que la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato establecía que se requería de un interés legítimo para que se entregaran copias certificadas de las actas de sesiones del Ayuntamiento. El amparo le fue negado porque se consideró que “no habían formulado los argumentos jurídicos necesarios para demostrar la contradicción entre el acto o la norma legal impugnada y la garantía individual violada...”<sup>217</sup> Se interpuso un recurso de revisión y el Pleno de la Corte estimó que sí había un interés jurídico porque al ciudadano se le habían negado las copias certificadas solicitadas a la autoridad. La Corte expresó lo siguiente:

---

<sup>217</sup> *Ibidem*, pág. 19.

***“Como garantía constitucional que es el derecho a la información, es patente que su titular es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1º de la Constitución, en consecuencia, la totalidad del derecho debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral, en la medida en que las personas jurídicas son reconocidas por Ley”.***<sup>218</sup>

Como consecuencia de lo anterior, el derecho a la información se empezó a ver como un derecho individual. Todos, personas físicas o morales, podemos pedirle al Estado que nos proporcione la información que le solicitemos. Es la primera vez que se habla del derecho a la información como una garantía individual.

Un paso importante en esta resolución en cuanto al derecho a la información, fue que en la misma se hizo referencia al contenido del derecho, estableciendo que la información era “aquella incorporada a un mensaje que tenga carácter público y sea de interés general, es decir, todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas, que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema”.<sup>219</sup> La importancia de lo anterior, la encontramos en que se le dio contenido a un derecho, se habló de todo lo que abarca para poder así tener claro lo que significa el derecho de la información y cual es su alcance.

Por último se habló también de que el derecho a la información no era absoluto, es decir, que tenía límites y estos son: el interés nacional e internacional, los intereses sociales y la protección de las personas. Cabe mencionar que estas limitaciones en algún sentido fueron retomadas en el 2002 por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

---

<sup>218</sup>*Ibidem*, pág. 20.

<sup>219</sup>*Ibidem*.

*E) Amparo en revisión 3008/98, resuelto el 7 de marzo de 2000 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.*

Asimismo, tenemos un conflicto más, cuando la señora Sánchez Montiel, promovió un amparo contra la Ley del Seguro Social, ya que consideró se le violaban garantías individuales entre las cuales estaba el artículo 6° Constitucional. En resumen, a la señora se le implantó un dispositivo intrauterino en contra de su voluntad y cuando solicitó sus expedientes clínicos le fueron negados. El amparo se le otorgó a efecto de que la autoridad contestara, pero cuando la misma lo hizo, la promovente consideró que la respuesta era incongruente con lo que ella había solicitado y se amparó una segunda ocasión.

La resolución del segundo amparo fue una vez más un retroceso para el derecho a la información en nuestro país, ya que parece que el Juez no conocía las recientes interpretaciones de la Suprema Corte. El argumento fue que la negativa de entregar información no le causaba ningún perjuicio a la promovente. Posteriormente se interpuso un recurso de revisión que se conoció por el Pleno de la Corte con ponencia del Ministro Castro, en donde se decidió confirmar la sentencia que se estaba recurriendo. Los Ministros de la Suprema Corte consideraron que no se le estaba causando un daño a la quejosa, pues podía obtener la información solicitada por otros medios, como es el derecho de petición del artículo 8° Constitucional. La decisión se basó en el daño que se le podía causar a la quejosa y no entraron a un análisis de fondo acerca de las implicaciones que tenía para el derecho a la información el fallo del Juez de primera instancia. Lo que yo creo y debió haber hecho la Corte, era crear interpretaciones para darle contenido al precepto constitucional, lo que más adelante serviría para otros casos. Por el contrario, se limitó al caso específico y al perjuicio ocasionado.

*F) Amparo en revisión 2099/99, resuelto el 7 de marzo de 2000 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.*

Por último conflicto, se tiene ésta resolución, la cual fue de una demanda de amparo, promovida contra la expedición de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Reglamento Interno del mismo órgano, y un oficio de su Presidenta. Al igual que en el caso anterior, a la quejosa se le negó información que necesitaba para ofrecer como prueba en un juicio contra el IMSS por daños y perjuicios. Por lo que respecta al derecho a la información, en la revisión del amparo, la Suprema Corte de Justicia afirmó que el derecho en cuestión tiene carácter de garantía individual y que es vinculante por las autoridades. Utiliza muchos de los argumentos que se han mencionado en los conflictos con los incisos anteriores, aún y cuando muchos de ellos se contradicen entre sí, para por último afirmar una vez más que la negativa de información no afecta a la recurrente. En resumen, la Corte señala que cuando es parte de un procedimiento y requiere información del mismo, no se necesita entregar la misma, porque al ser parte, ya se tiene la información. Es decir, el derecho a la información se reduce a estar informado.

Recapitulando, se puede decir que en el caso de Burgoa Orihuela, la Corte expresó que los partidos políticos eran los únicos titulares del derecho al acceso a la información. En el caso de Aguas Blancas, por el contrario, expresó que el derecho de acceso a la información tenía como titular a todos los ciudadanos, y además dijo que la información debía en todo momento ser veraz. En el tercer caso se reiteró que cualquier ciudadano era titular del derecho, pero ya no se le dio el carácter de un derecho social, sino que se reiteró que era un derecho individual, aunque aun no se tuvo un entendimiento amplio de la garantía, porque se dejó de lado cualquier otra sentido de la misma. El cuarto caso vio por primera vez al derecho a la información como una garantía individual, dando un paso importante en la interpretación del mismo. El quinto caso se puede ver como un retroceso, ya que no se entró al análisis

de los contenidos del derecho, sino, como ya lo expliqué, se limitaron al caso en concreto. Por último, en el sexto caso, la Corte limita al derecho a la información a una mera cuestión de estar informado. Es decir, la información que se solicita no tiene que ser entregada para considerarse cumplida por la obligación.<sup>220</sup>

Como se ha podido apreciar, de la información que se pudo obtener del Poder Judicial, no existía un criterio definido de la Suprema Corte de Justicia para interpretar el derecho a la información y para dotar de contenido a un precepto constitucional. En los seis casos se pudo demostrar como las interpretaciones son sin ninguna lógica, dejando a los ciudadanos en completa indefensión cuando una autoridad les niega la información que solicitan. Resultaba más que evidente la necesidad de una legislación en la materia, no sólo para proteger a los ciudadanos, sino para darle contenido a la garantía individual. Por lo que era sumamente urgente elaborar la reglamentación para el derecho a la información en nuestro país.

