

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

José Antonio GARCÍA BECERRA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia, participación ciudadana y acceso a la información*. III. *El derecho a la información*. IV. *Conclusiones y propuestas*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, quizá más que nunca, la información es un elemento fundamental en los procesos de toma de decisiones, así como en el seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión pública y de la participación ciudadana en estos procesos.

El Estado constitucional de hoy tiene como uno de sus presupuestos característicos, la construcción de una ciudadanía participativa, en calidad no únicamente de destinatario de las políticas públicas y de la consecuente rendición de cuentas, sino de sujeto orientador del contenido de las decisiones fundamentales y vigilante de las acciones gubernamentales.

En este contexto, los ciudadanos requieren estar debida y oportuna-mente informados del quehacer público, para participar activa y responsablemente en los asuntos de interés colectivo.

Por ello, es indispensable impulsar el proceso de discusión ciudadana hacia una legislación que garantice el derecho a la información a toda persona y a todo ciudadano, a través de mecanismos adecuados que partan del valor de la *responsabilidad*, ciertamente, en primer término, del Estado, tanto en su carácter de ente generador de información de interés público, como en su carácter de autoridad obligada a regular y posibilitar la transmisión de información por los medios de comunicación social; pero también, de los entes que tienen el dominio de medios de comunicación social, para ofrecer información oportuna, objetiva, veraz y plural.

Pues en su esencia, el derecho a la información es un derecho fundamental de toda persona, y por mayoría de razón de todo ciudadano, que se le debe garantizar tanto frente al Estado como frente a los medios de comunicación masiva, cuyo poder es de magnitud en ocasiones mayor al de los propios órganos estatales y que, por consiguiente, resulta de interés público su regulación en un marco de libertad responsable.

II. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información sólo es entendible y practicable en la democracia, pues representa una de las libertades democráticas esenciales. Para su encuadramiento es menester referirnos brevemente a aquella. Como bien lo ha dicho Giovanni Sartori:

Democracia quiere decir, literalmente, “poder del pueblo”, soberanía y mando del *demos*. Y nadie pone en cuestión que éste es el principio de legitimidad que instituye la democracia. El problema siempre ha sido de qué modo y qué cantidad de poder transferir desde la base hasta el vértice del sistema potestativo. Una cuestión es la titularidad y otra bien diferente es el ejercicio de poder. El pueblo soberano es titular del poder. ¿De qué modo y en qué grado puede ejercerlo?

Como lo ha sostenido la doctrina, al pueblo se le entiende no tanto como a una unidad preconstituida, sino como el efecto y la condición de las propias reglas del juego democrático, según las cuales todo ciudadano, y cada uno de ellos, cuenta por uno, y nunca por más de uno, independientemente de su sexo, posición económica, situación cultural, identidad religiosa, filiación o pertenencia política o cualesquier otra calidad secundaria.

Siendo éste el *demos*, el valorado pueblo soberano de la democracia, es entendible que su gobierno sólo puede realizarse indirectamente, a través de una serie de mediaciones y procedimientos que, en términos prácticos, traducen el principio de la soberanía popular. Las sociedades modernas no sólo son demasiado grandes y complejas, también son sociedades de masas, en las que la categoría de pueblo soberano, del referido *demos*, abarca a millones de personas.

Esto ha llevado a los estudiosos a formularse importantes cuestionamientos, entre los cuales rescatamos los siguientes: ¿cómo puede ser posible el gobierno del pueblo en una sociedad masificada y compleja?, ¿cómo puede la participación de millones de individuos transformarse en una voluntad política capaz de gobernar y orientar el desarrollo de la sociedad? Una primera respuesta a este problema se ha encontrado en otros tres principios de la democracia moderna: el principio de la mayoría, el principio de la representación y el principio de la participación ciudadana, en concordancia con las libertades democráticas.

Ello, necesariamente ha llevado a la pregunta: ¿qué significa en la actualidad ser libre en el contexto de nuestras sociedades complejas? Ser libre, en este contexto, puede entenderse como la capacidad de elegir entre diversas alternativas sin verse sujeto a sanciones, amenazas o impedimentos; una libertad frente a los demás y frente a las instituciones políticas y sociales. De esta forma la libertad se materializa institucionalmente en una serie de derechos o libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito, de empleo, de religión, etcétera. Se trata de los derechos del hombre en tanto ser humano, que constituyen la base real de la ciudadanía moderna, es decir, del individuo como sujeto fundamental del orden democrático.

