

II Aproximaciones conceptuales básicas del derecho de la información	9
1. Derecho a la información	9
2. Derecho de acceso a la información pública . . .	19

II. APROXIMACIONES CONCEPTUALES BÁSICAS DEL DERECHO DE LA INFORMACIÓN

1. *Derecho a la información*

En la ciencia del derecho, particularmente en aquellas disciplinas que se encuentran en proceso de formación y reconocimiento, no es fácil distinguir con claridad meridiana el alcance de distintos conceptos que —por ser utilizados en el lenguaje cotidiano—, pueden tener tantos significados que nos recuerda la célebre obra *Alicia en el País de las Maravillas* en cuyo mundo cada palabra tiene el significado que le quiere ofrecer la protagonista. Eso, sin embargo, no debe pasar en la ciencia del derecho porque vulnera el principio de seguridad jurídica y desvanece el papel de la doctrina y de la certeza legal. Es por esa razón que la definición de conceptos y la diferenciación entre vocablos que tienen elementos relacionados entre sí, pero no significan exactamente lo mismo se antoja un punto de partida necesario para comprender de qué se habla cuando se refiere a la noción de derecho de acceso a la información pública.

Vayamos por partes. ¿Qué es el derecho a la información? Cabe responder que no existe una respuesta que ofrezca un concepto unívoco, de validez universal, que pusiera fin a esta interrogante. Existen, empero, distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica. Jorge Carpizo y el autor¹ han sostenido que el derecho a la infor-

¹ Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México” en Valadés, Die-

mación (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

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

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos de: acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir; así como los tipos: hechos, noticias, datos, opiniones, ideas, y sus diversas funciones.³

El derecho a la información emplea los más variados espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas.

go y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 71-102.

² Escobar de la Serna, Luis, *Manual de derecho de la información*, España, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381; López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Porrúa, 1984, pp. 160 y 161; Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 34-36.

³ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 176.

Algún medio puede presentar peculiaridades propias, pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien —ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad— tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya Sala Quinta de Revisión asentó:

...el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Esta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cual es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites -que son implícitos y esenciales al derecho garantizado- realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional.⁴

⁴ Nogueira Alcalá, Humberto, “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en Carpio, Jorge y Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 21-23; y Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 41-46.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido recorrer, por su parte, un largo trecho para identificar con alguna precisión el sentido de *derecho a la información*. Aun con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar derecho a la información *lato sensu* o sentido amplio y derecho a la información *stricto sensu* o sentido estricto. En efecto, desde el primer momento que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información y a pesar de restringirlo a un rubro estrictamente electoral, se atisba esta tendencia que vendría a confirmarse años más tarde, la de priorizar el derecho a la información en sentido estricto. Sostenía, pues, en aquel entonces la Suprema Corte:

La adición al artículo 60. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en

los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.⁵

En esta tesis aislada se puede advertir que: *a)* el derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; *b)* la ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado y *c)* deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir “ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades”, siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica. Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

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 co-

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis P. LXI/2000, p. 71.

nocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.⁶

De manera muy reciente, la Suprema Corte no sólo ha ratificado su interpretación de derecho a la información en sentido estricto, sino que ha interpretado además, contra lo que dijera tiempos atrás, que el último párrafo del artículo sexto de la Constitución constituye una garantía individual o derecho fundamental, sujeto, como es entendible, a los límites establecidos en la propia ley. En efecto, aquí la Suprema Corte dijo que:

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44).

⁶ Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia, México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

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.⁷

En otras tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites con mayor énfasis que en el pasado, habida cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

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 la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente,

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, junio de 2001, tesis P./J. 82/2001, p. 579.

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.⁸

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte se encuentra una tesis aislada de un Tribunal Colegiado de Circuito que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, el cual señala que:

El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7o. y 24 de la propia Carta Fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente Originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis P. XLVII/2000, p. 72.

deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa, así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, con relación al artículo 6o. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios ma-

sivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6o. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisie-

te estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.⁹

Es posible ahora distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio abarca un conjunto de elementos que rebasan la idea acotada en su versión estricta o también denominada derecho de acceso a la información pública, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.