Ahora, con la experiencia que se llevó en el presente trabajo, es urgente modificar la LFTAIPG conforme a la regulación que también es necesaria al artículo 6° Constitucional, ya que para poder dar a conocer más resoluciones del Poder Judicial, se tuvo la negativa de las mismas, por ser de carácter reservado y confidencial a efecto del posible daño moral hacia los ciudadanos, siendo que son similares a las descritas con anterioridad, por lo tanto no hay daño moral alguno, pero la negativa a ser informado sigue siendo la misma.

Sin embargo, la ventaja que se tiene, es que en el mes de julio del 2005, hubo una resolución a favor de un ciudadano que solicitó información sobre los fideicomisos públicos, a lo que debe entenderse que los alcances aunque son pocos, vamos avanzando, sólo se necesita la cultura de la transparencia a ser informado adecuadamente sin restricción alguna.

---

<sup>220</sup> *ibidem*, pág. 23-25.

#### 5.4 Los Medios Electrónicos.

Se ha sostenido que los medios electrónicos pueden entrar con mayor facilidad a los hogares y hacer llegar un mensaje en diversas formas más persuasivas y sofisticadas. Se hace un reconocimiento al poder de la televisión y su fuerte capacidad de influir a formar la opinión pública.

Los medios electrónicos son una creación reciente y su desarrollo ha alcanzado una gran velocidad, pero se necesita de su regulación.

Las frecuencias de transmisión para los medios electrónicos no son infinitas o inagotables, sino que ellas son limitadas, se argumenta que es imposible que todo el mundo adquiera un espacio para la operación de un medio electrónico, una estación de radio o televisión. En consecuencia, el gobierno debe establecer condiciones razonables para la adquisición de frecuencias y fijar características que aseguran un balance en las programaciones ofrecidas que satisfaga el interés y valores de radio escuchas y televidentes.<sup>221</sup>

En respuesta a este argumento, se señala que la limitación en la existencia de frecuencias es una creación artificial del gobierno. Ésta no es una limitante real, porque el gobierno abre y reserva el uso de frecuencias para el uso de la política, ejército, la policía y otros servicios públicos. Por lo tanto, su posición para negar el ejercicio y cobertura de una libertad para el acceso de una frecuencia, resulta infundada. Quienes apoyan esta posición sostienen en congruencia con un liberalismo económico, que si las licencias para el establecimiento y operación de medios electrónicos fuesen adquiridas por las más altas ofertas económicas y sus adquirientes tuviesen la libertad de venderlas posteriormente, entonces no habría un exceso en la demanda de frecuencias.

<sup>221</sup>STEIN VELASCO, José Luis F. *op. cit.*, pág. 227-228.

De igual forma, se señala que con el avance en la tecnología de la comunicación y los recursos ofrecidos por satélites y cable, se amplía el uso de frecuencias. Por lo tanto, se afirma que es sin fundamento el argumento de la carencia de las mismas.

En una democracia, la ciudadanía y sus organizaciones políticas, económicas, sociales y civiles requieren de los medios electrónicos para dar articulación y expresión a sus necesidades y demandas.

Hoy en día, las sociedades democráticas enfrentan el reto de tener medios electrónicos más accesibles a los ciudadanos y que ellos operen como instrumentos de la sociedad, para la sociedad y para el propio beneficio de la misma; no como un instrumento para persuadir o convencer a consumidores y electores o como vehículo generador de ganancias y poder a favor de intereses particulares o privados. En consecuencia, debe verse que los diversos servicios que brindan los medios, así como las acciones que se ejercen a través de ellos, estén sujetos a normas y controles que aseguren y garanticen su objetividad, veracidad, imparcialidad, equidad, así como respecto a las libertades de otros individuos, y que a su vez protejan y promuevan el desarrollo democrático del país y de sus instituciones.

Los medios electrónicos realizan una actividad de sustantiva relevancia política y social. Para innumerables personas, ellos constituyen la principal y, en ocasiones, única fuente de información y entretenimiento. También los medios guardan una importancia económica al ser industrias en sí mismas, así como proveedoras de servicios a favor de otras empresas, principalmente como anunciantes de los bienes y servicios que ellas ofrecen al consumidor.

En gran medida se asume que en el ejercicio de la libertad de expresión, el otorgamiento de derechos a medios y comunicadores, es una cuestión fundamental.

Se sostiene que todo individuo tiene el derecho a expresarse y a ser informado; sin embargo, una extensa mayoría en términos de equidad se encuentra excluida de expresarse a través de los medios electrónicos. Es decir, a pesar de que también gozan del derecho de expresión y, por tanto, a ejercerlo a través de los medios electrónicos, el ejercicio de este derecho se ve impedido o sujeto a innumerables condiciones por los propios medios, sobre todo cuando se afecta intereses políticos y en consecuencia, económicos.

A pesar de que actualmente existen restricciones en los medios electrónicos antes descritos, ya han tenido avances, por ejemplo mediante televisión y sobre todo por el canal 13, TV Azteca mediante sus conductores y en especial Lilly Téllez, a pesar de haber sido amenazada y agredida, ya no se cohibe en manifestar lo que pasa a nuestro alrededor, sin embargo, estoy segura que pueden seguir siendo transparentes con la información y más aún para sacar adelante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ahora bien, una de las ventajas al acceso a la información, también lo es en cuestión religiosa, por lo que la Secretaría de Gobernación en julio del 2003, mediante el periódico Universal, dio a conocer que autorizaba misas por radio y Televisión, manifestando que las asociaciones religiosas podrían transmitir actos de culto público, a través de medios de comunicación electrónicos, pero sólo de manera extraordinaria y no permanente, teniendo derecho a utilizar bienes inmuebles federales, siempre y cuando hayan sido destinados para esos fines antes del 29 de enero de 1992. Realizando así, una apertura de transparencia y acceso a la información.<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup>SÁNCHEZ, Julián. *EL UNIVERSAL*. MÉXICO, *Plantea SG Autorizar Misas por Radio y Televisión*. sábado 19 de julio de 2003, pág. A5.