También se le ha asignado un segundo sentido a la libertad democrática según el cual ésta significa capacidad de autogobernarse o autodeterminarse y, por lo tanto, de asumir como legítimas sólo las obligaciones y vínculos que cuenten con su aprobación tácita o explícita.

Complementado con ambos sentidos, actualmente la libertad supone el derecho de cada individuo de participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen y, por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo. Por ello se ha expresado, que este derecho de autodeterminación de los seres humanos es lo que sostiene el principio democrático fundamental de la soberanía popular.

Así es, pues la propia idea de que el pueblo debe autogobernarse se basa en el valor de que nadie tiene derecho a someter a los demás y de que, por consiguiente, la única autoridad legítima es la que deriva del consenso expreso, de la participación activa de todos los ciudadanos que forman el *demos* soberano.

Compartimos sustancialmente el planteamiento de que sólo se es libre cuando se participa de un modo o de otro en la formación de los go-

biernos y autoridades, y en la elaboración y aprobación de las políticas, pues sólo así puede decirse que al obedecer a las leyes y a las autoridades constituidas cada uno se obedece a sí mismo, y no a un poder externo y ajeno.

La libertad como participación en las decisiones políticas, la libertad ciudadana en sentido estricto, implica, pues, el derecho, pero también el compromiso ético y político, de participar, so pena de que esas decisiones de todas formas se tomen y ejecuten aun cuando puedan aparecer como impuestas e ilegítimas. De ahí la importancia central, para la democracia, de una ciudadanía informada y consciente de su papel, capaz de dar realmente sustancia y realidad al derecho supremo de la autodeterminación de los individuos.

De aquí la trascendencia de garantizar con viabilidad y precisión el acceso a la información, tanto la generada por las instancias de autoridad como por los medios de comunicación social, por parte de todo ciudadano interesado. De ahí la importancia de impulsar una legislación que materialice la garantía de este derecho fundamental de buscar, recibir y difundir información, como un mecanismo coadyuvante de una participación ciudadana informada y responsable.

La doctrina democrática actual postula ciertamente que el pueblo deba ser soberano, reconociendo que para ello la voluntad política debe construirse de abajo hacia arriba, significando un modo diferente de entender tanto a la política como a la autoridad, distinta al pensamiento autoritario o dictatorial, para el cual la política es concebida como dominio y sometimiento de los más por los menos, y donde el poder político y el ejercicio de la autoridad aparecen como posesión exclusiva de unos pocos, postulando para fundamentarla razones inalcanzables e ininteligibles, cercanas a lo metafísico.

Debemos estar conscientes que la política democráticamente comprendida es una orientación colectiva del desarrollo social, elaborada y aplicada con la participación y el consenso de la ciudadanía; es la producción de lineamientos generales mediante el debate, la confrontación civilizada y el reconocimiento del principio de la mayoría y de los derechos de las minorías.

Existe coincidencia doctrinaria en considerar que la autoridad democrática, por lo mismo, es la que surge de los consensos mayoritarios con pleno respeto y encauzamiento de los disensos, con atribuciones

legalmente delimitadas y competencias fijas; es la autoridad delegada por el pueblo para el beneficio de los intereses del propio pueblo, y sometida indeclinablemente a la vigilancia ciudadana y a la sanción del voto popular.

Ahora bien, la realización institucional y la consolidación democrática en toda sociedad, atendiendo la naturaleza de sus principios y valores constitutivos, requiere de un alto grado de racionalidad y responsabilidad tanto de las autoridades como de los ciudadanos. En este contexto, el fanatismo, la intolerancia, el dogmatismo, el autoritarismo, el abuso del poder, la discrecionalidad, la manipulación y tergiversación de datos o hechos o la trasgresión de la legalidad, son contrarios a la práctica democrática.

Por ello, la democracia es difícil, pues los procedimientos democráticos requieren de una cultura ciudadana que sólo puede consolidarse mediante la práctica misma, mediante el ejercicio efectivo y transparente de los derechos democráticos.

En la teoría política se admite que el poder siendo peligroso es necesario. Su ausencia deriva en caos, su exceso en tiranía. Es por ello que la democracia liberal pretende cimentar el equilibrio de un poder eficaz y moderado. De esta manera penetramos en los terrenos del constitucionalismo: la técnica jurídica para, a un tiempo, fundar y controlar el poder político. El constitucionalismo es un instrumento relativamente reciente. Es hasta el siglo XVIII que se puede hablar propiamente del constitucionalismo como la búsqueda de la domesticación jurídica del poder.