2. *Derecho de acceso a la información pública*

Informar significa poner en forma hechos y datos, de suerte tal que sean útiles para el ejercicio pleno de la ciudadanía en un sentido sociológico de la expresión. Ciudadano como gobernado, ciudadano como usuario, ciudadano como público. Se trata, por supuesto, de un principio común en un Estado democrático de derecho. Pero resulta que México no es un Estado de derecho ni, por esa misma razón, un Estado democrático. Es una presunción *iuris tantum*. Baste decir, por un lado, que no se actualiza una razonable identidad entre validez y eficacia normativa en buena parte del orden normativo y, por otro, que la actual configuración de las distintas instituciones jurídicas son incompatibles con los estándares democráticos internacionales, salvo como excepción a la regla. Por estas razones, la información puede hacer diferencia en este prolongado proceso de reforma democrática que vive el país. Es

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, tesis I.3o.C.244 C, p. 1309.

necesario traducir en acto de manera adecuada el derecho de acceso a la información pública en México, el cual proporciona diversas herramientas al ciudadano y permite una mayor calidad de vida democrática. Por derecho de acceso a la información pública debe entenderse en principio la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley. En efecto, el derecho de acceso a la información contribuye, de manera enunciativa, a:

- a) Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.
- b) Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado.
- c) Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
- d) Reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas.
- e) Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.
- f) Democratizar la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.

Por otra parte, habría que señalar que el derecho de acceso a la información pública tiene otra vertiente; un bien jurídico protegido con una importante tonalidad social. Cuando se habla de objeto se quiere aludir a los bienes jurídicos protegidos, en este caso por el derecho de acceso a la información pública; es decir, el ob-

jeto se identifica al responder a las siguientes interrogantes: ¿Qué derechos protege el derecho de acceso a la información pública? o bien ¿Para qué debe existir el derecho de acceso a la información pública? De cara a estas cuestiones, la primera respuesta que debe sostenerse es que el derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial: *el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida*. ¿Qué significa *mejorar la calidad de vida de las personas*? ¿Qué relación puede haber entre la información, su acceso y *mejorar la calidad de vida de las personas*? Existen distintos derechos subsidiarios cuya interrelación permite que los flujos de la información puedan convertirse en herramientas para una toma informada de decisiones.

De igual forma, cabe decir que primariamente se trata de información que le pertenece al público, la cual es administrada por el Estado. El derecho de acceso a la información pública viene a democratizar la vieja conseja, a veces ininteligible para la persona promedio, de que *información es poder*. Poder en dos vertientes, en el sentido weberiano de la expresión, como la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la voluntad ajena, y como el acto de llevar a cabo algo, en este caso una decisión informada en los más distintos aspectos de la vida cotidiana. Así, por ejemplo, “las leyes de acceso a la información permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones. Armados de tales conocimientos, los ciudadanos alrededor del mundo estarán efectuando los cambios que les permita mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia”.¹⁰ De esta forma, *el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida* tiene un conjunto de derechos subsidiarios. De una parte, se encuentran los derechos indirectos o difusos, que son aquellos que tienen como propósito optimizar la calidad de la convivencia

¹⁰ Neuman, Laura (ed.), *Acceso a la información. La llave para la democracia*, Centro Carter, noviembre de 2002, p. 6.

democrática, pero sin que sus ventajas puedan ser inmediata y directamente asibles para la persona. El principal valor en este caso es la calidad del flujo de relaciones que se establecen entre los actores sociales, políticos y económicos, del funcionamiento del principio de legalidad, del desarrollo y de la fortaleza de fórmulas jurídicas que mejoren la relación entre el Estado y la sociedad, lo que en suma genera un ambiente propicio para que todos puedan vivir mejor. De otra, los derechos directos, que son aquellos que impactan de manera singular y puntual en los distintos actos públicos de las personas observando al ser ejercidos, un beneficio concreto en el titular del derecho.