Un medio electrónico que también ha tenido alcances de mayor información, es Internet, mismo del cual ya hablamos con anterioridad, en el mismo ya se encuentran los trámites federales. Todos hemos topado, cuando nos encontramos haciendo un trámite ante el gobierno federal en una ventanilla, en cualquier instancia del gobierno, en ocasiones nos falta alguna copia, firma o fotografía. Este registro federal de trámites y servicios tiene como objetivo evitar este tipo de discrecionalidades por parte del servidor público. Por lo tanto se creó "Tramitanet".<sup>223</sup>

Tramitanet lista en Internet los requisitos de muchísimos trámites federales: ante quién se realiza el trámite, cuál es el fundamento jurídico del trámite, cuáles son los requisitos documentales, los que tenemos que traer para realizar el trámite, los criterios de resolución y si lo hubiera inclusive, se puede sacar la página de Tramitanet el formato que tenemos que llenar para realizar el trámite.

En este sentido, Internet viene acortar los tiempos y motivar que este registro se cumpla en tiempo y, de hecho nos adelantemos a lo que marca la Ley. Aquí se ve que el papel de la tecnología juega un papel bastante importante, ya que a parte de cerrar espacios a la corrupción, se está informado. Es un alcance más al acceso a la Transparencia y Acceso a la información.

Por lo que los medios electrónicos, deben ejercer con responsabilidad su tarea de servir de correa de transmisión entre la realidad y la sociedad, proporcionando contenidos objetivos y una reflexión crítica sobre los hechos cotidianos.

---

<sup>223</sup>ESCOBEDO, Juan Francisco. *op. cit.*, pág. 16.

## 5.5 El Estado y la reforma en el Derecho a la Información.

En una sociedad como la nuestra, en la que se hace necesario la delimitación de los poderes que ejerce la autoridad y por otra, la transparencia a la que ésta debe estar sujeta en el ejercicio de sus funciones, es necesario entonces, hablar de la situación que guarda ésta en relación con el Estado de Derecho en la que se desenvuelve.

No todo Estado con derecho es un Estado de Derecho, es necesario que el sistema jurídico reconozca una serie de derechos sin los cuales es imposible hablar de un Estado de Derecho. Más aún, el ideal que se pretende alcanzar es un Estado que actúe dentro del margen de libertad que el sistema jurídico otorga.

Mariano Azuela Güitrón, señala que:

*“Cuando un Estado, sus diferentes órganos de gobierno e individuos, se encuentran sometidos a las normas jurídicas vigentes, dicho Estado es reconocido como un Estado de Derecho”.*<sup>224</sup>

Por su parte, González Uribe sostiene que:

*“El Estado de Derecho es aquel en el que el poder, con toda su capacidad de coacción física, está sometido a la norma jurídica y en el que el Estado cumple la función suprema de servir de regulador entre la libertad y el orden, en suma que no se impone sobre ciudadanos y súbditos por la fuerza, sino por la persuasión de que solamente por su medio puede asegurarse el reinado de la ley y, con ello, una convivencia pacífica y armónica”.*<sup>225</sup>

De acuerdo a lo señalado por los dos autores anteriores, la cuestión de la organización política yace en establecer los límites, las formas y la forma de

<sup>224</sup> AZUELA GÜITRÓN, Mariano. *Concepto y Evolución del Estado de Derecho*. Editorial Themis, México, 1997, pág. 16.

<sup>225</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Hombre y Estado*. Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 106.

congeniar la autoridad del Estado con los derechos de los que gozamos los individuos, lo que implica tanto de la autoridad como de los individuos, el acatamiento de la ley.

Un Estado se rige, conforme a un Estado de Derecho, éste debe de reunir determinadas características para poder ser llamado como tal, las características, son las siguientes:

- a) Supremacía de la ley. Esto es que la ley como el resto de las normas jurídicas vigentes en un Estado, deben ser expresiones de la voluntad popular. La ley, que es por antonomasia la más común de las normas jurídicas en un Estado, no puede representar la voluntad absoluta de un Ejecutivo incontrolado.
- b) Un sistema de división de poderes. En el que exista un recíproco control entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- c) El principio de legalidad. En los actos de la administración pública, obliga a que ésta se someta a la ley, ajustando sus actuaciones en todo momento a una ley preexistente. La ley constituye el límite de la administración. La mejor vía para que la administración observe este principio, se manifiesta en los sistemas de control hacia la administración, y en los mecanismos que deben tener los ciudadanos para exigirle responsabilidades por sus acciones u omisiones.
- d) Un catálogo de derechos. Otorgados a favor de los gobernados, a fin de que éstos mantengan una esfera de actuación ausente de intervenciones estatales.<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup>CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F. Una Constitución para la Democracia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pág. 22.

El cumplimiento de estas características en un Estado, traen aparejado el control y el límite de la administración, lo que hace que disminuya la discrecionalidad u arbitrariedad del poder público.

El conjunto de estas características, hace que se pueda hablar de un Estado de Derecho, considero, sin restarle importancia a una sobre otra, que el énfasis que se le tiene que dar a la última de las características citadas –existencia de determinados derechos reconocidos como fundamentales a la persona- es de gran importancia para estar realmente en presencia de un Estado de Derecho eficaz, por cuanto que, precisamente, con el otorgamiento de determinados derechos, considerados como fundamentales, se garantiza, por una parte, y se limita, por la otra, el actuar arbitrario por parte del poder público.

