

*Principios
Generales del*

Derecho a la Información

Daniel Soto Gama

Premio Estatal de Transparencia



Instituto de Acceso a la Información del
Estado de México

*Principios
Generales del* ***Derecho a la Información***
Daniel Soto Gama
Premio Estatal de Transparencia

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública
del Estado de México y Municipios

Instituto Literario Pte. No. 510, Colonia Centro,
C.P. 50000, Toluca, Estado de México.
Tels. (722) 226 19 80, ext. 101
Lada sin costo: 01800 821 0441

www.infoem.org.mx
instituto@infoem.org.mx

ISBN: 978-607-95328-7-1
® Derechos Reservados
1 era. edición

Toluca, México, septiembre de 2010.

Diseño Editorial: DCCS
Impreso en México.

Directorio

Mirolava Carrillo Martínez
Comisionada

Federico Guzmán Tamayo
Comisionado

Eugenio Monterrey Chepov
Comisionado

Dirección de Verificación y Vigilancia

Dirección Jurídica

Dirección de Capacitación y Comunicación Social

Dirección de Sistemas e Informática

Dirección de Administración y Finanzas

Contraloría Interna

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1	15
MARCO CONCEPTUAL	
1.1 DEFINICIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	17
1.2 DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN	24
1.3 DEFINICIÓN DE DERECHO DE LA INFORMACIÓN	30
1.4 DEFINICIÓN DE DERECHO A LA INFORMACIÓN	40
1.5 DISTINCIÓN ENTRE DERECHO DE LA INFORMACIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN	48
1.6 DEFINICIÓN DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN	51
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO PRIMERO	57
CAPÍTULO 2	59
DELIMITACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	
2.1. NATURALEZA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	62
2.1.1. El Derecho a la Información como garantía social	63
2.1.2. El Derecho a la información como garantía individual	67
2.1.3. El Derecho a la información como derecho humano	69
2.2. SUJETOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	74
2.2.1. Los Gobernados	75
2.2.2. El Estado	79
2.2.3. Los medios de comunicación	86
2.3. CONTENIDO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	88
2.3.1. Facultad de investigar	88
2.3.2. Facultad de acceder	91
2.3.3. Facultad de recibir	93
2.3.4. Facultad de difundir	94

2.4. LIMITES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	96
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO SEGUNDO	103
CAPÍTULO 3	105
MARCO JURÍDICO NACIONAL, TRATADOS INTERNACIONALES Y LEGISLACION COMPARADA	
3.1. LEGISLACIÓN NACIONAL	108
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	108
3.1.1.1. Artículo 6º Constitucional	109
3.1.1.2. Artículo 7º Constitucional	112
3.1.1.3. Artículo 8º Constitucional	113
3.1.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	115
3.1.3. Interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	118
3.1.4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental	124
3.2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	130
3.2.1. Declaración Universal de Derechos Humanos	133
3.2.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	135
3.2.3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	136
3.2.4. Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica	136
3.3. LEGISLACIÓN COMPARADA	138
3.3.1. Legislación Latinoamericana	139
3.3.1.1. Constitución de Argentina	139
3.3.1.2. Constitución de Colombia	140
3.3.1.3. Constitución de Chile	141
3.3.1.4. Constitución de Ecuador	142
3.3.1.5. Constitución de Perú	142
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO TERCERO	145
CAPÍTULO 4	147
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	
4.1. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA	152
4.2. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD	155
4.3. PRINCIPIO DE CALIDAD O FIDELIDAD DE LA INFORMACIÓN	157
4.4. PRINCIPIO DE FACILIDAD DE ACCESO A INFORMACIÓN	159

4.5. PRINCIPIO DE ÁMBITO LIMITADO DE EXCEPCIONES	161
4.6. PRINCIPIO DE GRATUIDAD Y MÍNIMA FORMALIDAD	165
4.7. PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	168
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO CUARTO	171
CONCLUSIONES GENERALES	173
FUENTES DE INFORMACIÓN	179

DEDICATORIAS

En testimonio de gratitud, por la formación brindada, dedico este trabajo a mis maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente al Mtro. Federico Alcalá Méndez, por compartir su tiempo y conocimiento en la elaboración del presente.

INTRODUCCIÓN



En la actualidad en nuestro país se dispone de un entramado legal en materia de derecho a la información asimétrico. Puesto que las leyes estatales distan de garantizar un correcto ejercicio del derecho a la información, toda vez que la tarea de determinar su contenido y alcances no se ha realizado. Así que, las discrepancias entre las leyes estatales y la federal han ocasionado que el ejercicio de un mismo derecho sea desigual. Las atribuciones de los órganos estatales garantes del acceso, el diseño de las leyes, los sujetos que éstas obligan y de manera muy importante, los requisitos que deben cubrir las personas para solicitar información, son algunos de los aspectos institucionales y legales que han hecho que el ejercicio del derecho a la información se inhiba.

Para ello es necesario unificar criterios que permitan proponer *principios propios del derecho a la información*, toda vez que los *principios* representan el intento de positivizar aquellas exigencias que hace la sociedad. Rescatar el derecho por principios que se desprende del Constituyente de 1917 es el objetivo general de esta tesis. Es necesario dar un nuevo impulso al derecho a la información, a partir de un nuevo esquema constitucional sustentado en principios, que determine el correcto actuar del Estado en sus tres esferas de gobierno, y amplíe las libertades de los ciudadanos en su ejercicio.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL



1.1. DEFINICIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

La palabra *principio* en sí está dotada de diversas acepciones, el diccionario de la Real Academia Española la define como:

Principio. (Del Lat. *Principium*) m. Primer instante del ser de una cosa.|| Punto que se considera como primero en una extensión o cosa.|| Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discuriendo en cualquier materia.|| Causa, origen de algo.|| Norma o idea fundamental que rige el pensamiento, la conducta.|| Enunciado lógico y metafísico que consiste en decir: es posible que una cosa sea o no sea al mismo tiempo.¹

Entendiéndolo de esta manera y en un sentido amplio, principio es lo que da inicio a algo, lo que ha de verse primero, la *prima facie* (las primeras razones, lo que se ve a primera vista), lo que ha de obedecerse primero; ahora bien dado que el derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del individuo en sociedad, existen también enunciados lógicos que marcan las pautas de cómo deben ser estas conductas, y que son además las primeras razones, no olvidemos a Ulpiano quien decía : *Iuris precepta sunt hec: honeste vivere, alterum non lederere, suum cuique tribuere*.²

Desde las primeras clases de la carrera los maestros nos enseñan que los *Principios Generales del Derecho* son fuente de derecho que vienen a suplir las deficiencias de la ley y colmar sus lagunas. No olvido que uno de ellos, decía que eran el espíritu que todo ordenamiento jurídico debía tener en su contenido, y que podían ser de todo el sistema jurídico o de solo una de sus ramas. En este sentido, Eduardo García Máynez, citaba

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Edit. Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid, 1992, p. 1667.

² BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDES, Beatriz, *Derecho Romano Primer Curso*, Edit. Porrúa, 16ª Ed., México, 1999, p.22. “Los preceptos del derecho son estos: vivir honestamente, no dañar a otro, dar a cada quien lo suyo”.

la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de febrero de 1935, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* en el tomo XLIII, página 858, en la que se expresa que debían tomarse en cuenta: los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales no sólo las mexicanas que se hayan expedido después de la Constitución federal del país, sino también las anteriores.³

Lo que es interesante de este criterio, es que, se reconoce la existencia de los *Principios Generales del Derecho*, como parte integrante de algunos de nuestros ordenamientos jurídicos. Lo cual, me sirve de sustento para afirmar que, es necesario que sean recogidos los principios propios del derecho a la información, que ya se encuentran en la doctrina; los cuales deben ser unificados para que puedan encontrar, en algún momento, su positivización en la legislación mexicana, como ha sido el caso en ordenamientos de otras ramas del derecho. Es un objetivo de ésta tesis, recoger dichos principios, que fueron ya expuestos por distinguidos catedráticos, y exponer la necesidad de que sean consignados en nuestra Constitución o en su caso sean expuestos claramente en las leyes correspondientes, ya sean del ámbito federal o estatal. Estos principios son un instrumento necesario para lograr la unificación de criterios en la interpretación del derecho a la información. Pero veamos lo que al respecto expone el maestro García Máynez; el decía que pueden resolverse cuestiones imprevistas por la ley bajo la interpretación de los principios generales del derecho, decidiendo precisamente como lo habría hecho el legislador de haber conocido el caso en concreto, recurriendo por tanto al espíritu de la ley.⁴

De igual manera destaca, la postura del maestro José Ovalle Favela quien, respecto de los principios generales del derecho, daba el siguiente concepto:

Aquellas normas fundamentales o esenciales que inspiran y orientan al conjunto del ordenamiento jurídico, las cuales se encuentran explícita o implícitamente dentro de éste, y tiene la función primordial de integrar el propio ordenamiento jurídico supliendo las omisiones de la ley.⁵

³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit. Porrúa, 51ª. Ed., México, 2000, p. 384.

⁴ Ibidem. p. 372.

⁵ OVALLE FAVELA, José, *Comentarios al Artículo 14º, en Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Edit. Cámara de Diputados- Porrúa, 4ta. Ed., Tomo III, México, 1994, p.106.

Robert Alexy en su obra *Teoría de los Derechos Fundamentales* define a los principios como: “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”.⁶ Entendiéndolos como *mandatos de optimización*, cuyo grado de que sean cumplidos era variable. Siguiendo las ideas del mismo autor, vemos como coincide con las ideas del maestro Ovalle Favela al manifestar que los principios son expresiones de cómo debe ser el derecho y que pueden estar o no incluidos explícitamente.⁷ Dadas las anteriores opiniones, puede parecer contradictoria la preocupación de que sean recogidos los principios propios del derecho a la información por la norma fundamental, si entendemos que estos ya son reconocidos y tomados en cuenta. No resulta así, cuando estamos ante la presencia de principios propios de una rama del derecho, por lo tanto no es ocioso incluirlos en la Constitución. El incluirlos en la norma fundamental nos permite conocer a profundidad dicho derecho para su pleno ejercicio. Tenemos un claro ejemplo en el artículo 3º de nuestra Carta Magna, al mencionarse en cada una de sus fracciones e incisos, los principios rectores en los que ha de basarse la educación impartida por el Estado. Si tuviéramos duda de que, en dichas fracciones se consagran principios, solo habría que ver la fracción VII de dicho artículo para constatarlo. La justificación de la inclusión de los principios del derecho a la educación en la Constitución, la encontramos en la fracción VIII, en la que se expresa una preocupación en que la educación sea unificada en todos sus ámbitos⁸. Si es así en el derecho a la educación, ¿por que no habría de ser, de igual forma, en el derecho a la información?

Otro autor que también da un concepto de *principio* es Ronald Dworkin, quien ataca a los positivistas de su época, toda vez que observa que, cuando estos realizan estudios y análisis del derecho, acuden a estándares que obedecen a directrices políticas y no a las de equidad, es por ello que para dar su definición haga primero una distinción:

⁶ ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Edit. Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 3ra. reimpresión de la 1ra. Ed., Madrid, 2002, p. 86.

⁷ Los principios, no necesitan ser establecidos explícitamente sino que también pueden ser derivados de una tradición de normaciones detalladas y de decisiones judiciales que, por lo general, son expresión de concepciones difundidas acerca de cómo debe ser el derecho. Ídem., p. 104.

⁸ Artículo 3º fracción VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Llamo [directriz] o [directriz política] al tipo de estándar que proporcione un objetivo que ha de ser alcanzado, generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad (...) Llamo [principio] a un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o porque asegure una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad.⁹

Resulta interesante esta apreciación que hace el autor norteamericano Ronald Dworkin pues reconoce que en la creación de la norma jurídica influyen factores que no son netamente jurídicos y que suelen crear deficiencias en ésta, siendo este un problema que ha de enfrentar cualquier rama del derecho que se encuentre en proceso de evolución, siendo el caso del Derecho a la Información.

Tenemos entonces que los *Principios Generales del Derecho* son las pautas o criterios que han de tomarse en cuenta para la creación de los preceptos legales, que están dotados de un grado relativamente alto de generalidad que permite puedan ser realizados, así como también los salva de ser inválidos pues se apega más a las posibilidades jurídicas de ser cumplidos, además de que obedecen a una lógica en la que siempre prevalecerá aquel principio que tenga mayor peso en cuanto al derecho tutelado se trate, en el supuesto de que resulten contradictorios en un caso en concreto.

La importancia de la existencia de estos principios en cada una de las ramas del derecho, en este caso en el Derecho a la Información, es que se cuente, como dice Alexy, con los estándares que nos sirvan de base para saber si se está disfrutando del pleno ejercicio de este derecho en todas sus vertientes y alcances. Es por eso que, el objetivo principal del desarrollo de este trabajo sea ubicar en la doctrina esos principios de derecho que deben ser observados para evitar que, deliberadamente, se viole este derecho por falta de una completa o correcta interpretación.

Pero veamos los diferentes enfoques de acuerdo a sus escuelas; por un lado tenemos a los iusnaturalistas, quienes perciben a los Principios Generales del Derecho como verdades

⁹ CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El Concepto de Derecho Subjetivo*, Edit. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1999, p. 222.

jurídicas universales emanadas de la razón jurídica, uno de ellos Ricardo Couto quien los define como: “aquellas máximas del derecho natural, de justicia universal, que están encerradas en el corazón de todos lo hombres y que por la verdad que encierran han recibido el nombre de *Razón Escrita*”.¹⁰ En esta misma dirección Del Vecchio, quien a su vez, coincide con las ideas expuestas por Dworkin, expresa que los principios generales del derecho “emanan de la razón jurídica natural y representan al mismo tiempo las directrices fundamentales del sistema positivo”.¹¹

Ya se ha mencionado que, los principios de derecho, pueden estar o no contenidos explícitamente en la norma. Pues, al ser principios de derecho natural que se basan en los valores de justicia, equidad, nos permiten entender no solo al conjunto de normas que se encuentran ya formuladas en un ordenamiento jurídico sino también aquellas normas no formuladas que de igual forma representan las exigencias políticas y sociales que han de encontrar su positivización al manifestarse en la costumbre.¹² Concepción que, para el estudio del derecho a la información, es considerada *ad hoc*, pues estando de acuerdo que el derecho a la información es una rama del derecho relativamente reciente en nuestro país, se reconoce que su interpretación es el resultado de las distintas opiniones de los sujetos que en este participan, dándole cada uno distintos alcances.

Una visión holística es la de Rafael Preciado Hernández, quien da una de las más completas concepciones de Principios Generales del Derecho, manifestando que:

Estos son los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual.¹³

¹⁰ Ricardo Couto citado por: SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Los Principios Generales del Derecho y los Criterios del Poder Judicial de la Federación*, Edit. Porrúa, México, 2004, p. 81.

¹¹ Del Vecchio citado por: SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael: op. cit. P. 83.

¹² La expresión de principios generales del derecho permite comprender todo el conjunto normativo no formulado, o sea, aquel impuesto por la comunidad que no se manifiesta en forma de ley o de costumbre. Esta es su ventaja respecto de otros términos, como principios de justicia, principios del derecho natural, equidad, o razón natural; con ella se alude también a los demás tipos de normas no formuladas, principios sociales y principios políticos. Federico Castro y Bravo citado por: SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael: op. cit. p. 85.

¹³ Rafael Preciado Hernández citado por: SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael: op. cit. p. 86.

Por otro lado tenemos a los iuspositivistas, quienes conciben a los principios como elemento que se encuentra dentro del mismo derecho y, no como los iusnaturalistas, quienes afirmaban que al estar estos fuera, eran los que le daban origen a la norma. Francesco Carnelutti¹⁴ desde su visión positivista lo explicaba diciendo que los principios eran como “el alcohol dentro del vino”. Consagrándose de tal manera que representaban la esencia o espíritu de la ley. De igual manera, Blanco Fornieles se manifiesta al respecto y define a los Principios Generales del Derecho como, “los juicios estructurantes del sistema jurídico- positivo, que encierran sus contenidos básicos, sus directrices y sus metas fundamentales, plasmados en las normas jurídicas, en forma tácita o expresa, que son el contenido expreso de tal sistema jurídico”.¹⁵

Pues bien, independientemente de las diferencias existentes entre éstas importantes escuelas (de si los Principios Generales del Derecho nacen de las normas, o si son estos los que le dan su origen), lo que resulta importante destacar para el desarrollo del tema, es que, a fin de cuentas, en ambas corrientes son considerados como: máximas, directrices, juicios, verdades, razones, criterios fundamentales que expresados en enunciados lógicos constituyen y dan sustento al sistema jurídico, entendiéndolos como el deber ser del derecho.

Me gustaría concluir este tema con una reflexión de la maestra Marisa Aguirre Nieto tomada de su ensayo en el libro *Derecho de la Información*:

Al ser la filosofía la ciencia que estudia todas las cosas en sus principios primeros y más universales conlleva a que el conocimiento filosófico capte las causas últimas; toda ciencia es conocimiento de las cosas por sus causas, y, aunque no haga filosofía, ***se apoya en las conclusiones de los filósofos para fundamentar sus principios***, ya que la esencia de la filosofía es dar respuesta sobre el ser y la esencia de las cosas, busca las últimas causas.¹⁶

¹⁴ Francesco Carnelutti citado por: SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael: op. cit. p. 90.

¹⁵ Blanco Fornieles citado por: SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael: op. cit. p. 91.

¹⁶ BEL MALLÉN, Ignacio y CORREIDORA Y ALONSO, Loreto (coords.), Derecho de la Información, Edit. Ariel, Barcelona, 2003, p. 49.

En este primer tema se ha estudiado los principios que representan las directrices del *deber ser* del derecho, sea que se trate de todo el sistema jurídico o de solo una de sus ramas. Lo cierto es que son parte integradora del derecho. Y, aunque por un lado se conciben como creadores de la norma, y por el otro como la esencia que no crea la norma sino que forma parte de esta, no cabe duda que son el resultado de todo estudio filosófico que, buscando dar sustento a la regulación de una realidad que trae consecuencias jurídicas, se conforman como las *prima facie* que deben ser atendidas, para el ejercicio de todo derecho.

Las ideas expuestas en este capítulo, fueron estudiadas por Gustavo Zagrebelsky un autor italiano que, habiendo analizado el derecho decimonónico, encuentra en este, la necesidad de incluir en la norma constitucional todos aquellos valores que el legislativo no había tomado en cuenta, por obedecer a lo que en su momento se consideran las situaciones deseables, coincidiendo de alguna manera con Dworkin, quien afirmaba que en la mayoría de las ocasiones la creación de la norma se ve influida por directrices políticas. Dejando a un lado a los principios, que representan una exigencia de la justicia y una demanda de la sociedad. En este sentido Zagrebelsky, propone un “derecho por principios”, consistente en incluir en la norma constitucional aquellos valores o principios que no han sido recogidos por el derecho. Pues considera que, ***en los principios constitucionales confluyen aspectos de temáticas positivistas e iusnaturalistas***¹⁷, que deben tomarse en cuenta para la interpretación del sistema jurídico. Obedeciendo tanto a la supremacía de las leyes como a la salvaguarda de varios principios o valores, afirmando que:

La Constitución pluralista presenta la estructura de un pacto en el que cada una de las partes implicadas introduce aquellos principios que se corresponden con sus ideales de justicia. De este modo, dichos principios vienen rescatados del ámbito de lo prejurídico e insertados plenamente como tales en el derecho¹⁸.

Una tendencia jurídica de los nuevos ordenamientos es la de integrar, también a estos, principios de derecho en los primeros artículos de la ley federal o estatal de la materia

¹⁷ ZAGREBELSKY, Gustavo, El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia, Edit. Trotta, 2da. Ed., España, 1997, p. 116.

¹⁸ Ídem. p. 97.

de que se trate. Tal es el caso del segundo párrafo del artículo 3º del Código Electoral del Distrito Federal¹⁹, en el que mencionan cuales son los principios propios del derecho electoral, por los que ha de regirse toda autoridad. Así mismo, en el siguiente párrafo se hace clara referencia también a los principios generales del derecho para su aplicación e interpretación de algo no previsto. Bajo este orden de ideas, el derecho a la información, no puede ser la excepción, y debe considerarse la integración de principios en nuestra Constitución para que den sustento a todo el sistema jurídico en el ejercicio de este derecho.

En el siguiente tema veremos como la información da origen a diversos fenómenos informativos que crean la necesidad de ser regulados. Situando a la información en un lugar de privilegio, al darle la categoría de derecho fundamental. Claro ejemplo de que la filosofía del derecho, ha estudiado al fenómeno de la información por sus causas últimas lo vemos al constituir al Derecho de la información como ciencia jurídica y rama del derecho que tiene como objeto de estudio al Derecho a la información, distinciones a las que se hará referencia en los consecuentes temas.

1.2. DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN

Al hablar de Derecho a la Información lo primero que podemos observar es que evidentemente la información es objeto de este derecho. Es por ello que habremos de definir, primeramente, que entendemos por información.

El diccionario de la Real Academia Española la define como:

Información (Del Lat. *Informatio*, -onis) f. Acción y efecto de informar o informarse.|| Oficina donde se informa sobre alguna cosa.|| Averiguación jurídica y legal de un hecho o delito.|| Pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias en un sujeto para un empleo u honor.|| Educación, instrucción.|| Comunicación o adquisición de conocimientos que permitan

¹⁹ Las autoridades electorales, para el debido cumplimiento de sus funciones, se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad. *Código Electoral del Distrito Federal*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de enero de 1999.

ampliar una materia determinada.|| Conocimientos así como comunicados adquiridos.²⁰

Bajo la interpretación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se expresa:

En un sentido amplio se considera que la información consiste en dar forma, estructura o significación a algo, o bien, poner al corriente, hacer partícipe o instruir. Sea como sea, la información tiene como objetivo la transferencia de conocimientos, integrándose ésta por un conjunto de datos (elementos referenciales acerca de un hecho) o signos.²¹

De acuerdo a los conceptos antes expuestos, la información es el *conjunto de datos o conocimientos, a los que habiéndoseles dado forma y estructura determinada traen consigo un mensaje*. Informar es la acción de dar a conocer precisamente ese conjunto de datos estructurados. Para J. Antonio Paoli, quien estudia a la información a partir del *proceso de comunicación*, ésta representa un conjunto de mecanismos necesarios que hacen posible al individuo retomar los datos²² que se encuentran en el medio en el que se desenvuelve para una vez estructurándolos de una manera determinada le sirvan de guía de acción.

Sin duda que el tener a nuestro alcance un cúmulo de datos es importante para la toma de nuestras decisiones. Ya sea que, consideremos o no, a la información como una condición necesaria para constituir a un Estado democrático; la información que se encuentra en nuestro entorno, invariablemente, determina el grado y forma de nuestro desarrollo. Diariamente estamos generando, emitiendo y recibiendo información, en algunas ocasiones llega a nosotros de manera natural, en otras ocasiones nos damos a la tarea de buscarla, siendo este el momento en que la calidad de la información recibida no depende solamente de nuestra capacidad de búsqueda, sino de la voluntad

²⁰ *Diccionario de la Lengua Española*, Edit. Real Academia Española, 21 Edición, Madrid, 1992, p. 1164.

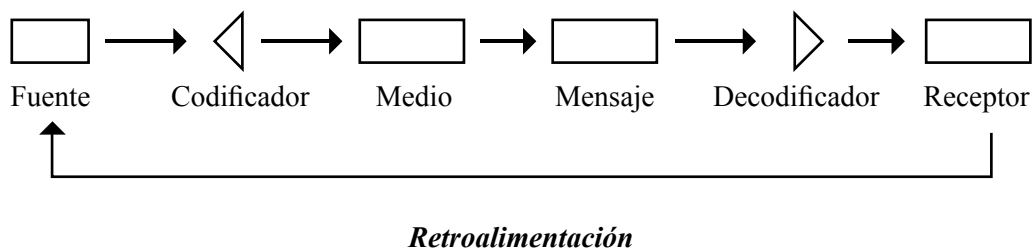
²¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

²² J. Antonio Paoli citado por: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Porrúa, México, 1984, p.36.

de quien ha de proporcionárnosla. Al respecto vierte su opinión Sergio López Ayllón, al manifestar que, es la información, el conjunto de datos que disminuyen la incertidumbre de los individuos.

Muchos autores, entre ellos los antes mencionados, han dedicado gran parte de sus obras al estudio de la información y del proceso de comunicación²³, para llegar a sus concepciones. De ahí que, resulte obligatorio llegar a la invariable conclusión de que la información cumple una función fundamental en el desarrollo del hombre. Ya lo decía Aristóteles, el hombre es un *zoon politikon*, y como tal, resulta inherente a su naturaleza humana la necesidad de comunicarse, teniendo desde su origen la creación de los procesos de comunicación en los cuales la información es la esencia de estos. Hablar de una ausencia de información es hablar de una *ausencia de libertad, de autodeterminación, de decisión, de derecho*. No puede existir el ejercicio de un derecho, cualquiera que este sea, si no se tiene información incluso sobre la existencia o el contenido de este. Una sociedad sin información o con información manipulada o incompleta, es una sociedad incapacitada para ejercer sus derechos fundamentales. El justo, aunque retardado reconocimiento de un derecho a la información, es el instrumento que nos permitirá tener una mejor calidad de vida.

Para entender la función que tiene la información veamos un poco como es el *proceso de la comunicación*:



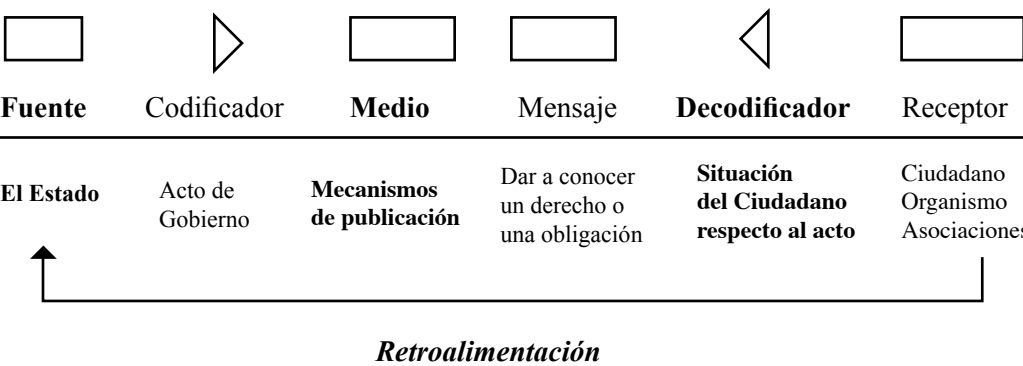
²³ Ídem. p. 23. “Estos parten del principio de que cualquier proceso de comunicación, humana o no, implica la emisión y recepción de un mensaje, recibido por aquel a quien estaba destinado o por cualquier otro.”

La fuente, es cualquier persona o grupo que tiene algo que comunicar. El codificador es, la forma en que se presenta la información, el punto de vista del que la emite. El medio, es el canal conductor del mensaje. El mensaje es, la información, hechos, imágenes y signos que se desea sean comunicados. Decodificador es, el bagaje cultural del destinatario, por tanto, es lo que le da interpretación al mensaje. Por último, el o los receptores o destinatarios de la información. Este ciclo, por el cual se ve el origen de la información y la manera en que es captada, la forma en que es transmitida, el objetivo que contiene en su esencia, la interpretación de ésta por quien es recibida, es el llamado *proceso de la comunicación*. Este proceso vuelve a iniciar cuando el receptor se convierte en emisor, habiéndose logrado una retroalimentación de todos quienes en este participan. A mayor interacción o participación, mayor será el conocimiento adquirido y con ello un mayor desarrollo personal. Cuando este proceso es puro y no contiene alteraciones (llamo alteraciones a los intermediarios que puedan surgir entre los componentes del proceso de la comunicación y que provoquen una modificación, disminución o alteración de la información, causando ésta, error o falsa apreciación de la realidad por parte de quien la recibe), mejor será el conocimiento y mayor el desarrollo personal.

¿Por que es importante mencionarlo? Diariamente desde que nos despertamos estamos participando en este proceso de comunicación al recibir y transmitir informaciones, lo cual nos permite la toma de nuestras decisiones. Cuando esto lo llevamos al campo jurídico, traducido en el ejercicio de nuestros derechos, resulta imprescindible contar con la información necesaria que nos permita saber cual es el contenido y alcance de estos, es requisito fundamental para lograr su pleno ejercicio.

Siguiendo esta deducción, cabe mencionar la rama específica de derecho, materia de nuestro estudio, el Derecho a la Información y analizar su relación con el proceso de la comunicación. Cabe antes una aclaración: ya se ha afirmado que, casi en todo momento estamos siendo parte del ya mencionado ciclo de retroalimentación al recibir y transmitir información de todo tipo, y de diferentes fuentes, así que, al referirme a la relación del proceso de la comunicación y el derecho a la información no trato de afirmar que este último sea un proceso de comunicación especial porque no lo es. Más bien, trato de identificar los agentes de una realidad jurídica que actúan como componentes en el *proceso de la comunicación*. Cuando acudimos al amparo de la última parte del

artículo 6° constitucional: “El estado garantizará el derecho a la información”, es en este momento cuando encontramos el primero de estos componentes veámoslo de la siguiente manera:



El Estado es un gran generador de información. Cada vez que realiza un acto jurídico, como: *la creación de una ley, emisión de un decreto, ratificación de un tratado, publicación de una licitación, celebración de un contrato, emisión de un acto de autoridad, recaudación de impuestos, construcción de una obra pública etc.*, son actos, que en el *proceso de la comunicación* toman el lugar del codificador. Las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, así como publicaciones en estrados, notificaciones personales, toman el lugar del medio. El mensaje será siempre dar a conocer estos actos de gobierno que pueden o no reflejarse en un derecho o una obligación. El decodificador será la percepción que el ciudadano tenga respecto a estos actos de la autoridad, ya sea, porque tenga o no información adicional sobre éste, le afecte directa o indirectamente; y evidentemente el gobernado es el receptor de la información que el Estado genere.

Es necesario hacer este ejercicio para comprender la función que el derecho a la información tiene en este proceso. El Estado genera información, y está obligado a darla a conocer dada la nueva política de transparencia. El ciudadano posee el derecho de recibirla, pero cuando ésta no es suficiente, es incompleta, imprecisa, poco clara, o negada se interrumpe la fase de la retroalimentación, toda vez que, se impide que el ciudadano tome una correcta decisión, induciéndolo al error y a la falsa apreciación de la realidad de esos actos de gobierno.

Al respecto Desantes Guanter expresa:

El derecho a la información se fundamenta en que *la información* es, ella misma, un *bien humano y social* y produce, como consecuencia, bienes humanos y sociales.²⁴

En esa misma línea Juan José Ríos Estavillo, dando un punto de vista jurídico, manifiesta que *la información*, habiendo encontrado su materialización normativa, *es un derecho fundamental* que, reconocido por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, se le ha denominado *derecho a la información*.²⁵ Pero a que información nos referimos, cuando se afirma que es un bien humano, cual es esa información que impulsará el desarrollo de una sociedad y crecimiento de un Estado democrático, en un pronunciamiento del ministro Juan Díaz Romero, en amparo de revisión 3137/98, en el considerando V, encontramos una respuesta:

Es importante significar que la información que comprende el derecho es toda aquella que incorporada a un mensaje tenga un carácter público y sea de interés público y sea de carácter 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.²⁶

No podemos decir que contamos con un Estado democrático si este no cuenta con dos instrumentos esenciales: *la transparencia y la rendición de cuentas*. La primera entendida como la condición absolutamente necesaria de apertura de la función administrativa, que debe guardar en todo momento el Estado; compromiso que asume a partir de cualquiera de sus organismos y que consiste en dar a conocer toda la información que genere sobre los asuntos públicos que le sean solicitados. Teniendo además implícita la obligación de no entorpecer u obstaculizar el libre flujo de información. El segundo

²⁴ José María Desantes- Guanter, citado por: ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y Comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 44.

²⁵ Juan José Ríos Estavillo, citado por: ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, Ídem. p. 44

²⁶ DÍAZ ROMERO, Juan, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p.108.

instrumento, *la rendición de cuentas*, surge del concepto extraído de la palabra en inglés *accountability*, que traducido al español puede entenderse como control o fiscalización, derecho unilateral a favor del gobernado consecuencia del primero consistente en vigilar las acciones de gobierno por medio de la información que este mismo le proporcione, cerrando así un ciclo del proceso de la comunicación sin alteraciones.

Ahora bien que lugar ocupa la transparencia y la rendición de cuentas dentro del derecho a la información, lo veremos en el cuarto tema de este capítulo.