El constitucionalismo, siguiendo a Giovanni Sartori, busca un equilibrio entre el ejercicio del poder *gubernaculum* y el control sobre el poder *jurisdictio*. En este sentido, puede decirse que el liberalismo, padre ideológico del constitucionalismo, desconfía del poder, pero no es alérgico a él. De ahí que el constitucionalismo tiene dos caras. El constitucionalismo negativo, que está integrado fundamentalmente por mecanismos inhibidores: barreras que pretenden reprimir la tentación de la tiranía, contrapesos que detienen la acción de los poderes. Pero existe también un constitucionalismo positivo, que tiene como propósito sentar las bases jurídicas de la acción estatal: los permisos, las reglas que fundan competencias, las normas que inyectan la fuerza institucional al Estado.

En la esencia del constitucionalismo encontramos una convicción: la necesidad de impedir el poder ilimitado, pues como visualizaba Mon-

tesquieu todo hombre con poder tiende a abusar de él, añadiendo que por ello deben imponerse límites incluso a la propia virtud. El poder ilimitado es igualmente peligroso, sea cual sea su origen, como alertaba Benjamín Constant.

Para prevenir y corregir, en su caso, los excesos de poder, la participación ciudadana es fundamental; con mecanismos institucionales que garanticen que todos los actos de gobierno sean de conocimiento y valoración pública, con acceso a la información de interés público.

Bajo estas premisas requerimos valorar el régimen representativo, que desde el punto de vista político significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, los cuales son nombrados por un tiempo limitado.

Así, se reconocen como condiciones del régimen representativo, los siguientes elementos: *a)* periodicidad; *b)* renovación; *c)* publicidad y *d)* responsabilidad en la gestión del representante.

La publicidad y la responsabilidad en la gestión son los elementos fundatorios del moderno derecho a la información. Máxime en las sociedades actuales, en las cuales el régimen de una democracia sólo representativa ha sido enriquecido con elementos de una democracia participativa y deliberativa.

Ahora bien, responsabilidad y participación ciudadana son dos ejes fundamentales del accionar democrático. Y encontramos que hay un difícil equilibrio, entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos.

Si como dice Fernando Savater “la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse”, la participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones. Y, como bien se ha sostenido, nunca se da en forma pura: así como el *ciudadano total* es una utopía, también es prácticamente imposible la participación idéntica de todos los individuos que forman las sociedades de nuestros días.

Como nos advierte Mauricio Merino, aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar. Y aun en medio de la participación puesta en marcha, algunos

aportarán más esfuerzo, más tiempo o más recursos que los demás. De modo que a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: la proclividad al autoritarismo, el egoísmo, el cinismo, la enajenación de los individuos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran.

Sin embargo, como plásticamente nos lo dice el propio Merino, representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente. La verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva, al menos de manera embrionaria, sin un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos, la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos.

En las sociedades democráticas, por las razones expresadas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación popular. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia.

La participación ciudadana se expresa en un doble sentido: en uno, sirve para integrar a los órganos de gobierno, y en otro, es utilizada para influir en ellos, para supervisarlos y controlarlos; y en ambos sentidos la participación es indispensable para, inicialmente a través del voto, integrar los órganos de representación de las sociedades democráticas y como medio privilegiado de la ciudadanía para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

En el mismo orden de ideas, la responsabilidad de los gobernantes constituye una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. En su doble significado: por un lado, responsabilidad en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió atendiendo sus demandas, necesidades y expectativas; y por el otro, también como la obligación de rendir cuentas sobre su actuación

pública. Y para exigir esa responsabilidad, en ambos significados, es esencial la participación ciudadana, tanto para garantizar las respuestas oportunas a sus planteamientos, como para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

Como nos ilustra el destacado constitucionalista sinaloense el doctor Diego Valadés, las implicaciones del acceso a la información inciden de manera directa en la calidad de la democracia que en este país, o cualquier otro, puede producirse. Dicho esto de otro modo: todo proceso democrático es un proceso comunicativo, no hay posibilidad de construir una democracia si no existe un sistema de comunicación que le dé sustento.

El doctor Valadés también identifica tres elementos fundamentales que constituyen el *subtractum* de la democracia: en primer lugar, los procesos selectivos y electivos; en segundo lugar, el sistema participativo y representativo; y en tercer lugar, el proceso informativo. De ahí la íntima vinculación entre la democracia y el derecho a la información.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información, está íntimamente vinculado a la libertad de expresión. Muy ligado a él está también *el derecho de la información*, referido fundamentalmente a la regulación de la comunicación a través de los medios masivos. En ocasiones, bajo la expresión *libertad de información*, se engloban tanto el *derecho de la información* como el *derecho a la información*.