En este sentido, el Estado de Derecho, debe apoyarse para su realización, precisamente, en los derechos fundamentales de la persona. El objetivo de las instituciones del Estado de Derecho y la razón del mismo Estado es la protección y garantía de los derechos fundamentales. El eje principal del Estado de Derecho son los Derechos Humanos; sin su reconocimiento y protección es imposible hablar de Estado de Derecho.<sup>227</sup> El Estado debe establecer las condiciones necesarias para que los individuos puedan efectivamente ejercer esos derechos.

Estos derechos son elementales, por ser fundamentales para la persona, son imprescindibles e irrenunciables, no pueden ser ignorados por el Estado, o ser regulados de manera ilimitada. Esta característica de los Derechos Fundamentales es la señal de identidad de un Estado democrático de Derecho, que conlleva a garantizar, jurisdiccionalmente, la seguridad de su plena eficacia jurídica.<sup>228</sup> El propio

---

<sup>227</sup> *idem.*

<sup>228</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. *La Reforma Constitucional al Derecho a la Información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pág. 55.

Estado democrático, debe establecer mecanismos, para que la vigencia de esos derechos sea plena y efectiva.

En un régimen democrático como el nuestro, la democracia debe incluir un sistema de rendición de cuentas a efecto de que la sociedad este en posibilidad de vigilar todos y cada uno de los actos que lleve a cabo el gobierno. Este proceso se logra a través del Derecho a la Información.

El acceso a la información en posesión de toda instancia gubernamental por toda institución y por cualquier individuo incluye a los medios, así como a los comunicadores. Ello se vuelve especialmente importante cuando la información obtenida por los medios y comunicadores es del interés de la ciudadanía en su conjunto y, por tanto, debe ser materia del dominio público y no constreñida a la confidencialidad o discrecionalidad de un grupo de burócratas a cargo de una dependencia pública. Por la naturaleza de su quehacer, los medios y comunicadores pueden realzar una labor de investigación o escrutinio más constante y estructurada sobre la información en poder de cualquier instancia gubernamental que puede tener un impacto sobre los intereses y decisiones de una sociedad, y posteriormente hacerla del conocimiento de ella para los efectos conducentes.

El ejercicio de las libertades de información y expresión por los medios y comunicadores, que permita a la sociedad la obtención de información veraz, objetiva, imparcial y con respeto a las libertades de otros, es parte *sine qua non* de los anteriores puntos. Una información que no se adscriba a estos principios se vuelve adversa a los propios intereses de la sociedad en su conjunto y opera negativamente contra el Estado moderno de Derecho.

Mediante el reconocimiento y la tutela efectiva de nuestros derechos como la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, así

como la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Solo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna y estar en condiciones de vivir dentro de un verdadero Estado de Derecho. Por eso, insistimos en que el punto central en un régimen de derecho es distinguir la esfera de acción de la persona, que puede ser: la persona frente a los poderes públicos y la persona frente a los particulares.

Delimitando claramente estas dos esferas, estaremos en posibilidad de ejercer nuestros derechos cabalmente. Por eso es de gran importancia aclarar como ya se hizo en el capítulo anterior, que el derecho a la información, es un derecho fundamental, una garantía individual, la cual se ha ido interpretando conforme más convenga, ya que no es precisa y clara.

De lo anterior, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su última parte señala:

***“[...] el derecho a la información será garantizado por el Estado”.***

Asimismo, cabe destacar que no hay duda del reconocimiento constitucional de la información como derecho, es decir, que con sólo encontrarse plasmadas estas cuatro palabras: ***“[...] derecho a la información...”***, no puede negarse ya su existencia como tal, como derecho fundamental.

Los problemas de interpretación vienen con las palabras: ***“[...] será garantizado...”***, las cuales analizaremos a continuación:

Garantizar significa “dar garantía”, y garantía a su vez significa: “cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad”,<sup>229</sup> de lo cual se desprende que no queda lugar a duda sobre la intención protectora del legislador en relación con este derecho, para lo cual no existe mejor vía que ponerlo al alcance del gobernado en forma clara y eficiente a través de una ley reglamentaria.

Para Ignacio Burgoa, el derecho a la información:

*“...se encuentra consagrado en el artículo 6º constitucional en el sentido de que será garantizado por el Estado, o sea, asegurado o protegido”.*<sup>230</sup>

Anteriormente, el Constituyente pudo pretender que el derecho a la información no existía, o mejor dicho, no era exigible en forma inmediata, aun plasmándolo en la Constitución, por tratarse de una garantía que contempla una norma de segunda generación, cuyo desarrollo es paulatino y por el cual la autoridad no se puede obligar a responder en corto plazo, sino únicamente a propiciar y proteger su consolidación y “algún día”, ya encontrándose en posibilidades de hacerlo, dotarlo de exigibilidad.

Al encontrarse redactado en futuro, lo convierte, como dice el Héctor González, en:

*“[...] una poética frase que jamás se ha cumplido...”, [...] una de las grandes mentiras que contiene la Ley Suprema”.*<sup>231</sup>

Se puede observar que la ambigüedad de la terminología utilizada por el legislador es innegable y podría dar lugar a un razonamiento sin fin. Encontramos que el sólo texto de la última parte del artículo 6º es insuficiente y que sólo fue una

<sup>229</sup> CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*, op. cit., pág. 18.

<sup>230</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *La Deuda Pública Externa, el Derecho a la Información y la Suprema Corte*, op. cit., pág. 28.

<sup>231</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor. op. cit., pág. 74.

cuestión política que López Portillo, reformó en 1977, pretendiendo garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

Por lo que recientemente en el año 2003, con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es necesario aclarar que si bien es cierto, por más que intenten otorgar, o bien, restringir información, la misma sólo se maneja a la interpretación de cada cual, conforme a lo descrito con anterioridad, por el artículo 6º Constitucional, pero también es cierto que el Derecho a la Información es un Derecho Fundamental del Hombre, es una Garantía Individual, misma que debe ser reformada urgentemente, para que no se interprete conforme a la conveniencia del gobernante y así se garantice una adecuada información conforme a la realidad en el Estado.