1.3. DEFINICIÓN DE DERECHO DE LA INFORMACIÓN

Desde el desarrollo del tema anterior, hice mención del Derecho a la Información y su estrecha relación con el *proceso de la comunicación*. Ahora bien, ¿Quién se encarga del estudio de ambos? Es justo afirmar en este párrafo inicial, que es el Derecho de la Información el encargado de hacerlo, como lo probaré en el desarrollo de este tema. Varios autores coinciden en que el derecho de la información nace precisamente de la llamada *sociedad de la información*, que surge de los significativos avances tecnológicos en medios de comunicación, dados en las últimas décadas. La transformación de la también llamada *sociedad del conocimiento*, obedece al fenómeno de la rápida y masiva transmisión de datos, que se puede llevar a cabo por diversos medios. Quedando inmersa en un mundo de posibilidades para allegarse de información de diversos temas y lugares. La necesidad que experimenta esta sociedad, de obtener información actual y de diversa índole es lo que la distingue y la denomina como tal. Condición que trae consigo la necesidad de regular la actividad informativa y todos los fenómenos que de esta se genere, como lo mencionan algunos autores. Dado origen al denominado Derecho de la información.

El maestro Leopoldo Abad Alcalá quien en el prólogo de la obra *Principios del Derecho de la Información*, hace referencia al concepto de Escobar de la Serna como una postura ecuaníme. Transcribiré dicho concepto y la idea con la que Abad Alcalá la complementa:

Aquella rama del Derecho que *comprende el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad informativa* y de la tutela efectiva del derecho a las libertades de expresión y de información en la forma en que se reconocen y quedan constitucionalmente establecidas”, concepto que engloba el objeto esencial del Derecho de la Información como Derecho *regulador y protector de las libertades de expresión y de información reconocidas en la Constitución*.²⁷

Desde el momento en que, se reconoce como objeto esencial de estudio, a las normas reguladoras de *la actividad informativa* de la llamada *sociedad del conocimiento*, se está afirmando que es uno de los objeto de estudio del Derecho de la Información las normas que regulan al *proceso de la comunicación*.

Pero sigo dando sustento a la afirmación planteada desde el primer párrafo de éste tema, de que es el Derecho de la Información el encargado de dedicar parte de su estudio al Derecho a la información. Comenzaré con una explicación gramatical que nos hace el maestro Guadalupe Robles, en el tercer capítulo de su libro *Derecho de la Información y Comunicación Pública*, en la cual comienza distinguiendo al *derecho de la información* con el *derecho a la información*:

En las preposiciones *de* y *a* reside su diferencia. Cuando hablamos del *derecho de* algo, nos referimos a la norma o normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Cuando hablamos del *derecho a* es que tenemos la facultad de hacerlo, obtenerlo o ejercerlo.²⁸

Ya ha quedado claro en primera instancia que el *derecho de la información y el derecho a la información, no deben ser utilizados como sinónimos* y que existen particularidades que los difieren, como lo veremos más adelante. Así que resulte dar un tratamiento particular al *derecho de la información* a la luz de las concepciones proporcionadas por la doctrina, para lo cual citaré primeramente, a la profesora Ana Azurmendi quien

²⁷ ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 16.

²⁸ ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 61.

al respecto dice:

El Derecho de la Información tiene un *ubi* específico: ***es una ciencia jurídica*** que aborda los problemas de la información y la comunicación desde la perspectiva de “lo justo” y es, al mismo tiempo, una ciencia de la información y la comunicación que aborda las cuestiones de justicia inherentes a la actividad periodística y comunicativa.²⁹

Desantes- Guanter nos propone, que el Derecho de la Información debe verse como:

La ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva jurídica, capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico- informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho de la información.³⁰

Dicho concepto parte de la idea de que el derecho de la información como ciencia es la encargada del estudio tanto de los valores que deben regirlo, como del deber ser de la actividad informativa, encaminada a la creación de una legislación incluyente de los principios generales del derecho.³¹ Quedando de tal manera como la ciencia encargada del análisis de dos grandes vertientes: el estudio de los fenómenos informativos y la regulación de la actividad informativa, tutelando por ende al derecho a la información.

Dualidad que consistente en tratar al derecho como ordenamiento y como ciencia. El maestro Héctor Fix- Zamudio lo explica manifestando que, el derecho tiene una dualidad refiriéndose, por un lado, al conjunto de normas jurídicas y, por otro, a una ciencia cuyo objeto de conocimiento [...] está constituido tanto por el ordenamiento jurídico como

²⁹ Ibidem. p.15.

³⁰ José María Desantes- Guanter, citado por: ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 153

³¹ La ciencia del derecho, además de ser ciencia de normas, es también ciencia normativa, por lo que el ***derecho de la información se define como ciencia*** y no como ordenamiento, al que presupone y completa. Es una ciencia jurídica que aspira a servir no solamente para un derecho interno, sino al derecho en general y es, de igual forma, ciencia jurídica general, pues se nutre de los principios de la teoría general que le proporciona el objetivo de su conocimiento. Véase: José María Desantes- Guanter, citado por: ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 64.

por los conceptos sistemáticos elaborados por la dogmática [...].³² Basando el análisis del derecho de la información, a partir de los fenómenos informativos para la constitución de principios que rijan la actividad informativa.

Estos destacados juristas han dado claras y amplias definiciones sobre el Derecho de la Información. Y son desde mi punto de vista las más completas, pues en ellas no se corre el riesgo de que sea limitado, y sea tratado solo como un conjunto de normas jurídicas.

En ese orden de ideas, Escobar de la Serna trata al Derecho de la información, al manifestar que:

Se trata de una disciplina jurídica y, como tal, ***susceptible de tratamiento científico*** como cualquier rama del Derecho. Pero es también una ciencia, porque constituye una ordenación de conocimientos capaces de sistematización, de tratamiento en diversas fases de generalización y de abstracción con los que obtener unos principios válidos y exclusivos.³³

Otros autores de igual manera se han dado la tarea de dar una concepción, y resulta obligado citar a un muy destacado investigador y precursor de la materia en nuestra universidad, al maestro Ernesto Villanueva, quien al respecto manifiesta:

Se trata, en todo caso, de una rama en formación de la ciencia del derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertad de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio.³⁴

³² Héctor Fix- Zamudio, citado por: VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1998, p. 9.

³³ ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 148.

³⁴ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información*, Edit. Oxford, México, 2000, p. 2.

Siguiendo sus ideas en otra de sus obras, reconoce al derecho de la información como una de las áreas relativamente reciente, que en la búsqueda de reglamentar las libertades fundamentales de expresión, se desarrolla para constituirse como una rama del derecho que logra su independencia, para que su estudio encuentre su clara y precisa conformación. Vemos como en la postura del maestro identifica como objeto de estudio por un lado las normas que regulan las relaciones entre medios de comunicación, como un aspecto regulatorio de los fenómenos informativos emanados del *proceso de comunicación* y por el otro al derecho a la información.

Por su parte, tenemos la opinión de Sergio López- Ayllón quien percibe al derecho de la información como un concepto doctrinal que se refiere al estudio y sistematización de las disposiciones jurídicas positivas en materia de información.³⁵ Reconociendo al derecho de la información como aquella rama encargada de la regulación de ese gran universo que nace del manejo de información.

Es interesante observar como el Derecho de la Información, empieza a ganar terreno, en la medida que iban revolucionando las tecnologías informáticas. Siendo notoria su consagración, en el cuerpo de muchas constituciones. Pudiendo citar como ejemplo la Constitución de la que fuese la República Federal de Yugoslavia, la cual consagraba en su artículo 40³⁶ como contenido del derecho de la información: la libertad de expresión garantizando el acceso a los medios de información, derecho de rectificación, la regulación de la actividad informativa obligando a los medios de comunicación a la

³⁵ CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords), *El Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 173.

³⁶ Artículo 40 de la Constitución de la antigua República Federal de Yugoslavia: *Estarán garantizadas la libertad de prensa y otros medios de información, la libertad de asociación, la libertad de hablar y de expresarse en público, la libertad de reunión y cualquier asamblea pública. Los ciudadanos tendrán derecho a expresarse y publicar sus expresiones a través de los medios de información, e informar a través de ellos, a publicar periódicos y otras publicaciones y a propagar información.* Estas libertades y derechos no serán utilizados por nadie para subvertir los fundamentos del orden socialista democrático establecido por la Constitución ni para poner en peligro la paz, la cooperación internacional en condiciones de igualdad, independencia del país ni para propagar el odio o la intolerancia nacional, racial o religiosa, ni para incitar el crimen, ni de cualquier otro modo que ofenda la honestidad pública. *La prensa, la radio y la televisión informarán al público veraz y objetivamente, y publicarán y emitirán las opiniones e informaciones de órganos, organizaciones de ciudadanos que sean de interés para la información pública. Está garantizado el derecho de rectificar la información que haya violado los derechos o intereses de una persona o una organización.* Para asegurar la información más amplia posible del público, la comunidad social promoverá las condiciones conducentes al desarrollo de las actividades apropiadas. Véase: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Porrúa, México, 1984, p.142.

emisión de información veraz y objetiva. Logrando de tal manera sus conformación y reconocimiento constitucional.

En el caso de Latinoamérica tenemos la Constitución de la República de Perú de 1979, la que se expresa en su artículo segundo³⁷, la tutela de derechos emanados de la actividad informativa, tales como: la libertad de opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio de información, comprendiendo la regulación del acceso y uso responsable de éstos, resguardándolos de toda acción encaminada a la obstaculización de su actividad informativa, otros derechos que encontramos también consagrados en este artículo son el derecho a la intimidad, respeto al honor y buena reputación. Coincidiendo de alguna manera con la constitución europea antes citada.

Como podemos ver, el estudio de la información como derecho, nos da como resultado un gran universo de conocimientos, que han de tratarse de manera específica. Es el Derecho de la Información la ciencia jurídica, encargada de crear la estructura que nos permita un adecuado tratamiento para su estudio. En éste sentido resulta obligado citar a Emmanuel Derieux y Pierre Trudel quienes opinan al respecto:

El derecho de la Información como conjunto de normas viene especificado por su teleología con todas sus consecuencias, una de las cuales es, precisamente, la de ***vertebrar el carácter integrador de la información***, a la que ha de unirse la no menos importante de servicio de interés público como principio básico del Derecho de la Información.³⁸

Veamos como se ha desarrollado para su correcto estudio, esta columna integradora del Derecho de la Información. Para ello extraeré, de los índices de diversas bibliografías

³⁷ Artículo 2 de la Constitución de la República de Perú: Toda persona tiene derecho: 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización censura ni impedimentos algunos, bajo las responsabilidades de la ley... También es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión, o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de funcionar medios de comunicación. 5. Al honor y la buena reputación, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Toda persona afectada por afirmaciones inexactas o agraviadas en su honor por publicaciones en cualquier medio de comunicación social, tiene derecho de rectificación en forma gratuita, sin perjuicio de la responsabilidad de la ley. 6. A la libertad de creación intelectual, artística y científica. El Estado propicia el acceso a la cultura y a la difusión de ésta. Ídem. p. 145.

³⁸ Emmanuel Derieux y Pierre Trudel, citado por: ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 147.

básicas de los programas de estudios de las universidades en las que se imparte ésta materia, y de las opiniones de algunos autores, una lista de las materias en que se ha dividido al Derecho de la Información.

Un documento muy valioso, es el de la catedrática Ana Azurmendi, quien en su libro *Derecho de la Información Textos Básicos*, hace un desglose de las materias que abarca el estudio del Derecho de la Información, quedando de la siguiente manera el índice de su obra:

Derecho de la información	I.	Derecho a la Información.
	II.	Derecho de Acceso a la Información.
	III.	Honor, Intimidad e Imagen.
	IV.	Menores.
	V.	Profesionales de la Comunicación.
	VI.	Propiedad Intelectual.
	VII.	Medios de Comunicación.
	VIII.	Publicidad.
	IX.	Publicidad Electoral. ³⁹

Por su parte María Alicia Junco Esteban, las leyes que lo conforman de acuerdo al derecho español son:

Derecho de la información	◆	Ley de Protección Civil de Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.
	◆	Ley reguladora del Derecho de Rectificación.
	◆	Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.
	◆	Ley sobre Secretos Oficiales.
	◆	Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
	◆	Ley de regulación de Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal.
	◆	Ley de Régimen Electoral General.
	◆	Ley reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum.
	◆	Ley reguladora de la Publicidad Electoral en Emisoras de Televisión Privada.

³⁹ AZURMENDI, Ana, *Derecho de la Información. Textos Básicos*, Edit. Eunsa, España, 1999, p.7

- ◆ Ley de Publicidad electoral en emisoras Municipales de Radiodifusión sonora.
- ◆ Ley de Prensa e Imprenta.
- ◆ Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones.
- ◆ Ley de Estatuto de la Radio y la Televisión por Satélite.
- ◆ Ley por la que se regulan las salas Especiales de Exhibición Cinematográfica, la filmoteca Española y las Tarifas de las Tasas por Licencia de Doblaje.
- ◆ Ley de regulación de Cuotas de Pantalla y Distribución Cinematográfica.⁴⁰

Ahora, enunciaré el programa de estudios aprobado para la asignatura de Derecho de la Información, que se imparte en las universidades españolas. Tomado del libro del maestro Luís Escobar de la Serna, *Principios del Derecho de la Información*:

Derecho de la
información

Primera Parte: Teoría General del Derecho de la Información.

Tiene como premisa realizar una exégesis desde los postulados de la teoría general hasta las particularidades en el campo informativo. Se inicia estudiando los postulados planteados en los ochentas y termina con el estudio de las declaraciones más modernas.

Segunda Parte: El Profesional del Periodismo en el Marco del Derecho de la Información.

- ◆ Importancia de la actividad y la información del comunicador.
- ◆ Relación laboral del periodista.
- ◆ Cláusula de conciencia.
- ◆ Secreto profesional.
- ◆ Derecho de autor de la obra periodística.
- ◆ Responsabilidad jurídica del informador.

Tercera Parte: Libertad de Expresión y Derecho a la Información en la Constitución de 1978. Abarca el estudio de los derechos contenidos en el artículo 20º de la Constitución Española, y que son a saber:

⁴⁰ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 54.

- ◆ Derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
- ◆ Derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
- ◆ Derecho a la libertad de cátedra.
- ◆ Derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesionales en el ejercicio de estas libertades.

Cuarta Parte: Régimen Jurídico de la Empresa Informativa. En esta parte se analizan las diversas modalidades de empresa, prestando una especial atención a las empresas de radio y televisión. Se propone una regulación para *Internet*. Y el estudio de la actividad publicitaria como actividad comunicativa.⁴¹

Otra obra en la que se propone claramente, como debe abordarse el estudio del Derecho de la Información es la titulada *Derecho a la Información, Hábeas Data e Internet*, obra en la que se hace un estudio de los siguientes temas:

Derecho de la
información

- I. Sociedad de la Información.
- II. Ética Periodística.
- III. Derecho de Respuesta.
- IV. Libertad de Información y Derecho a la Intimidad.
- V. Medidas Precautorias y Tutela Procesal efectiva del Derecho a la Intimidad.
- VI. Responsabilidad Civil de los Medios de Comunicación Social por la Difusión de Noticias.
- VII. Libertad de Prensa, Justicia Penal, Derecho al Honor, y a la Intimidad.
- VIII. Aspectos del Hábeas Data, la Doctrina y la Jurisprudencia.
- IX. Amparo y Hábeas Data.
- X. Derecho Comparado en la Protección de Datos.
- XI. Responsabilidad del Estado.

⁴¹ ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, pp. 185-190.

XII. Acción de Hábeas Data (Aspectos Procesales).
XIII. Internet y su Regulación Jurídica.⁴²

Desde una visión normativa tenemos al maestro Ernesto Villanueva, quien dice, que en materia de fuentes de Derecho de la Información destacan las siguientes:

Derecho de la
información

- ◆ La Constitución, particularmente los Arts. 6º y 7º.
- ◆ La Ley de Imprenta.
- ◆ La Ley Federal de Radio y Televisión.
- ◆ La Ley de Vías Generales de comunicación.
- ◆ La Ley Federal de Cinematografía.
- ◆ La ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos.
- ◆ La Ley Federal de Telecomunicaciones.
- ◆ Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.
- ◆ Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.
- ◆ Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.
- ◆ Acuerdo para la creación de la Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA).
- ◆ Decreto por el que se creó el Instituto Mexicano de la Radio.⁴³

El maestro Escobar de la Serna, deduce al Derecho de la Información de la siguiente manera:

- ◆ Que el Derecho de la Información es una parte sustantiva y autónoma de la ciencia del Derecho, y en ese carácter participa plenamente de los principios que configuran la teoría general del derecho.
- ◆ Que, como tal, comprende y abarca un conjunto de normas reguladoras de la actividad informativa.

⁴² ARMAGNAGUE, Juan F. (Dir.), *Derecho a la información, Habeas Data e Internet*, Edit. La Rocca, Buenos Aires, 2002, p. 15.

⁴³ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información*, Edit. Oxford, México, 2000, p. 6.

- ◆ Que dichas normas, encabezadas por la Constitución, comprenden una doble faceta correspondiente a la dual dimensión del derecho que protegen: el individual, que abarca a todos los sujetos activos y pasivos de la información, lo que reotorga un carácter general y universal; y la social o colectiva como función capaz de contribuir a la libre formación de una opinión pública plural, que es la base de todo sistema democrático y, por ende, del Estado de Derecho.
- ◆ Que teniendo como finalidad esencial la regulación jurídica de la actividad y las relaciones informativas.⁴⁴

Cuando hablamos de manejo de información salen a la luz incontables fenómenos informativos, que al ir creando una realidad, surge la necesidad de que sean estudiados y analizados para traer a la vida jurídica, los cuerpos normativos que regulen dicha actividad, Marisa Aguirre Nieto, lo expresa diciendo, que el derecho de la información, al contemplar el Derecho como efecto y como causa, se nos presenta así como una ciencia jurídica. Ciencia valorativa de la realidad, de las relaciones y de los modos y medios informativos.⁴⁵ Como podemos ver, hablar del contenido del Derecho de la Información, es hablar por un lado del estudio de todos los fenómenos resultantes del manejo de la información, y por el otro el de la regulación de cada uno de esos fenómenos.

1.4. DEFINICIÓN DE DERECHO A LA INFORMACIÓN

Ya vimos a la información desde una perspectiva semántica. Vimos también el leviatán informático, que empieza encontrar su conformación en el Derecho de la información. Veamos ahora a la información como un derecho, que encuentra su regulación por medio del Derecho a la Información. Derecho que parte del último párrafo del artículo sexto constitucional. En éste orden de ideas, partamos de una idea del Dr. Raúl Cervantes Andrade quien expresa:

⁴⁴ ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 155.

⁴⁵ BEL MALLÉN, Ignacio y CORREIDORA Y ALONSO, Loreto (Coords.), *Derecho de la Información*, Edit. Ariel, Barcelona, 2003, p. 53.

La información responde a la necesidad del ser humano de expresarse y de querer saber lo que los demás han expresado; responde un requerimiento que en determinado momento se vuelve un derecho fundamental del hombre, pues, como hombres de libertad, debemos tener el derecho de expresarnos, de informar y de ser informados, y tal prerrogativa natural deberá estar garantizada por el Estado y definida por la sociedad, la cual es definitiva en el proceso de generación y aprovechamiento de la información; ella es la que se asigna a ésta valor y función.⁴⁶

Las propuestas antes citadas, traen consigo el planteamiento inicial, del cual ha de partir cada estudioso que desee hacer un correcto tratamiento del Derecho a la información. En ella se recogen las acciones, que han de llevarse a cabo para el ejercicio de este derecho. Pero veamos como es que van coincidiendo en su fondo otros autores.

Una concepción en la que se enuncia su contenido es la del autor Manuel Fernández Areal, quien lo define como:

El conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables.⁴⁷

Sergio López Ayllón, lo ve de la siguiente manera:

Transportando esta formulación al derecho a la información, podemos enunciar que éste consiste en que cualquier individuo puede, con relación al Estado, buscar recibir o difundir —o no buscar, no recibir ni difundir— informaciones, opiniones- e ideas por cualquier medio; y que ese individuo tiene frente al Estado un derecho que éste no le impida buscar, recibir o difundir- o no lo obligue a buscar o recibir o difundir- informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio.⁴⁸

⁴⁶ QUEZADA, Bianca Paola (Coord.), *Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*, Edit. Universidad Iberoamericana A.C., México, 2001, p.28.

⁴⁷ Manuel Fernández Areal, citado por: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Porrúa, México, 1984, p.150.

⁴⁸ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Colección de cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia electoral*, No. 9 *Democracia y Acceso a la Información*, Edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p.29.

Aurelia Romero, da una explicación que se asemeja al concepto dado por Ayllón, al exponer que:

El derecho a la información incluye, efectivamente, el de recibir informaciones y opiniones y la posibilidad de negarse a recibirlas. El ciudadano tiene derecho a recibir información y a seleccionar, positiva o negativamente, aquella información o aquella opinión o aquel grupo de informaciones y aquel grupo de opiniones que le satisfagan más o menos plenamente.⁴⁹

Remedios Sánchez Ferríz⁵⁰, analiza al Derecho a la Información desde un aspecto más actual pues supera la concepción de las libertades, incluyéndolas en el contenido de dicho derecho. Le da una concepción más amplia pues no solo le reconoce el derecho a los profesionista de la información si no a todo ciudadano. Por otro lado identifica también su doble vía, pues no solo identifica los derechos de quien emite información, sino también de quienes la reciben.

En cuanto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha propuesto las siguientes características del derecho a la información:

- ◆ Es un derecho “natural” por cuanto su razón de ser radica en la naturaleza sociable del hombre.
- ◆ Personal, porque incide en el perfeccionamiento de la persona, sobre todo en su esfera social.
- ◆ No es un derecho absoluto, es susceptible de limitaciones.
- ◆ Es público.
- ◆ Es un derecho político en el sentido de que es un derecho que posibilita, y a la vez se funda en, la participación política, participación en las funciones públicas, etcétera.⁵¹

⁴⁹ ROMERO COLOMA, Aurelia María, *Derecho a la Información y libertad de Expresión*, Edit. Bosh, Barcelona, 1984, p.⁵⁶

⁵⁰ Remedios Sánchez Ferríz, citada por: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Porrúa, México, 1984, p.150.

⁵¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

Remedios Sánchez Ferriz llega a la conclusión de que el Derecho a la Información tiene las siguientes características:

- ◆ Es un derecho “natural”, por cuanto su razón de ser radica en la naturaleza sociable del hombre.
- ◆ Es personal, porque incide en el perfeccionamiento de la persona, sobre todo en su esfera social.
- ◆ No es un derecho absoluto, sino susceptible de limitaciones.
- ◆ Es público, por las razones antes aludidas.
- ◆ Es un derecho político, en el sentido de que posibilita y se funda en la participación política o en funciones públicas.
- ◆ Es un derecho universal, inviolable e inalienable.⁵²

Al respecto de estas, características me gustaría hacer algunas deducciones. Como hemos ya señalado con antelación el hombre desde que nace hace abstracciones de su entorno, obteniendo de ello la información necesaria para su desarrollo personal, proceso instintivo y voluntario, acto que obedece a la naturaleza propia del hombre. De la mano llegamos a la siguiente característica mencionada por la autora, el derecho a la información como un derecho personal, para lo cual haré referencia a la UNESCO, que también se pronunció al respecto en un documento que surge de una consulta realizada en 1947 al respecto del proyecto de Declaración de Derechos Humanos, y la cual se describe lo siguiente:

Todos los hombres tienen derecho a la información más completa y exacta procedente de todas las fuentes importantes con el fin de que puedan desempeñar el papel que les corresponde en la sociedad humana.⁵³

Entre sus características de ser un derecho universal, inalienable e inviolable, obedece a su reconocimiento como derecho humano que desde la dogmática jurídica es un Derecho Fundamental para todos los seres humanos, que desde la perspectiva del derecho positivo

⁵² Remedios Sánchez Ferríz, citada por: ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 37.

⁵³ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Porrúa, México, 1984, p.153.

cada Estado establecerá las limitaciones a nivel normativo de ese derecho fundamental, obedeciendo así a su carácter de no ser un derecho absoluto.

También como ya habíamos mencionado, desde el nacimiento de éste derecho se vio envuelto de un matiz político, pues es resultante de la toma de conciencia de una sociedad que siente la necesidad de ser partícipe de las acciones de gobierno, acciones que se verán bien orientadas a partir de la información que se tenga de los actos del Estado. A la exigencia hecha al Estado de proporcionar la información que se le solicite, conlleva al carácter de ser un derecho público.

A propósito de lo dicho anteriormente, en el segundo tema de éste capítulo dejé pendiente algunos puntos a tratar, que retomaré en éste apartado, para darles mayor precisión. La relación existente entre la Transparencia y la Rendición de cuentas y el Derecho a la Información dentro del Proceso de la comunicación. Pero veamos lo que nos dice Emmanuel Derieux y Pierre Trudel:

El Derecho a la Información contempla un modo especial de manifestación del hombre, que es la comunicación, forma natural de relación, individual o social, que el derecho acota para elevarla a la categoría de relaciones jurídicas.⁵⁴

La estrecha relación entre los conceptos de ***proceso de la comunicación, la rendición de cuentas y transparencia***, con el derecho a la información es evidente y necesaria. Hemos visto en estos primeros puntos, que cada vez que se desea manifestar una idea, ésta se manifiesta por medio de signos, que juntos formarán el mensaje que habrá de seguir un camino llamado ***proceso de comunicación***, para cumplir así su función informativa. Ahora bien, cuando hablamos del ejercicio del derecho a la información, este puede llevarse a cabo manteniendo una actitud pasiva o activa, es decir cuando ésta se realiza por medio de una relación unilateral o bilateral respectivamente. Esto quiere decir que teniendo como sujeto obligado al Estado, recibimos la información que éste considera suficiente para poder ser calificado por sus acciones, instrumento al que le es llamado ***rendición de cuentas***, definida de la siguiente manera por Garzano:

⁵⁴ Emmanuel Derieux y Pierre Trudel, citado por: ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 147.

La rendición de cuentas es la acción en que una persona que tiene asignada una función dentro de una colectividad informa a ésta sobre las labores que ha realizado en el desempeño de su encargo. Se aplica sobre todo, a las personas que utilizan fondos públicos.⁵⁵

También podemos recibir información manteniendo un papel activo, por el cual, las necesidades personales son las que nos darán la pauta de la información que habremos de solicitar, y una vez obtenido un resultado positivo habremos de estar seguros de que se está manteniendo esa condición de **transparencia**. Y para ser más preciso, haré referencia a una interpretación que se desprende del órgano jurisdiccional:

Las anteriores disposiciones dejan advertir que dicha ley no tiende más que a hacer efectivo el derecho que tienen todos los gobernados a **recibir información que obre en poder del Estado**. Este **derecho fundamental que constituye una de las facetas que integran el derecho a la información** que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce expresamente en su artículo 6º, se encuentra estrechamente vinculada con el **respeto de la verdad y la transparencia**, que si bien constituye un **elemento básico para el** mejoramiento de la conciencia ciudadana que contribuirá al **progreso de la sociedad** misma, no deja de constituirse como **garantía autónoma de los demás derechos fundamentales, incluyendo los de carácter político-electoral**, sin que esto obste para que en algún caso, sea susceptible de encontrarse vinculado con el ejercicio de alguno de estos últimos, pero ello dependerá de la situación particular y concreta que llegue a presentarse, y que no pueden establecerse de manera general *a priori*.⁵⁶

Quise para ello citar un criterio del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien en el resolutivo único de la sentencia dictada a favor del actor Jorge Arturo Zárate Vite en *Juicio para la Protección*

⁵⁵ GARZANO R., citado por: ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 342.

⁵⁶ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, *Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano*, Exp. SUP-JDC-216/2004, Jorge Arturo Zárate Vite vs Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Ponencia del Magistrado José de Jesús Henríquez Orozco.

de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, hace algunas aportaciones a la interpretación del Derecho a la Información, sentencia a la que me remitiré principalmente en el desarrollo del cuarto punto del tercer capítulo de ésta tesis.

Las interpretaciones sobre el Derecho a la información, fueron a propósito del decreto publicado el 6 de diciembre de 1977, en el que se adicionaba al artículo 6º de la Constitución, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información, propuesta hecha por el entonces presidente de la República el Lic. José López Portillo. Reforma a la que se pronunciaron los medios de comunicación y los partidos políticos principalmente. Quedando marcado desde su nacimiento, como un derecho envuelto de matices político- electorales. La necesidad de que los estudiosos del derecho se pronunciaran era vital. Desentrañar los alcances que se podían alcanzar, con el reciente reconocimiento de éste derecho, era el nuevo reto para los juristas.

La tarea no ha sido sencilla, las discusiones han sido variadas, y aunque los avances han sido significativos la unificación de criterios no se ha dado en su totalidad. María Alicia Junco Esteban autora del libro *El Derecho a la información: de la Penumbra a la Transparencia*, lo manifiesta claramente:

El derecho a la información en México se verá íntegramente regulado cuando logre conformar el Derecho de la Información.⁵⁷

Quien a su vez aborda el concepto del Derecho a la información, a través de sus características esenciales:

- ◆ El derecho a la información implica la facultad de recibir, investigar y difundir información.
- ◆ La información debe ser veraz, completa, objetiva, oportuna y asequible por igual a todos.
- ◆ Es un derecho de toda persona que incide en su perfeccionamiento, sobre todo en la esfera social y en su capacidad para tomar decisiones y participar en la construcción democrática.

⁵⁷ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 54.

- ◆ En el ejercicio de este derecho están involucrados tres sujetos. El Estado, los medios de comunicación y particulares, donde cada uno asume derechos y obligaciones específicas.
- ◆ Los entes públicos tienen el deber de facilitar el intercambio y difusión de información así como de garantizar el acceso a la misma. Asimismo, tienen la obligación de proporcionar y poner a disposición de los particulares la información pública que transparente su gestión.
- ◆ Los profesionales de la información son intermediarios entre los entes públicos y de los destinatarios de la información.
- ◆ Los medios informativos tienen tanto el derecho a obtener información como el deber de transmitirla de manera veraz, completa, objetiva, oportuna y asequible.
- ◆ Los individuos tienen el derecho de solicitar, acceder, recibir, investigar y difundir información.
- ◆ Los límites al derecho a la información son: el respeto a la vida privada, a la paz pública, a la moral, afecte o dañe derechos a terceros, provoque algún delito, perturbe el orden público, comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- ◆ La información que se encuentra en poder del Estado es pública, atendiendo al principio de publicidad. El Estado puede no proporcionar o negar el acceso sólo aquella información calificada expresamente como reservada o confidencial.
- ◆ La información, objeto contenido del derecho, y por tanto también del deber, no puede ser otra que aquella cuya naturaleza y calidad sea adecuada para satisfacer los intereses jurídicamente protegidos: la realización personal y social en la participación de los ciudadanos en la vida pública.⁵⁸

Por último citaré una parte de la encíclica *Pacem in Terris*, expedida por el papa Juan XXII, a la que el maestro Ignacio Burgoa, hace referencia como uno de los primeros documentos en los que el derecho a la información tiene su génesis.⁵⁹

⁵⁸ Ibidem., p.26.

⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª. Ed. Actualizada, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 671.

*El hombre exige, además, por derecho natural el debido respeto a su persona, la buena reputación social, la posibilidad de buscar la verdad libremente y, dentro de los límites del orden moral y del bien común, manifestar y difundir sus opiniones y ejercer una profesión cualquiera, y, finalmente, disponer de una información objetiva de los sucesos públicos.*⁶⁰

Tenemos delimitados tanto al Derecho de la Información como al Derecho a la información, veamos ahora como es que estos encuentran relación entre si pero distinguiéndose uno del otro.

1.5. DISTINCIÓN ENTRE DERECHO DE LA INFORMACIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

El maestro Robles Hernández da una explicación que a mi parecer resulta fácil de comprender, la cual resumo de la siguiente manera: cuando hablamos del Derecho de la educación, nos estamos refiriendo al marco jurídico que regula la actividad educativa. Cuando hacemos referencia al Derecho a la educación, estamos hablando de la facultad de ejercicio de dicho derecho, esto es el derecho a recibir educación. El Derecho de la educación es el medio y el Derecho a la educación es el fin. Este mismo planteamiento resulta aplicable al Derecho a la Información.⁶¹

El Derecho de la información como hemos visto comprende dos aspectos importantes. El primero, en el que es entendido como la ciencia encargada del estudio de los *fenómenos informativos*, implícito en el proceso de la comunicación humana, conformando así, el objeto material de estudio del Derecho de la información. El segundo aspecto el correspondiente al objeto formal, aquel que lo entiende como la rama del derecho encargada de la *regulación jurídica*, tanto de los *medios de comunicación* como de todo *proceso de comunicación* que de estos se originen, logrando por tanto la tutela del Derecho a la Información.