Pero si los orígenes de la libertad de expresión se remontan al siglo XVIII, la libertad de información es relativamente nueva ya que su registro de reconocimiento legal generalizado como derecho fundamental data del 10 de diciembre de 1948, en el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Más tarde, el 16 de diciembre de 1966, esta libertad fue ratificada en el artículo 10 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, al disponer:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

Así, en los artículos 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y 10 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ambos impulsados por la Organización de las Naciones Unidas, se advierte en principio que el bien jurídicamente protegido no sólo es la libertad de expresión, sino la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión; es decir, se trata de brindar fundamento legal a lo que se conoce genéricamente como libertad de información.

Así, la frase libertad de información puede entenderse como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social.

En México, el concepto derecho a la información cobró interés a partir de la adición al artículo 6o. constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, estatuyendo en su última parte “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, el grado de abstracción con el que se introdujo esta nueva modalidad de garantía individual ha sido el punto de partida de un largo debate —que hoy, después de casi un cuarto de siglo, todavía está presente y sin resolver— no sólo por traducir este derecho abstracto en derechos concretos, sino por encontrar una definición compatible con la existente en el derecho comparado, que responda a la particular realidad mexicana.

La reforma referida al artículo 6o. incorporó una declaratoria constitucional, que desde sus inicios permaneció en una especie de limbo legislativo, jurisprudencial y doctrinario en nuestro país. Su inaplicabilidad ha sido manifiesta. Ha quedado en una mera expresión sin contenido cierto. Los autores que en forma pionera abordaron su estudio, no lograron impactar significativamente. La jurisprudencia ha sido errática y volátil, esta expresión utilizada incluso por el actual ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia, Genaro David Góngora Pimentel. En este sentido, ni la legislación, ni la doctrina, ni la jurisprudencia han

logrado perfilar un contenido y significado concretos que hagan este derecho materializable.

Afortunadamente, en los años recientes, las aportaciones doctrinarias, de autores como López Ayllón, Correa, Carpizo, Villanueva, Carbonell, entre otros, han sido más productivas y han encontrado mejores condiciones para influir en la legislación y la jurisprudencia.

Siguiendo a Ernesto Villanueva, el derecho a la información previsto en el último párrafo del artículo 60. constitucional puede entenderse desde dos perspectivas. Una, *latu sensu*, que señala que el derecho a la información está integrado por los tres derechos previstos en el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Así, el derecho a la información podría definirse como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de: a) emitir opiniones; b) investigar y difundir hechos y opiniones, y c) recibir informaciones y opiniones.

En sentido estricto, el derecho a la información puede definirse como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado.

En tal virtud, el objeto del derecho a la información debe estar constituido, por mandato de ley, fundamentalmente por los datos e informes que suministren los órganos del Estado, en tanto obligación jurídica correlativa de brindar información.

El derecho a la información no es tampoco una potestad ilimitada de los gobernados. Deben admitirse áreas reservadas por razones de seguridad nacional o para proteger el derecho a la privacidad de particulares, cuyos datos estén en posesión de algún órgano estatal. Estas limitaciones deben establecerse como excepciones a la regla general, mediante reglas expresas, explícitas y concretas, que reduzcan a su mínima expresión los márgenes de discreción de las autoridades y que no hagan nugatorio el derecho en la práctica.

Recurriendo al derecho comparado, encontramos en las Constituciones de países de América Latina regulaciones interesantes del derecho a la información. Entre ellas están las cartas magnas de Guatemala, Paraguay, Costa Rica y Argentina, por mencionar algunas. En Europa encontramos disposiciones constitucionales importantes, desarrolladas por la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, en Alemania, España e Italia.

Para ejemplificar el contenido de dichas constituciones, recurriremos a la de Guatemala cuyos artículos 30 y 31 son ilustrativos y establecen:

Artículo 30. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Artículo 31. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación o actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

En leyes ordinarias han regulado el derecho de acceso a la información países de nuestro continente como Estados Unidos y Canadá.

En nuestro país, además de la disposición del artículo 60. de la Constitución federal, encontramos que no hay una ley que regule el derecho a la información, aunque sí existen algunas normas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que facultan el acceso a expedientes con información pública, en sus artículos 33 y 34.

Antes de la adición referida al artículo 60. constitucional, ya el diverso artículo 80. de nuestra ley fundamental establecía el derecho de petición, traducido en la facultad de toda persona para elevar ante autoridades y funcionarios públicos peticiones en cualquier materia, en el cual encuadra la petición de información. Sin embargo, al no ser explícito en este sentido —y producto de una cultura administrativa cerrada, de reserva—, los intentos por transparentar la información pública y el acceso a la misma no podían tener éxito.

