

ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Ximena Puente de la Mora*

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, para que un Estado sea considerado como verdaderamente democrático es imprescindible que cuente con tres pilares que lo sustenten y permitan que su sociedad participe activamente, tanto en la toma de decisiones como en la crítica de las mismas.

Así, encontramos que estos tres pilares —acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas— junto con otros —como sería la división de poderes— han tenido un desarrollo importante en los cuerpos legislativos de distintos países, encontrando nuevas formas para actualizarse y atender a las realidades geográficas, políticas, étnicas y económicas de los núcleos poblacionales determinados.

Lo anterior, como se advirtió, tiene como causa primordial la participación activa de la sociedad en los asuntos de índole política y el interés de la ciudadanía por conocer la actuación de las autoridades durante el desempeño de su cargo.

* Doctora en Derecho, comisionada presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Es por ello que el legislador ha optado por brindar a dichos conceptos una mayor regulación jurídica con el propósito de que la sociedad conozca su contenido, alcance y excepciones.

En este sentido, cabe mencionar que el desarrollo jurídico de estos conceptos no sólo depende del Poder Legislativo, sino también de los jueces constitucionales, quienes a través de su interpretación van dando sentido a las normas. Es aquí donde cobra importancia la teoría de la división del ejercicio del poder con el propósito de que, por un lado, funjan como peso y contrapeso entre sí y, por otro, brinden una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos determinando su contenido y alcance.

Ahora bien, en el Estado mexicano, la teoría de la división del poder juega un papel fundamental, toda vez que para la creación, desarrollo y aplicación de las leyes es indispensable que intervengan los tres poderes; es decir, no estamos ante una división tajante y absoluta del poder, sino que ésta se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funciona como medio de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, lo que garantiza la unidad del Estado y asegura el establecimiento y la preservación del Estado de derecho.¹

De igual forma, en materia de derechos humanos, este principio ha gozado de un papel relevante. Como ejemplo de ello tenemos el desarrollo del derecho de acceso a la información, con respecto al cual ha habido intervención de los tres poderes, tanto para la creación como para la interpretación y aplicación de la ley correspondiente.

TRES CONCEPTOS FUNDAMENTALES

La rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información son tres conceptos que van de la mano, conformándose como

¹ DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTADES PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXX, julio de 2009, página: 1540, registro: 166964, jurisprudencia.

pilares de un gobierno democráticamente consolidado. Hoy en día, la democracia se traduce en un valor fundamental e indispensable para el establecimiento del Estado de derecho, el cual tiene como objetivo primordial el bienestar de los gobernados y el respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, estos tres conceptos se traducen en lo siguiente. En primer lugar, la rendición de cuentas se refiere a la obligación por parte de las autoridades de informar sobre el cumplimiento de responsabilidades que se desarrollen durante el desempeño de su cargo.² Luis Carlos Ugalde en su obra *La rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, en relación con este tema señala que: “La rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia”.³

En principio, la rendición de cuentas implica el derecho de preguntar con una obligación correlativa de responder; es decir, la rendición de cuentas tiene como presupuesto el derecho de acceso a la información. En consecuencia, el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información tiene como efecto un estado cada vez más democrático y con una participación más activa por parte de la sociedad.

Es importante traer a cuenta que desde 1917 las autoridades se encuentran obligadas a rendir cuentas, pero fue hasta hace algunos años cuando la sociedad realmente se preocupó por exigirlo hasta el punto de volverse un tema central para las autoridades.

Ahora bien, el concepto de rendición de cuentas es bastante amplio, por lo que admite distintas clasificaciones de conformidad con diversos criterios; no obstante, la clasificación más importante se refiere a la rendición de cuentas horizontal y vertical. Por un lado, la rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervi-

² Cfr. Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002, pp. 12-13.

³ *Ibidem*, p. 10.

sión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”.⁴

Y por otro lado, la rendición de cuentas vertical, describe una relación entre desiguales; por ejemplo, rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral, en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes.⁵

Al respecto, la ministra en retiro Olga Sánchez Cordero, durante la celebración del 180 aniversario de la entidad de fiscalización superior, organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación, se pronunció sobre lo siguiente:⁶

Este derecho a la rendición de cuentas va aparejado con muchos otros, pero fundamentalmente con uno muy importante: el de la transparencia y el acceso a la información pública.

[...]