La persona tiene una doble interacción con la información que le puede hacer accesible una Ley o un grupo de Leyes de Acceso a la Información. Por un lado, quién puede ignorar el complejo universo de normas jurídicas en el ámbito administrativo (educativo, fiscal, etcétera) que el ciudadano tiene frente a sí y no saber qué hacer con ellas, cómo le pueden beneficiar o cómo, por el contrario, puede ser afectado. El hecho de que las disposiciones en cuestión sean publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (o en el correspondiente de los estados) no significa que la población se encuentre informada, por dos razones: *a*) porque casi nadie compra regularmente el *Diario Oficial*, y *b*) porque incluso adquiriéndolo no es fácil traducir el lenguaje normativo al lenguaje coloquial, ni correlacionar los alcances, límites y excepciones de las normas de referencia. Así, por ejemplo, salvo por excepción, los ciudadanos que pagan impuestos suelen contratar a un contador público para que haga las gestiones pertinentes. Esa ausencia de información fiscal le afecta tanto al ciudadano que no sabe como pagar sus impuestos y a la administración al crear un viacrucis para el cumplimiento social de las obligaciones fiscales. Por otra parte, hay muchos puntos donde se pueden construir flujos informativos y no se construyen por ausencia de norma al respecto y por la falta de parámetros referenciales para que así suceda en nuestra vida cotidiana.

En el mundo entero se puede identificar un esfuerzo continuo para poner la información al servicio de la comunidad a través de la intervención del derecho. En 82 países se ha introducido a nivel constitucional este derecho; es decir, el 43% del total de los países del mundo.¹¹ Y en otros más existen leyes reglamentarias que hacen posible el ejercicio de este derecho. De manera privilegiada Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Hong Kong.

Un estudio sistemático del marco constitucional y legal de la información en la región permite afirmar, de entrada, que existe un proceso paulatino por adoptar —en cada uno de los países— principios básicos contenidos tanto en acuerdos internacionales vinculantes, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, como en declaraciones de organismos internacionales (las del Consejo de Europa) que buscan sintetizar cuáles deben ser los rasgos distintivos de un Estado democrático de derecho modélico en materia de derecho de la información.

En América Latina hay avances notables en algunas de las instituciones de esta rama jurídica, pero subsisten resabios del pasado autoritario que se ha convertido en un presente, con prolongados periodos de transición democrática, en buena parte de la región. Prácticamente todas las Constituciones de América Latina¹² prohíben la censura previa, puerto de partida para el ejercicio de las libertades informativas, circunstancia que permite afirmar que continentalmente hay mejores condiciones de factura constitucional que en otros continentes con fuerte presencia de países en vías de desarrollo.¹³ En efecto, los derechos fundamentales de corte decimonónico —que demandaban esencialmente un deber de abstención por parte del Estado— existen con

¹¹ Cfr. nuestra obra, *Derecho comparado de la información*, México, UIA-Cámara de Diputados, 1998, pp. 23-244.

¹² Salvo Cuba, por supuesto.

¹³ Así, por ejemplo, Birmania, Brunei, Camerún, Costa de Marfil e Irán carecen de las garantías constitucionales mínimas para el funcionamiento de las libertades de expresión e información.

plenitud en la región, pero no se ha avanzado de manera sustantiva en la constitucionalización de nuevos derechos que permitan el tránsito de la libertad de expresión al derecho a la información. Se trata, por supuesto, de una cuestión de importancia capital porque supone un deber de acción del Estado para que el gobernado pueda hacer efectivo su derecho a saber.

En este campo conviene identificar, por un lado, las garantías constitucionales que promueven el acceso informativo, así como las normas secundarias que desarrollan los preceptos constitucionales en leyes de acceso a la información. En el ámbito constitucional el panorama es el siguiente: Argentina ha introducido, en el artículo 43, el derecho a la autodeterminación informativa,¹⁴ que significa el derecho que tiene el gobernado para saber qué tipo de información tiene el Estado sobre él mismo, habilitándole para corregir los datos erróneos. En Brasil el artículo 5o., fracción XXXIII de la Constitución, establece en forma taxativa el derecho de acceso a la información, salvo las excepciones previstas en la ley. El mismo derecho se encuentra también garantizado por la Constitución de Colombia (artículo 74), Costa Rica (artículo 30), Guatemala (artículo 30), México (artículo 6o.¹⁵), Paraguay (artículo 28 y muy recientemente desarrollado por una Ley de Acceso a la Información Pública) y República Dominicana (artículo 10). De los ocho países que han constitucionalizado, en mayor o menor medida, el derecho de acceso a la información pública, sólo Argentina (para la provincia de Buenos Aires), Colombia, Costa Rica y Guatemala se han dotado de leyes de orden reglamentario para el acceso a la información.