Por estas razones, se hace necesario ofrecer algunos elementos de reflexión para acotar los alcances de la frase derecho a la información a la luz de nuestro texto constitucional a partir de la reforma de 1977. Como señala acertadamente el destacado constitucionalista Juventino V. Castro:

...lo novedoso de la reforma —que de hecho extiende la garantía dentro del párrafo del cual se produjo la adición—, es el derecho de todo habitante a ser informado; y precisamente informado por el Estado, fuente de esas noticias

que tienen derecho a conocer las personas. El Estado archiva, produce o transmite información, dentro de las atribuciones que las diversas disposiciones legales le señalan, pero que puede resultar insuficiente o incompleta para los habitantes del país, para lo cual debe reconocérseles un derecho para integrar la información o para obtenerla en el caso de que no se haya producido. Si bien ya existe el artículo 8o. constitucional que establece el derecho de petición, resultaba conveniente subrayar el derecho de cualquier persona a pedir una información.

En nuestro país existen las bases constitucionales para la regulación del derecho a la información, pero no existe una legislación secundaria que reglamente y dé viabilidad al ejercicio pleno de ese derecho en favor de una ciudadanía participativa, informada y responsable.

La doctrina ha avanzado muy poco en México respecto de la dimensión, contenido y alcance del derecho a la información pese a su importancia. Como bien lo advierte el doctor Jorge Carpizo:

La situación actual que se presenta en nuestro país respecto del derecho a la información —legislación muy antigua, insuficiente y omisa en muchos aspectos— no le conviene a nadie. Ni a la sociedad ni a las empresas informativas, ni a los profesionales de la comunicación. Por el contrario, está en los mejores intereses de todos, pero especialmente de la sociedad, y de cada uno de los lectores recibir información veraz y oportuna.

Es claro que en su planteamiento el doctor Carpizo se refiere tanto al derecho de la información, que regula la relación entre el gobierno, los medios masivos de comunicación y la sociedad; como al derecho a la información entendido como derecho fundamental de toda persona para buscar, recibir y difundir información de interés comunitario. Por este contenido, se incluye como especie del derecho a la información, el derecho de acceso a la información pública, pero también el derecho a recibir información veraz, objetiva y oportuna difundida a través de los medios de comunicación.

La regulación legislativa integral del derecho a la información —con las facultades de toda persona de buscar, recibir y difundir— en México encuentra una especie de obstáculo derivado de nuestro régimen federal, conforme al cual la potestad legislativa la tiene tanto la Federación como cada una de las entidades federativas.

En efecto, atendiendo a la distribución de facultades legislativas entre la Federación y las entidades federativas —conforme a la fórmula del artículo 124 constitucional—, las diversas materias que comprende integralmente el derecho a la información corresponde su regulación, en algunos casos sólo a la Federación, y en otros a la Federación y a las entidades federativas.

En este sentido, el derecho a buscar y obtener información de los órganos gubernamentales —que comprende el llamado derecho de acceso a la información pública— puede ser regulado tanto por la Federación como por los estados, en el primer caso respecto de las entidades del gobierno federal, en el segundo, en relación a las autoridades locales; mientras que, a manera de ejemplo, tanto el derecho de difundir la información a través de los medios de comunicación masiva —que en una sociedad como la actual son los únicos que pueden brindar una verdadera cobertura de difusión, que llegue a la sociedad en su conjunto—, así como el derecho de recibir información objetiva, veraz, oportuna y plural de los diversos medios de comunicación sólo está al alcance del Congreso de la Unión, pues la regulación de los diferentes medios masivos de comunicación en la actualidad es de competencia federal: la prensa escrita, a través de la Ley de Imprenta; la radio, la televisión, la red mundial conocida como Internet, que en su mayoría son satelitales, a través de la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Telecomunicaciones y sus reglamentos. Sobre este último aspecto, la Ley Federal de Telecomunicaciones prescribe en sus dos primeros artículos:

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

Artículo 2o. Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la nación.

En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.

Por su parte el Reglamento de Telecomunicaciones establece:

Artículo 3o. Las redes de telecomunicaciones que constituyan vías generales de comunicación, así como los servicios que en ellas se prestan y sus servicios

conexos y auxiliares, quedan sujetos a los poderes federales, cuyas facultades las ejerce el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría.

El mencionado Reglamento, en su artículo 2o., define las telecomunicaciones, la radiocomunicación y la comunicación satelital, de la manera siguiente:

Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por línea física, conductora eléctrica, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos.

Radiocomunicación: toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas.