Con la rendición de cuentas y la transparencia en el acceso a la información pública gubernamental, los ciudadanos tendrán plena confianza de que los recursos fueron aplicados adecuadamente en los programas, actividades, obras o acciones en que debieron serlo.

Del mismo modo, la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en el Programa de Trabajo del Poder Judicial de la Federación correspondiente al periodo 2015-2018, en relación con este tema, señala lo siguiente: “Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrup-

⁴ *Apud ibidem*, p. 27.

⁵ Mauro Alberto Sánchez Hernández, *El órgano de fiscalización superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental*, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias de la Administración, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, 2007, p. 142.

⁶ Véase la participación de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la celebración del 180 aniversario de la entidad de fiscalización superior, organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación, en el auditorio del Edificio Morelos de la Auditoría Superior de la Federación, en la Ciudad de México, el 16 de noviembre de 2004. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscv/Conf/DEMOCRACIA%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20Y%20ESTADO%20DE%20DERECHO.pdf>.

ción son distintas facetas de un mismo esfuerzo, el esfuerzo por hacer que los recursos públicos se destinen a fines públicos y que éstos sean manejados con honestidad y eficientemente, de manera que se alcancen en el mayor grado posible, los fines para los que fueron destinados”.⁷

Es por eso que la rendición de cuentas es un componente fundamental del Estado democrático, por lo que las autoridades deberán cumplir con todas las obligaciones relacionadas con este tema.

En segundo lugar, el término transparencia se refiere a la característica fundamental que debe prevalecer en la actuación de las autoridades. Lo anterior tiene razón de ser debido a que el problema fundamental que se vive en la actualidad es la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus autoridades.

Debido a esto, la transparencia juega un papel fundamental en la actuación de las autoridades, toda vez que la sociedad, a través de este principio, distingue cuándo se está actuando con apego a la ley y cuándo no.

Sobre esta línea de ideas, es importante mencionar que la transparencia va muy de la mano con el tercer concepto, que es el del derecho de acceso a la información.

Ambos términos, así como el derecho fundamental y la obligación de respeto de las autoridades, forman una barrera contra la actuación arbitraria de los servidores públicos y se constituyen como obstáculos para el fenómeno de la corrupción. “Esta característica de la actuación de la autoridad se explica a partir de los propios cimientos del ejercicio del gobierno representativo: la representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de funciones públicas en nombre de la representación otorgada por el pueblo soberano está abierta al refrendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna, a través del voto”.⁸

⁷ Véase la solicitud de participación de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para la elección de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf14/Ministra_Luna_Ramos.pdf

⁸ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección: Pleno. Serie: Controversia constitucional 61/2005. Radicación: 10 de octubre de 2005. Resolución: 24 de septiembre de 2008. Ministro ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, p. 101.

En tercer lugar, como lo hemos referido previamente, tenemos el concepto de derecho de acceso a la información, el cual se traduce en la facultad que tiene los ciudadanos de conocer la información que se encuentre en poder de las autoridades con las respectivas excepciones que establece la ley.

El derecho fundamental de acceso a la información se previó por primera vez en la Constitución federal mediante una reforma realizada en 1977; no obstante, fue hasta 25 años después cuando se desarrolló en una legislación ordinaria.

En relación con el contenido de este derecho, además de estar determinado conforme a la Constitución federal y desarrollado en la legislación correspondiente, también es necesario acudir a los instrumentos internacionales para conocer su contenido y alcance. Lo anterior, toda vez que a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 se señala en el artículo 1 que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.

Es por eso que en México, con respecto a los tratados internacionales, impera una dualidad en la jerarquía de normas; por un lado, encontramos que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte complementan aquellos que se encuentran previstos en la Carta Magna, de tal manera que se forma un bloque de derechos fundamentales, y por otro lado, encontramos que los demás tratados se encuentran por debajo de la Constitución, pero encima de las leyes secundarias.

Sin embargo, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, toda vez que debe prevalecer el principio de supremacía constitucional.⁹

Hay que mencionar, además, que este derecho se encuentra regido por ciertos principios que garantizan su correcto ejercicio, como:

- 1) El derecho de acceso a la información es un derecho humano y, por tanto, universal.

⁹ Pablo Francisco Muñoz Díaz, *Libertad de expresión, límites y restricciones*, México, Porrúa, p. 67.