⁶⁰ ENCÍCLICA DE SU SANTIDAD JUAN XXIII, *PACEM IN TERRIS* - *Sobre la paz entre los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad*, 11 de Abril de 1963. Tomada de la dirección electrónica: http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_sp.html.

⁶¹ ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 61.

En cuanto al Derecho a la Información, podemos ver como por medio de este se hacen valer varias *libertades informativas* que antes se tenían contempladas de manera aislada, pero que encuentran ahora un campo del derecho que se encarga específicamente de su *estudio y regulación*, consolidándolo como uno solo con sus distintas vertientes. En el entendido que este derecho comprende el ejercicio de estas libertades por parte no solo de los profesionales de la comunicación sino también por aquellos ciudadanos interesados en la vida pública. Deduciendo además que si en el ejercicio de estas libertades se está participando en un *proceso de comunicación* como ya lo vimos de manera esquemática en temas anteriores, por ende el llamado derecho a la información es una rama del Derecho de la Información, que estudiará tanto las libertades que lo conforman como algunos de los elementos que intervienen en dicho proceso, pero no al *proceso de la comunicación* como tal. Y siguiendo las ideas de Robles Hernández, encontramos una afirmación en la que expresa que:

El derecho de la información es una de las disciplinas de las ciencias del derecho que regula y protege las libertades informativas. El derecho a la información es un derecho subjetivo público –es decir, puede ser ejercido o no por una persona ante el Estado–, que es campo de estudio y razón de ser del derecho de la información. A su vez, el derecho de acceso a la información pública es una de las derivaciones del derecho a la información y es la facultad que tienen las personas para acceder a la información en poder de las entidades públicas.⁶²

De tal manera que el objeto material de estudio del Derecho a la información queda constituido por la información misma. Las libertades que lo conforman, entendidas como: la libertad, derecho o garantía de investigar, acceder, recibir y difundir todo tipo de información en poder de los órganos de gobierno, así también a no ser molestado a causa de las opiniones, serán su objeto formal.

Por su parte el maestro Jorge Carpizo lo explica de la siguiente manera:

Se puede definir el derecho de la información como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones

⁶² ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 23.

que integran el derecho a la información. En otras palabras, el derecho a la información es el objeto de estudio del Derecho de la información.⁶³

Marisa Aguirre Nieto, hace una explicación del Derecho de la información y el Derecho a la Información, partiendo del concepto de justicia, dado por Ulpiano:

La posibilidad de estudiar el proceso informativo como acto de justicia, garantiza el cumplimiento de su función social, por lo menos, por establecer con nitidez el contenido y los alcances que informar profesionalmente supone su relación con quienes son informados...El derecho a la información postula, exige y conforma el deber de informar precisando que sea siempre una relación de justicia...Intentando aproximarnos aun concepto de Derecho de la Información se puede afirmar que es aquella ciencia jurídica que acota los fenómenos informativos de todo tipo y los encauza hacia la justicia.⁶⁴

Siguiendo con sus ideas, la autora complementa sus opiniones citando a Desantes Guanter:

La justicia, que el Derecho realiza, es –como se dijo- la virtud típicamente relacional entre las cardinales y, en consecuencia, es la virtud fundamentalmente comunicativa. Por eso no es extraño afirmar, como dice Santo Tomás al contemplar a Aristóteles que *Justitia consistit in communicatione*. “Nadie puede informar si no se cumple una función informativa. Nadie puede ejercitar el derecho a la información si no es dentro del Derecho de la información, si no es para cumplir la justicia informativa, la realización del *suum*⁶⁵ en que la información consiste.”⁶⁶

⁶³ VILLANUEVA, Ernesto (Coord.), *Hacia un Nuevo Derecho de la Información*, Edit, Fundación Honrad Adenauer, México, 2000, p. 47.

⁶⁴ BEL MALLÉN, Ignacio y CORREIDORA Y ALONSO, Loreto (Coords.), *Derecho de la Información*, Edit. Ariel, Barcelona, 2003, p. 54.

⁶⁵ La autora reconoce al mensaje, como el *suum*, que es lo que debe darse; como el objeto de la relación jurídica informativa, y objeto de toda relación jurídica.

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 53

Por último citaré a María Junco Esteban, quien da una explicación muy completa, basada en los postulados dados por Escobar de la Serna:

No es ocioso precisar que el derecho subjetivo –o derecho fundamental o garantía individual- se denomina derecho a la información, mientras que el conjunto de leyes reguladoras de dicho derecho conforman lo que es conocido como Derecho de la información, como una rama del Derecho... Así el Derecho de la Información puede concebirse como el ordenamiento jurídico objetivo que reconoce y protege el derecho a la información como derecho fundamental, y también como regulador de la actividad informativa para constituir el núcleo definitorio de ésta disciplina jurídica.⁶⁷

A lo largo del estudio del derecho a la información, encontramos definiciones que amplían y definiciones que restringen su contenido. Las definiciones que fueron citadas, se basan sobre una corriente de pensamiento que pretende elevar a la categoría de Derechos fundamentales al Derecho de la Información y sus ramas, entre ellas el Derecho a la información.

En cuanto a la libertad de expresión se refiere habremos de ver más adelante que ésta se distingue desde el momento en que éstos dos conceptos se conciben como tales con características propias.

1.6. DEFINICIÓN DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En el último tema de este capítulo trataré sobre otro concepto que está implícito en el Derecho a la información. Dicho concepto ha sido ya mencionado en las distintas definiciones anteriormente dadas, más específicamente en la distinción que hace Sánchez Ferríz sobre los aspectos que recoge el Derecho a la información, aludiendo a la Libertad de Expresión como uno de éstos aspectos. Pretendiéndole dar un tratamiento particular, pero no aislado, citaré a Ignacio Villaverde Menéndez, quien hace una clara

⁶⁷Luís Escobar de la Serna, citado por: JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 52.

distinción que se ajusta a la necesidad de hacer una primera referencia que nos valla introduciendo en su estudio.

Las rápidas transformaciones de las sociedades contemporáneas, apoyadas en buena medida por los cambios vertiginosos en los medios de comunicación e información, *han generado una modificación sustantiva de la libertad de expresión para darle un nuevo contenido, que comprende no solo a los sujetos activos de la libre emisión de ideas, opiniones o hechos, sino también a los derechos de todos aquellos que las reciben o, incluso que las buscan activamente. Se configura así un nuevo derecho, el derecho a ser informado.*⁶⁸

Verbigracia que encontramos en esta cita no solo un amplio y completo concepto del Derecho a la Información también llamado Derecho a ser Informado, sino además la distinción existente de éste con la Libertad de Expresión, así como el porqué de esta transformación semántica.

La libertad de expresión es un derecho fundamental del hombre, y es una prolongación del derecho a pensar. Es tan importante, que los estudiosos no pudieron dejar de definirlo, al respecto, contamos con las siguientes definiciones:

J. Rivero que concibe a la libertad de expresión como:

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.⁶⁹

⁶⁸ Ignacio Villaverde Menéndez, citado por: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Colección de cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia electoral, No. 9 Democracia y Acceso a la Información*, Edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p.9.

⁶⁹ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen Jurídico de las Libertades de expresión e Información en México*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p. 23.

Para abordar este concepto Ernesto Villanueva, se apoya en el artículo 5° del Código Español de Deontología del Periodismo y en una interpretación del Tribunal Constitucional de España, respectivamente:

El término de la libertad de expresión “puede consistir en reflexiones o comentarios sobre ideas generales, o referirse a comentarios sobre noticias relacionadas con acontecimientos concretos”...“La libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor”. La libertad de expresión ha sido uno de los derechos fundamentales del hombre, porque representa la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no sería posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad⁷⁰

En cuanto a la distinción entre la Libertad de expresión y el Derecho a la información, si ha existido una unificación de criterios, prueba de ello tenemos la interpretación que la Comisión Nacional de Derechos Humanos hace al respecto del contenido del artículo 6° constitucional:

La libertad de expresión y manifestación de las ideas consagradas en este artículo conlleva la prohibición de que el Estado ejerza la censura. Esta libertad se refiere a la exteriorización del pensamiento por cualquier medio, excepto el impreso que está garantizado en el artículo 7° y se conoce como libertad de imprenta. La Constitución garantiza la libertad de pensamiento y difusión del mismo, pero establece limitaciones para su ejercicio consistentes en que no se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o perturbe el orden público, la finalidad de estas limitaciones es impedir que se vulneren otros valores de igual importancia protegidos por la ley. En el artículo se consagra el Derecho a la información que expresa tanto el derecho de producir y distribuir información como el derecho de acceder a la información por parte de los usuarios de la misma, lo que debe incluir la veracidad sobre la información,

⁷⁰ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho Comparado de la Información*, 2ª ed, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, pp 20.

especialmente respecto de lo que corresponde a los órganos del Estado. Debe señalarse que este derecho fue incluido en la Constitución en 1977.⁷¹

Como podemos observar, cuando hablamos de libertad de expresión estamos ante un término que obedece a un concepto tradicional, que se entendía más bien a la actividad de emitir informaciones y opiniones por parte de los profesionales de la comunicación. Desde una perspectiva actual, esta actividad ya alcanza a cualquier ciudadano que desee hacerlo. En este contexto tenemos que la contraparte, es decir, el Estado mantiene más bien una actitud pasiva o de omisión al no permitírsele ningún acto de censura. Cuando hablamos de derecho a la información, el Estado mantiene no solo la actitud antes descrita, sino además una activa consistente en proporcionar la información que el ciudadano le requiera, sea éste profesional de la comunicación o no; quedando de tal manera la *libertad de expresión* incluida dentro del concepto de derecho a la información, como una de las formas de ejercerlo.

Para dar mayor sustento a esta afirmación veamos lo que nos dicen otros autores. Por su parte Remedios Sánchez Ferríz, manifiesta:

El derecho a la información es más amplio que el de expresión, imprenta y opinión, derechos con los que se había confundido y que resultan insuficientes dada la universalidad de la actividad informativa. El derecho a la información alberga la teoría tradicional sobre la libertad de expresión pero en un sentido más amplio, pues supone en primer lugar el derecho a informar, que no es sino la fórmula moderna de aquella libertad, y en segundo lugar, el derecho a ser informado, referido fundamentalmente al público, a la colectividad, aspecto que supone también el deber de informar de los gobernantes.⁷²

⁷¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

⁷² Remedios Sánchez Ferríz, citada por: JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 9.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, hace una referencia a un estudio publicado en “Excelsior”, con fecha 5 de enero de 1979, en la que el investigador José Cabrera Parra, manifiesta que la proclamación del derecho a la información obedece al *Plan Básico de Gobierno (1976-1982)*, en el cual se expresa lo siguiente:

El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información... La existencia de un verdadero derecho a la información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para su mejor participación democrática... La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad aislada... sino como un instrumento de desarrollo político social... Frente a cualquier interpretación individualista o de simple complementariedad entre la libertad de información y la de expresión, el plan sostiene que el derecho a la información es una condición de nuestra democracia, un instrumento de liberación.⁷³

Esta concepción le reconoce aspectos importantes al derecho a la información al concebir a las libertades tradicionales como modalidades de éste, proporcionando un valioso instrumento al ciudadano de participación ciudadana.

⁷³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª. Ed. Actualizada, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 672.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO PRIMERO

PRIMERA.- Los Principios Generales del Derecho son las pautas o criterios que han de tomarse en cuenta en la creación de los preceptos legales, pues al estar dotados de un grado relativamente alto de generalidad permite que puedan ser realizados, salvándolos de ser inválidos, pues se apega más a las posibilidades jurídicas de ser cumplidos.

SEGUNDA.- Es necesario, que sean recogidos los principios propios del derecho a la información, que ya se encuentran en la doctrina, pero deben ser unificados para que puedan encontrar su positivización en la legislación mexicana.

TERCERA.- La información, es el conjunto de datos que disminuyen la incertidumbre, y factor determinante del desarrollo del individuo y la sociedad, pues representa por sí misma un derecho fundamental, que produce bienestar humano, social y económico, toda vez que facilita una buena toma de decisiones, lo que beneficia la vida de las personas.

CUARTA.- El Derecho de la Información, abarca dos aspectos: el primero, como la ciencia jurídica encargada del estudio de los fenómenos informativos. El segundo, como la rama del derecho encargada de regular a los medios de comunicación y a los procesos de comunicación.

QUINTA.- El Derecho a la información se ejerce dentro del marco normativo- dogmático del Derecho de la información, toda vez que es el primero una rama del segundo

SEXTA.- Investigar, acceder, recibir y difundir todo tipo de información en poder del Estado con los límites que la propia ley disponga, son las libertades o derechos que dispone el Derecho a la información, para todo individuo. Superando la interpretación tradicional de ser un derecho exclusivo de los profesionales de la comunicación.

SÉPTIMA.- El derecho a la información exige dos actitudes principales por parte del Estado: una pasiva, la que obedece a la interpretación tradicional, consistente en no molestar al individuo a causa de sus opiniones; y la activa, consistente en proporcionar

información, ya sea que obedezca a la condición de rendición de cuentas o a la de transparencia.

OCTAVA.- De la actitud activa exigida al Estado, se desprenden de igual manera, dos actitudes del ciudadano, que son a saber: la pasiva, por medio de la rendición de cuentas y la activa, por medio de la transparencia.

NOVENA.- La libertad de expresión es un concepto tradicional, que abarcaba solo el derecho de los profesionales de la comunicación, de difundir información y no debe entenderse a ésta como una libertad aislada, por el contrario debe entenderse como una de las formas para ejercer el Derecho a la información.

CAPÍTULO 2
DELIMITACIÓN DEL DERECHO A LA
INFORMACIÓN EN MÉXICO



Determinar o fijar con precisión los límites de algo.⁷⁴ Es el concepto que debemos entender por delimitar, según el Diccionario de la Lengua Española. Y obediente a este precepto, es como trataré el desarrollo de este capítulo. Teniendo como objeto, fijar los alcances del Derecho a la Información. Para lo cual será necesario tratar de desentrañar su naturaleza jurídica, determinar su contenido, estudiar sus limitaciones, y sobre todo distinguir a los sujetos que en su ejercicio intervienen.

Las interpretaciones han sido múltiples y distintas entre sí. Tanto doctrinarios como los órganos jurisdiccionales se han pronunciado al respecto. Tarea que aún no ha sido concluida. En el desarrollo de este capítulo veremos en una primera parte como el Derecho a la Información ha sido concebido por algunos autores, como un derecho colectivo o de grupo, entendiéndolo como una garantía social. Por otros exclusivamente como una garantía individual. Otros autores bajo la interpretación del artículo 19º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como un derecho fundamental. Posturas que si bien, en un momento parecieron contrarias, hoy nos damos cuenta que resultan complementarias entre sí, como también algunos juristas lo preveían, desde sus primeras interpretaciones, reconociendo desde entonces las particularidades de este derecho.

En una segunda parte, trataré del gobernado como titular del derecho a la información, ya sea, como persona física o moral. Así también del Estado en su calidad de obligado de este derecho, con las ya comentadas actitudes pasiva y activa; y en su calidad de garante, de la actividad informativa de quienes para el correcto ejercicio de este derecho toman el lugar de informadores. Siguiendo este camino habremos de hablar de los medios de comunicación, quienes juegan un papel muy importante dentro del ejercicio del derecho a la información, que siendo estos titulares por un lado,

⁷⁴ *Diccionario de la Lengua Española*, Edit. Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid, 1992, p. 1667.

por el otro se vuelven responsables de que la información emitida a la sociedad sea clara, veraz y oportuna, lineamientos necesarios para no ver violentado el derecho a la información.

En una tercera parte, habré de precisar como se lleva a cabo el correcto ejercicio de este derecho, a partir de las facultades que lo integran, mencionadas ya por algunos autores en las concepciones citadas en el capítulo anterior. Por último, retomaré una de las características dadas por la autora María Alicia Junco Esteban, en la que se refiere a los límites que convierten al derecho a la información en un derecho no absoluto

Con las ideas expuestas por Remedios Sánchez Ferriz, podremos darnos un panorama que nos introduzca al tema:

El derecho a la información es considerado como algo indispensable para el ejercicio que los ciudadanos tienen a la participación en las tareas públicas, y se encuadra como una verdadera facultad jurídica.⁷⁵

Luís Escobar de la Serna, quien apoya las ideas de la autora manifiesta, en el mismo apartado:

En este sentido, el derecho a ser informado es público, por cuanto exige la intervención del Estado, y es un derecho subjetivo, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de ser institucionalizado y regulado por el ordenamiento para la satisfacción de fines o intereses de carácter social, basados en la naturaleza misma de la persona humana y en la organización de la sociedad.⁷⁶

2.1. NATURALEZA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El maestro José Guadalupe Robles en el capítulo ocho, de su libro *Derecho de la Información y Comunicación Pública*, nos da una reseña histórica de los documentos

⁷⁵ Remedios Sánchez Ferriz, citada por: ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 37.

⁷⁶ ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 37.

constitucionales, desde el elaborado por Ignacio López Rayón, hasta la Constitución de 1917 en los que se vieron antecedentes del derecho a la información. Resulta necesario hacer mención de estos brevemente, pues nos daremos cuenta como es que, a lo largo de todo este tiempo, el derecho a la información, independientemente de cómo se haya interpretado, fue concebido en algunos momentos como una garantía individual y en otros como un derecho de grupo es decir como una garantía social.

En algunos casos las potestades identificadas al derecho a la información eran dirigidas a todos los ciudadanos y en otros casos solo a los autores o impresores, quedando en algunos casos como una garantía individual y en otros como garantía social. En el caso del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, son concebidas estas libertades como derechos del hombre. Resultan comprensibles los diversos criterios que surgen al tratar la interpretación del derecho que nos ocupa, pues no se tenía claro si la expresión “El Estado garantizará el derecho a la información”, era entendida como un derecho exclusivo para los partidos políticos, de los medios de comunicación o debía entenderse a partir del artículo primero de nuestra Carta Magna, interpretaciones que veremos en los temas siguientes.

2.1.1. El Derecho a la Información como garantía social

Abordaré el tema, citando algunos juristas, para comprender primeramente el concepto de Garantía Social. De acuerdo a Jellinek, citado por Ignacio Burgoa, se presenta lo siguiente:

Clasifica las “garantías del derecho público” en *garantías sociales*, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y, en general, ***los elementos diversos que se dan en la dinámica de la sociedad.***⁷⁷

El maestro Burgoa, explica la posición de Jellinek de la siguiente manera:

⁷⁷ George Jellinek citado por: BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 162.

La garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde el punto de vista general e indeterminado, o entre dos individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases... En lo que respecta a las garantías sociales, el estado tiene una injerencia en las relaciones existentes entre sus sujetos como regulador oficioso e imperativo de las mismas; mas también es cierto que ni el estado ni sus autoridades son los principales y directos obligados o sujetos pasivos en ellas, como sucede en las garantías individuales. Claro está que la entidad estatal y sus autoridades todas tienen el deber de observar las garantías sociales como todo orden jurídico; pero dicho deber no es impuesto como consecuencia de una obligación nacida inmediatamente de una relación jurídica en que aquellas sean sujetos pasivos, sino como efecto de la constitucionalidad y legalidad que toda actuación autoritaria debe presentar.⁷⁸

En la síntesis de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CGCyST de la SCJN), sobre las garantías sociales, se expresa:

Aun cuando no se llega a emplear expresamente el término de “garantía social” dentro del texto constitucional, no cabe duda que también enuncia y protege derechos con el rango de ciertas garantías que se conciben como derechos de grupo, de género o de clase; por tanto, la Ley fundamental tutela los derechos sociales paralelamente a los derechos individuales y, no obstante que no existe ninguna acción social o colectiva para defender los derechos sociales, éstos tienen intereses y objetivos propios, y su ejercicio o defensa redundan necesariamente en pro de los individuos que conforman a ese grupo social, de donde se infiere que el derecho a la información, aún cuando se proyectó originalmente como una “garantía social”, su ejercicio adquiere mayor eficacia cuando también se pone al alcance de las personas como “garantía individual”.⁷⁹

En cuanto al derecho a la información se refiere, Jorge Carpizo McGregor, lo expone de la siguiente manera:

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Ob. cit., p. 709.

⁷⁹ COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p. XIV.

El derecho a la información es una “garantía social” cuyo titular es la sociedad; este derecho significa que la información no se manipule, sea objetiva, no se deforme y contribuya a dar opciones a la decisión política del ciudadano y la enriquezca.⁸⁰

En opinión del ministro Mariano Azuela Güitrón:

Existe un aspecto del derecho a la información que tiene que ver con la opinión pública, conforme a lo que se ha mencionado como “garantía social”, esto es, la comunidad tienen derecho a que se le informe con veracidad y el Estado debe ser el garante de esa situación.⁸¹

De los criterios anteriormente citados, podemos deducir que el derecho a la información se le puede concebir como un derecho, en el que la sociedad en su conjunto es la titular del mismo y por tanto es una garantía social. Entendiendo a la sociedad como un conjunto de individuos que, dentro de su participación política y de convivencia dan dinamismo al fenómeno social provocando cambios sustanciales en la vida política del país. Entendiéndose, por otro lado, a la información como el motor de la participación ciudadana, que dará cauce a sus expectativas a la luz del derecho a la información.

En este orden de ideas deducimos, que el derecho a la información se convierte en una garantía social cuando los ciudadanos o gobernados, en su conjunto, necesitan de cierta información en poder del Estado para la correcta toma de decisiones. Este derecho cobra auge y requiere de su delimitación a partir del surgimiento de la llamada *sociedad de la información*, y del desarrollo de los diversos medios de comunicación. Es esa parte de la sociedad, que desea estar informada, la que ésta en su conjunto, ejerciendo ese derecho; ya sea, porque se encuentre en su calidad de elector, de profesional de la información o de ciudadano interesado en la vida pública y no tanto porque le interese un hecho o información, en específico, que solo le sea útil en lo particular y necesario para el posible ejercicio de sus derechos.

⁸⁰ Jorge Carpizo McGregor, citado por: Ministro AGUIRRE ANGUIANO, Sergio Salvador, Ob. cit., p.13.

⁸¹ AZUELA GÜITRÓN, Mariano, Ob. cit., p.40.

Vale la pena precisar que, si bien algunos autores no consideran a la sociedad como titular de derechos, también es cierto que, cuando a un grupo de ciudadanos se les reconoce ciertas cualidades que otros no tienen, de igual forma debemos reconocer que ese grupo también forma parte de la sociedad; que como tal, el derecho debe tenerlo en cuenta ya que, cada uno de esos integrantes es titular tanto de derechos como de obligaciones. El nacimiento del derecho a la información, se dio a partir de ciudadanos que sintieron la necesidad de informar y ser informados, dando origen de manera aislada pero progresiva a las diversas *libertades* que ahora conforman este derecho, estas son a saber: *la libertad de imprenta, libertad de expresión, libertad de opinión, libertad de prensa*. Así mismo, al momento en que se le reconoce a la sociedad, sus legítimas demandas de supervisar las acciones de gobierno, se convierte en titular del derecho a la información. Su ejercicio inicia desde que la sociedad es receptora de información sobre los asuntos de su gobierno, por cualquier medio que esta se emita.

Es preciso decir en este momento, que el derecho a la información es un derecho de doble vía, en el que, por un lado la información se emite (facultad de difundir) y por el otro se recibe (facultad de recibir), como ya lo veíamos en ese proceso de retroalimentación del proceso de la comunicación humana. Sin olvidar que para que este proceso se dé, habrá de antecederles las facultades que tiene el ciudadano de buscar o investigar, acceder y guardar la información en cualquier medio ya sea impreso o electrónico.

Actualmente, en la norma, cuando se hace referencia, al derecho a la información como garantía social, solo se toma en cuenta una parte de ese proceso, en el cual la sociedad es únicamente receptora o emisora, de la información que se emite, es decir, solo es participe en una de la vías en la que viaja la información.

Y para irnos introduciendo en el siguiente tema citaré al ministro Aguirre Anguiano:

Antes, por “garantía social” se entendía como aquella que protegía a un gremio determinado por más amplio que éste fuera, esto es, los campesinos, los trabajadores, y había toda una legislación protectora al respecto. ***Hoy se dice: “Es una garantía social”...en donde el colectivo es toda la sociedad.*** Bueno, creo que definir a una garantía nada más así como “garantía social” es prácticamente no decir nada, es como decir: “Todo individuo tendrá el derecho

de que se le garantice...”, y de lo que estamos hablando es de una “garantía individual”, esto es, esta garantía es de tal amplitud y de tal ambivalencia que no creo que valga la pena insistir sobre esta materia.⁸²

2.1.2. El Derecho a la información como garantía individual

Veamos la explicación que nos hace el maestro Ignacio Burgoa acerca de las Garantías Individuales:

El concepto se forma, de la concurrencia de los siguientes elementos: 1. Relación de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos). 2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto). 3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto). 4. Previsión y regulación de lícita relación por la Ley Fundamental... Las garantías individuales equivalen a la *consagración jurídico-positiva* de esos elementos, en el sentido de envestirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del estado mismo.⁸³

Siguiendo las ideas del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano:

Pienso que el derecho a la información se trata de una “garantía individual” y no de una “garantía social”. Se trata de una “garantía individual” porque está dirigida a todos los mexicanos, a todos los habitantes de la República Mexicana, sin distinción de clase, rango o actividad alguna; no es un derecho que rijan a campesinos, para trabajadores o para alguna clasificación especial de gobernados, sino que rige para todos los individuos.⁸⁴

⁸² AGUIRRE ANGUIANO, Sergio Salvador, Ob. cit., p.42.

⁸³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 187.

⁸⁴ AGUIRRE ANGUIANO, Sergio Salvador, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p.15.

En la síntesis de la CGCyST de la SCJN, se manifiesta:

El derecho a la información originalmente se instituyó con la finalidad de que el Estado permitiera, por conducto de diversos medios de comunicación, que los partidos políticos manifestaran de manera regular la diversidad de sus opiniones, lo que convirtió a este derecho en una “garantía social” correlativa a la libertad de expresión, cuya tutela se refiere a la necesidad que tiene la sociedad de contar con información adecuada y garantizada por el Estado.⁸⁵

Hubo también otras posiciones en las que se retoman ambos criterios

El ministro Juventino V. Castro y Castro, lo expresa de la siguiente manera:

El derecho a la información es tanto una “garantía individual” como una “garantía social”... Puede ser que el derecho a la información se genere porque un individuo pida alguna información que le es indispensable, como no es el caso, o puede ser que en un momento dado se refiera a una “garantía social”, en general, de cómo debe actuar el Estado frente al gobernado, por ejemplo, como lo sería en cuestiones de información clasificada. Por tanto, mi verdadera posición a este punto es que el derecho a la información es tanto una “garantía individual” como una garantía social”, pero debe analizarse el caso concreto para decir en qué momento estamos frente uno u otro... En mi opinión, no existe contraposición del derecho a la información individual frente al derecho a la información social; considero que ambos tienen campos totalmente distintos.⁸⁶

Tenemos entonces que el derecho a la información, se convierte en una garantía individual, cuando en el ejercicio de este derecho un individuo en lo particular requiere información al Estado, pues le es necesaria para su propio beneficio, para el ejercicio de otro derecho. El objetivo que ha de cumplir la información y el sujeto que ha de ser su titular, es lo que marca la diferencia de si se está ante el ejercicio de una garantía social o una garantía individual.

⁸⁵ COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Ob. cit., p. XIII.

⁸⁶ CASTRO Y CASTRO, Juventino V., Ob. cit., p.19.

Unas reflexiones que me parecen pertinentes para introducirnos al siguiente tema, son las que vierte el ministro José V. Aguinaco Alemán, cuando expresa lo siguiente:

En principio no me satisface, más bien rechazo llamarlas “garantías sociales”; ***todas son garantías del Estado por razón de un derecho humano***. Desde la Constitución de 1857 se hablaba de derechos del hombre que garantiza el Estado, en un capítulo denominado “De los derechos del hombre”.⁸⁷

Y la del maestro Alfonso Noriega, quien por su parte:

Identifica a las garantías individuales con los llamados “derechos del hombre”, sosteniendo que éstas garantías “son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social.”⁸⁸

2.1.3. El Derecho a la información como derecho humano

Cuando nos referimos los derechos humanos, estamos haciendo referencia a las prerrogativas inherentes a la dignidad humana, que para los iusnaturalistas estos son solo reconocidos por el ordenamiento jurídico y no creados por este, pues son valores que posee el hombre por el solo hecho de serlo, independientemente de que estos se encuentren o no vertidos en la norma jurídica. Por otro lado tenemos a los iuspositivistas quienes, afirman que los derechos solo existen si estos han encontrado su positivización.

En el sistema jurídico mexicano, podemos referirnos a los derechos humanos, primero *latu sensu*, como una serie de derechos subjetivos, entendidos como las exigencias que el individuo manifiesta como las condiciones jurídicas necesarias para el pleno goce

⁸⁷ ANGUINACO ALEMÁN, José Vicente, Ob. cit., p.44.

⁸⁸ Alfonso Noriega C., citado por: BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 164.

de sus derechos. En *stricto sensu* estos derechos, encuentran su reconocimiento en los instrumentos internacionales, que una vez que pasan por un proceso de positivización por parte del órgano constitucional competente, a través, del poder constituyente originario y revisor, logran su positivización, formando parte integrante de nuestra Carta Magna.

Algunos autores han denominado a los derechos humanos, como derechos fundamentales, por considerarlos integradores de la ley fundamental. Otros han manifestado que una vez que los derechos humanos han encontrado su positivización, habrán de denominarse garantías individuales, pues han de ser garantizados mediante técnicas garantistas⁸⁹ tales como el *ombudsman* o el juicio de amparo. Hacer un estudio minucioso sobre este tema, da lugar a un tratado especial que en un solo documento no se agotaría, tarea que destacados maestros aún no han terminado. En la modestia de este trabajo solo citaré algunas concepciones de derechos humanos necesarias para el desarrollo de este tema.

Los autores M^a Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado proponen la siguiente definición:

Los derechos humanos son los que las personas tienen por su calidad humana. Pero es el Estado el que los reconoce y los plasma en la Constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar estos derechos, a fin de que cada individuo viva mejor y se realice como tal.⁹⁰

En el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se expresa en su artículo sexto:

Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que

⁸⁹ Para el maestro Héctor Fix –Zamudio, las garantías constitucionales son: “los medios jurídicos predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder”. *La Constitución y su Defensa*, Edit. UNAM, México, 1984, p. 17.

⁹⁰ M^a Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, citadas por: JIMENEZ RUMBO, David y FLORES JAIMES, Claudio, *Introducción a los Derechos Humanos. Manual para un Curso*, Edit. LXX Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2005, p. 19.

se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificado por México.⁹¹

Así que los derechos humanos, habrán de cumplir una función integradora en nuestra Constitución. Teniendo como fin, la resguarda de la dignidad humana, a través de su asistencia en los órganos del Estado. Para Ana Azurmendi, expresa:

1. El sujeto del derecho a la información es un sujeto universal: se atribuye a todos los hombres de igual manera. No cabe hablar de excepciones ni privilegios. 2. En cuanto a su objeto, el bien que se trata de asegurar y proteger es la información veraz, de utilidad para sentirse más integrado en la propia vida social, en lo que constituye la comunidad. 3. Las facultades son las posibilidades de acción del sujeto. Son las que dan vida al derecho en cuestión; por eso se dice que forman su contenido y que denotan su particular modo de ser.⁹²

José Guadalupe Robles, interpreta lo anterior de la siguiente manera:

El derecho a la información es un derechos fundamental tanto de carácter individual como colectivo, cuyas limitaciones deben estar establecidas en la ley, así como su garantía de que la información sea transmitida con claridad y objetividad, por cuanto a que es un bien jurídico que coadyuva al desarrollo de las personas y a la formación de opinión pública de calidad para poder participar y luego influir en la vida pública.⁹³

Veamos como expone Luis Escobar de la Serna, las características de los derechos humanos, partiendo de la premisa de que es el derecho a la información, un derecho humano:

Una cualidad tradicionalmente atribuida como axiomática al derecho a la información es el reconocimiento de su **universalidad**, analizada

⁹¹ Reglamento de la Comisión nacional de Derechos Humanos, citado por: JIMENEZ RUMBO, David y FLORES JAIMES, Claudio, Ob. cit., p. 20.

⁹² ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 72.