Comunicación por satélite o radiocomunicación satelital: es la radiocomunicación que se establece para conducir, distribuir o difundir señales de sonidos, voz, datos, textos o imágenes mediante el uso de algún sistema de satélites.

Así pues, a efecto de no caer en confusiones innecesarias, conviene precisar que el derecho de la información y la difusión de información en los medios masivos de comunicación es materia cuya regulación pertenece a la Federación, las entidades federativas no pueden legislar sobre los regímenes de los medios: la prensa escrita, la prensa radiofónica, la prensa televisiva y, ahora, la prensa por internet o vía satélite, su marco jurídico corresponde a la Federación, así como lo relativo a las relaciones laborales de las empresas que prestan estos servicios.

En relación al derecho a la información en cuanto a la regulación de mecanismos que garanticen el acceso a la información pública, sí está al alcance de las entidades federativas legislar al respecto.

Hoy en nuestro país, es únicamente el derecho de acceso a la información pública el que está recibiendo un impulso en cuanto a su normativización. No así el derecho a difundir y recibir información en y de los medios masivos de comunicación. Lo cual nos indica que corremos el riesgo de contar sólo con un brazo —el del derecho de acceso a la información pública— desarrollado y el otro brazo —el derecho a la difusión y su correspondiente derecho de la información— obsoleto o inexistente.

En materia de medios de comunicación, en México es indispensable superar inercias y tabúes y reconocer —utilizando una expresión de la doctrina española— la legitimidad y necesidad de la regulación demo-

crática de los medios de comunicación. Tal cual ya sucede en sociedades democráticas consolidadas como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda, Estados Unidos y España.

Esa legitimidad y necesidad devienen de la consideración de que los medios de comunicación se han constituido en vehículo fundamental de difusión de ideas, creencias, convicciones y planteamientos plurales, con posibilidades reales de ampliar de manera significativa la capacidad de penetración, difusión y propaganda de dichas ideas. Poniendo de relieve la directa relación existente entre la información difundida por estos medios y la formación de la opinión pública, y con ello, el ejercicio de derechos fundamentales —como el de libertad de conciencia y de expresión y el de participación política— y la consolidación del pluralismo, tan caro en las sociedades modernas. El reconocido de hecho como *cuarto poder*, como todo poder, no puede ser absoluto, ilimitado. En las democracias todo poder debe estar subordinado a la ley y debe ejercerse con responsabilidad.

Esta situación en el ámbito legislativo, también tiene su reflejo en el plano jurisprudencial, en donde nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido y modificado en más de una ocasión sus criterios en torno a esta materia, tal como se desprende del propio rubro y texto de la siguiente tesis:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 60. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 60. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, Segunda Sala, t. X, agosto de 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la

información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

Tesis: P. XLV/2000 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, y su *Gaceta*, novena época, instancia: Pleno, t. XI, abril de 2000, p. 72.

Sin embargo, sólo se ha avanzado jurisprudencialmente en la determinación del doble carácter del derecho a la información, como derecho social y como garantía individual, sin que respecto del contenido y alcance de dicho derecho la Corte se haya pronunciado, por lo que poco ha impactado en el desarrollo del mismo.

La realidad esbozada en los planos legislativo y jurisprudencial, aunado a la escasa doctrina mexicana existente en la materia, nos indica lo mucho que la academia, el foro y los tribunales tienen por hacer en materia del derecho a la información, en particular y del desarrollo de la libertad de información, incluido el derecho de la información, en general.

En base a lo hasta aquí expuesto, es de considerarse que en la actualidad en nuestro país resulta pertinente abrir los espacios de diálogo y discusión, tanto a nivel federal como local, para consensuar una legislación que garantice y regule, conforme a los nuevos requerimientos sociales y con visión de futuro, tanto el derecho de la información como el derecho a la información.

El presidente de la República recientemente presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Acceso y Transparencia de la Información Pública; en las entidades federativas de la República también se están generando procesos de consulta —caso concreto Sinaloa— para elaborar iniciativas de leyes estatales y en uno de ellos, Jalisco, ya se aprobó una ley de acceso a la información. Existen ya iniciativas presentadas en Nuevo León, Nayarit, Guanajuato y el Distrito Federal. Cabe señalar que ni la iniciativa presidencial ni la ley de Jalisco han recibido

una crítica favorable por parte de los académicos especialistas en el tema. Lo que nos indica que la búsqueda apenas inicia.