- 2) El proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido, gratuito o de bajo costo.
- 3) Debe estar sujeto a un sistema restringido de excepciones que sólo aplicarán cuando exista riesgo de daño a los intereses protegidos.
- 4) La información que esté en poder de las autoridades es pública y debe ser accesible a la sociedad.

Por otro lado, es importante mencionar que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, toda vez que se encuentra sujeto a una serie de restricciones que sólo proceden de manera excepcional y en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos humanos. Dichas restricciones deben cumplir con dos criterios:

- 1) Razonabilidad, la cual se traduce en que la restricción debe enfocarse a satisfacer los fines perseguidos.
- 2) Proporcionalidad, que consiste en que la medida no impida el ejercicio del derecho de acceso a la información en su totalidad.¹⁰

En suma, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, ya que si bien la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, con el fin de privilegiar su acceso, también lo es que en cuanto a su ejercicio han de superarse requisitos formales y procesales que hagan nugatorio el ejercicio de tal derecho.

TRATAMIENTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como se mencionó en párrafos anteriores, la cooperación entre los distintos poderes para el desarrollo del contenido, alcances y excepciones de los derechos humanos representa un papel fundamental en la actualidad.

¹⁰ Véase ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO. Décima Época. Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, t. 3, marzo de 2013. Tesis: I.4o.A.42 A (10a.), Aislada.

En el caso del derecho de acceso a la información, el poder judicial ha tenido una participación de suma importancia a través de la emisión de criterios y resoluciones que desarrollan su contenido y alcances. Al respecto, mencionaré los criterios más sobresalientes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*El derecho de acceso a la información
tiene una doble naturaleza:
como garantía individual y social¹¹*

Este criterio deriva de la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la controversia constitucional 61/2005, en la que el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, debido a diversos artículos contenidos en la Constitución local y en la entonces Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila —los cuales contienen en esencia la regulación del acceso a la información pública, tanto de los órganos del estado, como la de los municipios con respecto a bienes de dominio público, particularmente de sus registros, archivos o cualquier dato que recopilen, mantengan, procesen o se encuentren en su poder—, promueve demanda contra el Congreso y el gobernador del estado, así como contra el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

El Ayuntamiento alega que de manera indebida se permite que el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública dicte disposiciones de carácter general en materia de acceso a la información pública municipal que vincula a los ayuntamientos, siendo que el facultado para detallar, pormenorizar y desarrollar la organización, procedimientos y funciones de la administración pública municipal, incluida en ella el acceso a la información, es el propio Ayuntamiento.

Dentro del análisis de la controversia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un estudio pormenorizado del derecho de acceso a la información, del que se desprende lo siguiente:

¹¹ ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXVII, junio de 2008. Tesis: P./J. 54/2008, página: 743, registro: 169574, Jurisprudencia.

[L]a peculiaridad que distingue de manera esencial al derecho a la información de otros derechos intangibles, es su doble carácter que lo define como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.

[...]

[L]a naturaleza del acceso a la información [se puede analizar] desde dos puntos de vista: como garantía individual y como derecho social.

...

Uno de los ejes de conceptualización del acceso a la información ha tendido a presentarlo como correlato de la libertad de expresión.

En este marco, el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, tan es así que la doctrina ha definido al derecho de la información como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables.

[...]

Un segundo abordaje de las posibilidades de conceptualización del derecho a la información parte de su consideración, ya no como presupuesto de ejercicio de un derecho individual, sino de su carácter de bien público o colectivo.

En este sentido, la concepción del derecho de acceso a la información no se limita a las dimensiones de tipo individual, sino que cobra un marcado carácter público o social. Funcionalmente, este carácter público o social tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo o andamiaje de control institucional.¹²

En síntesis, el Pleno del alto tribunal advierte una doble naturaleza del derecho de acceso a la información; por una parte, se constituye en el papel de presupuesto para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión y, por otra, se traduce en mecanismo de control hacia las autoridades.

¹² Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Pleno. Serie: Controversia constitucional 61/2005. Radicación: 10 de octubre de 2005. Resolución: 24 de septiembre de 2008. Ministro ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, p. 98.