⁹³ Idem., p. 73.

fundamentalmente desde tres perspectivas: los mensajes atraviesan fronteras (universalidad geográfica); se difunden a través de todos los medios de comunicación (universalidad de medios); y es un derecho de todos los individuos (universalidad subjetiva)...Es un derecho *personalísimo*, y como tal tiene atribuidos los siguientes caracteres, consecuencia de la nota fundamental de ser derechos esenciales del individuo: 1. **Son derechos originarios o innatos**, que se adquieren simplemente por el nacimiento, sin necesidad del concurso de medios legales de adquisición...2. Son, en principio, **derechos subjetivos privados**, ya que corresponden a los individuos como simples seres humanos y se proponen asegurarles el goce del propio ser, físico y espiritual. Sin embargo, algunos de esos derechos de la personalidad pueden también ser clasificados entre los derechos públicos y participan de elementos públicos... **Son derechos absolutos o de exclusión**, en el sentido de su oponibilidad *erga omnes*. No son, en cambio, absolutos en cuanto a su contenido, pues están condicionados por las exigencias del orden moral y las del orden jurídico que obligan a ponerlos en relación con los derechos de los demás hombres y los imperativos del bien común. **Son derechos personales** o, más propiamente, extramatrimoniales; lo que no obsta para que su lesión pueda dar lugar a consecuencias patrimoniales...Y por su razón de su misma nota de esencialidad, irrenunciables e imprescriptibles. En nuestro Derecho hay que entenderlos comprendidos en la excepción al principio general de renunciabilidad.⁹⁴

De lo antes expuesto, podemos válidamente concebir al derecho a la información como un derecho humano, inherente a la persona por el solo hecho de nacer. Entendido de cierta forma como una derivación del derecho a la educación en el que toda persona tiene derecho a saber. En el que el propio individuo obedece a su naturaleza humana de aprender, percibiendo todo aquello que lo rodea de manera espontánea; así como a la de ser un *zoon politikon*, como ya decía Aristóteles.

La Comisión Nacional al estudiar al *Ius Communicationis*, reconoce al derecho a la información como un derecho humano manifestando que este se configura como tal a partir de un modo negativo y uno positivo:

⁹⁴ ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 87.

Negativamente nadie puede prohibir las cosas permitidas por el derecho natural. Con más profundidad, porque si la comunicación es necesaria para la existencia y subsistencia de la comunidad, no es lícito prohibir o interferir la comunicación, dado que no es ley, sino corrupción de la ley, aquella ley humana que prohíbe lo que el derecho natural permite. Pero, ya positivamente, porque todo el mundo tiene derecho a comunicar la verdad, sea en forma de hecho, sea en forma de idea u opinión, es decir, de una manera objetiva o de un modo subjetivo, con tal que no sea en una fórmula monopolística. Este derecho se convierte, para aquél que lo ostenta en deber, que, a la vez, es derecho para los demás: la información no es sólo un derecho activo, del difusor, sino también pasivo, del receptor enterarse de la difusión. Sobre todo cuando entre uno y otro existe desnivel cultural y técnico. Y siempre el receptor ha de tener expedito el ejercicio de su derecho como difusor.⁹⁵

Idea que refrenda las ideas expuestas desde el segundo tema del primer capítulo y en el inmediato anterior, y para dar mayor sustento, y concluir este apartado citaré la definición de derechos humanos, que se da en el *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas*:

El conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerando individual y colectivamente.⁹⁶

Independientemente de que el derecho a la información se considere una garantía individual o una garantía social, es indudable que estamos ante un derecho humano, y es a la luz de esta interpretación en que ha de encontrarse mayor amplitud y satisfacción en su ejercicio.

⁹⁵ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

⁹⁶ Citada por: M^a teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, en la obra de: JIMENEZ RUMBO, David y FLORES JAIMES, Claudio, *Introducción a los Derechos Humanos. Manual para un Curso*, Edit. Lama LVII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2005, p. 20.

2.2. SUJETOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En el derecho a la información, es precisamente la información el objeto de este, o como lo expresa la autora Marisa Aguirre Nieto, la información es el *summ*, lo que debe darse de acuerdo al concepto de justicia de Ulpiano, ya que, no se puede afirmar que se está ejerciendo plenamente el derecho a la información, si por medio de éste no se cumple una función informativa, lo que se traduce a la aplicación de la justicia informativa a través de una comunicación sin restricción en la información. Por otro lado tenemos que en el *proceso de comunicación* encontramos el instrumento natural, por el que la información ha de conducirse. Hago referencia al *proceso de comunicación*, pues es en este, en el que encontramos entre sus elementos al objeto de estudio, ahora de este tema: emisor, receptor y medio.

Elementos que han de ser ocupados por distintos sujetos, dependiendo del lugar en el que se encuentren dentro de la relación jurídica, que nace del ejercicio de este derecho. El gobernado, como persona física o como persona moral legalmente reconocida o como sociedad, puede ser emisora y receptora. El Estado, que en su calidad de sujeto pasivo u obligado será un emisor. Y los medios de comunicación, dándoles un tratamiento especial actúan como el conductor de la información, en el cual son emisores de información, y a la vez receptores de aquella información que el propio Estado le proporciona. Así que el estudio de este tema tenga como base el análisis de la interacción dada en el *proceso de comunicación* entre los gobernados y el Estado, así como, el papel desempeñado por los medios de comunicación.

Para irnos introduciendo al desarrollo del tema citaré una idea general de Juan Díaz Romero, quien manifiesta:

De las varias interpretaciones del artículo 6º constitucional, se encuentra ésta, de la cual entreveo se trata de una obligación del Estado para informar al pueblo en general, sobre la verdad que lo acontece; no paliar esas verdades y no llegar al engaño. Este caso es una hipótesis en que se concreta la garantía del derecho a la información, en donde tenemos dos sujetos: Uno, el Estado que está obligado

a proporcionar la información y, el segundo, el pueblo en general que tiene derecho a recibir una determinada información apegada a la verdad.⁹⁷

2.2.1. Los Gobernados

Para introducirnos al desarrollo de los sucesivos temas citaré una reflexión del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien al hablar de los sujetos manifiesta:

La naturaleza de gobernado, a cuyo concepto equivale la idea de “individuo” empleada en el artículo primero de nuestra Constitución Federal, puede darse en diferentes tipos de entes jurídicos, tales como las personas físicas o individuos en sentido estricto, las personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones), las de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), las de derecho público (personas morales y oficiales) y los organismos descentralizados.⁹⁸

Se generaron diversas discusiones en cuanto a quien son los titulares del derecho a la información, pues habría que determinarlos para poder dar concepciones que se aproximaran a las exigencias jurídicas. Y anticipando conclusiones, afirmaré que ***son titulares de este derecho, todos los individuos que tienen el deseo de saber aquellas acciones que el Estado realiza a través de sus instituciones.***

Toda vez que no se tenía una clara interpretación de los alcances que habría de tener el derecho a la información dada su escasa precisión en la norma fundamental, y solo se contaba con los antecedentes de las libertades tradicionales de expresión, prensa y opinión, ejercida por el grupo de profesionales de la información, no existía unanimidad en cuanto quienes eran los titulares de este nuevo derecho. Verbigracia al encontrar su

⁹⁷ DÍAZ ROMERO, Juan, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p.24.

⁹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 174.

interpretación en el artículo primero⁹⁹ de la Constitución, incluyendo por tanto a todo gobernado¹⁰⁰ como titular del derecho a la información.

Siguiendo las ideas del maestro Burgoa Orihuela, manifiesta:

El gobernado o sujeto activo de la garantía individual esta constituido por todo habitante o individuo que viva en el territorio nacional independientemente de su calidad migratoria, nacionalidad, sexo o condición civil, etc.... No solamente la titularidad de las garantías individuales, es decir, su subjetividad activa, corresponde a las personas físicas y a las morales de derecho privado, sino que se extiende a las personas morales de derecho social y aún a las de derecho público.¹⁰¹

En el considerando quinto del amparo en revisión 3137/98, bajo la ponencia del ministro Juan Díaz Romero, promovido por Bruno F. Villaseñor, se manifiesta una idea clara al respecto:

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 física o moral, en la medida que las personas jurídicas son reconocidas por la ley.¹⁰²

⁹⁹ Al respecto Sergio López Ayllón, manifiesta: “El punto de partida es el artículo primero de la Constitución Política de México, que otorga las garantías a todo individuo. Por su parte, el artículo primero de la Convención Americana de Derechos Humanos obliga a los Estados parte, México entre ellos según hemos dicho, a respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades a toda persona sujeta a su jurisdicción. A partir de lo anterior, es posible sostener que el sujeto del derecho a la información es, en principio cualquier persona, tanto nacional como extranjera. El derecho reconoce distintos tipos de personas, las físicas y las morales, también denominadas jurídicas, entre las que se cuentan las sociedades civiles y mercantiles, los sindicatos, las asociaciones y partidos políticos, las corporaciones de carácter público, las instituciones educativas y culturales, el Municipio, el Estado. A éstas, mediante una ficción jurídica, se les reconoce personalidad y pueden ser centros de imputación de derechos y obligaciones”. Véase: *El Derecho a la Información*, Edit. Porrúa, México, 1984, p. 173.

¹⁰⁰ Ídem. Burgoa Orihuela: “El concepto de “individuo” a que se refiere el artículo primero constitucional equivale a la idea de “gobernado”, o sea, al de sujeto físico o moral cuya esfera jurídica es susceptible de constituir el objeto total o parcial de actos de autoridad imputable a los órganos estatales. Por tanto, si dicha esfera pertenece a una persona moral o de derecho social (sindicato, confederación sindical, comunidad agraria), ésta asume el carácter de sujeto gobernado frente a los actos autoritarios de afectación correspondientes, o sea, de “individuo” para los efectos de titularidad activa de las garantías que expresamente consagra la Constitución”. p.176

¹⁰¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 175.

¹⁰² DÍAZ ROMERO, Juan, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p.107.

El autor José Guillermo García Murillo, manifiesta:

Aun cuando el derecho tiene una concepción holística que al ser humano coloca en el centro de su atención; enfocándolo como individuo, también lo considera como parte de una colectividad incluyendo sus necesidades y elementos culturales, pues no es un ente aislado. La historia del hombre nos permitió constatar sus requerimientos, dando como resultado los derechos humanos.¹⁰³

En cuanto a los sujetos la Comisión Nacional de Derechos Humanos hace el siguiente pronunciamiento:

El derecho a la información es indispensable para ejercitar el derecho que todo ciudadano tiene a la participación en las tareas públicas y permite, en definitiva, a través de la comunicación, a fin de que los grupos (de cualquier tipo que sean) no queden reducidos a simples compartimientos estancos.¹⁰⁴

Así que, aunque fueron tratados en un apartado especial *los medios de comunicación*, deben de ser entendidos desde este momento, como un sujeto con los mismos derechos de investigar, acceder, recibir y difundir información en poder del Estado, que cualquier otro individuo de igual manera tiene con las mismas responsabilidades de difundir la información de manera veraz, oportuna y objetiva mismas obligaciones que cualquier ciudadano debe cumplir. Si hablamos solo de la actividad informativa que realizan los medios, ya no estaríamos hablando de Derecho a la Información, sino de Derecho de la Información que, si recordamos, es entendido como la ciencia que se encarga del estudio de los fenómenos informativos y de la regulación de la actividad informativa.

Juan José Ríos Estavillo, en su libro de *Derecho a la información en México*, menciona algunos elementos esenciales que deben existir en la relación de individuos frente al

¹⁰³ GARCÍA MURILLO, José Guillermo, *Derecho a la Información*, Edit. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2004, p.11.

¹⁰⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

Estado, considerando entre los primeros a los medios de comunicación. Veamos cuales son esos elementos que considera esenciales el autor:

- 1- El reconocimiento al derecho a la información: este reconocimiento no solamente incluye al individuo en sí sino a la sociedad (gobernados).
- 2- La necesidad de reconocimiento y conformación de un derecho de la información.
- 3- La creación de un *ombudsman* de los medios de comunicación: como lo señala José Luís Soberanes Fernández, “en cualquier régimen democrático el reconocimiento de la libertad de expresión, y particularmente en los medios de comunicación social, resulta esencial.”¹⁰⁵

No debemos olvidar la dualidad de este derecho, recordemos el *proceso de comunicación*, como un dinamismo interminable, en el que en un momento el individuo en lo particular o en lo colectivo es receptor de información y en otro momento es emisor. Este es un círculo en el cual el titular dentro del ejercicio del derecho a la información este accede a la información de manera pasiva o activa y a su vez la emite sea o no por un medio masivo de comunicación.

José Ignacio Villaverde lo expresa, desde una definición de los receptores de información, como:

Un conjunto de individuos que ocupan una diversidad de posiciones jurídicas cuyo objeto es el acceso a aquella información que les permita colaborar en la vida de su comunidad como consumidores, administrados, votantes; pero, sobre todo como individuos que a través del disfrute de sus derechos fundamentales ejercen la soberanía colectiva.¹⁰⁶

Siguiendo estas ideas, María Alicia Junco Esteban expresa lo siguiente:

¹⁰⁵ RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Derecho a la Información en México*, Edit. Porrúa, México, 2005, p.101.

¹⁰⁶ Ignacio Villaverde Menéndez, citado por: JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 24.

El derecho a la información pretende encerrar todos los aspectos de un fenómeno complejo como es el de la posición que ocupa el sujeto pasivo de la comunicación pública. Complejo por el sujeto, receptor individual, que puede ser un simple receptor o un emisor latente, Esto es, aquél que se informa para luego informar a otros.¹⁰⁷

Tener presente que todo individuo, que se encuentre en territorio nacional, es titular del derecho a la información, nos permitirá comprender la universalidad de este derecho, entendido a su vez como un derecho humano. No olvidemos que dada nuestra naturaleza humana, en todo momento somos sujetos generadores de información, emisores de ésta, y receptores de aquella que otros están generando. Proceso que si bien cotidianamente es en lo particular, es de igual forma en lo colectivo y que además no es privativa de algún grupo. Es menester del derecho a la información regular las libertades que lo conforman, vigilando que la obligación garantizadora del Estado, sea plenamente cumplida. Y es precisamente el Estado, como sujeto del derecho a la información, el objeto de estudio del siguiente tema.

2.2.2. El Estado

Desde el momento en que se le impone la obligación al Estado de ser garante del derecho a la información, se convierte en sujeto esencial para hacer posible el ejercicio de este derecho. Pero veamos como se expresa jurídicamente esta obligación, en opinión de algunos autores.

José Guillermo García Murillo, opina de la siguiente manera:

El principal sujeto del proceso informativo es el gobierno. Éste lo hace en dos vertientes: como difusor de sus actividades y como receptor. Para la difusión, el estado está obligado a generar canales propios o transmitir información a través de los medios de comunicación masiva. Para ello deberá asegurarse con los implementos e instituciones apropiadas y sistematizar los mecanismos de

¹⁰⁷ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 25.

información interna que permitan el acceso de las personas a la información, sobre la base de una reglamentación que proteja el interés nacional, la privacidad y la dignidad de las personas.¹⁰⁸

Por otro lado, desde una perspectiva del poder judicial, el ministro Juventino V. Castro y Castro, manifiesta:

El Estado garantizará el derecho a la información, algo tan normal como que es el Estado quien garantiza todos los derechos constitucionales...Por tanto, no puede haber otra interpretación más que la información que se garantiza es la que posee el Estado, quien debe asegurar que ésta se pueda proporcionar.¹⁰⁹

El ministro Juan Díaz Romero lo expresa de la siguiente manera en el considerando quinto de la sentencia 3137/98, citada con antelación:

Correlativamente, el sujeto pasivo u obligado por tal derecho lo es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más límite que la propia constitución y las que se establezcan en las leyes. En este contexto, una de las obligaciones correlativas de este derecho es la obligación a informar, en este aspecto, la garantía debe traducirse en la obligación que corre a cargo de las entidades físicas, morales, privadas, oficiales o de cualquier otra índole, pues atendiendo al principio que donde la ley no distingue no se debe distinguir, no se debe hacer gravitar ese derecho excluidamente sobre los órganos de comunicación masiva.¹¹⁰

Sin duda, no se puede pasar por alto que es el Estado un gran generador de todo tipo de información: legislativa, gubernamental, administrativa y judicial. Un cúmulo de datos que representan para una sociedad interesada en la política pública del país, la *radiografía* del actuar de los funcionarios públicos. Datos que obedientes a un Estado democrático deben ser dados a conocer a los miembros de esta sociedad, sin más límites

¹⁰⁸ GARCÍA MURILLO, José Guillermo, *Derecho a la Información*, Edit. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2004, p.95.

¹⁰⁹ CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p.18.

¹¹⁰ DÍAZ ROMERO, Juan, Ob. Cit, p.107.

que los absolutamente necesarios para no vulnerar la seguridad nacional o la vida privada y la dignidad de las personas.¹¹¹

El actuar del Estado, como sujeto obligado, debe entenderse desde dos ángulos: el primero en el que éste garantiza el derecho a la información protegiendo las *libertades de acceder, investigar y recibir información*, tomando ya sea una actitud pasiva por medio de la *rendición de cuentas* o una actitud activa a través de la *transparencia*,¹¹² y segundo cuando lo garantiza protegiendo la libertad de difundir, creando los mecanismos necesarios para que las personas tengan acceso a los medios de comunicación, aspiración que ha de lograrse con la debida conformación del derecho de la información, como ya lo han manifestado diversos autores como María Alicia Junco Esteban o Juan José Ríos Estavillo.

Veamos lo que nos dice al respecto García Murillo:

El Estado tiene la obligación de garantizar a las personas el acceso a los medios y de que los distintos actores sociales no atropellen el derecho de los demás, con base en el ejercicio del derecho a la información.¹¹³

Por su parte María Alicia Junco Esteban, refiriéndose al Estado como garante del derecho a la información, manifiesta:

Su principal obligación consiste en un “no hacer”. No entorpecer ni evitar la libre circulación de información ni impedir u obstaculizar el acceso a ella. Además, debe –como obligación de “hacer”- *emitir la legislación necesaria*

¹¹¹ Ídem. “No puede soslayarse que el Estado, como sujeto informativo que genera información, que tiene el carácter de pública, y supone, por lo tanto, el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información, con las limitantes que para fines prácticos se puedan agrupar en tres tipos: límites en razón del interés nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales y limitaciones para protección de la persona”. p. 109.

¹¹² Ahora, toda persona puede solicitar a las instituciones federales cualquier documento que contenga información pública, y obtenerla en forma rápida y sencilla. Con esta Ley, el gobierno mexicano está obligado a entregar información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. Las personas pueden conocer toda la información pública y evaluar mejora de sus gobiernos. De esa forma, la transparencia contribuye a reducir la impunidad y la corrupción. Véase: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. Marco Normativo*, 3ra. Ed., Edit. Dirección General de Atención a la sociedad y Relaciones Institucionales. Dirección General de Comunicación Social, México, Agosto -2004, p.7.

¹¹³ GARCÍA MURILLO, José Guillermo, *Derecho a la Información*, Edit. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2004, p.95.

para crear el marco jurídico regulatorio de dicho derecho... Su principal obligación es “de hacer”. Consistente en proporcionar aquella información que le sea requerida por los particulares, así como ponerla a su disposición sin mediar requerimiento alguno. Con esto transparenta su gestión y hace público lo público.¹¹⁴

La Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un primer paso para la regulación del derecho a la información que buscará precisamente aumentar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones que conforman al Estado, justamente en la fracción XIV del artículo 2º de la citada ley¹¹⁵, se mencionan a los Poderes de la Unión, como sujetos obligados a garantizar el derecho a la información.

Lo anterior en cuanto a la información en poder de las instituciones gubernamentales federales, pero es importante mencionar que a nivel estatal se han dado también las manifestaciones legislativas necesarias. El derecho a la información debe de garantizarse tanto en la esfera federal de gobierno como en la estatal, hemos visto en algunos casos, que la ley estatal de acceso y transparencia es garante del derecho a la información tanto a nivel estatal como municipal, en algunos casos existen reglamentos de acceso a la información municipal. Para dar un panorama de esto, haré un cuadro de las leyes estatales de acceso a la información que existen en nuestro país:

Entidad Federativa	Nombre	Fecha de Publicación
Aguascalientes	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes	30 de julio de 2002
Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California	12 de agosto de 2005/ No. de Decreto 105

¹¹⁴ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 17.

¹¹⁵ XIV. Sujetos Obligados: a) El Poder Ejecutivo Federal, la administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura; d) Los órganos constitucionales autónomos; e) Los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal. Véase: *Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 11 de junio de 2002.

Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	23 de febrero de 2005/ No. de Decreto 1522
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Campeche	30 de junio de 2005/ No. de Decreto 162
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Chihuahua	Fecha de Aprobación 10 de octubre de 2005
Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	4 de noviembre de 2003/ No. de Decreto 96
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	1º de marzo 2003/ No. de Decreto 318
Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	8 de mayo de 2003
Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	25 febrero de 2003/ No. de Decreto 193
Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30 de abril de 2004
Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29 de julio de 2003/ No. de Decreto 198
Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Fecha de Aprobación 29 de septiembre de 2005/ No. de Decreto 568
Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública para del Estado de Jalisco	22 de enero de 2002/ No. de Decreto 20867
Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	28 agosto de 2002
Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	27 agosto de 2003
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	16 de junio de 2004/ No. de Decreto 8582
Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública	21 de febrero de 2006
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16 de agosto de 2004
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31 de mayo de 2004

Querétaro	Ley de Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	27 de septiembre de 2002
Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26 de abril de 2002/ No. de Decreto 84
San Luís Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luís Potosí	20 de marzo de 2003
Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25 de febrero de 2005/ No. de Decreto 156
Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	25 de noviembre de 2004
Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	13 de agosto de 2004
Veracruz	Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	8 de junio de 2004/ No. de Decreto 838
Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	31 de mayo de 2004
Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14 de julio de 2004/ No. de Decreto 540

Fuentes¹¹⁶

Hasta antes del 11 de junio de 2002, no existía en nuestro país ningún cuerpo normativo que se encargara por dar una interpretación del último párrafo del artículo sexto constitucional, a pesar de que se había adicionado veinticinco años antes. Tener conocimiento de que el Estado garantizaría el derecho a la información era desierto, pues no se sabía ni siquiera en que consistía este derecho, la manera de ejercerlo o ante quien se podía hacer valer. Con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se colmaron algunas de estas interrogantes, no obstante a que se han dado considerables avances, como hemos visto, aún falta por avanzar. *En cuanto a las leyes estatales, en su mayoría estas han seguido el modelo de la ley federal; por tanto es obligado afirmar que la implementación en*

¹¹⁶ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Et. al., *Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Indicadores Legales*, 2da. Ed., Edit. Libertad de Información México A.C., México, 2005, p. 6 y de la página electrónica con ubicación: <http://www.ifai.org.mx>

la normatividad de los principios de derecho a la información dados por la doctrina, nos dará como resultado una completa y correcta reglamentación de este derecho, sin que se vea limitado en sus alcances en el ejercicio de cualquiera de sus libertades que lo integran.

Esta idea, ya la manifestaba Sergio López Ayllón en su libro *Derecho a la Información*, al expresar:

Tenemos así que los sujetos ***titulares del derecho a la información tienen una situación dual que hace, a la vez, sujetos activos y pasivos, emisores y receptores, facultados y obligados.*** La legitimidad para ejercer el derecho se determinará de acuerdo a la situación particular que haga nacer la relación jurídica. Lo anterior hace subrayar ***la necesidad de reglamentar la materia para que estas situaciones queden establecidas con precisión*** y, por otro lado, nos lleva a tratar la materia del derecho a la información.¹¹⁷

No cabe duda de que es el Estado el actor principal, en esta relación jurídica que nace del ejercicio de los gobernados a su derecho a la información. Siendo el Estado mismo el sujeto obligado de proporcionar los elementos necesarios para que este se vea debidamente protegido. En su calidad de emisor de información tiene obligación de:

- a) ***Mantener una permanente actitud de apertura***, a través de los mecanismos de ***transparencia y rendición de cuentas.***
- b) ***Investigar***, para que el ciudadano pueda tener información que le auxilie en su propia investigación; es decir ha de proporcionar a sus gobernados, los datos necesarios que estos requieren para tener certeza de donde se encuentra la información que estos están buscando.
- c) ***Permitir el acceso***, a las fuentes de información, a través de sus instituciones, consintiendo que dicha información se tenga al alcance de las manos para que pueda ser revisada, elemento esencial para completar la actividad investigadora.

¹¹⁷ LOPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, p.175.

- d) **Entregar la información**, proporcionando los soportes físicos necesarios para que el ciudadano pueda recibir la información; debiendo permitir la reproducción de dicha información ya sea por algún medio electrónico de almacenamiento o fotocopias, asegurándose de que el ciudadano la pueda tener en su poder. Incluso responder a las necesidades especiales (ciegos, sordomudos, etc.)
- e) **Consentir la difusión**, de la información, evitando obstáculos o presiones que impidan la propagación de dichas informaciones y opiniones, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad de expresión por cualquier medio que esta se manifieste.

En su calidad de garante del derecho a la información debe de:

- a) Vigilar el respeto a las libertades que lo conforman.
- b) Garantizar el acceso a los medios de comunicación.
- c) Garantizar el resguardo de los datos personales, que tiene en su poder.

2.2.3. Los medios de comunicación

Dentro del marco normativo, no se hace mención expresa de los medios de comunicación como uno de los sujetos dentro de la relación jurídica: individuo y Estado, en el ejercicio del derecho a la información. Pues se ha considerado que han sido ya incluidos a los medios como sujeto titular de este derecho, desde el momento en que se manifiesta que todo gobernado tiene derecho a informar y ser informado, dentro de una de las formas de ejercerlo. Se hacen estas interpretaciones tratando de dejar atrás aquellas en las que se consideraba a los medios como los únicos titulares. Desde otra perspectiva se ve incluido también, desde el momento en que se entiende a la libertad de expresión como una de las formas de ejercer el derecho a la información, quedando incluidos de tal manera los medios de comunicación.

Hemos visto a lo largo del desarrollo de esta tesis que se hacen múltiples referencias a los medios de comunicación, principalmente como uno de los elementos esenciales del ejercicio de la libertad de expresión. Recordando un poco el segundo tema del primer capítulo, también hice referencia al *proceso de la comunicación*, y de manera

esquemática la mención de los elementos que en éste intervienen, entre estos elementos encontramos de nueva cuenta a los medios de comunicación.

Al respecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expresa:

El derecho a la información alberga la doctrina tradicional sobre la libertad de expresión; ahora bien, es mucho más amplio el derecho a la información; que recoge en sí varios aspectos: supone, en primer lugar, el derecho a informar, en ese sentido vendría a ser la fórmula moderna de la libertad de expresión, fórmula entendida en sentido amplio, pues no sólo se refería a tal derecho como privilegio de una minoría de profesionales, sino a todos.¹¹⁸

Toda vez que los medios de comunicación son precisamente, el medio por el cual la información que genera el Estado se va a dar a conocer, son por consecuencia los medios de comunicación, entes sujetos a cumplir con los principios del derecho a la información.

Pero veamos lo que al respecto nos dice Junco Esteban:

Los medios de comunicación juegan un papel trascendental en el derecho a la información. Son sujetos activos, emisores y por el cual los individuos en particular reciben la información veraz, completa, oportuna, objetiva y responsable. Los medios informativos tienen derecho a investigar y difundir información. Deben tener la libertad de acceder a la información para a su vez darla a conocer. Así primero ejercen el derecho de acceder a la información para después ser el emisor de la misma.¹¹⁹

Ya habíamos hecho la afirmación de que los medios masivos de comunicación dentro del ejercicio del derecho a la información son sujetos activos, como cualquier individuo

¹¹⁸ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

¹¹⁹ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 20.

que puede investigar, recibir y difundir la información. Su particularidad de ser emisor de información (dada su naturaleza), no es más que en el ejercicio de su libertad de emitir información. Esta libertad no debe entenderse como si el medio de comunicación fuera el único beneficiario de esta.

La importancia de darle un tratamiento a este sujeto, inmerso en el derecho a la información, es en virtud de su calidad de emisor de la información que genera el sujeto pasivo, en este caso el Estado. Es decir los medios de comunicación cumplen una función de intermediación dada su capacidad de emisión de información y sobre todo de cobertura ante la sociedad.

La problemática se da cuando, el medio de comunicación en violación a su autorregulación, en específico a sus códigos de ética, vicia con opiniones la información que genera el Estado, induciendo a la opinión pública hacia la parcialidad. Lo que debemos tener claro es que, cuando nos referimos a la regulación de la conducta de los medios de comunicación, necesitamos recurrir necesariamente al derecho de la información.

2.3. CONTENIDO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Una particularidad del derecho a la información, es que éste se encuentra conformado por varias libertades, o derechos. Cuando estamos ante el ejercicio del derecho a la información en la amplitud de cada una de sus libertades, podemos concebirlo como *el menú completo de una comida*. En una comida, el menú se sirve por tiempos y en orden. De igual manera el derecho a la información se ejerce por etapas, que constituyen cada una de las facultades que los conforman. Precisamente, la búsqueda de información es la primera de éstas.

2.3.1. Facultad de investigar

El deseo de los ciudadanos de conocer la información que genera el Estado, y la voluntad de éste en darla a conocer es una de las condiciones que identifican a un Estado democrático. El derecho a la información es el encargado de regular las actividades

encaminadas a lograr que el ciudadano, alcance esta condición. La primera etapa en el ejercicio de éste derecho, nace con el interés del ciudadano de conocer el actuar de sus autoridades, la búsqueda de la información que contiene plasmadas sus acciones, es la primera acción.

Roberto Saba, expresa varias ideas:

Este derecho, junto con el principio de autogobierno y de publicidad de los actos de gobierno, constituye la parte central del basamento constitucional del derecho a la información en poder del Estado. Los funcionarios encargados de administrar la cosa pública recibieron esa facultad por delegación y en representación del pueblo, único depositario del poder democrático de autogobierno... Los funcionarios de gobierno están obligados a rendir cuentas de sus actos frente a sus mandantes y brindar información es una de las obligaciones más básicas de una relación de este tipo.¹²⁰

Hay ocasiones en que el ciudadano, desea encontrar determinada información, pero no sabe que autoridad la posee, su búsqueda es un primer momento en que hace valer esta facultad, preguntando al Estado, justamente, en donde se encuentra la información que esta buscando. Estas ideas son las que lo han ido enriqueciendo: “*Estado, investiga para que yo pueda investigar*”.

También se llama facultad de buscar, hacer lo necesario para encontrar algo, en este caso información. La **actividad investigadora** está encaminada a **conocer** algo, ¿Sobre qué? Sobre lo que le interesa en lo particular o en lo colectivo a los gobernados, en relación a la **información generada por el sujeto obligado**¹²¹ en esta relación jurídica.

¹²⁰ BLANTON, Thomas S, Varios Autores, *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*, Edit. Origami, México, 2003, p. 99.

¹²¹ ¿En que consiste esta información? En el artículo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, encontramos la respuesta. “Fracción III. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico. Fracción V. Información: la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier medio”.

La menor de la información se encuentra publicada, dado el imposible manejo para publicarla, en su mayoría se encuentra en los archivos de cada una de las dependencias de gobierno¹²², en muchos de los casos el ciudadano no sabe que existen estos archivos o no sabe que puede acceder a ellos para hacer la investigación de los conocimientos que requiere. La nueva tarea de la sociedad, será dar a conocer y fomentar esta libertad de investigación y de búsqueda. No solo es pedir la información, y recibir la que a criterio institucional me sea proporcionada, sino que es necesario tener acceso a los archivos públicos para tener conocimiento de la información existente y sobre la cual ha de basarse mi atención de acuerdo a la investigación realizada. Cabe hacer una distinción, la actividad investigadora puede llevarse a cabo por cualquier medio: uso de la Internet, revistas, periódicos, cualquier medio de comunicación masiva, bibliotecas, hemerotecas, todos los instrumentos son válidos para completar la investigación. Cuando se tiene conocimiento, del lugar donde físicamente se encuentra guardada la información, entonces estamos ante la siguiente facultad: ***acceso a los archivos públicos***, la que se tratará en el tema subsecuente.

José María Desantes Guanter define esta facultad de la siguiente manera:

El derecho a la investigación debe entenderse como la facultad atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos en general y al público, de acceder directamente a las fuentes de información y de obtener sin límite general alguno, ***facultad que debe considerarse como derecho del ciudadano*** y como deber de los que manejan las fuentes de información.¹²³

La tarea ***investigadora*** queda incompleta, si quien tiene en su poder la información, en este caso el Estado a través de cada una de los organismos que lo componen, no la proporciona, es decir no permite se tenga a la vista y en manos de quien la pide, esto para hacer posible su revisión, consulta y escrutinio. De las ideas anteriores, podemos decir

¹²² Los archivos son centros de información, de su organización depende la eficiencia de las instituciones, la toma informada de decisiones, la transparencia en el uso de los recursos públicos, la rendición de cuentas. En los archivos, la ciudadanía puede vigilar al Estado, una ciudadanía informada puede defender sus derechos. Los regímenes totalitarios operan con discrecionalidad en medio del ocultamiento, mientras las democracias son transparentes. Véase: GALEANA, Patricia, *Derecho a la Información y Archivos Públicos*, Edit. Libertad de Información- México A.C., México 2005, p. IV.