Y lamentablemente inicia con un riesgo presente de politización y partidización. Por un lado al ser, generalmente, las oposiciones las generadoras de las iniciativas, se aprecian desde la perspectiva de quienes gobiernan, con una dedicatoria política y partidista para socavar a quien en ese momento se encuentra con responsabilidad de gobierno. Por otro lado, los medios de comunicación que apoyan entusiastamente las iniciativas de acceso a la información pública, no muestran el mismo entusiasmo cuando se plantea la necesidad de la regulación democrática de los propios medios. Y por último, en la generalidad de las diversas iniciativas relativas al derecho de acceso a la información pública referidas, no se tiene en cuenta que el servidor público es, primigeniamente como persona, también titular de una serie de derechos humanos derecho al honor, a la privacidad, entre otros- que requieren y merecen ser tutelados.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conforme a las valoraciones hechas en el cuerpo del presente trabajo, me permito expresar las siguientes conclusiones y propuestas:

- 1) El derecho a la información sólo es entendible y practicable en la democracia, pues representa una de las libertades democráticas esenciales, que hacen posible la formación de una ciudadanía activa; pues en la actualidad, quizá más que nunca, la información es un elemento fundamental en los procesos de toma de decisiones, así como en el seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión pública y de la participación ciudadana en estos procesos.
- 2) El Estado constitucional de hoy tiene como uno de sus presupuestos característicos, la construcción de una ciudadanía participativa, en calidad no únicamente de destinatario de las políticas públicas y de la consecuente rendición de cuentas, sino de sujeto orientador del contenido de las decisiones fundamentales y vigilante de las acciones gubernamentales, en ello, la libertad de información, que incluye el derecho a la información en sentido amplio y el derecho de la información, es elemento fundamental.

- 3) Se requiere promover el análisis y discusión de los mecanismos legales que permitan garantizar al ciudadano su acceso a una información objetiva, oportuna, completa y veraz, tanto respecto de los órganos del Estado como en relación a los medios de comunicación social, pues ello sentaría bases para propiciar una mayor participación ciudadana en la toma de las decisiones gubernamentales y en el seguimiento y evaluación del desempeño de los gobernantes en tanto representantes populares.
- 4) Se hace necesario diseñar la reforma legislativa en dos planos: primero en el constitucional, para elevar al máximo rango jurídico en nuestro país el carácter público de la información estatal y el derecho de todo ciudadano a acceder oportunamente a información veraz y objetiva del quehacer gubernamental y la consiguiente obligación de las autoridades de proporcionar información; y segundo, en el plano de leyes ordinarias en una doble vertiente: por un lado, en una ley que garantice la transparencia de la información pública y su acceso para todo ciudadano; y una ley que garantice la libertad de información y regule el derecho de la información, que complementarían el marco jurídico del derecho a la información en México.
- 5) La legislación en materia de acceso a la información pública, deben establecer un régimen general que permita el acceso directo y personal de los ciudadanos a los documentos administrativos, estableciendo con claridad y precisión las excepciones; entre éstas, estarían la protección a los documentos personales y la facultad de la autoridad administrativa de designar, sujeta a las condiciones que deben estar señaladas en la ley, ciertos documentos como confidenciales o no comunicables, entre los cuales se deberán incluir las constancias que obren en procesos judiciales en trámite, en procedimientos de averiguación previa, en procedimientos en virtud de los cuales se pueda fincar responsabilidad a una persona o comprometan la seguridad interior del Estado.
- 6) Como derecho fundamental de toda persona a su intimidad, se debe garantizar que información o documentación de tipo personal que obre en archivos públicos sólo pueda tenerse acceso a ella mediante mandato de autoridad judicial, debidamente fundado y motivado.

- 7) Se debe establecer la obligación de las autoridades de, con la mayor amplitud posible, publicar periódica y oportunamente información y documentos de interés general; por ejemplo, a través de impresos, medios electrónicos o magnéticos o vía Internet, como una modalidad de garantizar un acceso lo más amplio posible a la ciudadanía.
- 8) Debe estatuirse con claridad la obligación de proporcionar la información pública que le sea solicitada por cualquier ciudadano en plazos razonables que garanticen la oportunidad de dicha información, determinando con objetividad a que área o funcionario le corresponde proporcionar dicha información y los mecanismos y procedimientos para que el ciudadano interesado en tener acceso a información no publicada por las autoridades pueda hacerlo, con fórmulas sencillas y accesibles.
- 9) En el impulso de una democracia participativa, se deben determinar y precisar las obligaciones del Estado como fuente de información, no sólo respecto de actos de gobierno ya realizados, sino de acciones que se tenga proyectado realizar. Para ello, se deberán estatuir las bases para precisar las obligaciones en materia de publicación de información, así como la determinación de los mecanismos y procedimientos para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones en asuntos de interés primordial para la población, por ejemplo, mediante la publicación anticipada de proyectos de leyes y reglamentos, planes de gobierno, programas públicos, proyectos de inversión, haciendo con ello posible que la ciudadanía esté oportunamente enterada y se encuentre en posibilidad de participar con sus planteamientos y propuestas en torno a las acciones correspondientes, con pleno conocimiento de causa.
- 10) La ley debe contemplar las bases y criterios para garantizar que no sea obstaculizado por las autoridades el acceso a la información, estableciendo medios de defensa, en vía jurisdiccional, para el ciudadano afectado por la negativa a ser informado, imponiendo sanciones a las autoridades que incumplan con su obligación de garantizar el acceso a la información.
- 11) Como instancia de conocimiento, podrá establecerse una especie de *ombudsman* de la información pública que tenga facultades