*La importancia de la libertad de expresión
y del derecho a la información en una
democracia constitucional*¹³

El presente criterio deriva del juicio de amparo directo en revisión 2044/2008, el cual tiene como origen una publicación realizada en el periódico *La Antorcha*, en la que un exservidor público municipal, al conceder una entrevista pronunciándose respecto de actividades que tuvo que desarrollar y de órdenes que recibió durante el tiempo que trabajó en calidad de chofer para el presidente municipal de Acámbaro, es acusado penalmente de cometer ataques a la vida privada de dicho servidor público.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los derechos contenidos en la Constitución federal no son derechos absolutos, toda vez que la Carta Magna enuncia expresamente límites a su ejercicio, como el orden público, la vida privada, los derechos de los demás y la moral. No obstante, esta mención expresa no implica ni que éstas sean las únicas bases sobre las cuales las libertades mencionadas pueden ser acotadas ni implica que, automáticamente, cualquier regulación legal que se presente como una concreción de esos límites sea legítima.¹⁴

De ahí que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en las anteriores consideraciones, decidió darle prevalencia al derecho de acceso a la información y a la libertad de expresión, dando origen al siguiente criterio:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de

¹³ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXX, página 287, registro: 165760, Aislada.

¹⁴ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Primera Sala. Serie: Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Radicación: 28 de noviembre de 2008. Resolución: 17 de junio de 2009. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz, p. 16.

*su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.*¹⁵

*La información confidencial como límite
al derecho de acceso a la información*¹⁶

Dicho criterio tuvo origen en el juicio de amparo en revisión 168/2011 en el que la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos A. C. alega la negativa de la Procuraduría General de la República de entregar la información relativa a averiguaciones previas.

¹⁵ El énfasis es mío.

¹⁶ INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Décima época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Libro V, tomo 1, página: 655, registro: 2000233, Aislada.

Al respecto, es importante tener en cuenta que los derechos humanos tienen límites establecidos en la Constitución federal y desarrollados en la legislación ordinaria; es decir, el derecho de acceso a la información como parte integrante del catálogo de derechos humanos no es un derecho absoluto. Incluso, la Constitución señala que aun cuando toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública, habrá casos en los que podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijan las leyes.

De ahí que la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el presente asunto, haya señalado lo siguiente:

Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6º constitucional establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse por (i) el interés público; y (ii) la vida privada y los datos personales. Como se desprende de su lectura, dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es “jurídicamente adecuado” que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.

[...]

Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– el artículo 18 de la Ley estableció como criterio de clasificación el de “información confidencial”, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.¹⁷

¹⁷ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Primera Sala. Serie: Amparo en Revisión 168/2011. Radicación: 7 de marzo de 2011. Resolución: 30 de noviembre de 2011. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. III.

En este sentido y en cumplimiento a las disposiciones de la Norma Fundamental, la entonces Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señalaba en el artículo 13 supuestos en los que el derecho de acceso a la información se encuentra limitado, un supuesto que se actualiza siempre que la difusión de la información causara alguna de las siguientes consecuencias:

- 1) Se comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- 2) Se menoscabe 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.
- 3) Se dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- 4) Se ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- 5) O bien se cause perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos en tanto las resoluciones no causen Estado.

Asimismo, el artículo 14 señalaba los casos en los que la información se considera reservada, a saber:

- 1) Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.
- 2) Las averiguaciones previas.
- 3) Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado Estado.
- 4) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.

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

Por su parte, derivado de la reforma constitucional de 7 de febrero de 2014, fue necesario expedir una nueva ley federal que se adecuara a las bases establecidas en la Constitución. De este modo, el 9 de mayo de 2016, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la cual también contempla distintos supuestos en los que el derecho de acceso a la información se encuentra limitado.¹⁸

¹⁸ “Artículo 110. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como *información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación*: I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional; IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada; IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; X. Afecte los derechos del debido proceso; XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.” Las cursivas son mías.

En resumen, uno de los supuestos de excepción al derecho de acceso a la información lo constituye el derecho a la protección de datos personales. Dicha limitación, al encuadrar dentro de los supuestos de excepción al principio de máxima publicidad que determina la Constitución federal, se encuentra justificada de manera legítima.

No hay violación al derecho de igualdad por parte de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al no prever la protección de los datos personales de las personas morales¹⁹

Derivado del juicio de amparo en revisión 191/2008, en el que el quejoso alegó que artículo 3 de la hoy abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental viola la garantía de igualdad prevista en el artículo 1 constitucional, toda vez que privan de un beneficio a las personas morales con respecto de las físicas, de manera injustificada, pues sólo la información relativa al domicilio y patrimonio de estas últimas es considerado como información confidencial, más no el de las personas morales, la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó el amparo resolviendo que no existía violación alguna.