## 5.6 Propuesta.

Debido a que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no precisa de manera clara el derecho a la información, de forma tal que pueda garantizarse su pleno ejercicio, considero, que es necesario una reforma al artículo 6º Constitucional agregando en sus puntos esenciales la veracidad del derecho a la información, que sea oportuna y completa, quedando el texto como sigue:

*“Artículo 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado, de manera veraz y completa**”.*

Con esta adición se persigue el de ofrecer al receptor de información, cuya fuente sea cualquiera de los sujetos obligados, el que pueda ejercer de manera

eficaz su libertad de información, y por tanto su derecho a protegerse de toda información que esté viciada, es decir, a toda información falsa.

En este sentido, la adición de la nota de veracidad permitirá distinguir claramente las dos libertades que se encuentran en el artículo 6º Constitucional: libertad de expresión y derecho a la información. Por un lado, la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones; en cambio el derecho a la información versa sobre hechos que puedan considerarse de noticia. Esto es porque en la realidad los elementos de uno y otro derecho aparecen mezclados.

Asimismo, considero pertinente que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, defina que es lo que debe entenderse por derecho a la información y así descender las notas características del derecho a la información en la legislación, permitiendo establecer el alcance que este derecho conlleva.

Por otra parte, propongo que los criterios para la clasificación o desclasificación de la información reservada, estén incluidos en la LFTAIPG y no deje esto al Instituto, con objeto de que el Instituto no rebase el contenido de la ley en la materia o por el contrario le falte y no establezca de manera clara que es lo que debe entenderse por información reservada, ya que la ley al referirse a información reservada, no señala claramente que debemos entender en cada uno de los supuestos que regulan.

Por lo que hace a la LFTAIPG, propongo que se reforme el artículo 33, a efecto de que se cree el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), toda vez que considero que este no ha sido creado conforme a derecho. Quedando de la siguiente manera:

*“Artículo 33.- Se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que será el órgano de autoridad en la materia, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Tendrá como funciones principales el 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”.*

También considero pertinente derogar el artículo 60 de la LFTAIPG, ya que no estoy de acuerdo en que el particular en caso de que su resolución sea negativa y quiera que se reconsidere ante el mismo Instituto, deba esperarse un año, ya que en caso de que la información requerida sea referente a la administración que se encuentra gobernando en ese instante y ya casi termina su periodo, puede que la información ya no le sea tan útil al particular. También en caso de que el ciudadano haya impugnado ante el Poder Judicial de la Federación la resolución del recurso de revisión y por ejemplo éste le conceda el amparo, puede que el Instituto al reconsiderar niegue nuevamente y habría contradicción. Asimismo, resulta totalmente ilógico que exista una resolución de la reconsideración de la resolución, y sobre todo ante el propio Instituto.

Finalmente se hace la propuesta que el IFAI se deslinde absolutamente del Poder Ejecutivo Federal, incluso en la designación de sus comisionados, ya que éstos deberían designarse por la Cámara de Diputados a partir de las propuestas presentadas por cada grupo parlamentario que la integran. Acto seguido, presentar dichas propuestas ante la mesa directiva para que haya un consenso.

De lo anterior, el IFAI lograría una verdadera autonomía jurídica que le permitiría estar en aptitud de realizar plenamente sus funciones al beneficio de la ciudadanía para proteger los derechos de la misma y pueda acceder a la información.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La importancia de la nueva legislación en materia de acceso a la información pública es, por un lado, que finalmente se desarrolla la parte final del artículo 6º Constitucional, aún cuando la redacción de éste no es la más adecuada, pues no establece las notas esenciales que debe contener, sin embargo, considero que esta legislación nos acerca a un punto en donde los individuos pueden discutir colectiva y libremente problemas de interés personal y público, con información completa y veraz, y por otro, empezar un diálogo democrático que nos conduzca a un acercamiento entre los diversos sectores de la sociedad. Por lo tanto, es necesario seguir revisando la legislación existente en la materia, sobre todo cuando se puedan llegar a lesionar el derecho de los ciudadanos.

**SEGUNDA.-** El derecho internacional, al integrarse al orden jurídico interno, amplía las normas derecho fundamental porque puede traer consigo libertades y expectativas que doten de mayores beneficios a los individuos de un país determinado. Cuando esto sucede, en México se aplicará la norma más favorable y es así que el orden jurídico se ve ampliado y la norma de derecho constitucional consagrada en la Constitución se expande para recibir nuevos elementos para su aplicación.

**TERCERA.-** La libertad de expresión e información y sus derechos conexos constituyen instrumentos idóneos para preservar el Estado de Derecho y favorecer las prácticas democráticas, porque generan contrapesos frente al ejercicio del poder. Sin embargo, el problema del derecho a la información no es su claridad acerca de su concepto, sino la lucha que se tiene que hacer para lograr su ejercicio efectivo.

**CUARTA.-** El derecho a la información tiene como uno de sus objetivos el de estimular los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad, y por otro, el contribuir a la formación de la opinión pública, sin que exista pretexto de que determinada información no contribuya a ninguno de estos dos objetivos y que el Estado la niegue. Este derecho garantiza que el Estado no interfiera en el proceso a la información, por lo que el Estado debe poner a disposición de cualquiera no sólo que posee en sus archivos y registros sino también facilitar los medios para hacer efectivo este derecho.

**QUINTA.-** El derecho a la información implica un conocimiento completo, veraz y oportuno de los hechos que ocurren en el Estado, de tal suerte que el negar el acceso a la información pública a cualquier individuo, implica el inventar lo que se supone y no lo que realmente es y como consecuencia al transmitir información falsa, incompleta y no oportuna, se deja sin las bases eficientes para considerarse un juicio propio.

**SEXTA.-** Existe un derecho humano fundamental a la información, en virtud de la naturaleza del individuo como ente social que requiere comunicarse e informarse para poder vivir y desarrollarse en su entorno social.