¹²³ José María Desantes Guanter, citado por: ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 34.

que, el derecho a la información, también llamado por algunos autores como el *derecho a saber* empieza con la **actividad investigadora**, que se da por satisfecha cuando conoce el lugar donde se encuentra, la solicita y le es proporcionada para consultarla.

2.3.2. Facultad de acceder

Uno de los objetivos de promover el acceso a la información en poder de los entes públicos, es fomentar una política de apertura y transparencia en los tres poderes de gobierno, que permitan un mejor funcionamiento de las instituciones, y el crecimiento de la confianza por parte de sus gobernados, lo que proporciona los instrumentos necesarios que ayuden a los ciudadanos a controlar las prácticas discrecionales, logrando por otro lado también, mejorar su calidad de vida y desarrollo individual en el ejercicio de sus derechos.

En el Diccionario de la Real Academia Española, se define acceder como:

Acceder. (Del lat. *accedĕre*, acercarse). intr. Consentir en lo que alguien solicita o quiere. || 2. Ceder en el propio parecer, conviniendo con un dictamen o una idea de otro, o asociándose a un acuerdo. || 3. ***Entrar en un lugar o pasar a él.***¹²⁴

Muchas veces el derecho de acceso a la información, es confundido con el derecho a la información. Pues el acceso, ha sido entendido en términos generales como el derecho a conocer la información en poder del Estado; lo que en un sentido estricto y correcto, **consiste en entrar al lugar donde físicamente se encuentra la información**, es decir **acceder a los archivos públicos**. No debe entenderse que el derecho de acceso a la información es sinónimo de derecho a la información.

Junco Esteban, quien sigue las ideas de este autor, expresa:

¹²⁴ *Diccionario de la Lengua Española*, Edit. Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid, 1992.

Esta facultad comprende ***el derecho que tiene toda persona de tener acceso a los archivos y registros*** que contengan información pública en posesión de autoridades gubernamentales. La obligación correlativa se encuentra a cargo del Estado, quien deberá permitir y poner a disposición de todo individuo la información pública.¹²⁵

El acceso a la información como un derecho a favor de la sociedad, es sin duda un instrumento de control que fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.

Roberto Saba, manifiesta:

El derecho de la persona a acceder a la información que se encuentra en poder del Estado y la obligación del funcionario a brindarla se fundamenta en que es: 1.- Un derecho individual de toda persona, además de una precondition del gobierno democrático que presume la participación de la ciudadanía en el proceso de una toma de decisiones respecto de su propio destino colectivo. 2.- Un derecho con reconocimiento constitucional (explicito o implícito), en tanto el constituyente haya establecido el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de peticionar ante autoridades. 3.- Un derecho que se relaciona con cierta idea de que la información es “propiedad” de la ciudadanía, en tanto que ella es obtenida, producida o almacenada con los dineros públicos que provienen del pago de impuestos.¹²⁶

Es preciso decir que, el acceso al lugar donde se encuentra resguardada la información que se investiga, es una facultad que puede o no ejercer el peticionario, lo que no es en menoscabo de su derecho. Pues como ya se advirtió, toda información que se proporciona, debe carecer de cualquier tipo de manipulación.

Sergio López Ayllón lo manifiesta de la siguiente manera:

¹²⁵ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 13.

¹²⁶ BLANTON, Thomas S, Varios Autores, *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*, Edit. Origami, México, 2003, p. 99.

La modalidad de acceso tiene por objeto la entrega de documentos —es decir, los soportes físicos de cualquier clase— en los que se plasma la información. Así no se trata de un acceso a la “noticia” sino a un acceso a la fuente de información misma, en este caso el documento.¹²⁷

La finalidad de este derecho es precisamente, tener la certeza de que se cuenta con la fuente de información, lo que prueba su veracidad. Tener conocimiento de la noticia, como lo manifiesta el autor, es una idea que se manifestaba desde la iniciativa de reforma al artículo sexto constitucional de 1977, siendo desde entonces un claro objetivo del derecho a la información.

2.3.3. Facultad de recibir

Recibir para el Diccionario de la Real Academia Española consiste en: tomar lo que le dan o le envían.¹²⁸ Sin duda el acceso se ve complementado con el derecho de recibir aquella información que fue encontrada, Roberto Saba, da algunas referencias al respecto:

Si bien parece una obviedad, es conveniente precisar en la ley que el derecho de acceso a la información supone también el derecho de realizar copias en el formato que sea posible de la información que se encuentra en manos del Estado.¹²⁹

Una vez que tenemos los datos necesarios que nos permite saber en donde se encuentra la información que necesitamos, tuvimos el acceso a ella y ha sido expuesta a nuestro escrutinio, el siguiente paso es recibirla, pues no bastará con analizarla solo en ese momento, tenerla en mano para ser poseedor de ella es indispensable para comprobar su veracidad, Desantes Guanter lo explica de la siguiente manera:

¹²⁷ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Colección de cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia electoral, No. 9 Democracia y Acceso a la Información*, Edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p.60.

¹²⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, Edit. Real Academia Española, 21° Edición, Madrid, 1992, p.

¹²⁹ BLANTON, Thomas S, et. al, *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*, Edit. Origami, México, 2003, p. 108.

El ciudadano tiene derecho a recibir y seleccionar las informaciones, opiniones que desee, pues en el momento en que cualquiera de las opiniones existentes o posibles desaparece, cualquiera que sea el agente o la causa de la desaparición esta sufriendo una limitación al derecho a otra como forma de ejercitar el derecho a “*recibir*”.¹³⁰

Siguiendo las ideas del mismo autor en otra obra, encontramos que expresa:

Esta facultad consiste en la obtención, difusión y difusión de noticias. Se refiere al derecho del ciudadano a la información en el sentido de derecho a la noticia. Este derecho, exige ciertas condiciones: la información que reciba debe ser veraz, completa objetiva, oportuna y asequible por igual a todos.¹³¹

Tener el soporte de la existencia de la información, recibirla por medio de copia simple o certificada o medio electrónico, resulta indispensable para un responsable ejercicio de la siguiente libertad a tratar, la libertad de difusión. El sustento de la publicación de la información o de las opiniones que emita va a encontrar su fundamento en las fuentes de información.

2.3.4. Facultad de difundir

Como ya veíamos, en el tema dedicado a la libertad de expresión, ésta es entendida como la facultad de difundir opiniones e informaciones. Así que, cuando hablamos del ejercicio de la libertad de expresión estamos de igual manera hablando del ejercicio de la facultad de difundir opiniones e informaciones, entendiéndose comprendida por el derecho a la información. Luís Huerta Guerrero, lo explica de la siguiente manera:

La libertad de expresión “es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así

¹³⁰ José María Desantes Guanter, citado por: ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dickinson, Madrid, 2000, p. 34.

¹³¹ José María Desantes Guanter, citado por: JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 11.

como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como *el derecho a difundir la propia*”.¹³²

Veamos como la percibe Junco Esteban:

Se trata del derecho del ciudadano a la libre difusión de opiniones e informaciones que se encuentren en su poder...El mejor modo de lograr su realización es eliminando los obstáculos que por su propia dinámica se le opongan. La supresión de todas las medidas preventivas a la información supone la destrucción de barreras, no solo para los profesionales de la información o para los medios, sino también para los ciudadanos con acceso a dichos medios...la información equivale a diálogo entre medios de información y sociedad, entre ésta y el Estado y entre los miembros de la sociedad entre sí.¹³³

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, expresa:

Este derecho se convierte, para aquél que lo ostenta en deber, que, a la vez, es derecho para los demás: la información no es sólo un derecho activo, del difusor, sino también pasivo, del receptor enterarse de la difusión. Sobre todo cuando entre uno y otro existe desnivel cultural y técnico. Y siempre el receptor ha de tener expedito el ejercicio de su derecho como difusor.¹³⁴

La difusión es un aspecto que aún no ha sido tratado con gran amplitud, empiezan a darse los primeros brotes, en aisladas manifestaciones, sobre todo en la doctrina. Sin

¹³² HUERTA GUERRERO, Luís, Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública, 19° Ed., Edit. Comisión Andina de Justicia, Perú, 2002, p. 17.

¹³³ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 13.

¹³⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

duda aún falta mucho por colmar en este derecho. La difusión un aspecto que no ha cobrado el auge necesario, para que sea debidamente determinado en el sentido de lograr los mecanismos que permitan el acceso a los medios de comunicación para difusión de ideas es el nuevo reto; cuya solución ha de encontrarse justamente en la relación sociedad- medios de comunicación, en donde la tarea investigadora de los medios, se vea coadyuvada, por la sociedad misma que investiga, expresando por un lado el interés de saber y el interés de que los demás también se enteren. En esta dinámica, habrá de encontrarse mayor vaivén de información, logrando por tanto la fiscalización de toda actividad gubernamental, formando una sociedad que hace juicios independientes a la opinión pública.

Lo relevante de esta libertad comprendida por el derecho a la información como la última etapa en su ejercicio, es que, sin haberse concebido como tal, ésta se consagra como: ***el puente que une al derecho a la información con el derecho de la información***. Pues desde el momento en que, para expresar una idea u opinión se hace uso de un medio de comunicación para difundirla masivamente, se esta ante la regulación que de manera especial hace el derecho de la información sobre el correcto uso de estos medios.

2.4. LIMITES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Una de las características del derecho a la información es la de no ser un derecho absoluto, es decir, que este se encuentra acotado por limites que aún son tema de discusión, y que bien podrían ser cada uno de estos, tema suficiente para el desarrollo de un estudio minucioso. En tema me limitaré a la mención de aquellos que han sido propuestos como limites de este derecho, aunque no se haya dado aún algún consenso.

La ley debe establecer un régimen limitado de excepciones, aun aquellos que apoyan el acceso a la información reconocen que no toda la información se puede revelar. Habrá casos en que el interés público requiere cierta confidencialidad. La ley debe establecer todo interés que justifique la restricción del acceso, (seguridad nacional, vida privada¹³⁵).

¹³⁵ En criterio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se expresa: Como anteriormente hemos visto, la doctrina mayoritaria está de acuerdo con que no existe jerarquía entre los derechos fundamentales, que no existe prelación ni subordinación entre ellos. De esta forma, honor, intimidad, información y expresión, estarían situados a un mismo nivel. Se afirma que en la solución de este conflicto el juez deberá atender a las circunstancias de cada caso concreto. Ídem.

No se debe revelar información que cause daño. El interés público anula incluso aquellas excepciones por ejemplo de seguridad nacional si esta no se ve muy afectada. Dependiendo que aspecto este protegiendo puede existir una excepción, pues si se encuentra ante la violación de un derecho humano habrá que atender el interés público de conocer la información para evitar se sigan violando tales derechos fundamentales.

Cuando estamos ante un derecho que se encuentra acotado por límites, debemos tener una clara idea de cuales son estos límites, e incorporarlos a la norma. En el caso concreto de derecho a la información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, en su artículo 3 fracción VI, define a la información reservada a aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de esta ley.¹³⁶

Mismas que Sergio López Ayllón, clasifica de la siguiente manera:

¹³⁶ Artículo 13: “Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; 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; III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación de 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 considera como información reservada: I. La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; III. Las averiguaciones previas; IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o autos 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”. Véase: *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 11 de junio de 2002.

Límites	En razón del interés y seguridad nacional	a) Seguridad b) Orden Público
	Para la protección de las personas	a) Vida privada b) Derecho a la Propia imagen c) Honor y reputación de las personas
	Por razones del interés social	a) Moral pública

Veamos ahora la opinión del autor de cada uno de los límites mencionados:

La Seguridad Nacional. La primera causa de limitación al derecho a la información, se refiere a la seguridad del Estado en caso de guerra, estado de sitio, defensa de la integridad territorial, etc.

Orden Público. Un segundo aspecto es el mantenimiento del orden público. Pocos conceptos son tan, difíciles y peligrosos como éste, pues ha servido de justificación para la represión de demandas justas a lo largo de la historia...

La documentación secreta. El principio de acceso a la información a los documentos administrativos tendría su excepción mediante el régimen de materias clasificadas por afectar determinados temas, referidos primordialmente a la seguridad del Estado o cuyo conocimiento público podría derivar un daño a los intereses del país.

Moral Pública. Dada su vaguedad, movilidad y complejidad resulta difícil precisar, sobre todo si consideramos el acelerado proceso de cambio que existe en la esfera de valores y concepciones sobre la moralidad...Se refiere a la *no descriminalización de la obscenidad y pornografía, prevención del delito, la protección de la infancia y la juventud.*

La Vida Privada. En principio podemos hablar del derecho a la privacidad, como aquel derecho de los individuos, grupos e instituciones de determinar cuando, cómo y en que medida la información que les concierne puede ser comunicada a otros.

Derecho a la Propia Imagen. Implica en principio, la prohibición de que se publique la imagen del individuo sin su consentimiento, excepción hecha de que se trate de personajes públicos.

Honor y Reputación de las Personas. La limitación a este derecho supone la prohibición de la publicación y emisión de injurias en contra de cualquier persona y por cualquier medio. Las limitaciones también inciden sobre las informaciones difamatorias y el correspondiente delito de difamación. En ocasiones, este delito es el instrumento de que se valen los funcionarios públicos para acallar críticas u ocultar conductas ilícitas.¹³⁷

El secreto como excepción y la apertura como obligación, es la afirmación a la que ha de ser obediente todo Estado democrático, condición que ha lograrse de la lucha política, académica y legislativa. Si se concibe como efectos positivos del derecho a la información, los siguientes: *la disminución de las prácticas discrecionales de los funcionarios públicos, la promoción de la participación ciudadana, el acrecentamiento de la confianza de los ciudadanos a sus instituciones de gobierno, el aseguramiento del debido encauzamiento de los recursos públicos, etc.*, debe entenderse, entonces, que la apertura es la práctica que dará mayores probabilidades de que se promuevan estos efectos, y es por medio de éste derecho que ha de lograrse que desaparezca la costumbre de los organismos del Estado de mantener de manera secreta u oculta la información respecto de la gestión pública y la administración de recursos. Esta tendencia hacia la apertura permite al ciudadano una mejor toma de decisiones políticas, económicas y culturales, las cuales son sustento de una vida democrática y plena.

En este sentido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha emitido sus propios criterios:

Si el uso de la libertad de información se realiza en forma adecuada, es decir, concurriendo en ella los requisitos de veracidad y relevancia pública, como a continuación veremos, prevalecerá sobre el derecho al honor y a la intimidad. Si no se ejercita de acuerdo con la función que el ordenamiento constitucional

¹³⁷ LOPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, p.195.

le ha otorgado, es decir, como instrumento de formación de la opinión pública, estaremos ante un uso ilícito o ilegítimo de la libertad de información, o lo que es lo mismo, no estaremos, propiamente hablando, ante el derecho de información, sino ante otra cosa.¹³⁸

El desarrollo integral de un Estado democrático, parte de una ciudadanía bien informada sobre las acciones que realizan sus gobernantes. Dado que la función pública es una actividad que a todos afecta, se entiende que estas acciones deben estar al escrutinio de los ciudadanos.¹³⁹ Caso contrario cuando nos encontramos ante la esfera de privacidad que posee cada individuo, en donde el objetivo es evitar su invasión.

En cuanto a este tema Eduardo Novoa Monreal, sostiene:

La vida privada está constituida por aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones de una persona que normalmente están sustraídos al conocimiento de extraños y cuyo conocimiento por estos pueda turbarlas moralmente por afectar su pudor y recato...El conflicto se plantea, entre dos tipos de intereses: el de aquellos que ejercen su derecho a ser informados, y el del individuo que tiene derecho a su propia vida. El principio de solución consiste en que el interés público y social del derecho a la información prevalezca sobre el interés particular del derecho de la vida privada.¹⁴⁰

Al respecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos, manifiesta:

¹³⁸ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

¹³⁹ Fernando Escalante Gonzalbo, en un ensayo publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, manifiesta: “Nuestro sentido común dice que lo privado debe estar más o menos protegido, a salvo de cualquier intromisión, mientras que lo público debe ser visible, transparente; en la práctica tenemos la sensación de que ocurre lo contrario: el gobierno en adelante, las instituciones públicas resultan oscuras, no podemos saber lo que sucede en ellas, mientras que nuestra vida está sujeta a toda clase de controles y sistemas de vigilancia. Por eso se quieren leyes que garanticen la transparencia, el acceso a la información pública, y se quieren leyes que protejan la privacidad. No es sencillo.” Cuadernos de Transparencia No. 2 El Derecho a la Privacidad, Edit. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, 2004, p.6.

¹⁴⁰ Eduardo Novoa Monreal, citado por: LOPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, p.200.

Todas las personas tienen derecho a disfrutar de una esfera privada que quede libre de cualquier injerencia externa. Por ello, toda información que viole este derecho, aun cuando sea veraz, vulnerará el derecho fundamental a la intimidad.¹⁴¹

Sin duda todos los ciudadanos deben conocer ampliamente sus derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, ello le da la certeza de que está gozando del ejercicio pleno de cada uno de estos. En el caso del derecho a la información, es objetivo que por medio de su ejercicio, se tenga conocimiento de las acciones que el Estado realiza a través de todas y cada una de las instituciones que lo conforman en todas sus tres esferas de gobierno, sin más límite que los absolutamente necesarios. Cada uno de los límites mencionados por la ley y por algunos autores es materia suficiente para un tratado especial, la convergencia de criterios ha de encontrarse precisamente en un principio general de derecho: *El interés público debe prevalecer sobre el interés particular*, buscando en todo momento el equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público. El derecho a la información, no es un derecho absoluto, pero ello no significa que, los límites deban ser discrecionales, por el contrario estos deben estar señalados de manera específica y expresa por la ley.

¹⁴¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO SEGUNDO

PRIMERA.- El derecho a la información cobra auge y requiere de su delimitación a partir del surgimiento de la llamada *sociedad de la información*.

SEGUNDA.- El derecho a la información se convierte en una garantía social cuando los ciudadanos o gobernados, en su conjunto, necesitan de cierta información en poder del Estado para la correcta toma de decisiones; se convierte en una garantía individual, cuando en el ejercicio de este derecho un individuo en lo particular requiere información al Estado, pues le es necesaria para su propio beneficio, en el ejercicio de otro derecho. Independientemente de que el derecho a la información se considere una garantía individual o una garantía social, es indudable que estamos ante un derecho humano, y es a la luz de esta interpretación en que ha de encontrarse mayor amplitud y satisfacción en su ejercicio.

TERCERA.- El derecho a la información es un *derecho de doble vía*, en el que, por un lado la información se emite (facultad de difundir) y por el otro se recibe (facultad de recibir), obediente por un lado a un proceso de retroalimentación del proceso de la comunicación humana y por el otro al ejercicio de las facultades que tiene el ciudadano de buscar o investigar, acceder y guardar la información en cualquier medio ya sea impreso o electrónico.

CUARTA.- *Investigar, acceder, recibir y difundir información*, son las libertades que conforman el contenido del derecho a la información, por las cuales se logra su pleno ejercicio y todo individuo que viva en el territorio nacional sea persona física o moral, es titular de éste.

QUINTA.- El actuar del Estado como sujeto obligado del derecho a la información, debe entenderse desde dos ángulos: el primero manteniendo una actitud pasiva absteniéndose de cualquier acto de represión en contra del gobernado; y segundo garantizando el ejercicio de las *libertades de acceder, investigar y recibir información* que conforman este derecho, ya sea que el gobernado mantenga una actitud pasiva es decir se informe

mediante la *rendición de cuentas* del Estado o manteniendo una actitud activa a través de la petición de información dada la nueva política de *transparencia*.

SEXTA.- Deben ser entendidos los medios de comunicación, como sujetos con los mismos derechos de investigar, acceder, recibir y difundir información en poder del Estado, que cualquier otro individuo. De igual manera, tienen además, las mismas responsabilidades de difundir la información de manera veraz, oportuna y objetiva mismas obligaciones que cualquier ciudadano debe cumplir.

SÉPTIMA.-El derecho a la información no es un derecho absoluto y por tanto se encuentra acotado por límites que la propia ley señala, y que son motivo de las discusiones actuales de estudiosos y legisladores.

CAPÍTULO 3
MARCO JURÍDICO NACIONAL, TRATADOS
INTERNACIONALES Y LEGISLACION COMPARADA



En el desarrollo de los capítulos anteriores, hemos estudiado al derecho a la información, bajo una interpretación doctrinaria. En este capítulo lo estudiaremos bajo la interpretación de los preceptos constitucionales que lo integran. No olvidando que, el derecho a la información no se reconocía como tal, sino hasta la llamada Reforma Política del Estado de 1977, en la que, observando el crecimiento de movimientos políticos, estudiantiles, populares, sindicales, campesinos etc., los profesionistas de la información como los partidos políticos, no se quedaron atrás. Logrando así la inclusión de la última parte del artículo sexto constitucional, que fuera propuesta por el entonces Ejecutivo Federal.

Habiendo desarrollado las ideas de Gustavo Zagrebelsky en el primer capítulo, podemos rescatar la propuesta de interpretar cualquier derecho a la luz de los principios consagrados en la constitución, los cuales habrían de ser los ordenadores de todo el sistema jurídico. Esta corriente contemporánea, renovadora del derecho decimonónico, ha sido ya empleada por el constituyente mexicano de 1917. Para ellos, basta observar algunos de nuestros artículos, tales como el tercero y, por dar una referencia más actual, podemos citar el artículo segundo. En el caso del derecho a la información, esto no fue así, dejando la tarea interpretativa a la ley secundaria, la cual tardó en surgir más de veinticinco años. Periodo suficiente para que se dieran manifestaciones interpretativas, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las cuales también se hará referencia en el presente capítulo.

Pero ¿qué sirvió de referencia o como punto de partida de interpretación tanto al poder judicial como al poder legislativo, para emitir sus opiniones? En la exposición de motivos a dicha reforma no dio pie a una explicación de lo que debía entenderse como el contenido del derecho a la información, justificándose en *la exigencia de la brevedad en el texto constitucional*. Los orígenes se dieron en el ámbito internacional, instrumentos como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, promovían el

respeto a la dignidad humana mediante la protección de derechos fundamentales, que habrían de ser iguales para todos los hombres y mujeres, a fin de impulsar el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Los países firmantes, incluyendo el nuestro, tomaron como modelo estos instrumentos para incorporarlos en su sistema jurídico.

En este capítulo se estudiará brevemente, algunos artículos constitucionales en los que de alguna manera se hace referencia al derecho a la información, y la interpretación de la última parte del actual artículo sexto constitucional por parte del órgano jurisdiccional; así como a la ley secundaria a la que recientemente dio origen. Por otro lado, también se hará referencia a los instrumentos internacionales que fueron motivo de elucidación, de dicho derecho. Así mismo nos referiremos a las constituciones de países latinoamericanos que han destacado por sus considerables avances en esta materia. Este análisis nos servirá para ir identificando los principios que han sido aportados por cada uno de estos instrumentos jurídicos de estudio, por considerarlos indispensables para lograr el pleno ejercicio del derecho a la información. Lo que nos será muy útil para el desarrollo del último capítulo de esta tesis.

3.1. LEGISLACIÓN NACIONAL

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El derecho a la información como ya se ha mencionado se incorporó a nuestra Constitución a través de una propuesta del Ejecutivo Federal quien, reconociéndolo como un derecho fundamental, y obediente a su tradición histórica, lo concebía como *la libertad política de manifestación de ideas*. Y, aún cuando no se reconociera como tal, en los artículos sexto y séptimo se consagraban ya algunas de las libertades que integran a este derecho. Hay que reconocer que, el reconocimiento del derecho a la información, a pesar de su falta de precisión, dió, aunque de manera retardada y después de múltiples discusiones sobre su naturaleza jurídica, la oportunidad de interpretar de modo muy abierto sobre su contenido, dándole nuevos matices y alcances a partir del año 2000. Principalmente, como consecuencia de la demanda ciudadana de conocer todo sobre el celebrado proceso electoral. Más no así en cuanto a sus principios, aún a pesar de que, en la exposición

de motivos de la iniciativa se reconoce que, en la redacción de la norma constitucional, “solo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto de la ley reglamentaria”¹⁴². Pero veamos como se ha ido integrando este derecho a partir de estos preceptos constitucionales.

3.1.1.1. Artículo 6° Constitucional

Como se ha hecho ya mención, el derecho a la información se conforma por varias libertades. Libertad de buscar o investigar información, acceder a los archivos públicos donde se encuentran los documentos que la contienen, recibir la información por cualquier medio impreso o electrónico, y la facultad de difundir informaciones y opiniones por cualquier medio excepto el impreso que se encuentra ya regulado por la libertad de prensa, pues se alude, más específicamente, a la actividad periodística.

Toda vez, que la concepción anterior, respecto a su contenido, es una interpretación muy reciente las libertades que la contienen ya eran reconocidas de manera separada. Es, en la primera parte de este precepto constitucional, en el que se hace referencia a la libertad de expresión, entendida como la manifestación del pensamiento por cualquier medio. Estableciendo como límites no atacar la moral, no alterar el orden público, no dañar a terceros, no causar algún delito, ello para que no se vulneren otros derechos igualmente protegidos. Bajo este orden de ideas, deberá entenderse a la *libertad de expresión* como parte integrante del derecho a la información; por lo tanto, sus límites les son igualmente aplicables.

Toda vez que, el reconocimiento de dicho derecho se da a partir de la reforma de 1977, veamos entonces las ideas que se exponen en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Una primera idea que encontramos en la propuesta del Ejecutivo es la promoción de una cultura y educación política a fin de abrir la posibilidad de la consulta y comprobación de las fuentes emisoras de la información par evitar su deformación¹⁴³.

¹⁴² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, T. II, No. 17, octubre 18, 1977, p. 6.

¹⁴³ Ídem. p. 5.

Desde este momento podemos advertir la *facultad de acceso a la información pública gubernamental*, más aún al mencionarse de que será el Estado el garante de este derecho.

Quien más puede serlo que el Estado, el cual es garante de los derechos de todos sus gobernados. Ésta redundancia solo se justifica, si la información a la que se refiere es la que se encuentra en su poder. Esta interpretación tardó un poco en concebirse como tal, toda vez que era entendido como una garantía social, que habrían de gozar los partidos políticos y los medios de comunicación, para dar a conocer verazmente la información que el Estado les proporcionaba y así mantener informados a los mexicanos sobre los problemas nacionales. Lo que traería como resultado positivo, la apertura del interés nacional en las elecciones presidenciales y recobrar la credibilidad en el Estado de derecho.

Debemos recordar también que esta iniciativa se vio envuelta por factores políticos, o como lo diría Ronald Dworkin, por directrices políticas, que buscaban impulsar la participación ciudadana en las elecciones, ya que esta se había perdido, entre otras causas por la falta de acceso a la información. Esto, de acuerdo a las ideas expuestas por la diputada Marcela Lombardo de Gutiérrez quien, retomando la iniciativa, expresó que, es la información el complemento de la *manifestación de las ideas*, reconociendo a la *libertad de expresión o facultad de difundir información* una modalidad del derecho a la información¹⁴⁴. Lo que nos lleva al acceso a los medios de comunicación, condición necesaria para ejercer esta libertad, que a su vez instituye al derecho a la información como una garantía social, como así lo expresa la diputada Lombardo de Gutiérrez:

La necesidad de “instituir el derecho a la información como una garantía social”, ha nacido de las grandes y graves diferencias y deformaciones que hasta hoy se han manifestado en los medios de difusión masiva, debido a la posición ideológica y política de quienes los detentan.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, T. II, No. 19, octubre 20, 1977, p. 19.

¹⁴⁵ Ídem. p. 19.

En dicha iniciativa también se reflexionó sobre el actuar de los medios de comunicación, a lo que se concluyó que este debe apegarse a la emisión de información objetiva, libre de toda manipulación, pues es bien reconocido que su influencia en la población es evidente. Proponiendo que al expresar por dichos medios tesis filosóficas, económicas, políticas y educativas, es decir, informaciones y opiniones, estas contribuyan al reforzamiento de la conciencia cívica y política; ya que lo contrario desorienta y deforma la conciencia nacionalista.

Otro aspecto que recientemente ha sido abordado por la maestra Patricia Galeana, fue mencionado fortuitamente por el Diputado Saúl Castorena Monterrubio, al referirse a la importancia de disponer de *bancos de datos* para el acceso de información, proponiendo desde ese momento la creación de mecanismos para fortalecer el derecho a la información¹⁴⁶.

La conclusión a la que nos encaminan estas deducciones, es que, habiendo sido envuelta dicha reforma de factores políticos, no le fue posible desarrollarse en su contenido, quedando suspendidas en frases, las intenciones de los nuevos alcances que habría de lograr el derecho a la información.

Como hemos visto, los actores políticos que dieron origen a la reforma del sexto constitucional, ya desde ese entonces, reconocían a la información como un bien indispensable para el desarrollo del hombre. Reconociéndola también como el elemento esencial para lograr la participación ciudadana. Aceptando de tal manera que tener información era un derecho; la propuesta del ejecutivo llevó a los legisladores a nuevas ideas. Dando los primeros brotes de los principios que han de regir este derecho, como lo son el *principio de la calidad y fidelidad de la información*¹⁴⁷, el cual fue muy abordado, a diferencia del *principio de política de apertura*¹⁴⁸ que apenas se analizó.

¹⁴⁶ Ídem. p.21.

¹⁴⁷ Sabemos que para evitar que la información se manipule a favor de los intereses ajenos al desarrollo independiente de la nación, y ajenos al pueblo en su conjunto, es necesaria una intervención vigorosa del Estado. Ídem. p.18

¹⁴⁸ Si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general a la vez que de educación política, **y de consulta y comprobación en las fuentes emisoras**, la información cae en el ámbito de la deformación. Ídem. p. 5.

Dado que no existía una clara diferencia entre la libertad de expresión y el derecho a la información, se hizo un especial énfasis en la importancia de la publicación de la información, toda vez que se reconocía que era un derecho que habría de ser ejercido por los medios de comunicación. Se dio, por lo tanto un claro reconocimiento al ***principio de publicidad***. Estos principios no se mencionan como tal en la norma, pero hemos podido identificarlos en la exposición de motivos, en la que se puede deducir estas intenciones de los legisladores.

3.1.1.2. Artículo 7º Constitucional

Como ya se ha mencionado el derecho a la información es un concepto muy actual que trata de recoger aquellas libertades que, habiéndose concebido de manera aislada, iban encaminadas a una misma actividad: *el uso de la información*. Recordando que la información es el conjunto de datos que llevan consigo un mensaje, esta es susceptible de múltiples manifestaciones. Lo que, en el campo de lo jurídico trajo como consecuencia su reconocimiento constitucional desde el siglo XIX siendo conocidas como: *libertad de opinión, libertad de expresión, libertad de imprenta y libertad de prensa*.

En el caso del artículo séptimo constitucional, se consagraron tanto la *libertad de imprenta* como la *libertad de prensa* que, aunque ambas se refieren a la facultad de imprimir y publicar sin censura escritos sobre cualquier materia, se distinguen por que ésta última se asocia más bien a la actividad periodística. Bajo este orden de ideas, resulta fácil afirmar que el estudio de estas *libertades* es tarea del Derecho de la información. Sin embargo, estas libertades representan un antecedente importante del actual derecho a la información, pues en este primer momento se concibieron como una modalidad de la libertad de expresión que, aunque reconocidas a favor de los periodistas, éstas se entendieron como la libre manifestación de opiniones sobre el actuar del gobierno.

La prioridad del Constituyente de 1917 era la regulación de la actividad periodística, como lo expresó el diputado Rafael Martínez:

Es susceptible de reglamentarse, si no de un modo perfecto, si de un modo oportuno, y práctico el trabajo de la prensa, y por ejemplo, todo periodista

tiene derecho a derecho a decir lo que quiera, pero al día siguiente, cuando se le presenten pruebas, está obligado a decir en el mismo lugar donde mintió, con los mismos gruesos caracteres, ocupando el mismo espacio, que no es cierto lo que dijo el día anterior.¹⁴⁹

Resaltó, además, la necesidad de proteger la profesión de los periodistas, pues siendo él mismo uno, brindó testimonio de las condenas recibidas a los que ejercían el periodismo. El diputado Martínez hizo alusión a las prácticas de tortura que se realizaban dentro de la cárcel de Belem, tales como: “El cajón el muerto”, “El bramadero”, etc. Una época evidentemente difícil, pues al no existir una clara regulación en esta materia, no se distinguía en que momento realmente el trabajo de la prensa era irresponsable y suficiente, para traer como consecuencia las múltiples denuncias de los llamados “delitos de prensa” que habían de sufrir los que practicaban esta actividad. Era claro el objetivo principal del artículo séptimo constitucional: proteger la vida e integridad de aquellos que hacen uso de su libertad de expresión, mediante el medio impreso.