Al efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte consideró que de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.²⁰

¹⁹ TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ARTÍCULOS 3^o, FRACCIÓN II Y 18 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IGUALDAD AL TUTELAR LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES SÓLO DE PERSONAS FÍSICAS. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXVIII, página: 549, registro: 169167, Aislada.

²⁰ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Segunda Sala. Serie: Amparo en Revisión 191/2008. Radicación: 9 de abril de 2008. Resolución: 7 de mayo de 2008. Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas, p. 43.

De ahí que el principio de igualdad se constituye como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la expedición de leyes, así como su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no se traduce en que todos los individuos deban ser iguales en todo, toda vez que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas.²¹

Por lo tanto, el principio de igualdad no se traduce en que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio desigual e injustificado.²²

Ahora bien, en el presente caso, la referida Segunda Sala del alto tribunal precisó que: “La igualdad jurídica alegada por la quejosa —quien era una persona moral—, no se actualiza respecto de las personas físicas frente a las personas morales privadas, ya que se encuentran en situaciones de derecho dispares, toda vez que, la protección de datos personales es una derivación del derecho a la intimidad, del cual sólo pueden gozar los individuos, entendidos estos como la persona humana”.²³

Por ello, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que toda vez que las personas morales no gozan de un derecho a la intimidad, el cual se encuentra ligado al derecho a la protección de datos personales, no se actualizaba un supuesto de violación al derecho a la igualdad.

Asimismo, resolvió que no obstante la falta de tal protección a las personas morales, la hoy abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contemplaba otro tipo de protecciones, como:

²¹ *Idem.*

²² *Ibidem*, p. 44.

²³ *Ibidem*, p. 45.

Artículo 14. También se considerará 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 puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

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

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.²⁴

*El ejercicio del derecho de acceso a la información se encuentra limitado por intereses nacionales, de la sociedad, así como por derechos de terceros*²⁵

Derivado del juicio de amparo 3137/1998, en el que el quejoso solicita información al municipio de Celaya, la cual le fue negada, el pleno de la

²⁴ El énfasis es mío.

²⁵ DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XI, página: 74, registro: 191967, Aislada.

Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, es decir, tiene límites establecidos tanto en la Constitución y en la ley relativa.

Para llegar a tal determinación, el alto tribunal señaló que el derecho de acceso a la información se encuentra protegido a nivel constitucional, lo cual se traduce en que su titular es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1 de la Carta Magna; en consecuencia, la totalidad del derecho debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral, en la medida que las personas jurídicas son reconocidas por la ley.

Dicho derecho encuentra una obligación correlativa a cargo del Estado, quien está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más limitante que la propia Constitución y las que se establezcan en las leyes. En resumen, el derecho de acceso a la información se compone de una facultad o atribución doble: el derecho a dar información y el de recibir información.

Asimismo, señaló que, no obstante que el Estado sea el sujeto obligado, ello no se traduce en que tenga proporcionar acceso libre y oportuno a toda la información que se encuentra en su poder, es decir, este derecho tiene limitaciones, las cuales se pueden agrupar en tres tipos:

- 1) Limitaciones en razón del interés nacional e internacional.
- 2) Limitaciones por intereses sociales.
- 3) Limitaciones para protección de la persona.²⁶

Tales limitaciones al derecho a la información implican que no se trata de un derecho absoluto y que, por lo tanto, debe entenderse que la finalidad de estas limitaciones es evitar que este derecho entre en conflicto con otros tipos de derechos.

En relación con el tema de limitaciones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo siguiente:

²⁶ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Pleno. Serie: Amparo en revisión 3137/1998. Radicación: 3 de noviembre de 1998. Resolución: 2 de diciembre de 1999. Ponente: Ministro en retiro Juan Díaz Romero, p. 35.

Dentro del primer tipo de limitantes al derecho a la información que se refieren a la seguridad nacional, se encuentran aquellas normas que por un lado, limitan el acceso a la información en esa materia, por razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses generales del país, y por otro lado, aquéllas que sancionan la inobservancia de esa reserva.