Y en este contexto, es de llamar la atención que los tres países con los cuales México comparte fronteras, tienen un mayor desarrollo normativo que el nuestro en esta materia. En Guatemala, la

¹⁴ Reforma del 23 de agosto de 1994.

¹⁵ Reforma del 30 de diciembre de 1977 y así interpretado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia en opinión consultiva solicitada por el presidente de la República en 1996.

Constitución es mucho más clara que nuestro genérico último párrafo del artículo 6o. Veamos:

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 y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

En Estados Unidos existe desde 1966 —como perfeccionamiento de una ley previa de 1958— la conocida Ley de Libertad de Información (FOIA) que establece únicamente nueve excepciones para tener acceso a una información determinada. En Belice existe una ley similar desde 1994, la cual introduce tres excepciones más que la estadounidense y prevé la figura del *ombudsman* de la información retomando el ejemplo canadiense.

En Estados Unidos transformar la visión patrimonial del poder supuso una campaña de 10 años en el Congreso, con la participación activa de los medios, para promulgar la FOIA en 1966, que ha sufrido diversas reformas para mejorar la eficacia del derecho de acceso.

Pero el asunto no termina ahí. Junto con la FOIA existen diversas leyes que permiten el acceso a información de interés público y la famosa *Privacy Act* promulgada en 1974 que también contribuye al derecho a la información. El propósito general del FOIA es el de fortalecer el derecho del público a saber, mientras que el *Privacy Act* intenta dar al individuo mejor control en la recolec-

ción, difusión y certeza de la información de él mismo en una agencia gubernamental, lo que se conoce también como *habeas data* o derecho a la autodeterminación informativa.

El *Privacy Act* de 1974, tiene tres objetivos principales: reconocer el interés de los individuos en los archivos del gobierno que tienen que ver con ellos, regular las prácticas de regulación de las agencias y encontrar un balance adecuado entre la necesidad del “individuo americano por el máximo grado de privacidad en la información personal que proporciona al gobierno, y... al gobierno que tenga la información que considere necesario tener para ejercer sus funciones legítimas”. Los dos primeros objetivos de la ley son en esencia similares: aumentar el control del individuo sobre sus archivos que necesariamente restringe el control de las agencias.

El *Privacy Act* otorga los individuos el derecho de acceder a ciertos archivos que contienen información acerca de ellos mismos, y restringe la revelación que las agencias puedan hacer de estos archivos a otras personas y agencias sin el consentimiento del individuo.

En México, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, marcó un precedente democrático que ha ido rindiendo frutos no sólo en ese estado del norte del país, sino en la región entera. Poco más tarde, con menores avances que el modelo sinaloense, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró plenamente en vigor el 12 de junio del 2003. En estos últimos meses 14 leyes se han aprobado en diversos estados, cifra que está creciendo con gran rapidez. Las discusiones sobre el derecho de acceso a la información han cambiado por fortuna de unos meses a la fecha. Si hasta hace poco tiempo se defendía por consigna la secrecía gubernamental como política pública del régimen político, hoy, en cambio, se advierten los afanes de reforma y cambio democrático en la materia, expresados en distintos tonos por organizaciones sociales, entidades académicas, agrupaciones de editores y el propio gobierno federal y los correspon-

dientes en los estados. Se trata de un avance inédito. Nadie más discute el qué, sino el cómo de una Ley de Acceso a la Información Pública. En este camino falta mucho por recorrer, pero se ha dado ya el primero paso que habrá de impactar positivamente en la construcción de una sociedad democrática en México.