para conocer, en vía administrativa, de las quejas sobre violación del derecho de acceso a la información, al cual mediante fórmulas sencillas y accesibles pueda acudir el ciudadano afectado para ser restituido en el goce de su derecho a la información, o bien podría dotarse de dicha facultad expresamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en su ámbito de competencia, a las correspondientes comisiones de las entidades federativas.

- 12) Se debe establecer legalmente la obligación de los órganos del Estado de crear, organizar y mantener archivos públicos y garantizar a todo ciudadano su acceso personal y directo. La ley deberá contener las bases y criterios objetivos para organizar y clasificar la documentación pública, determinando cuál, por qué razones y por cuanto tiempo una información documental podrá catalogarse como confidencial o no comunicable.
- 13) Es menester determinar los entes que se consideran como públicos para efectos de la obligación de informar de sus acciones y de proporcionar información al ciudadano interesado que la solicite. Entre las entidades obligadas deberán contemplarse en las respectivas legislaciones acorde al nivel de gobierno de que se trate, órganos tanto de la administración pública federal, estatal y municipal centralizados como descentralizados, y algunos organismos que sin pertenecer precisamente a la administración pública, por la naturaleza de sus funciones o los servicios que presta, sean de interés público.
- 14) En materia de medios de comunicación, en México es indispensable superar inercias y tabúes y reconocer —utilizando una expresión de la doctrina española— la legitimidad y necesidad de la regulación democrática de los medios de comunicación. Tal cual ya sucede en sociedades democráticas consolidadas como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda, Estados Unidos y España.
- 15) Se requiere estatuir mecanismos legales precisos para garantizar el derecho de la información, con responsabilidad de los medios para hacerlo de manera objetiva, veraz, oportuna y plural, con mecanismos de defensa para el ciudadano que considere vulnerados sus derechos por un ejercicio indebido o abusivo de la libertad de información.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BEL MALLÉN, Ignacio, *Derecho a la información*, Madrid, COLEX, 1992.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- CARPIZO Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, 2000.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1998.
- COUFFIGNAL, Georges, *Democracias posibles*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CRESPO, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- DESIMONI, Luis María, *El derecho a la dignidad humana*, Buenos Aires, Depalma, 1999.
- DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- DIENEL, Peter C. y HARMS, Harns, *Repensar la democracia*, Barcelona, Editora del Serbal, 2000.
- ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Derecho a la información*, Madrid, Dykinson, 1998.
- ELSTER, Jon, *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- FAYOS GARDÓ, Antonio, *Derecho a la intimidad y medios de comunicación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *Filosofía política de la democracia*, México, BEFDP, 1997.
- , *La democracia como forma de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- MEJAN, Luis Manuel C., *El derecho a la intimidad y la informática*, México, Porrúa, 1994.
- MINC, Alain, *La borrachera democrática*, Madrid, Editorial Temas de Hoy, 1995.

- ORTEGA GUTIÉRREZ, David, *Derecho a la información versus derecho al honor*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, *Derecho de acceso a la información*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *El control de los medios de comunicación*, Madrid, Dykinson, 1998.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado de derecho y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, *La libertad de la expresión*, Madrid, Marcial Pons, Jurídicas, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Patria, 1997.
- , *La sociedad multiétnica*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 2001.
- , *Homo videns, la sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1997.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús J., *Esferas de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- , “*El valor de la información pública en la democracia*”, Conferencia en la Universidad Panamericana, marzo de 2001 (*mimeo*).
- VÁZQUEZ, María Elena *et al.*, *Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford, University Press, 2000.
- WARREN, Samuel y BRANDEIS Louis, *El derecho a la intimidad*, Madrid, Civitas, 1995.