El sustento de estas excepciones se localiza en los preceptos constitucionales que otorgan obligaciones y atribuciones al Estado para mantener el orden público y la seguridad nacional, como aparece en los siguientes artículos cuya materia se enuncia: artículo 29, en relación con la suspensión de garantías individuales en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto; artículo 73, fracciones XII a XV y XXI, en lo tocante a las facultades del Congreso de la Unión para declarar la guerra, organizar reglamentariamente la Guardia Nacional y establecer los delitos y faltas contra la Federación, así como las sanciones correspondientes; artículo 76, fracciones II a IV, en lo atinente a la potestad del Senado para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República y demás miembros policiacos y de seguridad nacional, y autorizar al Jefe del Ejecutivo Federal para disponer en ciertos casos de la Guardia Nacional; artículo 89, fracciones IV a VIII, en lo concerniente a las facultades del Presidente de la República para nombrar a los miembros policiacos y de seguridad nacional, así como para declarar la guerra en nombre del país; y artículo 118, fracción III, de la Carta Fundamental, en lo relativo a la obligación de las entidades federativas de dar cuenta al Presidente de la República en casos de invasión o de cualquier acto que ponga en peligro o conflicto a la sociedad.

Por cuanto se refiere al segundo tipo de limitantes, que se encuentran referidas a intereses sociales, se tienen aquellas normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud pública y la moral pública, siendo los aspectos relevantes de esta última la obscenidad y la pornografía, que encuentran sustento constitucional en los artículos 7^o (libertad de escribir y publicar escrito sobre cualquier materia), 21 (averiguación y persecución de los delitos), 73, fracción XVI, base cuarta, (facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre la salubridad general de la República), 89, fracción I (facultad del Presidente de la República para reglamentar leyes expedidas por el Congreso en las materias indicadas), 115, fracción II (facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones generales en las materias enunciadas), y 117, fracción IX (facultad de las entidades federativas para expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo).

Por último, se encuentran aquellas excepciones al derecho a la información que tienden a la protección de la persona, esto es, que protegen el

derecho a la vida o privacidad de los gobernados, que si bien no están citadas expresamente en el texto constitucional, se desprenden de diversos preceptos que consagran derechos de naturaleza individual.

Son las citadas excepciones o limitantes del derecho a la información, las que incluso dan origen a la figura jurídica del “secreto de información” que algunos tratadistas denominan también como “reserva de información”; o bien como “secreto burocrático”, ya se trate de burocracia pública o privada, y según lo hasta aquí considerado su soporte constitucional será el artículo 6º, parte final, de la Constitución Federal, interpretado en sentido contrario, y demás disposiciones constitucionales a que se ha hecho mención, según la materia que dé motivo a la limitante al derecho a la información.

[...]

Asimismo, la ley que regule el acceso a cierta información, no debe ser el simple camino procesal de acceso a la información que garantice la libertad e igualdad en su recepción, sino también, el instrumento protector de aquellas materias y en particular de los intereses de terceros, constituyéndose así, por razones lógicas, en una directa y quizá la más intensa limitante posible del ámbito del derecho a recibir información.²⁷

En síntesis, podemos afirmar que el derecho de acceso a la información no es absoluto; esto es, no puede ser garantizado indiscriminadamente en todos los casos, sino que el respeto de su ejercicio encuentra limitantes que lo regulan y a su vez garantizan atendiendo a la materia a que se refiera el caso concreto.

*Derecho a la información y a la libertad de expresión.
El hecho de que los servidores públicos concluyan
sus funciones, no implica que termine el mayor nivel
de tolerancia frente a la crítica a su desempeño²⁸*

Derivado del juicio de amparo 3111/2013, en el que el exgobernador de Aguascalientes alega que de forma sistemática y con la intención de

²⁷ *Ibidem*, p. 39.

²⁸ DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL HECHO DE QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONCLUYAN SUS FUNCIONES, NO IMPLICA QUE TERMINE EL MAYOR NIVEL DE TOLERANCIA FRENTE A LA CRÍTICA DE SU DESEMPEÑO. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, libro XV, tomo II, página: 1389, registro: 2008407, Aislada.

desprestigiarlo, se publicaron en los periódicos de dicha entidad federativa diversas notas injuriosas, ofensivas, que atentaban contra su vida privada, honor y reputación, ocasionándole un daño moral. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que si bien los derechos fundamentales en pugna en dicho caso eran el derecho a la libertad de expresión, el de acceso a la información y el derecho a la honra, en este caso tenía que prevalecer el derecho de acceso a la información, toda vez que el recurrente o quejoso era un exfuncionario público; por lo tanto, los límites de crítica eran más amplios si ésta se refería a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna.²⁹