**SÉPTIMA.-** El derecho a la información, como derecho fundamental, es libertad o expectativa a favor de los individuos o de la sociedad, pero al mismo tiempo, es un derecho frente al legislador, en este sentido, la legislación es la fuente ampliadora del derecho fundamental por excelencia. Es el legislador quien definirá la norma oscura, que no cuenta con una clara y nítida delimitación de su contenido, por lo tanto, el legislador puede expandir la norma constitucional mediante la ley reglamentaria del derecho fundamental, dotándolo de vida dentro del marco jurídico. Cuando un derecho no está definido y su contenido no es claro, es un derecho que no puede ejercitarse a favor de los individuos. Por lo tanto, el derecho fundamental

puede ampliarse en beneficio de los gobernados y del Estado mismo, pues en él se encuentra la justificación y la razón de la fundación de este último. No reconocer la evolución y el progreso del derecho, nos llevaría a concebir al Estado estático, que no se ajusta a las demandas y realidades de la ciudadanía. El derecho fundamental es dinámico, está en continuo movimiento, es una de sus características esenciales, por lo que las normas que lo consagra también se amplía para seguirlo conteniendo.

**OCTAVA.-** La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra en ésta última hipótesis, pues siendo un sujeto obligado por la Ley de Acceso a la Información, continúa aplicando criterios discrecionales para el otorgamiento de la información en oposición al principio de publicidad. Con la ampliación del derecho fundamental a la información, los artículos 4 y 48 (que establecen confidencialidad y discrecionalidad en el otorgamiento de la información) se toman inconstitucionales. Son vigentes pero inválidos, pues ya no se adecuan a los parámetros del orden jurídico. Le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su función de Tribunal Constitucional, declarar dicha inconstitucional, pues no se puede pensar que en un mismo sistema convivan normas que proclamen principios antinómicos y cuando esto sucede la incongruencia tiene que ser resuelta.

**NOVENA.-** Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, a la larga puede llegar a ser pilar de la democracia; sin embargo, también maneja como información confidencial el secreto bancario o fiduciario, del cual se deriva la irregular manera con que se maneja el presupuesto, no viéndose una adecuada transparencia, ya que el gobierno no rinde cuentas del dinero, siendo el mismo de los propios ciudadanos. De ahí, que mucha gente ya no quiere pagar impuestos, por la inseguridad e incertidumbre de saber en que se lo gasta el gobierno o si realmente va a ser en beneficio de su bienestar. Por otro lado, la ley necesita modificaciones en algunos de sus artículos para que en verdad llegue a ser útil y beneficie a los ciudadanos.

**DÉCIMA.-** Por otro lado, afirmamos que la Internet en nuestro país, es un medio de comunicación altamente revolucionario, además; ofrece una gran libertad de expresión de ideas y de información gracias al anonimato permanente en el uso de la red, esto implica, necesariamente un reto muy grande a vencer para intentar cualquier tipo de regulación.

**DÉCIMA PRIMERA.-** La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene un diseño peculiar al abarcar a los tres poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos. Es una ley innovadora que deja en libertad a los poderes legislativo y judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos para que los mismos la adapten a sus necesidades específicas. Lo anterior, puede verse por algunos como una falta de diseño legislativo porque argumentan que no se obliga a los poderes legislativo y judicial, sino únicamente les establece límites. Desde mi punto de vista la Ley de Transparencia sí los obliga y en su beneficio les establece parámetros para su actuación dejando amplias áreas de oportunidad para que sean explotadas de la mejor manera posible y se propicie así un mejor funcionamiento de la ley en general. No obstante, considero que para éste objetivo se cumpla plenamente se necesita hacer un gran esfuerzo en el fomento de la cultura de la transparencia por parte de los tres poderes de la Unión. Hoy en día hay gran ventaja, ya que el Poder Judicial, ha empezado la transparencia de acuerdo a la resolución en el mes de julio del 2005 a favor de un ciudadano que solicitó información sobre los fideicomisos públicos, por lo que poco a poco se avanza.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Los medios electrónicos ya son necesarios y ayudan demasiado para que un ciudadano se encuentre informado. La ciencia y la tecnología sorprenden a la humanidad, tal es el caso de los avances en la comunicación, pues en la actualidad, ya es posible enterarse de lo que sucede en otro punto del planeta al instante, sin embargo, aquí también se necesita una cultura de transparencia al

transmitir información veraz y oportuna no dejando al ciudadano con incertidumbre ni suposiciones.

**DÉCIMA TERCERA.-** Considero al Estado como un controlador social de la información, ya que el mismo como ente soberano, es quien tiene el poder de subsidiar a los medios de información y sabe perfectamente cual noticia sale o entra. Por lo tanto es necesario la reforma al artículo 6º Constitucional para que el derecho a la información se lleve a cabo como un derecho humano y no lo interprete cada cual a su manera.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARAGÓN, Manuel. La Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del control Jurisdiccional. Anuario de Derecho Público, ITAM, McGraw-Hill, número 1, México, 1997.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, Editorial Oxford, 2ª Edición, México, 1999.
3. AZUELA GÜITRÓN, Mariano. Concepto y Evolución del Estado de Derecho. Editorial Themis, México, 1997.
4. BARTLETT DÍAZ, Manuel. Comunicación Social. Foro de Consulta Popular de Comunicación Social, México, Mayo de 1983.
5. BERRUEZA, Ma. Teresa. La Participación Americana en las Cortes de Cádiz. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España.
6. BISCARO R., Beatriz. Responsabilidad de los Medios de Prensa. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Deuda Pública Externa, el Derecho a la Información y la Suprema Corte. Editorial Porrúa, México, 1983.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 1972.