Otro aspecto que había de abarcar, aparte de la regulación de la actividad periodística, fue también poner los límites necesarios para no ver vulnerados otros derechos en su ejercicio. Así, se señalaron como límites a esta libertad: *el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública*. Se manifestaron notoriamente ***los principios de fidelidad de la información y de publicidad***, que tienen como objetivo promover que la información esté al alcance de todos, por cualquier medio en que esta se manifieste. Ésta concepción indudablemente protegió y estimuló la actividad de los profesionales de la información, así como, el derecho de todo individuo de conocer los hechos y asuntos de la vida pública que directa o indirectamente le conciernen.

3.1.1.3. Artículo 8º Constitucional

Un primer antecedente del ***derecho de acceso a la información pública gubernamental***, comprendido por el derecho a la información, lo encontramos en el *derecho de petición* consagrado en el artículo 8º constitucional. Este derecho consiste en la facultad de

¹⁴⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diciembre 20, 1976, p. 563.

todo ciudadano de hacer una petición de información a los funcionarios y empleados públicos. Lo que se traduce a una obligación de la autoridad a contestar el escrito del peticionario en breve término. Juan Alberto Carbajal, explica el derecho de petición de la siguiente manera:

Es garantía de un régimen democrático el tener por resuelta esta garantía individual, puesto que se refiere al hecho de poder ser escuchado por el gobierno y de tener una respuesta de éste, a cualquier tema que quiera ser tratado con la autoridades, siempre cuando, como decíamos se haga por escrito, de manera pacífica y respetuosa.¹⁵⁰

Mediante la incorporación de este derecho en la norma constitucional, el ciudadano tiene una modalidad básica del actual Derecho de acceso a la información. Sin embargo, el Derecho de petición no contempla en su operación, toda la gama de posibilidades que se desprenden del derecho a la información, contenido en el artículo 6° constitucional. Bajo este orden de ideas, si el *acceso a la información es la especie del género llamado derecho a la información*, luego entonces el *derecho de petición* se encuentra reconocido por el derecho a la información.

Es preciso reconocer una mayor amplitud en el derecho a la información respecto del derecho de petición. El primero, comprende la facultad de buscar información y ponerla bajo nuestro escrutinio, acceder si se quiere a los archivos donde ésta se encuentra guardada, y recibirla para poder poseer una copia; el derecho de petición, faculta a los ciudadanos a dirigirse a sus autoridades, planteando cualquier tema que sea de su interés. Es el derecho a ser escuchado y a recibir una respuesta por parte de la autoridad conforme a lo planteado por el peticionario. Sin embargo este derecho no obliga a la autoridad a emitir una respuesta que lo deje satisfecho, ya que ésta puede consistir en una mera opinión. En una tesis de la Segunda Sala de la Sexta Época, se expresa:

¹⁵⁰ CARBAJAL, Juan Alberto, Estudios Constitucionales, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 43.

PETICIÓN, DERECHO DE, Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- La garantía que consigna el artículo 8º constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe dar contestación por escrito en breve término, congruente con lo pedido; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer al peticionario.¹⁵¹

En el caso del derecho a la información, al hacer una solicitud de información, evidentemente el ciudadano se ésta haciendo escuchar por la autoridad, obligándola a satisfacer plenamente esa petición de información, pues si no la tuviera, también está obligada a proporcionar los datos que le ayuden a encontrarla, en esto radica también su amplitud.

3.1.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Para el desarrollo de este tema, analizaremos brevemente los documentos que se encuentran en la carpeta número 334 de la Subdirección de Documentación Legislativa, de la Cámara de Diputados, correspondiente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental, y así obtener conclusiones de los motivos que impulsaron la creación de la presente ley.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se vio enriquecida por tres iniciativas:

La primera iniciativa fue presentada el 11 de julio de 2001, por el diputado Luís Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, denominada “Ley de acceso a la información en relación con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión”, y en su exposición de motivos hace referencia a la necesidad de imponerle al Estado la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos y permitir su acceso a las informaciones públicas, pues “la garantía de acceso es la base para el ejercicio libre y responsables de

¹⁵¹ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Segunda Sala, Tomo LX, Tercera Parte, p. 125. Citada por: Juan Alberto Carbajal, Ídem. p. 45.

los otros derechos fundamentales”¹⁵². Una aportación muy importante la encontramos precisamente porque en la exposición de motivos de dicho proyecto se señalaron claramente los principios que rigen dicha iniciativa, y que bien pueden ser rectores del derecho a la información, siendo éstos los siguientes: *principio de máxima revelación, principio de obligación de publicación, principio de ámbito limitado de excepciones, principio de gratuidad y mínima formalidad, principio de facilidad de acceso, principio de procedencia de la revelación de información y principio de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública*¹⁵³. Ésta propuesta planteaba que, a través del derecho a la información, se lograría la posibilidad real de fiscalizar los actos de gobierno.

La segunda iniciativa fue presentada el 30 de noviembre de 2001, por el entonces presidente Vicente Fox Quesada. Fue presentada para “regular una de las vertientes del derecho a la información, a saber, la del acceso a la información del Estado. El derecho a la información es un concepto amplio y genérico bajo el que se concibe el derecho específico de acceder a la información pública”¹⁵⁴, con el objetivo de dar cumplimiento al mandato constitucional de la última parte del artículo sexto. Cabe el comentario que, sí bien es cierto, esto se cumple respecto al derecho de investigar, acceder y recibir información en poder del Estado, como ya se ha comentado en éste trabajo, queda pendiente la regulación al acceso a la información en poder de *entes privados* que se relacionan con actos en los que se manejan recursos del erario público o repercuten en las decisiones del gobierno. Otro aspecto también importante, es el relativo al ejercicio de la libertad de difundir las opiniones e informaciones respecto al actuar del Estado, por medio del acceso a los medios de difusión masiva.

Ésta iniciativa se apoyó en cuatro ejes fundamentales: el primero “la obligación del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les

¹⁵² Exposición de Motivos, *Iniciativa de la Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión*, presentada por el diputado Luís Miguel Barbosa Huerta, presentada el 11 de julio de 2001, p. 6. Confróntese: Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004. Confróntese: Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-041/2004.

¹⁵³ Ídem. p. 10.

¹⁵⁴ Exposición de Motivos, *Iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, presentada por el presidente de la República Vicente Fox Quesada, el 4 de diciembre de 2001, p. 4.

permita tener conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados...Ésta información deberá estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares”¹⁵⁵, esto es a lo que ya referíamos como la actitud activa del Estado para garantizar el derecho a la información, manteniendo una condición de *rendición de cuentas*. Y la *transparencia* como el segundo eje, consistente en el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados. Un tercer eje, fue la creación de instituciones responsables de aplicar e interpretar la ley en comento. Como último eje se contemplan las sanciones de carácter administrativo para aquellos servidores públicos que usen, destruyan, oculten, divulguen, alteren o nieguen la entrega de información que tengan bajo su custodia, buscando disminuir las prácticas discrecionales.

Los principios que sustentaron la incorporación del derecho a la información en esta iniciativa fueron: ***el principio de publicidad***, consistente en favorecer la publicidad de la información en poder del Estado, y en caso de duda se deberá privilegiar el carácter público de la información por encima de las posibles reservas. Un segundo principio es el de ***transparencia***, que establece la obligación de dar cumplimiento a la obligación de proporcionar la información requerida. El tercer principio al que se hace mención corresponde a la ***delimitación de la información reservada o confidencial***, principio que si bien es cierto es incorporado a la ley este no se cumple, pues la delimitación de la información, no consiste en definir que es la información confidencial o reservada, sino en señalar cual es esta información, dando claros ejemplos o elaborando un catálogo. Podemos identificarlo como un antecedente del ***principio de ámbito limitado de excepciones***. El último principio que se señala es el de ***protección de datos personales***, señalando que, “la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo”¹⁵⁶.

La tercera iniciativa fue presentada por una comisión integrada por doce diputados, el 6 de diciembre de 2001, la cual fue una “propuesta normativa que intenta actualizar y equilibrar los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad, con el fin de mantener debidamente informada a una sociedad que reclama saber de manera

¹⁵⁵ Ídem. p. 7.

¹⁵⁶ Ídem. p. 7.

precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que se toman en su nombre y con su dinero.”¹⁵⁷ La idea que se desarrolló es, todo acto que le representa un gasto al ciudadano, éste lo debe conocer. Resaltando la importancia de mantener una coherencia entre los preceptos constitucionales, los tratados y las leyes secundarias¹⁵⁸.

Estas son las aportaciones que el Poder Legislativo, hace con miras de dar forma y contenido al derecho a la información, veamos ahora las aportaciones que en la interpretación de éste derecho hace el Poder Judicial de la Federación.

3.1.3. Interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En el desarrollo de éste tema estudiaremos las distintas posturas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó de acuerdo a las exigencias que el derecho a la información reclamaba. Para lo cual debemos distinguir dos importantes etapas antes y después de la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. La primera, obediente a la exigencia de determinar la naturaleza jurídica del derecho a la información, que dio lugar a múltiples opiniones, ¿El derecho a la información es una garantía social o una garantía individual? Ésta cuestión dio lugar a importantes aportaciones, entre las que resaltan las del ministro Juan Díaz Romero, quien hace una clara interpretación del derecho a la información. Por cuanto a los sujetos expone:

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...

¹⁵⁷ Exposición de Motivos, *Iniciativa de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, presentada por los diputados Salvador Cosío Gaona, María Elena Chapa Hernández, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Ney González Sánchez, José Antonio Hernández Fraguas, Beatriz Paredes Rangel, César Augusto Santiago Ramírez, Felipe Solís Acero, Martí Batres Guadarrama, Lorena Beauregard de los Santos, José Narro Céspedes y José Manuel del Río Virgen, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, así como un miembro de Convergencia por la Democracia. El 6 de diciembre de 2001, p. 1.

¹⁵⁸ Su contenido legal es consecuente con los principios establecidos por la Constitución, por los tratados internacionales de los que México forma parte, por los estándares normativos internacionales, por las previsiones legales secundarias que se relacionan con la materia, así como por las interpretaciones y criterios que ha fijado la Suprema Corte. Ídem. p. 2.

Correlativamente, el sujeto pasivo u obligado por tal derecho lo es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información.¹⁵⁹

Por cuanto a su contenido expresa:

El derecho citado en primer lugar, comprende las facultades de difundir e investigar lo que viene a ser la fórmula de la libertad de expresión contenida en la primera parte del artículo 6º constitucional. La facultad de recibir información o noticia es lo que integra el segundo de esos derechos. Por tanto el derecho, obliga al Estado no solamente a informar sino asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso, es decir, a ser informado.¹⁶⁰

El ministro Díaz Romero, concluye además que, “el derecho a la información o es absoluto, es decir, que no puede ser garantizado indiscriminadamente, en todos los casos, sino que el respeto de su ejercicio encuentra limitantes que lo regulan y que a su vez garantizan atendiendo a la materia a que se refiere”¹⁶¹ identificando entre ellas a las averiguaciones previas, aquellas que afecten la moral pública o la privacidad de los gobernados. Interpretaciones como éstas, son las que le fueron dando uniformidad al derecho a la información, pues podemos observar que estas ideas que fueron expuestas en 1998, se han visto integradas en la ley de acceso, lo que nos conduce a la segunda etapa de interpretación.

No debemos dejar de considerar un factor muy importante que modificó el esquema de interpretación, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fue publicada el 11 de junio de 2002. Ésta ley, al momento de ser promulgada no tenía instaurados los instrumentos necesarios para hacer valer su eficacia, ya que de acuerdo al artículo segundo transitorio de dicho ordenamiento, debió transcurrir el término de un año para poner a disposición del público toda aquella información que no fuese clasificada como reservada o confidencial. Por

¹⁵⁹ DÍAZ ROMERO, Juan, Amparo de Revisión 3137/98 Citado en: COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, p. 107.

¹⁶⁰ Ídem. p.108.

¹⁶¹ Ídem. p. 110.

lo anterior se deduce que las primeras solicitudes fueron presentadas después del 11 de junio de 2003, y posteriormente aparecieron las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a su aplicación.

En éste sentido, resalta la siguiente tesis que hace referencia no solo al derecho de buscar, acceder y recibir información, sino también de difundirla:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL TITULAR DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL QUE OBLIGA AL DE PROTECCIÓN Y AHORRO BANCARIO A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A UN GOBERNADO, PREVIA ELIMINACIÓN DE LOS DATOS RESERVADOS, CONFIDENCIALES O CLASIFICADOS. El artículo 6o. de la Constitución Federal establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, sin que esto signifique un perjuicio para las entidades públicas o privadas porque el acceso a la información no sólo obliga a proporcionarla o a exhibir la documentación que soliciten los gobernados sino también a *difundir la que no sea confidencial*, reservada o clasificada, que es la orientación y contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que reglamenta dicha disposición constitucional.¹⁶²

La intención en el desarrollo de este capítulo ha sido identificar los principios que rigen el ejercicio del derecho a la información. El planteamiento inicial de ésta tesis fue que, el derecho a la información como toda rama del derecho, exige la creación de principios que han de ser rectores, en la creación, aplicación o interpretación de sus ordenamientos. Estos principios no pueden impuestos sin ningún sustento. Hemos podido observar que, en el caso del derecho a la información, tales principios han sido expuestos, tanto por el poder legislativo, como por el poder judicial. Por ello resulta obligado citar la siguiente tesis en la que se destacan dos aspectos importantes, el primero: se reconoce que los

¹⁶² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXII, septiembre de 2005, Tesis aislada, I.4º.A. 499, p. 1584

artículos 6º y 8º son el sustento jurídico del derecho de acceso a la información; y un segundo aspecto que hace referencia al *principio de publicidad* como un requisito esencial en el ejercicio de éste derecho. Veamos como se expresa la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA SOLICITADA AL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CON MOTIVO DE UN RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA, ENCUESTRA SU FUNDAMENTO EN UNA COMPETENCIA JURISDICCIONAL Y NO EN EL EJERCICIO DE UN DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO. De las exposiciones de motivos, así como de los dictámenes de las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, relativos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierte que el objetivo de dicho ordenamiento es reglamentar lo dispuesto en los artículos 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de dar publicidad, de la manera más eficiente, a la información gubernamental en poder de los diversos órganos del Estado (Poderes de la Unión y organismos constitucionales autónomos), para que los gobernados o particulares puedan acceder a ella.¹⁶³

En una tesis jurisprudencial expuesta por José Ramón Cossío Díaz, encontramos un claro reconocimiento del *principio de transparencia*, que se consagra como una exigencia hecha a cualquier sujeto que haga uso de recursos públicos, en este caso los partidos políticos:

PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. Los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de

¹⁶³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXIV, septiembre de 2006, Tesis aislada, LXXXIX/2006, p. 346

campaña. Por tanto, en cuanto a este tema, se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía.¹⁶⁴

No olvidemos que, el derecho a la información fue el producto de una reforma política, que tenía el fin de fomentar la participación del pueblo en la vida democrática. Su objetivo es garantizar que la información respecto al actuar del Estado, que la ciudadanía, recibe por conducto de los medios de comunicación no sea manipulada en su perjuicio. Promoviendo así el ***principio de fidelidad de la información***. Ésta concepción es la que se ha seguido cuando se reconoce en el derecho a la información la facultad de todo ciudadano de acceder a la información pública. Más aún, cuando en el catálogo dentro de los sujetos obligados, encontramos a las autoridades electorales. En las solicitudes de información se han manifestado una multiplicidad de planteamientos, algunos han obligado al Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, emitir criterios que asienten precedentes, respecto a la interpretación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para ello citaremos una Sentencia Relevante emitida por la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se hace una reseña del contenido del derecho a la información, así mismo se enumeran *principios rectores* inherentes a dicho derecho, los cuales solo serán mencionados pues su análisis es materia del último capítulo de este trabajo. En primera instancia, veamos como es concebido este derecho:

Ciertamente, el derecho a la información es un derecho fundamental previsto en el artículo 6º, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México. El derecho a la información, en tanto derecho fundamental, es un derecho creado o establecido en la Constitución y tiene un carácter vinculante frente a todo órgano del poder público, cuyo titular es cualquier persona, además de ser tutelable jurisdiccionalmente. Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

¹⁶⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, Tomo XXII, noviembre de 2005, Tesis P/J. Jurisprudencia, 146/2005, p. 154.

Gubernamental establece en su artículo 1º que la finalidad de dicha ley es 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.¹⁶⁵

Respecto a los principios, que consideró este órgano y por los cuales, a su criterio, debe regirse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se manifestó:

El contenido normativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión, se rige por los siguientes principios: a) ***Principio de máxima revelación***, establece la presunción de que toda la información en poder de los órganos públicos debe ser objeto de revelación y que esta presunción puede obviarse sólo en circunstancias muy restringidas; b) ***Principio de obligación de publicación***, los órganos públicos están obligados a publicar la información que generen en el ejercicio de su mandato, en beneficio de la transparencia; c) ***Principio de ámbito limitado de las excepciones***, las excepciones se establecen con claridad y en forma restringida; d) Principio de gratuidad y mínima formalidad, establece que el acceso a la información debe ser gratuito y sólo estarán a cargo del solicitante los costos de reproducción; e) ***Principio de facilidad de acceso***, todos los órganos públicos estarán obligados a establecer sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir la información; f) ***Principio de procedencia de la revelación de información***, el régimen de excepciones a la ley de acceso a información es de estricto derecho y no posibilita que otras leyes lo amplíen; g) ***Principio de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública***, como forma de promover la cultura de acceso a la información, no se previene sanción legal alguna contra ciudadanos que divulguen información obtenida sobre conductas ilícitas en la función pública.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Considerando Primero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004.

¹⁶⁶ Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004. Confróntese: Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-41/2004.

Como podemos ver las aportaciones de éste órgano jurisdiccional han sido determinantes en la consolidación de un derecho que actualmente vive su pleno desarrollo. Toda aportación que se realice es fundamental, pues solo de esa manera se logra el enriquecimiento de su contenido y alcance. Lo que nos conduce a un fenómeno de coincidencia entre los Poderes de la Unión, sujetos a la ley de acceso. En la exposición de motivos de la iniciativa de ley de acceso, presentada por el diputado Luís Miguel Jerónimo Barbosa Huerta encontramos, una serie de principios rectores¹⁶⁷, mismos que coinciden con los citados por el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez.

Esta situación dará sustento a la necesidad de que sean recogidos y unificados los principios del derecho a la información que se encuentran, de manera aislada, ubicados en la doctrina, así como en las interpretaciones que hacen el poder judicial y el poder legislativo. Satisfacer éste requerimiento representaría un gran avance en la interpretación del derecho a la información, no por que se desee carecer de pluralidad de criterios, sino porque es deseable y útil la unificación en la reunión de condiciones que garanticen el pleno ejercicio de este derecho.

3.1.4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

Por Decreto del Ejecutivo Federal se publicó, en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Mediante ésta ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Encargado de garantizar que los ciudadanos gocen del ejercicio de sus libertades de investigar, acceder y recibir información, comprendidas en el derecho a la información, contemplado en la última

¹⁶⁷ “Como consecuencia, el contenido normativo del proyecto de Ley de acceso a la información en relación con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión que se propone, se rige esencialmente por los siguientes principios: principio de máxima revelación, principio de obligación de publicación, principio de ámbito limitado de excepciones, principio de gratuidad y mínima formalidad, principio de facilidad de acceso, principio de procedencia de la revelación de información y principio de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública” Exposición de Motivos, *Iniciativa de la Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión*, presentada por el diputado Luís Miguel Barbosa Huerta, presentada el 11 de julio de 2001, p. 10.

parte del artículo sexto constitucional. En el ejercicio de su atribución interpretativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, otorgada en su artículo 37 fracción primera¹⁶⁸.

Respecto al contenido del derecho a la información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se refiere a la **libertad de buscar o investigar**, cuando en su artículo 40, primer párrafo,¹⁶⁹ se le reconoce a cualquier persona la facultad de presentar una solicitud de información. Podemos identificar en ésta libertad dos momentos: el primero, cuando el particular se allega de información por cualquier medio, sea biblioteca, hemeroteca, Internet, etc.; y el segundo momento cuando, en la investigación de investigación, se hace intervenir a la Unidad de Enlace de la dependencia pública para su consulta. En el caso de que, la información que se solicita no sea competencia de la dependencia ante la cual se presenta la solicitud de acceso, la Unidad de Enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la dependencia que la posee¹⁷⁰ y además, turnar la solicitud a la dependencia competente, como lo señala el artículo 43. Estas obligaciones le dan certeza al ciudadano de que encontrará la información. Cabe señalar que, en éste segundo momento, todavía no se está teniendo acceso a la información, solo se ésta realizando una actividad investigadora.

El derecho de acceso se cumple cuando, se pone a disposición del ciudadano la información solicitada, tal como lo enuncia el artículo 42 de la ley de acceso¹⁷¹ en su primera parte. El acceso a la información puede darse por cumplido, de acuerdo al interés del ciudadano, recibiendo en las oficinas de la Unidad de Enlace la información requerida; o bien permitiéndole el acceso al lugar donde físicamente se encuentra la información, esto será a elección del solicitante. No debemos limitarnos a la concepción

¹⁶⁸ Artículo 37.- El instituto tendrá las siguientes atribuciones: I. Interpretar en el orden administrativo ésta Ley, de conformidad con el artículo 6º. Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada el 11 de junio de 2002.

¹⁶⁹ Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la Unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. Ídem.

¹⁷⁰ Artículo 40, Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada el 11 de junio de 2002. Ídem.

¹⁷¹ Artículo 42. Las dependencias y entidades solo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien mediante la expedición de copias simples o certificadas o por cualquier otro medio. Ídem.

de que el acceso se cumple consultando o recibiendo la información. El acceso es más amplio, comprende el acceso a los archivos públicos. A su vez el acceso se complementa con la ***facultad de recibir información***, por medio de una copia de ésta a través de cualquier medio que le permita al ciudadano poseerla y hacer uso de ella, enunciada en el precepto antes citado. En el caso de personas invidentes, el ejercicio de éste derecho no ha sido plenamente regulado de acuerdo a sus necesidades especiales. Tampoco se debe olvidar que el ciudadano recibe la información, asumiendo dos actitudes: la primera *activa*, consistente en presentar una solicitud de información, de cualquier tema que a éste le interese, en ejercicio de su calidad de observador de la *transparencia*; y manteniendo una actitud *pasiva*, esto es, recibiendo la información que el Estado, en obediencia al mandato de rendir cuentas, pone disposición del público, información¹⁷² que se considera de interés general.

El ejercicio de cada una de estas libertades, constituyen la serie de pasos que comprenden a derecho a la información y que, por elección del ciudadano y no de

¹⁷² Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, entre otra, la información siguiente: I. Su estructura orgánica; II. Las facultades de cada unidad administrativa; III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; VII. Los servicios que ofrecen; VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) El monto; c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) Los plazos de cumplimiento de los contratos; XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto. Ídem.

los sujetos obligados, pueden o no llevarse a cabo. En cuanto a la facultad de difundir la información, es menester del derecho a la información dar los lineamientos para que el ciudadano tenga acceso a los medios de difusión, la regulación del correcto uso o manejo de éstos corresponde al derecho de la información. Interpretar y velar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, son eminentemente atribuciones reconocidas al Instituto Federal de Acceso a la Información.

Veamos ahora algunas resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso, respecto a la interpretación que hace de la Ley Federal de Transparencia en los recursos de revisión interpuestos por aquellos a quienes no fue satisfactoria la respuesta recibida por parte de las Unidades de enlace de las dependencias en donde se hace la solicitud.

En el expediente número 000600/03, asignado al Comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán, se señala que el recurrente hizo a la Presidencia de la República una solicitud de información consistente en: “Copia de los contratos y todas sus cláusulas (legales y Monetarias incluidas), de todos los proveedores que participaron o participan (desde diciembre del 2000 a la fecha) en la remodelación y mejoramiento, interior y exterior, de las cabañas habitacionales que existen en la casa presidencial de Los Pinos.”¹⁷³ El solicitante, habiendo recibido copia de dichos contratos, manifestó que la información era incompleta por no haberse incluido los anexos que dichos contratos hacen mención. El pleno del Instituto, expuso dos argumentos importantes en el Considerando Cuarto de la resolución respectiva:

Por lo anterior y dado que la presidencia en su oficio CI-PR-003-2004 aceptó que el contrato contiene anexos, y éstos lógica y jurídicamente forman parte integrante del mismo, la solicitud no puede darse por atendida toda vez que la información proporcionada está incompleta. Por tanto, la obligación de la Presidencia es entregar copia del contrato incluyendo sus respectivos anexos.¹⁷⁴

¹⁷³ Antecedente I, Recurso de Revisión, Exp. 00600/03, Sujeto obligado: Presidencia de la República, Comisionado Ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán.

¹⁷⁴ Considerando Cuarto, Ídem.

El segundo argumento a destacar se encuentra, en el considerando sexto:

Al considerar que la Ley establece expresamente entre sus objetivos proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas; el acceso a la información relativa a los contratos que celebre debe garantizarse pues revela aspectos del ejercicio gubernamental útiles para que los ciudadanos puedan valorar el desempeño de la presidencia”.¹⁷⁵

El primer argumento expresa claramente que, la suerte de lo principal sigue a los accesorios, pues quien solicita cierta información no está obligado a saber exactamente por cuales otros documentos se conforma, y por lo tanto no está obligado a mencionarlos, pero si tiene derecho a recibirlos. En el segundo argumento, se reconoce que la información solicitada, corresponde a la que todo ciudadano y no solo quien la solicita debe tener acceso y conocer, para valorar el desempeño de la Presidencia.

La coincidencia de criterios no solo se ha dado entre los poderes de la Unión, sino también se ha dado con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Tal es el caso del recurso de revisión identificado con el número 00625/03, en el que incluso se cita una Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la que se unifican estos criterios.

En la solicitud de información se pidió:

Copia certificada de todos los pagarés que hubieren suscrito, como consecuencia del contrato de fideicomiso, que se mencionan en el artículo 122 de la ley de Instituciones de crédito (derogado), así como en los artículos quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se denomina Fondo Bancario de Protección al Ahorro.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Considerando Sexto, Ídem.

¹⁷⁶ Antecedente I, Recurso de Revisión, Exp. 00625/03, Sujeto obligado: Instituto para la Protección al ahorro bancario, Comisionado Ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán.

Como respuesta a ésta solicitud el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, da entre otros argumentos, el siguiente:

Este Instituto tiene la obligación de no proporcionar información y/o documentación relacionada con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (“Fobaproa”), toda vez que ésta se encuentra protegida por el secreto fiduciario establecido en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (“LIC”) y clasificada como reservada por la LFTAIPG.¹⁷⁷

Lo anterior haciendo referencia al artículo 3º fracción VI, como al artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En respuesta a éste argumento el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, manifestó en el Considerando Octavo de la resolución del citado recurso, lo siguiente:

Con relación al argumento expresado por el organismo descentralizado referido a la información sobre operaciones efectuadas en instituciones de crédito, es necesario establecer que los secretos bancario, fiduciario, fiscal, etc., pueden “excepcionarse” por razones superiores de orden público, como la transparencia que debe haber en los recursos públicos y su manejo por parte de los servidores públicos, como es el caso de los fideicomisos o las cuentas bancarias de los sujetos obligados.¹⁷⁸

Además de citar inmediatamente la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J.87/2000, en la que se establece:

1) Existen casos en que los secretos no deben ser obstáculo para la supervisión de entidades financiera y la rendición de cuentas de servidores públicos; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como objetivo explícito “favorecer la rendición de cuentas”, con fundamento en su artículo 4, fracción IV; 2) se han establecido excepciones a los secretos que permiten a ciertas autoridades, como los comisionados del

¹⁷⁷ Antecedente II, Ídem.

¹⁷⁸ Considerando Octavo, Ídem.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública bajo el amparo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, recabar directamente información de las sociedades nacionales de crédito: una clara excepción es la Ley citada, especialmente a los sujetos obligados que manejan recursos público; 3) Los secretos no pueden ser obstáculo para la procuración e impartición de la justicia y el interés resguardado por el secreto fiduciario no es oponible a las facultades de revisión de cuenta pública”¹⁷⁹

El Instituto resolvió lo siguiente:

Por lo anterior...a fin de favorecer el principio de publicidad de la información... debe instruirse al organismo descentralizado para que entregue las copias de los pagarés emitidos por el Fobaproa que obran en sus archivos.¹⁸⁰

La conclusión a la que nos conduce los argumentos expuestos, es precisamente que el ***principio de publicidad***, obedece al principio general de que el interés público prevalece sobre el privado, aunque el factor determinante fuese que, al convertirse una deuda privada en pública, toda la información generada pasaba a ser del dominio público.

Es importante que exista una unificación de criterios, principalmente con aquellos que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto en cuanto a la interpretación del derecho a la información, más aún, cuando observamos que estos favorecen los ***principios de publicidad y transparencia*** en favor de los gobernados. El paso siguiente será, determinar los principios rectores de éste derecho cuando sean utilizados como directrices a seguir por todos órganos del Estado, consolidándose así como ordenadores del sistema jurídico.

3.2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Actualmente los países democráticos como lo es el nuestro, se han visto obligados a obedecer los estándares internacionales en la protección de los derechos humanos. La incorporación de instrumentos internacionales ha constituido una fuente valiosa en la

¹⁷⁹ Ídem.

¹⁸⁰ Considerando Noveno, Ídem.

interpretación de los derechos fundamentales¹⁸¹. En el caso del derecho a la información esto no ha sido la excepción. En los siguientes incisos, se identificarán las bases que los instrumentos internacionales han dado en la conformación de éste derecho. Estos han marcado las directrices para que sea posible su incorporación en la norma fundamental. Se enunciarán algunas Constituciones latinoamericanas que han tomado como modelo el texto de algunos de éstos instrumentos, como lo ha sido la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En el caso de nuestro país el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos expresa:

Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recojan en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.¹⁸²

Criterio que justifica esta parte de nuestro estudio por cuanto al reconocimiento positivo de los instrumentos internacionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido la importancia de los tratados y convenciones signados por México manifestándose también al respecto¹⁸³. Por cuanto a una justificación doctrinal, tenemos

¹⁸¹ Las exigencias contenidas en estos instrumentos deben ser respetadas por los Estados, entonces, porque los órganos internacionales de protección de los derechos humanos recurren a ellas para utilizarlas como criterios interpretativos de las normas convencionales que aplican en sus resoluciones. Por ello, se afirma que las disposiciones de este tipo de instrumentos constituyen una valiosa fuente de interpretación sobre el alcance y contenido de los derechos vinculados a la libertad personal —y a otros derechos humanos— contenidos en las convenciones internacionales. O'DONNELL, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, 2ª Ed., Edit. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989, p. 134.

¹⁸² Artículo 6º del Reglamento Interno de la CNDH, citado por: JIMÉNEZ RUMBO, David, *Introducción a los Derechos Humanos. Manual para un curso*, Edit. Lama, México 2005, p. 20.

¹⁸³ TRATADOS INTERNACIONALES, VALIDES DE LOS. El artículo 133 de nuestra Constitución, previene que: "...la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, 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 sujetarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en constituciones o leyes de los Estados.". Los estudiosos de nuestra constitución, sostienen, invariablemente, que la misma Ley suprema no fija la materia sobre la cual deben versar los tratados y convenciones que celebre el gobierno de la República; pero en lo que también está de acuerdo, es que la locución "y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma", se refiere a que las convenciones y tratados celebrados, no estén en pugna con los preceptos de la misma Ley Fundamental, es decir, que "estén de acuerdo con la misma". Es pues evidente, que todo tratado o convenio celebrado por el presidente de la República, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga o

la opinión de Daniel O'donnell, quien afirma que los instrumentos internacionales representan una fuente importante en la interpretación de los derechos humanos. Éstos cobran importancia por el reconocimiento de una gran gama de derechos, los que van adquiriendo carácter obligatorio, en la medida de que la exigencia de los ciudadanos aumenta, y el Estado los garantiza bajo la interpretación de los tratados, convenciones o declaraciones de los que es parte.

El derecho a la información, es un derecho humano, que determina el desarrollo económico, social, político y cultural del hombre, por cuanto a que, es la información el insumo indispensable que necesita para ejercer otros derechos. Es también un derecho humano, dado el reconocimiento que hacen los organismos internacionales. Es la información por sí misma un bien humano. Por lo que resulta obligatorio estudiar el derecho a la información desde la perspectiva internacional, a través de las distintas declaraciones y pactos, en los que México ha formado a ser parte.