Esto como consecuencia de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, pues el servicio público exige un escrutinio público intenso por parte de la sociedad, toda vez que se encuentra relacionado con el desarrollo adecuado de las funciones estatales; es decir, sus actividades salen del dominio privado para insertarse en la esfera del debate público. De ahí que el derecho a manifestar ideas, además de ser un mecanismo para exigir la rendición de cuentas, también es un derecho de informar y ser informado sobre las actividades que los servidores públicos desempeñan en el ejercicio de su función y de otras actividades que, dada su relevancia, son de interés público.³⁰

Asimismo, señaló en la resolución:

El control ciudadano de la actividad de personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (funcionarios, cargos de elección popular, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones estatales o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los que tienen responsabilidades de gestión pública, lo cual necesariamente hace

²⁹ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Primera Sala. Serie: Amparo directo en revisión 3111/2013. Radicación: 19 de septiembre de 2013. Resolución: 14 de mayo de 2014. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 73.

³⁰ *Idem.*

que exista un margen mayor para difundir afirmaciones y apreciaciones con-
substanciales al discurrir del debate político o sobre asuntos públicos.³¹

En suma, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procura la prevalencia del derecho de acceso a la información y del derecho a la libertad de expresión cuando exista una colisión con el derecho a la honra, siempre que se trate de personas que por su cargo o por el rol que desempeñan en la sociedad se encuentren sujetas al escrutinio de la ciudadanía; lo anterior, con el objetivo primordial de ejercer un control sobre las actividades que pudieran generar una afectación al interés público.

*Los requisitos de veracidad e imparcialidad de la información, no sólo son exigibles a periodistas o profesionales de la comunicación, sino a todo aquel que funja como informador*³²

Al efecto, para emitir este criterio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre el derecho que garantiza la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones —el cual está constituido por apreciaciones y juicios de valor—, y el derecho a la información, que se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables. Distinción que adquiere gran relevancia al momento de determinar la legitimidad en el ejercicio de esos derechos, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud.³³

De ahí que la Primera Sala haya determinado que la información cuya búsqueda, recepción y difusión protege el derecho de acceso a la

³¹ *Ibidem*, p. 75.

³² DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS REQUISITOS DE SU VERACIDAD E IMPARCIALIDAD NO SÓLO SON EXIGIBLES A PERIODISTAS O PROFESIONALES DE LA COMUNICACIÓN, SINO A TODO AQUEL QUE FUNJA COMO INFORMADOR. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXX, página: 284, registro: 2006168, Aislada.

³³ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Primera Sala. Serie: Amparo directo en Revisión 3123/2013. Radicación: 19 de septiembre de 2013. Resolución: 7 de febrero de 2014. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz, p. 46.

información, debe ser “veraz” e “imparcial”. La veracidad no implica que deba tratarse de información “verdadera”, clara e incontrovertiblemente cierta, pues ello desnaturalizaría el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información. Básicamente la veracidad se traduce en una exigencia de que la información destinada a influir en la formación de la opinión pública tenga como antecedente un ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad. Por su parte, la imparcialidad implica una barrera contra la tergiversación abierta, contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones cuya difusión podría tener un impacto notorio en la vida de las personas involucradas.³⁴

*El concepto de interés público de las expresiones,
informaciones, ideas y opiniones sobre
funcionarios y candidatos*³⁵

Derivado del juicio de amparo 3123/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio en la necesidad de determinar en qué casos debía prevalecer el derecho de acceso a la información y de libertad de expresión frente al derecho al honor de un servidor público.

Al efecto, considera que en una sociedad democrática existe un margen reducido a cualquier restricción del debate político o de cuestiones de interés público, como es el discurso dirigido a cuestionar a las entidades y funcionarios que conforman el Estado. No obstante, ello no implica que los funcionarios públicos no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor cuando éste sea objeto de ataques injustificados, pero han de serlo de forma acorde con los principios

³⁴ *Ibidem*, p. 47.