9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Se Violaría la Carta Magna con el Derecho a la Información. Editorial Porrúa, Diario de México, México, 7 de septiembre de 1979, Sección A.
10. CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F. Una Constitución para la Democracia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
11. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. Derecho a la Información y Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
12. CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, 11ª Edición, México, 2000.
13. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, H. Cámara de Diputados. La Reforma de Medios. Voces entorno a la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, México D. F., 1998.
14. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, H. Cámara de Diputados. El Derecho de la Información en el Marco de la Reforma del Estado de México. Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, D. F., 1998.
15. COSSIO DÍAZ, José Ramón. La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Editorial Fontamara, México, 2002.
16. COSSIO DÍAZ, José Ramón. El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la federación (1969-2001). ITAM, México, 2002.

17. CREMOUX, Raúl. La Legislación Mexicana en Radio y Televisión. UAM/Limes, México, 1982.
18. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La libertad de Expresar Ideas en México. Editorial Duero, México D.F., febrero de 1995.
19. DESANTES GUANTER, José María. La Información como Derecho. Editora Nacional, Madrid, 1974.
20. DESANTES GUANTER, José María. Teoría y Régimen Jurídico de la Documentación. Editorial Edema, España, 1987.
21. DORANTES, G. L. Prensa y Derecho a la Información. UNAM, México, 1980.
22. ESCOBEDO, Juan Francisco. Comunicación y Transparencia de los Poderes del Estado. Editorial Imagogenia, México, D. F., 2003.
23. FERNÁNDEZ AREAL, Manuel. Introducción al Derecho de la Información. Editorial ATE, España, 1977.
24. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. La experiencia España sobre el derecho de acceso a la documentación. Ediciones Jurídicas y Sociales, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998.
25. FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil. 3ª Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2002.
26. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 16ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

27. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Hombre y Estado. Editorial Porrúa, México, 1988.
28. JIMÉNEZ, Armando A. Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
29. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El Derecho a la Información. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1984.
30. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. La Creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. En Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, editada por Concha Hugo A. López Ayllon Sergio y Tacher Epelstein Lucy, UNAM-IIJ/USAID, México, 2004.
31. LOYO, Cristina. Internet: retos para México. Comercio Exterior, Editorial Bancomext, S.N.C., Volumen 47, Número 8, agosto de 1998, México.
32. MACÍAS, BALTAZAR, ATZIMBA Y GUERRERO AMPARÁN JUAN PABLO. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional en Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, editada por Concha Hugo A. López Ayllon Sergio y Tacher Epelstein Lucy, UNAM-IIJ/USAID, México, 2004.
33. MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen. La Reforma Constitucional al Derecho a la Información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

34. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. El Derecho a la Información en el Ámbito del Derecho Constitucional Comparado en Ibero América y Estados Unidos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
35. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. Teoría y dogmática de los derechos fundamentales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
36. O'BRIEN, David. El Derecho del Público a la Información. La Suprema Corte de los Estados Unidos de América y la Primera Enmienda Constitucional, tr. Agustín Barcena, Editorial Publigráficos S.A., México, 1983.
37. PECES BARBA, Gregorio. Crisis del Discurso sobre el Derecho de Expresión. Editorial Libros Pórticos, Madrid, 1995.
38. PEÑA FREIRE, Antonio Manuel. La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho. Editorial Trotta, Madrid, 1997.
39. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 7ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2001.
40. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Los Derechos Fundamentales. Editorial Tecnos, Madrid, 1984.
41. RAMÍREZ POMAR, Leonardo. Por un Sector Social de la Prensa. Editorial Trillas, México, 2000.
42. RÍOS ESTAVILLO, Juan José. Derecho e Informática en México, Informática Jurídica y Derecho de la Informática. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

43. RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo. Libertad de Expresión y Derecho al Honor. Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1991.
44. RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge. Teoría y Práctica del Derecho Constitucional. Editorial Tecnos, Madrid, 1996.
45. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios. El Derecho a la Información. Facultad de Derecho de Valencia, España, 1974.
46. SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo. Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano, Editorial Themis, México, 1999.
47. SMITH JAMES, Frank. Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
48. SOLÍS LEERÉ, Beatriz. El derecho a la información 20 años después crónica de un debate en Villanueva Villanueva, Ernesto (Coordinador), Derecho y ética de la información. Media Comunicación, México, 1995.
49. SORIANO, Ramón. Las libertades Públicas. Editorial Tecnos, Madrid, 1990.
50. STEIN VELASCO, José Luis F. Democracia y Medios de Comunicación. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
51. VEGA RUIZ, José Augusto de. Libertad de Expresión, Información Veraz, Juicios Paralelos, Medios de Comunicación. Editorial Universistas, España, 1998.

52. VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica. UNAM, México, 2003.
53. VILLANUEVA, Ernesto. Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.
54. VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Los Derechos del Público. Editorial Tecnos, España, 1995.
55. ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente. Colegio de México, México, 1957.

## HEMEROGRAFÍA

1. BARRIOS GARRIDO, Gabriela. México Ante la Nueva Normativa Global de la Tecnología de Información. Boletín de Política Informática, INEGI, número 2, año XX, México, 1997.
2. CASTAÑO, Apud. Semanario Judicial Federal, Tomo XXXIX, 25 de Octubre, 1933.
3. CASTRO, Juventino V. El Derecho a la Información. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, 2000.
4. Controversia Constitucional 31/97, Ayuntamiento de Temixco, Morelos, en contra del gobernador y del Congreso del Estado.

52. VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica. UNAM, México, 2003.
53. VILLANUEVA, Ernesto. Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.
54. VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Los Derechos del Público. Editorial Tecnos, España, 1995.
55. ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente. Colegio de México, México, 1957.

### HEMEROGRAFÍA

1. BARRIOS GARRIDO, Gabriela. México Ante la Nueva Normativa Global de la Tecnología de Información. Boletín de Política Informática, INEGI, número 2, año XX, México, 1997.
2. CASTAÑO, Apud. Semanario Judicial Federal, Tomo XXXIX, 25 de Octubre, 1933.
3. CASTRO, Juventino V. El Derecho a la Información. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, 2000.
4. Controversia Constitucional 31/97, Ayuntamiento de Temixco, Morelos, en contra del gobernador y del Congreso del Estado.