La internacionalización de los derechos humanos en nuestro país, se dio a partir de que se vuelve miembro de la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1945, adoptando posteriormente la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁸⁴. Más adelante nos adhirieron al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸⁵ y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸⁶, ambas hechas el 23 de marzo de 1981. En el plano regional americano, el 23 de noviembre de 1948 se ratificó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y consigo la Declaración

esté en oposición con los preceptos de la Constitución, en los puntos o actos en que esto acontezca, no debe tener eficacia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Quinta Época, Primera Sala, Tomo XCVI, junio de 1948, Amparo Penal en Revisión 7798/47, p. 1639.*

¹⁸⁴ Aprobada por la resolución 217(III) de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. La Declaración Universal no era considerada una norma jurídica internacional al momento de su adopción. Sin embargo, el 13/4/68 la Conferencia Internacional de Derechos Humanos proclamó que la Declaración enunciaba una concepción común a todos los pueblos y la declaró obligatoria para la comunidad internacional. En 1970, la Corte Internacional de Justicia afirmó su carácter vinculante y determinó su existencia como norma jurídica internacional que sirve de fundamento de la obligación de los Estados de respetar los derechos humanos. PINTO, Mónica citada por: Alberto Bovino, *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos no Contractuales. Valor Jurídico*, publicado en la página electrónica <http://www.pensamientopenal.com.ar/29softflow.doc>, con fecha 16 de febrero de 2006.

¹⁸⁵ Entró en vigor el 3 de enero de 1976. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981. JIMÉNEZ RUMBO, David, *Ídem*. p. 39, 43.

¹⁸⁶ Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Ratificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981. *Ídem*. p. 39, 41.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.¹⁸⁷ Más tarde, el 24 de marzo de 1981, nos adherieron a la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁸⁸ o Pacto de San José de Costa Rica.

3.2.1. Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos, surge de la idea fundamental de reconocer y exaltar la dignidad humana, reconociendo derechos personales, políticos, económicos, sociales y culturales, que solo se ven limitados por el reconocimiento de las libertades y derechos de los demás individuos. La dignidad que se proclama a favor de todo ser humano por el solo hecho de serlo, se fundamenta en la justicia, la paz y la libertad, principios que se consolidan después de haberse vivido tres años antes a la aprobación de la Declaración la Segunda Guerra Mundial. Considerando, como objetivo primordial, lograr comunes concepciones de los derechos y libertades reconocidos. A fin de que sean promovidos, reconocidos y aplicados en el territorio de cada uno de los Estados miembros.

En lo que al derecho a la información respecta, este expresa los siguientes preceptos:

Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.¹⁸⁹

En este primer artículo, sin concebirse como tal cada una de las libertades que conforman el derecho a la información, si se le reconoce al individuo el derecho de investigar, recibir y difundir información y sus opiniones que tenga sobre ésta. Impone, además, al Estado la obligación de abstenerse de ejercer cualquier acto de molestia contra los ciudadanos que ejerzan su libertad de difundir informaciones u opiniones por cualquier medio de expresión.

¹⁸⁷ Aprobada en la Novena conferencia Internacional Americana, mediante resolución XXX, Bogotá Colombia, fecha de adopción: 2 de mayo de 1948.

¹⁸⁸ Conocido como Pacto de San José Costa Rica se firmó el 22 de noviembre de 1969. BELL MALLEN, Ignacio y CORREIDORA y ALONSO, Loreto (Coords.) Derecho de la información Edit. Ariel, Barcelona, 2003, p. 95.

¹⁸⁹ Ídem. 93.

En la Declaración no se hace la distinción entre el derecho a la información y las libertades tradicionales que se habían venido concibiendo como emanadas de la libertad de expresión. Al respecto Ana Azurmendi, hace una crítica, y lo manifiesta de la siguiente manera:

Si el texto del artículo 19 de la Declaración Universal supone realmente un paso adelante en la consolidación del derecho a la información, no es menos cierto que continúa la línea de las declaraciones de derechos del XVIII de no distinguir con claridad libertad de expresión- derecho a la información. Serán los textos posteriores, las legislaciones de los países y su aplicación jurisprudencial los que establecerán de forma neta las fronteras de cada uno y otro.¹⁹⁰

Se ha establecido, que el derecho a la información no es un derecho absoluto, pues al encontrarse frente al derecho de terceros, este se encuentra limitado, es precisamente lo que se establece en el siguiente artículo:

Artículo 29.- 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. 3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.¹⁹¹

Si bien es cierto, no se menciona expresamente al derecho a la información, también es cierto que esto si se hace de las libertades de opinión y expresión, reconociéndoseles a su vez las facultades de investigar, difundir y recibir información, sin limite de fronteras reconociéndose así su universalidad.

¹⁹⁰ AZURMENDI, Ana, citada por: BELL MALLEN, Ignacio y CORREIDORA y ALONSO, Loreto (Coords.) Derecho de la información Edit. Ariel, Barcelona, 2003, p. 95.

¹⁹¹ *Declaración Universal de derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (111, de 10 de diciembre de 1948).

3.2.2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El reconocimiento que éste pacto hace del derecho de libre determinación a todos los pueblos, es la piedra angular que establece la libertad de los Estados de tomar las decisiones que le permitan establecer sus propias políticas de desarrollo, impidiendo la intervención de cualquier otro Estado. Este pacto busca plasmar en sus disposiciones, las bases fundamentales en las relaciones que el Estado guarda con sus gobernados, teniendo como principio rector el respeto al libre ejercicio de sus derechos civiles políticos, con la obligación de crear las condiciones necesarias que lo permitan. Respecto al derecho a la información, establece:

Artículo 19.- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. 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 de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.¹⁹²

En éste artículo se identifica que el pacto obedece a las directrices establecidas por la Declaración Universal de Derechos Humanos. En este instrumento observamos que, de igual manera, no se hace referencia al derecho a la información como tal, sin embargo se reconocen cada una de las libertades que lo comprenden, mismas ya señaladas en la Declaración Universal. El aspecto importante a resaltar y que lo distingue, la encontramos en la imposición que se hace al Estado de fijar expresamente en sus leyes las restricciones a las que estaría sujeta cualquiera de estas libertades. No dejando a un lado el aseguramiento del derecho de terceros, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y moral pública.

¹⁹² BELL MALLEN, Ignacio y CORREIDORA y ALONSO, Loreto (Coords.) Derecho de la información Edit. Ariel, Barcelona, 2003, p. 95.

3.2.3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

En el preámbulo de esta declaración, se exalta claramente la idea de que, si bien el hombre nace libre y con capacidad de ejercer cada uno sus derechos que le permitan vivir dignamente, también es cierto que éste vive en sociedad y como tal el respeto de los derechos de terceros es fundamental en la convivencia humana. Lo que se expresa de manera textual, “Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad”. En cuanto al derecho al derecho a la información, expresa lo siguiente:

Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.¹⁹³

La declaración parte de la premisa de que todo derecho trae consigo una obligación o deber. Al reconocerle al ciudadano, las libertades de investigación, opinión, expresión y difusión, se impone como obligación, el respeto a la honra, reputación y vida privada y familiar de los demás. Dicha obligación no solo corresponde a la que tiene un ciudadano frente a otro, sino también la que tiene el Estado de proporcionar las leyes que garanticen ese respeto.

3.2.4. Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica

Esta convención tiene como propósito reiterar el compromiso adquirido en la firma de otros instrumentos de derechos humanos, tales como la Declaración Americana de Derechos Humanos o la Declaración Universal, reafirmando el compromiso de todo Estado democrático de fortalecer sus instituciones. Reconociéndose que los derechos

¹⁹³ Ídem.

esenciales del hombre no nacen por el reconocimiento del Estado al que pertenece, sino que se fundamentan en los atributos de la persona humana, por tanto cada hombre los trae consigo. Lo que justifica que se haga el reconocimiento internacional, para que en cualquier estado donde el hombre se encuentre pueda disfrutar del ejercicio de sus derechos.

Desde la dogmática jurídica el derecho a la información es un derecho universal, fundamental para todos los seres humanos, todos los hombres necesitan de información. Desde la perspectiva del derecho positivo, cada Estado establece las limitaciones a nivel normativo de ese derecho fundamental. Así que encontremos Estados que reconozcan el derecho a la información otros que no, habrá Estados que solo reconozcan dicho derecho a sus ciudadanos y se lo nieguen a extranjeros, habrá Estados como el nuestro que le reconozcan el derecho a la información a nacionales y extranjeros. La importancia de los instrumentos internacionales, en este caso el Pacto de San José, para los Estados, radica no solo en el reconocimiento de los derechos fundamentales a sus gobernados sino también a los extranjeros. Pudiendo gozar de lo expresado en el artículo 13 de esta Convención de manera indistinta en cualquier Estado, en el que se haya ratificado.

Artículo 13.- 1. 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 de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías a medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido

en el inciso 2.5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.¹⁹⁴

En este precepto, se reproducen de manera muy similar las ideas tanto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como las del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Lo que representa, la unificación de criterios en la interpretación de los derechos fundamentales, principalmente en lo que se refiere al derecho a la información, ya que de la misma manera en que se coincide en cuanto a su contenido, también se coincide en no distinguir entre libertad de expresión y derecho a la información. Dejándolo a la interpretación doctrinal, legislativa y jurisdiccional de cada Estado, tal como ha sido el caso de México.

3.3. LEGISLACIÓN COMPARADA

El derecho internacional ha hecho lo propio, en cuanto a la declaración de los derechos fundamentales, reconocidos al ser humanos por el solo hecho de serlo. México ha adoptado y ratificado algunos de los instrumentos, en los que precisamente se hace referencia de manera tácita al derecho a la información, y de manera expresa a su contenido. Como ya lo señalaba Azurmendi, quedan pendientes las debidas distinciones que al respecto haga el derecho positivo vigente de cada Estado. Teniendo como ideal, la incorporación de éstos derechos en la norma fundamental de cada país. Lo que para unos ha sido una prioridad, en otros casos no lo ha sido, lo que se observará en la referencia que se haga de algunos países, en éste caso se tomará a Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, de los cuales se enunciarán los preceptos constitucionales en los que se ha consagrado el derecho a la información. En el caso de de nuestro país, si bien es cierto éste ha sido reconocido, también es cierto que no se ha incorporado en el texto constitucional su contenido y principios fundamentales, lo que ha representado una exigencia ciudadana.

¹⁹⁴ Ídem. p.95.

Cuando simultáneamente se toman textos del derecho positivo vigente de diversos países para su estudio, se está acudiendo a una rama del derecho denominada Derecho comparado, que es definido por Consuelo Sirvent, de la siguiente manera:

El derecho comparado es una rama general del derecho que tiene por objeto el examen sistematizado del derecho positivo vigente en los diversos países, ya con carácter general o en laguna de sus instituciones para establecer analogías y diferencias.¹⁹⁵

Precisamente, es objetivo en este tema, ver la situación actual que guarda el derecho a la información, respecto al reconocimiento en la norma fundamental en otros países, en este caso países latinoamericanos.

3.3.1. Legislación Latinoamericana

3.3.1.1. Constitución de Argentina

En el caso de la Constitución de Argentina, esta es muy breve al respecto, toda vez que no se distingue entre derecho de la información y derecho a la información, lo que se traduce, a que solo se trate el primero.

Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: ...de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa;...¹⁹⁶

No podemos dejar de lado que del artículo 43 párrafo tercero, se desprende que, todo ciudadano tiene derecho a conocer los registros o bancos de datos públicos o privados, en los que se contenga información personal sobre el. Lo que representa un antecedente interesante sobre el derecho de acceso a los archivos de entes privados.

¹⁹⁵ SIRVENT GUTIERREZ, Consuelo y VILLANUEVA COLIN, Margarita, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Edit. Harla, México, 1996, p.2.

¹⁹⁶ Adoptada el 23 de agosto de 1994. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Comparado de la Información*, 2da. Ed., Edit. Universidad Iberoamericana, México, 2002, p. 45.

3.3.1.2. Constitución de Colombia

Una de las constituciones, en las que se refleja una clara preocupación por obedecer los estándares internacionales es sin duda la de Colombia. En la cual, encontramos consagrado al derecho a la información en sus distintas modalidades. En su artículo 15 se le reconoce al ciudadano el derecho a conocer la información que se tiene sobre su persona ya sea en archivos públicos o privados, así como a rectificar aquella información que tuviera algún error.

Artículo 15.- Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.¹⁹⁷

Se identifica la doble vía del derecho a la información, garantizándose tanto las libertades de quienes difunden informaciones y opiniones como las de quienes reciben esa información. En éste precepto se ve superado el argumento de que solo los profesionales de la información tienen acceso a los medios de comunicación.

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 masivos de comunicación. Éstos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.¹⁹⁸

Artículo 74.- Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Adoptada el 4 de julio de 1991, Ídem. p. 65

¹⁹⁸ Ídem.

¹⁹⁹ Ídem.

Se hace mención expresa del derecho de acceso a la información en poder del Estado, dejando a la ley secundaria la determinación de las restricciones ha dicho acceso, tal como sucede en nuestro país.

3.3.1.3. Constitución de Chile

La Constitución chilena, hace referencia a la libertad de difundir ideas y opiniones, que más se refiere al ejercicio del manejo de medios de comunicación, más no así del acceso y difusión de información de los actos públicos. Pues se regulan las relaciones entre particulares y medios de comunicación, de la siguiente manera:

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: ...12. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado; La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social; Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida; Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley; El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión; Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación.²⁰⁰

²⁰⁰ Adoptada el 11 de septiembre de 1990, Ídem. p. 73

3.3.1.4. Constitución de Ecuador

La Constitución de Ecuador resulta muy similar a la de Chile, en la cual solo podríamos encontrar sustento al derecho a la información, si se fundase en las libertades tradicionales de pensamiento, expresión y opinión.

Artículo 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: 9. El derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley. La persona afectada por afirmaciones sin pruebas o inexactas, o agraviada en su honra por informaciones o publicaciones no pagadas hechas por la prensa u otros medios de comunicación social, tendrá derecho a que estos hagan la rectificación correspondiente en forma obligatoria, inmediata y gratuita, y en el mismo espacio o tiempo de la información o publicación que se rectifica.²⁰¹

3.3.1.5. Constitución de Perú

La Constitución de Perú, no se refiere al derecho a la información sino a las libertades de opinión y expresión

Artículo 2.- Toda persona tiene su derecho: 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.²⁰²

²⁰¹ Adoptada el 5 de junio de 1998, VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica. Estudio Introductorio y Compilación, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, p. XXXIX.

²⁰² Adoptada el 29 de diciembre de 1993. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Derecho Comparado de la Información, 2da. Ed., edit. Universidad Iberoamericana, México, 2002, p. 45.

Del desarrollo de éste tema se desprende que la distinción entre el derecho de la información y el derecho a la información, verbigracia, la problemática identificada por María Alicia Junco Esteban, quien manifiesta que la regulación de ambos derechos se encuentra trunca, por no tenerse determinados los alcances y contenido de cada uno de estos.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO TERCERO

PRIMERA.- La importancia de reconocer principios propios del derecho a la información radica en que estos, den coherencia entre los preceptos Constitucionales y los de la ley secundaria, así mismo den cumplimiento a los estándares normativos internacionales.

SEGUNDA.- De manera aislada han sido expuestos tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Judicial de la Federación algunos principios que son considerados como rectores del derecho a la información, lo que demuestra que estos han sido aceptados como Principios Fundamentales de este derecho.

TERCERA.- La función interpretativa de este derecho por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información es determinante, toda vez que sus opiniones influyen tanto en el ánimo de los gobernados en conocer los actos del Estado como en la voluntad de los sujetos obligados en mantener una actitud de máxima apertura, por ello la importancia de unificar criterios entre éste y los institutos de acceso de los estados.

CUARTA.- Los países latinoamericanos al verse influidos por los mismos instrumentos internacionales, acarrear la misma problemática, en cuanto a la distinción entre el derecho de la información y el derecho a la información, así como la delimitación en cuanto al contenido de éste último.

QUINTA.- En el desarrollo de este capítulo encontramos que de la interpretación de los Poderes de la Unión acerca del derecho a la información, se reconocieron como principios del derecho a la información: *el principio de transparencia, máxima publicidad, calidad y fidelidad de la información, facilidad de acceso a la información, ámbito limitado de excepciones, gratuidad y mínima formalidad y protección de datos personales.*

CAPÍTULO 4
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO A LA
INFORMACIÓN



A lo largo de este estudio, hemos podido precisar que el derecho a la información nace precisamente de la necesidad de dar a conocer a todo ciudadano las acciones que realiza el Estado. Las causas que motivaron su reconocimiento y su regulación han sido múltiples; sin embargo la premisa fundamental se basa precisamente en el reconocimiento de la “información” como un bien humano. Sí obedeciéramos a una interpretación esquemática y estructural de nuestra Constitución, este derecho sería concebido como una *garantía individual*, por cuanto a que está consagrado en el Título de Garantías Individuales; entendido como una *garantía social*, por cuanto a que se reconoce a los profesionales de la información como un grupo vulnerable en el ejercicio de su actividad. Así también aquella parte de la sociedad, que interesada en los actos de gobierno, recibe una información falsa e incompleta en los medios de comunicación masiva. Desde un punto de vista histórico, a partir de la consagración de las *libertades tradicionales* que lo conforman hasta la reforma de 1977 que lo reconoce expresamente como tal, sería concebido como una *garantía política*. Esta peculiaridad del derecho a la información, lo concerniente en un derecho lleno de matices que ha hecho más ardua la tarea de sus estudiosos. Sin embargo independientemente de la postura en la que se encuentre, es innegable que el derecho a la información es un Derecho fundamental, que ha sido reconocido por la norma jurídica y por lo tanto positivizado a partir de la segunda mitad del siglo XX a la fecha y que trasciende a la concepción tradicional de libertades de expresión, opinión e imprenta.

Sin duda, el derecho a la información impulsa la participación ciudadana, lo que se refleja en una mayor incidencia en la revisión y evaluación de las políticas públicas por parte de los gobernados. Es precisamente un instrumento *ad hoc* por el cual el pueblo puede ejercer su soberanía frente a los órganos del Estado. La fiscalización del actuar de sus servidores públicos, representa un aspecto positivo, que inhibe la corrupción en todos sus niveles.

Es innegable que, gozar o carecer de información, determina el grado de desarrollo económico, social, político y cultural de una persona. De la información depende el pleno ejercicio de derechos. ¿Qué información, compete al derecho a la información garantizar su búsqueda, acceso, recibimiento y difusión? ¿Cuál es esa información que indudablemente resulta necesaria para que el individuo ejerza plenamente sus derechos? La que se encuentra en poder del Estado, sea porque la haya generado, adquirido, almacenado o en resumen haya sido objeto de su actuar, es sin duda la respuesta.

Garantizar el derecho a saber todo lo que hace el gobierno, no es una tarea sencilla, crear los ordenamientos que garanticen su pleno ejercicio sin que existan discrepancias entre leyes estatales y la ley federal, ha sido uno de los grandes problemas al que se ha tenido que enfrentar el derecho a la información. Sin duda es necesario un *diseño constitucional de principios*. Tal como sucede en otras ramas del derecho, como es el caso del derecho electoral o el derecho a la educación. Por lo que, **la unificación de los principios fundamentales del derecho a la información, es una exigencia de la sociedad**. El derecho a la información necesita un nuevo impulso, un reconocimiento unívoco doctrinal, mediante la adopción de criterios y principios que sean generalmente aceptados por los juristas y la docencia; legal, mediante la incorporación de sus principios fundamentales, tanto en la norma fundamental como en las leyes secundarias, constituyéndose como rectores para todos órganos del Estado.

En términos generales, cuando decimos la palabra “principio”, entendemos que se trata del comienzo de algo. Principio es, lo primero que se ve, son las primeras razones. En derecho, la primera razón, lo que debe verse u obedecer primero es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que es Nuestra Ley Fundamental. Es la Constitución un catálogo de principios y valores, según ideas de Gustavo Zagrebelsky “*los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir, constitutivo del ordenamiento jurídico*”²⁰³, esta es la importancia de los principios, toda vez que carecen de supuesto de hecho, nos proporcionan criterios para tomar una posición determinada ante situaciones concretas, puesto que no son aplicados de manera mecánica, pueden fácilmente ser constitutivos de todo el sistema jurídico o de una rama específica del derecho. Con la Constitución de 1917, nuestro país fue uno de los primeros

²⁰³ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil. Ley, Derecho, Justicia*, 2ª Ed. Edit. Trotta, Madrid, 1997, p. 110.

en consagrar principios en su Norma Fundamental, concibiendo desde ese entonces la tendencia contemporánea de un derecho constitucional de principios. Principios que representan una fuerza directiva importante en la medida que sean recogidos en la Constitución. En el caso de nuestro país, los principios del derecho a la información no son plenamente identificados.

Para lograrlo, es importante identificar la diferencia entre Derecho de la Información y Derecho a la Información y poder estar en posibilidad de determinar el contenido de éste último. Una referencia aconsejable para dicho cometido lo encontramos en aquellas declaraciones adoptadas por nuestro país o en los tratados que, habiendo sido celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, son obligatorios. A la luz de las libertades que conforman el derecho a la información, debemos identificar aquellos principios que garanticen el pleno ejercicio de cada una de éstas. Identificar estos principios y unificarlos para lograr un consenso de sus conceptos a partir de las interpretaciones que surgen desde la doctrina, las unidades de enlace de los sujetos obligados, el poder legislativo, el judicial, institutos de acceso a la información tanto en el ámbito federal como en el estatal y medios de comunicación, es la exigencia del derecho a la información, es decir, se pretende llevar este ejercicio ciudadano a la tradición del *derecho por principios* que es propio del Estado contemporáneo.

Dichos principios han tenido múltiples manifestaciones, aunque en la mayoría de los casos solo hayan sido expresados de manera tácita, lo que nos limita en la cita de autores. En el capítulo anterior se ha señalado la manera en que han brotado de manera espontánea y aislada: en el Poder Legislativo tanto en la exposición de motivos de los artículos sexto, séptimo y octavo constitucional como en la de las leyes estatales y federal; en el Poder Judicial su exposición se ha visto en sentencias y en Tesis aisladas; por su parte el Poder Ejecutivo, mediante las unidades de enlace de cada una de las dependencias han establecido criterios, al momento de proporcionar la información y proporcionarla o negarla. Autores destacados, extranjeros y nacionales, los han señalados como los aspectos o características básicas de una ley de transparencia o en otros casos como indicadores legales que permiten evaluar las características de las leyes vigentes de transparencia; y por supuesto en las publicaciones y resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En éste capítulo se identificarán y expondrán aquellos principios que han sido expuestos e identificados como propios del derecho a la información; tomando en cuenta que, a su vez, algunos de éstos solo han sido reconocidos refiriéndose únicamente a una de sus modalidades, es decir, exclusivamente a la libertad de acceso a la información. Algunos de estos principios fueron precisamente identificados y explicados en capítulos anteriores, así que, en este último capítulo solo se hará referencia a ellos. Como se podrá observar cada uno de éstos principios guarda una relación entre sí, como es natural. Algunos principios, incluso, poden ser confundidos pero en su distinción y reconocimiento se encuentra la solución para garantizar cada una de las libertades que comprende el derecho a la información.

4.1. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Cuando algo puede verse a través de otro cuerpo, decimos que este es transparente. Para poder decir que el Estado es transparente, debemos poder ver a través de él todo lo que en el sucede. La transparencia implica que toda la información o cúmulo de datos que este posee, esté disponible al ciudadano sin obstáculos, libre de toda manipulación, sea completa, oportuna y entendible para todos.

Se ha manifestado que, la necesidad de unificar criterios en cuanto a los principios que deben regir el derecho a la información, se convierte cada día, en una exigencia que debe ser cubierta. Respecto del ejercicio del derecho a la información, para la elaboración de éste trabajo, se encontró un fenómeno interesante: en el Poder legislativo, apreciaciones en la carpeta que guarda el contenido de las reformas del artículo sexto Constitucional, una iniciativa de ley que antecedió a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo las ponencias de los magistrados J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo y José de Jesús Orozco Henríquez, encontramos sentencias relevantes la cita de varios principios que, de manera textual, han sido mencionados en dichos textos. Lo que nos da una muestra de la aceptación que han tenido éstos, como principios rectores de un derecho que se consolida y que necesita ser unificado en cuanto a sus criterios.

Principio de máxima revelación: Establece la presunción de que toda la información en poder de los órganos públicos debe ser objeto de revelación y que esta presunción puede obviarse sólo en circunstancias muy restringidas. La “información” incluye todos los registros en poder de los órganos públicos, independientemente de la forma como se archive la información (documentos, cintas magnéticas, registros electrónicos, etc.), su origen (sea producida por el órgano público o por otro ente) y la fecha de producción. Los órganos públicos tienen la obligación de revelar la información y todas las personas presentes en el territorio del país tienen el derecho consiguiente a recibir información (en el entendido de que el titular del derecho de acceder a la información pública en materia electoral, como se apuntó, es únicamente el ciudadano y, si bien los principios aquí enunciados se refieren, en términos generales, a la información pública en las dependencias y entidades de la administración pública federal, cabría estimarlos aplicables, en esencia, a la información pública que obre en el Instituto Federal Electoral). El ejercicio de este derecho no debe requerir que las personas (o, en su caso, los ciudadanos) demuestren un interés específico en la información. En los casos en que la autoridad pública negare el acceso a la información, le corresponde a aquélla la carga de justificar la negativa en cada etapa de los procedimientos. En otras palabras, la autoridad pública debe demostrar que la información que desea retener está comprendida dentro del alcance del régimen limitado de excepciones, lo cual en la especie no acontece, pues lo que aduce la responsable es que no obra en sus archivos y no es que tal información tenga carácter confidencial. Se trata con ello de romper con la relación de regla-excepción con que el Estado ha venido manejando el acceso a las informaciones de los actos públicos, y promover reglas de acceso amplias que motiven la participación de la población y la transparencia en el comportamiento de los órganos de gobierno. Con esto se pretende que la relación entre el Estado y el ciudadano se plantee no como una concesión del poder, sino como un instrumento para instar la preocupación e interés de la ciudadanía por los asuntos que tarde o temprano tendrán consecuencias en su vida. Además, los órganos públicos deben estar obligados a asignar recursos y atención suficiente para garantizar que el mantenimiento de los registros públicos sea adecuado, y para evitar todo intento de adulterar o alterar de alguna manera los registros,

debiendo aplicarse la obligación de la revelación a los propios registros y no sólo a la información en ellos contenida.²⁰⁴

La transparencia es la primera actitud exigida a cualquier órgano del Estado, implica una condición de apertura, permitir que el ciudadano se informe. La educación juega un papel muy importante, dar a conocer al ciudadano de que tiene el derecho a saber, es el primer mandato constitucional dado al Estado, derivado de la última parte del artículo sexto. La transparencia ha sido tomada como estandarte por los profesionales de la comunicación e incluida en todo discurso político, pero es precisamente un Principio Fundamental del Derecho a la Información.

El Estado debe guardar una actitud pasiva que permita al ciudadano allegarse de información. La transparencia, como se mencionó en el primer capítulo, es la condición absolutamente necesaria de apertura de la función pública. Es por ello que, cualquier gobierno que afirme ser democrático debe ser transparente, es decir, debe estar sujeto al escrutinio público, ésta trae como consecuencia positiva reprimir la corrupción y en algunos casos ponerla en evidencia ante medios de comunicación, pues el ejercicio del derecho a la información en todas sus libertades, permite al ciudadano acceder a los medios de comunicación.

Es así que, no debe confundirse el *Principio de Transparencia*, también llamado por algunos como *Principio de Política de Apertura*, con el *Principio de Publicidad*. El primero depende de la voluntad del ciudadano de conocer una información determinada y el Estado debe darle todas las garantías para que pueda lograr su cometido; el *Principio de Publicidad* es la obligación del Estado de publicar información que se cree es de mayor interés para los ciudadanos. Definitivamente, mientras tanto no se vulnere el derecho de terceros esta debería ser la mayor posible, toda vez que cualquier decisión que el Estado tome repercute en la vida social.

Para el ejercicio del derecho a la información, la educación juega un papel muy importante, ya que, el Estado también garantiza el derecho a la información educando, pudiendo afirmar que, a través del derecho a la educación, el ciudadano tiene su primer

²⁰⁴ Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004.

acercamiento con el derecho a la información. Es decir es una manera de dar a conocer de manera básica sus derechos. Tomar como válido este razonamiento, nos permitirá proponer que mediante la educación se vaya creando una cultura de información. La difusión de este derecho en las instituciones de educación básica, media superior y superior representa una necesidad, que de cubrirse el impacto positivo en todos los grupos sociales se traduciría tanto a una mayor participación en la vida democrática que a fin de cuentas era el objetivo principal de la reforma de 1977, por otro lado se proporciona al ciudadano una herramienta eficaz para la defensa de sus derechos así como para lograr un mayor desarrollo económico, social, político y cultural.

4.2. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD

Hacer pública la información es un objetivo del derecho a la información, como se mencionó en temas anteriores el derecho a la información, tiene como objeto la información en poder del Estado, por ello toda ésta es pública y debe ser publicada. El *Principio de Publicidad o de Máxima Publicidad*, es concebido por algunos juristas como la obligación del Estado de publicar por medios, principalmente electrónicos, la mayor cantidad de información que tiene a su resguardo, a fin de que el ciudadano la tenga a su disposición, sin necesidad de que medie un trámite de solicitud.

Bajo el Principio de Máxima Publicidad, existe cierta información que es de interés general para todas las personas. Por tal efecto, el legislador debe establecer determinada información cuyo acceso no dependa de una solicitud expresa. Este principio determina como efecto secundario la transparencia de la función pública; esto es, a mayor información disponible de manera oficiosa se tendrá un gobierno con mayor apertura informativa, de igual forma mayor información de oficio menos solicitudes de información.²⁰⁵

La idea fundamental propuesta en la cita es entenderla como, una máxima que implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene

²⁰⁵ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Et. Al., *Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Indicadores Legales*, 2ª Ed. Edit. Limac., México, 2005, p. 16.

en su posesión.²⁰⁶ Sin embargo, hay que recordar que el derecho a la información abarca cuatro libertades fundamentales: buscar o investigar información, acceder a la información que se busca lo que implica además poder consultarla en los archivos en la que ésta se encuentra resguardada, recibir la información de manera en que sea posible, impresa o mediante medio electrónico y difundir la información, lo que representa hacerla pública. En ésta última libertad es en la que encontramos un nuevo elemento del Principio de Publicidad y que no ha sido, como veremos, retomado en su definición.

El Principio de Publicidad debe concebirse: primero, como la obligación del Estado de publicar el máximo de información posible y, segundo, como la facultad de todo individuo de publicar la información que éste desee sobre los actos de gobierno, mientras esta no encuentre comprendida dentro del ámbito de excepciones del derecho a la información. Un elemento básico para poder ejercer ésta libertad, es el acceso a los medios de comunicación. Es objetivo del derecho a la información reconocer esta libertad que no es exclusiva de los profesionales de la información.

Otro aspecto que se expone en la sentencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, es la publicación de las solicitudes de información, incluyendo la información que fue motivo de ésta, en el entendido de que las solicitudes representan intereses de la sociedad de conocer información determinada, que no ha sido considerada como tal para la publicación oficiosa.

Principio de obligación de publicación: Los órganos públicos están obligados a publicar la información que generen en el ejercicio de su mandato, en beneficio de la transparencia. De este modo, el libre acceso a la información implica no sólo que los órganos públicos accedan a las solicitudes de información, sino también que publiquen, divulguen y transparenten ampliamente los documentos de interés público sustancial.²⁰⁷

²⁰⁶ Ídem. p. 21.

²⁰⁷ Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004.

Junto a la transparencia fue concebida la *rendición de cuentas*, como una obligación del Estado de dar a conocer al ciudadano las acciones que, por mandato de su encargo, ha realizado. Éste es un instrumento para hacer pública, la información que fuera considerada de mayor interés para el ciudadano. Información que se enuncia en el artículo séptimo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En éste sentido, Salvador Nava Gomar define a la rendición de cuentas como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes apara informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.²⁰⁸

La información en poder del Estado es, por si misma, *pública*, y debe ser publicada dada su propia naturaleza, salvo aquellas excepciones que el mismo derecho a la información señale, por ser un derecho con límites, mismos que deben ser enunciados claramente en la norma. La publicidad es un principio fundamental del derecho a la información, toda vez que su ejercicio no puede llevarse acabo si no es determinada la obligación del Estado de dar a conocer la información que se encuentra en su poder. La transparencia es la condición permanente del Estado que le permitirá precisamente hacer toda información pública, no pudiendo entender una sin la otra.

4.3. PRINCIPIO DE CALIDAD O FIDELIDAD DE LA INFORMACIÓN

Todo obstáculo a un derecho es evidentemente una violación. El principio de calidad o fidelidad de la información o también dicho por otros de veracidad de la información, fue concebido en un principio como la obligación impuesta a los profesionales de la información de comprobar la realidad de los hechos que hacían noticia, esto que es aplicable en el derecho de la información, debe también ser atraído por el derecho a la información. Pero antes de seguir con la propuesta, veamos un criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de sustento al primer enunciado:

²⁰⁸ NAVA GOMAR, Salvador, Et. Al., *Derecho de Acceso a la Información Pública Parlamentaria*, Edit. Porrúa, Limac., México, 2006, p. 20.

GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). 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 ARTICULO 6o. TAMBIÉN 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, 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.²⁰⁹

La información representa un *bien humano*, en cuanto a que de esta, depende la toma de nuestras decisiones. Contar con *información manipulada, incompleta o falsa representa un menoscabo a ese bien humano* y, por ende, una violación al derecho a la información reconocido como un derecho fundamental. Teniendo en cuenta que éste es un derecho de doble vía, la desinformación no sólo representa la violación de derechos al individuo a quien se le proporciona sino a todas aquellas personas que se encuentren en el lugar de receptora de ésta.

²⁰⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: P. LXXXIX/96, p. 513.

Si bien es cierto, toda persona tiene derecho a difundir cualquier tipo de opinión o información, en torno a los actos del Estado, también es cierto que el sustento será la información que le sea proporcionada. Así que, si un individuo pide información a un sujeto obligado y éste la proporciona manipulada, es evidente que al ser publicada dicha información tal como le fue dada, quien está desinformando no es el gobernado que la difunde, sino el propio órgano del Estado que la proporcionó.

Podemos contar con información publicada de oficio, nosotros mismo podemos hacer pública la información, de igual manera tenemos el derecho de hacer solicitudes de información, lo cierto es que si la información que se nos proporciona resulta ser falsa o incompleta, incluso si no es entendible para quienes va dirigida de nada sirve tenerla. La importancia del *Principio de Calidad o Fidelidad de la información*, radica en proteger el objeto material del derecho a la información, es decir la información misma. Lo que nos lleva al estudio del *Principio de Facilidad de Acceso*, por medio del cual se tiene certeza de que la información que se recibe es libre de manipulaciones.

4.4. PRINCIPIO DE FACILIDAD DE ACCESO A INFORMACIÓN

Uno de los grandes retos del derecho a la información, es el reconocimiento de la libertad de acceso como una de las modalidades de ejercerlo, más no así como sinónimo, toda vez que entenderlo de ésta manera sería limitarlo. Tampoco podemos limitarlo entendiéndolo sólo como la facultad de tener a la mano la información que se solicita para el mero estudio en las oficinas de información. El acceso, como ya veíamos en capítulos anteriores, es además la facultad de todo individuo de acceder a los archivos públicos, lo que se traduce a entrar al lugar en donde se encuentra resguardada la información. Lo que representa por tanto una obligación de quienes la resguardan, en dar una debida orientación al solicitante, para lograr su consulta, así como para que éste la pueda entender.

La última parte del párrafo anterior nos conlleva a tratar una situación que no ha sido a bien tratarse por los estudiosos de éste derecho y es, precisamente, el acceso a personas con alguna discapacidad, principalmente personas invidentes. Si bien es cierto que es difícil contar con los medios necesarios para los órganos de gobierno contar con archivos especiales

para este grupo vulnerable, también es cierto que si se tienen los recursos suficientes para proporcionar los instrumentos precisos que conviertan aquella (que le es solicitada) a un formato entendible para quien la solicita. Sea que se tengan previstos los *hardware* necesarios o se implementen algunos *centros de conversión a lenguaje Braille* en algunas de las dependencias gubernamentales, para estar en posibilidades de convertirla y así poderla proporcionar debidamente. El siguiente criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, propone precisamente a la facilidad de acceso como un principio:

Principio de facilidad de acceso: Todos los órganos públicos estarán obligados a establecer sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir la información. En general, las dependencias deben designar a un individuo responsable de tramitar las solicitudes, subsanar deficiencias en la solicitud y, en general, garantizar el cumplimiento de la ley.²¹⁰

El acceso es la acción encaminada a tener la información que fue el objeto de investigación por parte del ciudadano, permite tenerla a la vista, estudiarla y en su caso decidir si quiere reproducirla y por tanto contar con la fuente que de sustento a sus opiniones e informaciones que desee difundir. Es precisamente en el ejercicio de la libertad de difusión donde se hace evidente por primera vez la necesidad de proteger la información, como lo fue aquella que contenía datos personales. Lo que nos lleva al siguiente tema, los límites del derecho a la información; pues describir en que consiste dicha información, le da sustento al solicitante para exigir la consulta de determinada información o en su caso el acceso a los archivos, dando mayor solidez tanto a este principio como al mismo derecho a la información.

El artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información²¹¹ prevé el auxilio en la elaboración de solicitudes aquellas personas que no saben leer ni escribir, sin embargo esto puede ser perfectible, previniendo la asistencia a personas con cualquier tipo de limitación física, como el caso de invidentes. Ahora bien, si la intención del

²¹⁰ Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004.

²¹¹ Artículo 40 “...Las Unidades de Enlace auxiliarán a los particulares en l elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir” *Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 11 de junio de 2002.

legislador es permitir el acceso a todo individuo sin distinción alguna, entonces dicho auxilio no puede limitarse a la mera orientación en la elaboración de las solicitudes o en su caso la de solo indicar la dependencia que contiene dicha información.

El auxilio a personas de grupos vulnerables como lo son aquellas quienes no saben leer y escribir, personas con algún tipo de discapacidad o de escasos recursos así como indígenas que incluso no hablen español, éste debe consistir en iniciar y concluir la solicitud desde la oficina de enlace en que se presentó el solicitante, así como en proporcionarla en un formato que le sea entendible. Por ello de que el derecho a la información debe ser entendido de manera unívoca en cada uno de sus alcances, previniendo cada una de éstas situaciones.

4.5. PRINCIPIO DE ÁMBITO LIMITADO DE EXCEPCIONES

Los derechos fundamentales representan justamente un éxito de las mayorías frente al Estado, por lo que aceptar algún tipo de excepción sólo es aceptable si ésta representa una limitación esencial para preservar otro derecho fundamental. No es tema a discutir que el derecho a la información no es un derecho absoluto. Este tema no tiene como objetivo, dar luz a un debate, por el contrario, se citarán algunas opiniones vertidas en este tema. Llegar a un consenso, sobre que excepciones efectivamente representan la tutela de otro derecho o cuales no, o en su caso cuales obedecen a una política de censura, es una utopía. Sin embargo, frente a ésta problemática, es posible hacer una propuesta que permita ir dando solución a éstos conflictos. Pero veamos primero la opinión de Ernesto Villanueva quien, de manera ecléctica, ha recogido la opinión de otros autores, sobre aquellas materias en que debe limitarse el ejercicio del derecho a la información:

No toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública. Esto se debe a la información de la sensibilidad de la información, es decir, aquella cuyo costo de divulgación pudiere poner en riesgo algún interés general tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tanto del Estado como de los particulares que actúan de Buena fe, los elementos que integran este principio general, de acuerdo a las condiciones

sociales, económicas, políticas y jurídicas de cada estado, son: 1.- Seguridad Pública y Defensa Nacional/Estatal /Municipal; 2.- Menoscabar la relación internacional y la conducción de negocios internacionales o nacionales; 3.- Dañar la estabilidad financiera/económica/monetaria; 4.- Poner en riesgo la vida y/o seguridad y/o salud de cualquier persona; 5.- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación de cumplimiento de leyes; 6.- Causar un serio perjuicio en la prevención o persecución de los delitos; 7.- Causar un serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones; 8.- Causar un serio perjuicio a la impartición de justicia; 9.- La referente a posturas, ofertas, propuestas generales con motivo de los concursos o licitaciones, en proceso; 10.- Secretos Comerciales/Industriales/Propiedad Industrial; 11.- Secreto Fiscal/ Bancario/ Fiduciario; 12.- Las Averiguaciones Previas; 13.- Los expedientes Judiciales o Administrativos mientras no sean definitivos; 14.- Información recibida bajo promesa de reserva; 15.- Los procedimientos de responsabilidad de los Servidores Públicos mientras no sean definitivos; 16.- La que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de un proceso deliberativo de los servidores públicos mientras no concluyan; 17.- La que pueda generar un ventaja indebida; 18.- Auditorias en cuanto no concluyan; 19.- Lista de electores o padrón de contribuyentes; 20.- La que por disposición expresa de una ley tenga este carácter.²¹²

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto manifiesta lo siguiente:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de

²¹² VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Et. Al., *Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Indicadores Legales*, 2ª Ed. Edit. Limac., México, 2005, p. 19.

la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.²¹³

Sin embargo ¿que se propone en el Principio de *Ámbito Limitado de Excepciones*? En opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tenemos lo siguiente:

Principio de ámbito limitado de las excepciones: Las excepciones se establecen con claridad y en forma restringida. Todas las solicitudes individuales de información que se presenten a los órganos públicos deben ser atendidas, a menos que el órgano público pueda demostrar que la información está comprendida dentro del alcance de un régimen restringido de excepciones. La denegación de la divulgación de información no será justificada a menos que la autoridad demuestre que la información está restringida por una excepción taxativamente expresa en la ley, y que el perjuicio que cause la revelación sea mayor que el interés público en divulgar la información.²¹⁴

²¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: P. LX/2000, Página: 74.

²¹⁴ Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004.

La necesidad de tener un criterio unificado para todos los sujetos obligados en los tres niveles de gobierno sobre aquellas materia en que debe restringirse el acceso se convierte en una exigencia, sin embargo desde el primer planteamiento se ha reconocido como un problema que no ha encontrado un cauce de solución. Lo que nos lleva a deducir que éste obedece a la generalidad de las materias que limitan al derecho a la información, es decir, señalar una materia como lo es la Seguridad Pública y Defensa Nacional/ Estatal /Municipal es muy ambiguo, ya que dentro de éstos grandes rubros puede haber información que efectivamente deba mantenerse en resguardo, pero también puede existir otra que no necesariamente deba tener ésta condición.

Tal ambigüedad encuentra su propio límite en la descripción y publicación que cada sujeto obligado haga de la información que posee; describiendo claramente cual de ésta puede ser consultada y cual no. El fundamento de estos límites *debe estar debidamente señalado en la ley de la materia*, que debe contener la descripción de la información que va a poseer el carácter de reservada, evitando hacer sólo mención de materias. Salvador Nava Gomar lo expresa de la siguiente manera:

Los límites tienen que estar delimitados con toda precisión. Ello debe constar en manuales de operación para el legislador y su cuerpo de apoyo y en boletines, gacetas, circulares, bocetos, folletos y propaganda amigables y accesibles para el público que solicita acceso a dicha información. Debe quedar asentado con la mayor precisión posible que información no es pública en ese momento y por qué, cuando se trata de información que ya está clasificada por principio; y además explicar los supuestos y procedimientos de clasificación y desclasificación.²¹⁵

Es necesario hacer un catálogo específico en el que se señale claramente la información que es clasificada como reservada, estableciendo cada uno de los supuestos en los que así se considere. Ya que, si bien es cierto hay información que efectivamente debe tener una tutela especial también es cierto, que la falta de descripción de ésta y las razones que motivaron a considerarla así, representa un menoscabo en el ejercicio del derecho a la información. Ideas que encuentran sustento en la siguiente cita:

²¹⁵ NAVA GOMAR, Salvador, Et. Al., *Derecho de Acceso a la Información Pública Parlamentaria*, Edit. Porrúa, Limac., México, 2006, p. 45

El régimen de excepciones la ley de acceso a información es de estricto derecho y no posibilita que otras leyes lo amplíen. En particular, las leyes sobre secreto no deben disponer la ilegalidad de la divulgación de información por parte de servidores públicos cuando la ley federal de transparencia y acceso a la información pública requiere que esa información se revele. La eficacia de esta ley exige que toda otra legislación sea interpretada en forma congruente con las disposiciones de aquélla. Como consecuencia, las demás disposiciones incongruentes con el principio de publicidad y máxima revelación de la información deben ser enmendadas o derogadas.²¹⁶

Este principio parte de la idea de que toda información gubernamental debe ser del dominio público, a menos de que existan razones justificadas y debidamente expresadas en la ley de que debe mantenerse como reservada, en el cumplimiento de éstos supuestos la confianza de los ciudadanos frente al actuar de sus autoridades incrementa. El *principio de ámbito limitado de excepciones* no puede entenderse contrario al principio de transparencia, mas al contrario uno representa el complemento del otro, toda vez que siendo el derecho a la información, un derecho con límites, resulta necesario tener debidamente precisados en que consisten cada uno de éstos, ello reviste de argumentos suficientes que permiten al ciudadano exigir que no le sea restringida información que no se encuentre comprendida como tal.

4.6. PRINCIPIO DE GRATUIDAD Y MÍNIMA FORMALIDAD

Siguiendo los argumentos del tema anterior, si reconocemos que no puede haber más límites al derecho a la información, que los que debidamente estén determinados por la ley, no puede ser admitido, el costo, como un límite para obtener información. Por otro lado cualquier práctica que demore o entorpezca el ejercicio de las libertades del derecho a la información representa un límite en su ejercicio, así que, ninguna justificación puede ser aceptada para permitir arduos trámites en su ejercicio.

²¹⁶ Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004.

Este principio fue concebido como una medida cautelar a posibles restricciones a proporcionar la información, ya que ante la evidencia de la procedencia de una solicitud de información, el recurso podría ser su alto costo basado en gastos de búsqueda o reproducción, sin duda que entender a la información como un bien público le da al ciudadano estar en posibilidades de reproducirla y poder poseerla. Veamos como lo define Ernesto Villanueva:

Gratuidad de la Información. Este principio va en función de que toda la información esté en posesión de los sujetos obligados por una ley es considerada como un bien público, por lo tanto, toda persona que desee ejercitar este derecho debe tener acceso a la información de manera gratuita, sin que esto impida que al sujeto obligado el poder cobrar una cuota de recuperación por la reproducción de la información, dejándose la opción de la consulta directa por parte del solicitante.²¹⁷

Si el derecho fundamental a la educación *es gratuito*, también podría serlo el derecho a la información, por lo menos en el caso de aquellos que pertenecen a un grupo con menos ventajas que otros, es decir, grupos vulnerables. Entendiendo al derecho a la información como un derecho humano, se justifica el *trato diferente a quienes son diferentes* por cuanto a su posibilidad de obtener oportunidades de desarrollo, en éste caso por medio de la obtención de información. Por lo que el cobro por la reproducción de la información solicitada por alguna persona con salario mínimo, que no sepa leer ni escribir, discapacitada, invidente, adulto mayor o indígena no debe ser considerado.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emite la siguiente opinión:

Principio de gratuidad y mínima formalidad: Dado que el espíritu de la ley es fomentar de manera amplia el ejercicio de este derecho, se establece que el acceso a la información debe ser gratuito y sólo estarán a cargo del solicitante los costos de reproducción. La información pública se produce y genera con fondos que provee la ciudadanía; la información que posee el Estado como insumo o producto de las decisiones que toma, se obtiene con fondos surgidos

²¹⁷ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Et. Al., *Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Indicadores Legales*, 2ª Ed. Edit. Limac., México, 2005, p. 22.

a partir de las contribuciones de sus gobernados, quienes con el pago de los impuestos sostienen el sistema que permite obtener esa información. De ahí que en la medida en que los ciudadanos pagan sus impuestos, la información producida u obtenida con esos fondos debe estar a su absoluta disposición. Además, debe precisarse que la petición no estará sujeta a más formalidad que la solicitud por escrito y a la identificación del requeriente.²¹⁸

Ahora bien, sí en el ejercicio de la libertad de búsqueda y acceso a los archivos públicos el ciudadano no está sujeto al pago de cuota alguna, por que sí lo debería de estar en el ejercicio de su libertad de recibir la información, siendo que es esta en la que se complementan las dos anteriores.

Sin duda, para garantizar el derecho a la información, era necesario determinar la forma o el procedimiento que debiera seguir el ciudadano para lograr su ejercicio, dejando precisada tal condición en el artículo 4 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²¹⁹, lo que se tradujo en solicitudes de información de manera escrita, previniéndose plazos de respuesta que además contempla la posibilidad de ser prorrogados. No es objeto de ésta tesis entrar al estudio de la efectividad de estos procedimientos, sin embargo resulta notorio que entre las leyes estatales y la ley federal no existe aún un criterio unificado. Siguiendo las ideas de Ernesto Villanueva, el expone:

En las leyes en la materia se deberán precisar las formas de acceso a la información pública de los sujetos obligados. La principal manera es a través de la solicitud que presente el interesado, en la medida que las formas de acceso sean amigables u los plazos de respuesta cortos se favorecerán y utilizarán mejor las leyes socializándose este derecho. 1.- Solicitud verbal; 2.- Solicitud escrita; 3.- Plazo para dar respuesta no mayor a 20 días; 4.- Plazo de ampliación no mayor a 20 días; 5.- Formas de presentación vía correo electrónico; 6.- No se requiere acreditar interés jurídico ni presentar identificación alguna.²²⁰

²¹⁸ Considerando Tercero, Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Exp. SUP-JDC-216/2004.

²¹⁹ Artículo 4.- Son objetivos de esta Ley: I.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillo y expeditos.” *Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 11 de junio de 2002.

²²⁰ Ídem. p. 23.

Las opiniones en cuanto a las formas para buscar, acceder y recibir información, puede ser tan variada como tantas leyes de transparencia existen en nuestro país, sin embargo si tomamos de cada una aquellos elementos que más favorecen al ciudadano y son aplicados al caso en particular, se tiene la posibilidad de prevenir cualquier situación que pudiera causar un menoscabo en el ejercicio de este derecho. Lo que permite proponer que, para el caso de personas de grupos vulnerables, *la reproducción de la información por cualquier medio que esta se realice debe ser gratuita*, inclusive si ha de adecuarse a sus necesidades especiales (lenguaje Braille o dialecto; de igual manera resulta necesario contemplar supuestos que realmente representen una mínima formalidad como lo es el caso de información cuya localización es rápida, el acceso y consulta puede realizarse al momento en que solicita; tampoco es costoso o tedioso proporcionar al ciudadano, los medios necesarios para que este pueda realizar consultas de aquella información que ya se encuentra publicada por Internet en la misma Unidad de Enlace en las que éste acuda y solicite orientación para localizarla, incluso aun cuando esta sea materia de otro sujeto obligado.

4.7. PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El hombre desde que nace posee características que lo hacen único y diferente a cualquier otro individuo. Cada una de estas características representan datos que identifican a una persona. Ahora bien, privado, es aquello que no es propiedad pública o estatal, es particular y personal de cada individuo²²¹, por lo que no puede ser del dominio público. Si bien es cierto el gobernado, en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, proporciona al Estado datos personales, ello no significa que pasen a ser a de su dominio. Al contrario, de tal acto surge la obligación de salvaguardarlos y mantenerlos con carácter confidencial, disponibles sólo a quien pertenecen.

La protección de datos personales, surgió como una restricción en el ejercicio de las libertades tradicionales de opinión y de prensa, plasmando su tutela en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en el artículo sexto²²² como

²²¹ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation

²²² Artículo 6o. 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

límite a la manifestación de ideas, el derecho a terceros; de igual manera el respeto a la vida privada fue previsto en el artículo séptimo²²³, expresamente el artículo 13 dispone: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones”. Ernesto Villanueva, define a la protección de datos personales, como:

La tutela de los datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas, así como los mecanismos para la corrección, supresión de la información de carácter personalísimo. En la medida de que a la par de permitir el derecho de acceso a la información se protejan los datos personales que pudiera contener la información solicitada se complementan partes sustanciales del Derecho de la información que consagra la Constitución.²²⁴

En el ámbito del derecho a la información la protección de datos personales representa:

a) Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades. b) Establecer los lineamientos para el acceso y rectificación de datos personales.²²⁵

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece la obligación de los sujetos obligados, a proteger el acceso a los datos personales a quien que no sea su titular²²⁶, que es precisamente la consistente en: la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otras, la relativa

la información será garantizado por el Estado. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

²²³ Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden 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. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Ídem

²²⁴ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Et. Al., *Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Indicadores Legales*, 2ª Ed. Edit. Limac., México, 2005, p. 24.

²²⁵ Ídem., p. 26.

²²⁶ Artículo 47.- Los procedimientos para acceder a los datos personales que estén en posesión de las dependencias y entidades garantizarán la protección de los derechos de los individuos, en particular, la vida privada y a la intimidad, así como el acceso y corrección de sus datos personales, de conformidad con los lineamientos que expida el Instituto y demás disposiciones aplicables para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales. Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad²²⁷. La clasificación de información confidencial es la forma de proteger los datos personales.

Aunque hemos dicho que la protección de datos personales ha sido objeto del derecho de la información en el manejo de información en los medios de comunicación, resulta preciso, prevenir en el ejercicio del derecho a la información tal protección, dando certeza así al ciudadano de que en la esfera de su privacidad e intimidad no será molestado. Podríamos repetir un sin fin de opiniones y debates que en torno al tema se han manifestado, sin embargo, ello no aportaría nuevos argumentos. En el tema que nos ocupa abordaremos nuevamente la problemática de la *discriminación*, elemento determinante en el menoscabo de los derechos fundamentales. La discriminación, aparece en todos los campos de la vida cotidiana, dar elementos tales como los datos personales, permite la clasificación de personas, favoreciendo que ésta afecte no sólo a un individuo sino a uno o varios grupos. Si un derecho, en su ejercicio afecta el derecho de otros, esa afectación por sí misma representa un límite, que el derecho positivo debe prevenir.

Los principios del derecho a la información nos permitirán establecer las reglas prácticas para la ordenación de este derecho así como orientar y facilitar su interpretación y aplicación; en el caso del principio de protección de datos personales, su objetivo principal es determinar los lineamientos que permitan considerar la protección de datos personales como una obligación impuesta al Estado, quien en su cumplimiento protege a quienes en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones se los ha proporcionado a fin de que su uso no sea posible por cualquier otra persona sea física o moral, evitando así que en su clasificación surjan grupos vulnerables, por otro lado también se le da certeza y seguridad jurídica a quienes ejerzan el derecho a la información en cualquiera de sus modalidades.

²²⁷ Artículo 3 fracción II, Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO CUARTO

PRIMERA.- Para el ejercicio del derecho a la información, la educación juega un papel muy importante, ya que el Estado también garantiza el derecho a la información educando, pudiendo afirmar que a través del derecho a la educación, el ciudadano tiene su primer acercamiento con el derecho a la información.

SEGUNDA.- *El Principio de Transparencia* implica que toda la información o cúmulo de datos que el Estado posee, esté disponible al ciudadano sin obstáculos, libre de toda manipulación, sea completa, oportuna y entendible para todos, proporcionado así, un instrumento por medio del cual la ciudadanía pueda manifestar su preocupación e interés por los asuntos públicos que tarde o temprano tendrán consecuencias en su vida.

TERCERA.- *El Principio de Publicidad* debe concebirse de dos maneras: primero, como la obligación del Estado de publicar el máximo de información posible y, segundo, como la facultad de todo individuo de publicar la información que éste desee sobre los actos de gobierno, mientras esta no encuentre comprendida dentro del ámbito de excepciones del derecho a la información.

CUARTA.- *El Principio de Calidad o Fidelidad de la Información*, busca prevenir que todo individuo se vea afectado en el ejercicio de su derecho fundamental a la información, por recibir información manipulada, incompleta o poco clara.

QUINTA.- *El Principio de Facilidad de Acceso a la Información*, debe prevenir la asistencia a personas con alguna discapacidad.

SEXTA.- En la interpretación del *Principio de Ámbito Limitado de Excepciones*, debe concebirse al acceso como obligación y al límite como excepción.

SÉPTIMA.- *El Principio de Gratuidad y Mínima Formalidad*, debe considerar la gratuidad en la reproducción de la información solicitada por personas con salario mínimo, que no sepan leer ni escribir, discapacitadas, invidentes, adultos mayores o

indígenas. Así como, también, la eliminación de una solicitud por escrito cuando la información pueda proporcionarse el mismo día.

OCTAVA.- *El Principio de Protección de Datos Personales*, previene que los individuos que han proporcionado información personal al Estado, se vean afectados por su mal uso. Permite además que los ciudadanos puedan saber el uso y destino de dicha información, así como su rectificación en el caso de haber sido modificados o no estar actualizados.

NOVENA.- La necesidad de unificar criterios en cuanto a los principios que deben regir el derecho a la información, se convierte cada día, en una exigencia que debe ser cubierta la cita de varios principios en diversos textos oficiales es una muestra de la aceptación que han tenido éstos, como principios rectores de un derecho que se consolida y que necesita ser unificado en cuanto a sus criterios.

CONCLUSIONES GENERALES



OBJETIVOS PARTICULARES

PRIMERA.- Esta investigación se concentró en el análisis del artículo sexto constitucional *in fine*, desde la perspectiva del derecho por principios.

SEGUNDA.- Se analizó las múltiples interpretaciones que se han dado sobre el derecho a la información, desde el contenido de la norma, criterio judicial y la doctrina, ello con el objeto de determinar los alcances y contenidos de este derecho.

TERCERA.- En el desarrollo de este trabajo se fueron identificando los principios propios del derecho a la información tanto en la doctrina como en diversos documentos oficiales, desde la Iniciativa de Reforma de 1977 al artículo sexto; siguiendo con las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vertidas sobre dicha Reforma; así como de las opiniones emitidas en el Congreso de la Unión sobre las Iniciativas de Ley que precedieron la vigente Ley de Acceso; al igual que Sentencias emitidas por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, en las que enunciara dicha ley, hasta las interpretaciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

CUARTA.- Los principios que, de manera tácita cuando sin ser nombrados como tal formaban parte del pensamiento de los legisladores, plasmados en las Exposiciones de motivos y aquellos de manera expresa en casi todos los documentos fueron expuestos son: *el principio de transparencia, máxima publicidad, calidad y fidelidad de la información, facilidad de acceso a la información, ámbito limitado de excepciones, gratuidad y mínima formalidad y protección de datos personales.*

OBJETIVO GENERAL

ÚNICO.- Se logró la identificación de principios y por ende una unificación de éstos, que nos permite proponer un derecho a la información por principios, rescatando el espíritu plasmado por el Constituyente de 1917. Para que con ello lograr a bien de la sociedad mexicana, los siguientes aspectos positivos:

- ◆ Disponibilidad de la información gubernamental, para cualquier persona.
- ◆ Disponer de un ordenamiento y catalogación de los archivos gubernamentales.
- ◆ Contar con una Protección de los Datos personales
- ◆ Una sociedad más exigente, pendiente del actuar del Estado, inhibiendo conductas de corrupción.
- ◆ Tener presente al derecho a la información como uno de los temas esenciales de discusión en las agendas políticas, que den origen a otras, que determinen nuevas etapas de evolución.

FUENTES DE INFORMACIÓN



BIBLIOGRÁFICA

1. ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Edit. Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 3ra. reimpresión de la 1ra. Ed., Madrid, 2002.
2. ARMAGNAGUE, Juan F. (Dir.), *Derecho a la información, Habeas Data e Internet*, Edit. La Rocca, Buenos Aires, 2002.
3. AZURMENDI, Ana, *Derecho de la Información. Textos Básicos*, Edit. Eunsa, España, 1999.
4. BEL MALLÉN, Ignacio y CORREIDORA Y ALONSO, Loreto (coords.), *Derecho de la Información*, Edit. Ariel, Barcelona, 2003.
5. BLANTON, Thomas S, Varios Autores, *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*, Edit. Origami, México, 2003.
6. BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDES, Beatriz, *Derecho Romano Primer Curso*, Edit. Porrúa, 16° Ed., México, 1999.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª. Ed. Actualizada, Edit. Porrúa, México, 2002.
8. CARBAJAL, Juan Alberto, *Estudios Constitucionales*, Edit. Porrúa, México, 2000.
9. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords), *El Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Edit. Porrúa, México, 2003.
10. CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El Concepto de Derecho Subjetivo*, Edit. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1999.
11. DÍAZ ROMERO, Juan, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.
12. ESCOBAR DE LA SERNA, Luís, *Principios del Derecho de la Información*, Edit. Dikinson, Madrid, 2000.
13. GALEANA, Patricia, *Derecho a la Información y Archivos Públicos*, Edit. Libertad de Información- México A.C., México 2005.

14. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit. Porrúa, 51ª. Ed., México, 2000.
15. GARCÍA MURILLO, José Guillermo, *Derecho a la Información*, Edit. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, 2004.
16. HUERTA GUERRERO, Luís, *Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública*, 19º Ed., Edit. Comisión Andina de Justicia, Perú, 2002.
17. JIMENEZ RUMBO, David y FLORES JAIMES, Claudio, *Introducción a los Derechos Humanos. Manual para un Curso*, Edit. Lama LVII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2005.
18. JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Edit. Porrúa, México, 2003.
19. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, Edit. Porrúa, México, 1984.
20. NAVA GOMAR, Salvador, Et. Al., *Derecho de Acceso a la Información Pública Parlamentaria*, Edit. Porrúa, Limac., México, 2006.
21. OVALLE FAVELA, José, *Comentarios al Artículo 14º, en Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Edit. Cámara de Diputados-Porrúa, 4ta. Ed., Tomo III, México, 1994.
22. QUEZADA, Bianca Paola (Coord.), *Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*, Edit. Universidad Iberoamericana A.C., México, 2001.
23. RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Derecho a la Información en México*, Edit. Porrúa, México, 2005.
24. ROBLES HERNÁNDEZ, José Guadalupe, *Derecho de la Información y Comunicación Pública*, Edit. Universidad de Occidente, México, 2004.
25. ROMERO COLOMA, Aurelia María, *Derecho a la Información y libertad de Expresión*, Edit. Bosh, Barcelona, 1984.
26. SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Los Principios Generales del Derecho y los Criterios del Poder Judicial de la Federación*, Edit. Porrúa, México, 2004.

27. SIRVENT GUTIERREZ, Consuelo y VILLANUEVA COLIN, Margarita, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Edit. Harla, México, 1996.
28. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información*, Edit. Oxford, México, 2000.
29. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho Comparado de la Información*, 2ª ed, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
30. VILLANUEVA, Ernesto (Coord.), *Hacia un Nuevo Derecho de la Información*, Edit, Fundación Honrad Adenauer, México, 2000.
31. VILLANUEVA VLLANUEVA, Ernesto, Et. al., *Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Indicadores Legales*, 2da. Ed., Edit. Libertad de Información México A.C., México, 2005.
32. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1998.
33. ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia*, Edit. Trotta, 2da. Ed., España, 1997.

OTRAS FUENTES

- 1) COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Derecho a la Información*, Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.
- 2) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- 3) *Diccionario de la Lengua Española*, Edit. Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid, 1992.
- 4) COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*, Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

- 5) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, T. II, No. 17, octubre 18, 1977.
- 6) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II, T. II, No. 19, octubre 20, 1977.
- 7) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diciembre 20, 1976.
- 8) Exposición de Motivos, *Iniciativa de la Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión*, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, presentada el 11 de julio de 2001.
- 9) Exposición de Motivos, *Iniciativa de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, presentada por los diputados Salvador Cosío Gaona, María Elena Chapa Hernández, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Ney González Sánchez, José Antonio Hernández Fraguas, Beatriz Paredes Rangel, César Augusto Santiago Ramírez, Felipe Solís Acero, Martí Batres Guadarrama, Lorena Beauregard de los Santos, José Narro Céspedes y José Manuel del Río Virgen, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, así como un miembro de Convergencia por la Democracia. El 6 de diciembre de 2001.
- 10) Exposición de Motivos, *Iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, presentada por el presidente de la República Vicente Fox Quesada, el 4 de diciembre de 2001.
- 11) *Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 11 de junio de 2002.
- 12) Recurso de Revisión, Exp. 00600/03, Sujeto obligado: Presidencia de la República, Comisionado Ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán.
- 13) Recurso de Revisión, Exp. 00625/03, Sujeto obligado: Instituto para la Protección al ahorro bancario, Comisionado Ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán.
- 14) Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, *Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano*, Exp. SUP-JDC-216/2004, Jorge Arturo Zárate Vite vs Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Ponencia del Magistrado José de Jesús Henríquez Orozco.

- 15) Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, *Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano*, Exp. SUP-JDC-041/2004, Jorge Arturo Zárate Vite vs Comisión del Consejo en Materia de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Ponencia del Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.
- 16) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: P. LXXXIX/96, p. 513.
- 17) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: P. LX/2000, Página: 74.
- 18) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXII, septiembre de 2005, Tesis aislada, I.4º.A. 499, p. 1584
- 19) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, Tomo XXII, noviembre de 2005, Tesis P./J. Jurisprudencia, 146/2005, p. 154.
- 20) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXIV, septiembre de 2006, Tesis aislada, LXXXIX/2006, p. 346.
- 21) Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation.
- 22) Página electrónica con ubicación: <http://www.ifai.org.mx>
- 23) Página electrónica con ubicación: <http://www.pensamientopenal.com.ar/29softlow.doc>, con fecha 16 de febrero de 2006.
- 24) ENCÍCLICA DE SU SANTIDAD JUAN XXIII, *PACEM IN TERRIS* - *Sobre la paz entre los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad*, 11 de Abril de 1963. Tomada de la dirección electrónica: http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_sp.html

colofón