5. DÁVALOS HENRÍQUEZ, Héctor. Reflexiones sobre el derecho a la información en América Latina. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, 1987.
6. Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. Ediciones de la Cámara de Diputados, México 1960.
7. DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio. El Derecho de Información Administrativa: Información Documental y Transparencia Administrativa. Revista Civitas, número 88, octubre-diciembre, 1995, Madrid.
8. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. XXXV, Número 105, México, 2002.
9. GRAJEDA, Ella y CUENCA Alberto. EL UNIVERSAL. Condiciona Jefe del GDF retiro de la Controversia siempre y cuando la ALDF pueda elegir a otros miembros del consejo, miércoles 13 de agosto de 2003.
10. HANMDAN AMAD, Fauzi, Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 10, Número 10, México, 1986.
11. HERNÁNDEZ FRANCO, Juan Abelardo. Principios de Ciencia Cibernética Aplicados al Estado y al Derecho. Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad Panamericana, México, 1996.
12. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Comentario a la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Presentada por el Ejecutivo Federal

- del Congreso de la Unión. Revista Cuestiones Constitucionales, Número 7, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, julio-diciembre, México, 2002.
13. MARTÍNEZ, Alejandra. EL UNIVERSAL. DF COMUNIDAD Y METRÓPOLI, El GDF se opone a la Ley de Transparencia, lunes 21 de julio de 2003.
  14. MARTÍNEZ, Alejandra. EL UNIVERSAL. DF COMUNIDAD Y METRÓPOLI, Ven Ley de Transparencia limitada y burocrática, lunes 28 de julio de 2003.
  15. México a Través de los Siglos. Tomo III, Editorial Cumbre, México, 1980.
  16. MINUTTI ZANATTA. La Información como Derecho. Revista Alegatos, Número 34, Universidad Autónoma de México, México, 1996.
  17. OVILLA BUENO, Rocío. Internet y Derecho. De la Realidad Virtual a la Realidad Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 92, Año XXXI, Nueva Serie, mayo-agosto, 1998.
  18. SÁNCHEZ, Julián. EL UNIVERSAL. MÉXICO, Plantea SG Autorizar Misas por Radio y Televisión. Sábado 19 de julio de 2003.
  19. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo XII, septiembre de 2000, tesis P. CLVIII/2000.
  20. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ficha, Serie Debates Pleno, México, 1996.
  21. TESORO, María de la Luz. unomasuno. La Política, viernes 18 de julio de 2003.

22. TORRES, Alejandro. EL UNIVERSAL. MÉXICO, Acceso a la Información, miércoles 13 de agosto de 2003.

## **LEGISLACIÓN**

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS DE 1981.
3. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948.
4. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE 1996.
5. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
6. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
7. LEY DE IMPRENTA.
8. LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA GEOGRÁFICA.
9. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.
10. LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

22. TORRES, Alejandro. EL UNIVERSAL. MÉXICO, Acceso a la Información, miércoles 13 de agosto de 2003.

## **LEGISLACIÓN**

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS DE 1981.
3. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948.
4. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS DE 1996.
5. LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.
6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
7. LEY DE IMPRENTA.
8. LEY DE INFORMACION ESTADISTICA GEOGRAFICA.
9. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL.
10. LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

11. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
12. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
13. LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.
14. REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO.

### *INTERNET*

1. Diario de Debates, de fecha 4 de diciembre de 2001: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).
2. Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).
3. Iniciativa: [http://www.ltg.org.mx/Lai\\_version\\_final.doc.mx](http://www.ltg.org.mx/Lai_version_final.doc.mx).
4. Sentencia C-041/2002, del 30 de enero del 2002, de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia: <http://www.libardo.50megs.com/C-041-2002.htm>.

## DICCIONARIO

1. Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, Vigésima Primera Edición, Tomo II, Madrid, 2000.

## JURISPRUDENCIAS

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo: XI, Abril de 2000; Tesis: P. XLV/2000.  
**“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”.**
2. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 109-114, Sexta Parte, 13 de diciembre de 1978.  
**“RADIO Y TELEVISIÓN, OTORGAMIENTO DE CONCESIONES”.**
3. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Pleno, Tomo XII, septiembre de 2000, tesis P. CLVIII/2000.
4. Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XCV.  
**“LEYES, REFRENDO DE”.**
5. Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Sexta Época, Tomo: Parte, CVIII.

**“REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS”.**

6. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo III, Mayo de 1996, Tesis XX.72 K.

**“CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN”.**

7. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo: XIII, enero de 2001, Tesis: 2ª./J.1/2001.

**“INCONFORMIDAD. SI EL AMPARO SE CONCEDIÓ POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN, NO DEBE EXAMINARSE LA LEGALIDAD DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO”.**

8. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, P. XLVI/2000.

**“DERECHO A LA INFORMACIÓN Y GARANTIA DE AUDIENCIA. LOS ARTÍCULOS 48 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y 104 DE SU REGLAMENTO INTERNO, NO LOS VIOLAN PORQUE AUN CUANDO ESTABLECEN COMO FACULTAD DISCRECIONAL LA EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS Y COPIAS, NO LA PROHIBEN”.**

9. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, P. XLVIII/2000.

**“COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. LA NEGATIVA A EXPEDIR COPIA DE CONSTANCIAS RELATIVAS A LOS EXPEDIENTES DE QUEJA A LAS PARTES QUE LA SOLICITAN PARA EXHIBIRLAS EN JUICIO, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, AUN CUANDO SE ADUZCAN RAZONES DE CONFIDENCIALIDAD”.**

10. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIII, marzo de 2001, tesis: 1ª.XIV/2001.

**“PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL”.**

11. Suprema corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, tesis P./J.73/99.

**“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCION. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.**

12. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2ª Sala, Tomo X, Agosto 1992.

**“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”.**

13. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, Pleno.

**“GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL”.**

14. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000.

**“DAÑO MORAL. PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS QUE LO CAUSAN”.**

15. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, Tesis 2ª XVII/2002.

**“DAÑO MORAL Y DERECHO A LA INFORMACIÓN”.**

16. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, Pleno.

“GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL”.