³⁵ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, libro V, tomo I, página: 806, registro: 2006172, Aislada.

del pluralismo democrático y a través de mecanismos que no tengan la potencialidad de generar inhibición ni autocensura.³⁶

Ahora bien, a fin de concluir si determinada expresión sobre algún funcionario o candidato a ocupar un cargo público tiene relevancia pública, no se requiere que un determinado porcentaje de la población concentre su atención en la controversia o que los líderes de opinión se refieran a ella, pues el mero hecho de que la expresión esté relacionada con el control ciudadano sobre su desempeño hace la información relevante.³⁷

Forma en que la “moral” o “las buenas costumbres”, pueden constituir restricciones legítimas al derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información³⁸

Derivado del juicio de amparo directo 23/2013, en el que el quejoso alega que por la colocación de ciertos anuncios espectaculares situados sobre una avenida importante de la Ciudad de México se habían cometido en su perjuicio actos de difamación, deshonra y descredito, y que, por ende, se estaban violentando los derechos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución, al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró lo siguiente:

[L]os derechos a la libertad de expresión y de información gozan de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, y existe una presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo, lo cual se explica por la obligación negativa a cargo del Estado de “no interferir en la esfera expresiva de los ciudadanos”. De manera que, los límites a dichos derechos sólo prevalecerán en la medida en que constituyan una vulneración

³⁶ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Primera Sala. Serie: Amparo directo en Revisión 3123/2013. Radicación: 19 de septiembre de 2013. Resolución: 7 de febrero de 2014. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz, p. 44.

³⁷ *Ibidem*, p. 43.

³⁸ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN LA QUE LA MORAL O LAS BUENAS COSTUMBRES, PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, libro 3, tomo I, página: 672, registro: 2005536, Aislada.

injustificada o desproporcionada a los mismos.

La interpretación restrictiva de los límites a los derechos a la libertad de expresión e información se desprende claramente del texto Constitucional. Incluso antes la reforma publicada en junio de dos mil trece, la redacción del texto constitucional obligaba claramente a hacer una interpretación estricta de tales restricciones. Así, el artículo 6º tiene una redacción que privilegia y destaca la imposibilidad de someter la manifestación de ideas a inquisiciones de los poderes públicos —“la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”—, mientras que las limitaciones al derecho se presentan como excepción a un caso general —“sino en el caso de que...—.

[...] [Si bien es cierto] que el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información “el ataque a la moral”, también lo es que los límites a aquéllos constituyen la excepción a la regla y, como tales, deben interpretarse en forma restrictiva. Así, atendiendo al carácter abstracto e indefinido que tienen los conceptos de “moral” y “buenas costumbres”, así como a su mutabilidad, porque cambian constantemente desde una perspectiva social y de persona a persona, debe determinarse la medida y el alcance en que éstos pueden constituir restricciones legítimas a la libertad de expresión y el derecho a la información.

Entonces, con base en la doctrina desarrollada por este Alto Tribunal, las restricciones a los derechos fundamentales no deben ser arbitrarias, sino que deben perseguir finalidades constitucionalmente válidas, ser necesarias para su consecución y proporcionales, esto es, la persecución de ese objetivo no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de los otros derechos fundamentales. Ahora bien, lo que debe entenderse por moral o por buenas costumbres, no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral pública, entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad.³⁹

³⁹ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Primera Sala. Serie: Amparo directo 23/2013. Radicación: 13 de diciembre de 2012. Resolución: 21 de agosto de 2013. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 87.

En este caso, la referida Primera Sala concluyó que si la información difundida cumplió con los requisitos de veracidad, no contiene expresiones absolutamente vejatorias que sean impertinentes u ofensivas, atendiendo al contexto en que se manifestaron, y corresponde a la vida privada de la quejosa y de su madre; entonces, debía ser protegida constitucionalmente y no podía considerarse una injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada del tercero perjudicado.

*Presunción de inocencia y derecho a la información.
Su relación con la exposición de detenidos
ante los medios de comunicación⁴⁰*

Derivado de juicio de amparo directo en revisión 517/2011, mediante el cual la quejosa alega que el operativo realizado en su contra por la policía no corresponde a un operativo en vivo y en directo, y que por tanto, dicha escenificación se traduce en una violación a sus derechos a la presunción de inocencia y a la dignidad personal, surge el presente criterio.

Al respecto, la Primera Sala de la suprema Corte sostuvo que el proceso penal es el único mecanismo para obtener la prueba de que un individuo ha cometido un delito y en tanto esa prueba no se produzca mediante un juicio regular, no puede considerarse que se ha cometido delito alguno y tampoco que hay un sujeto culpable que pueda ser sancionado.⁴¹

Asimismo, señaló que la presunción de inocencia es uno de los pilares del derecho penal que consolidan el Estado de derecho, el cual encuentra fundamento en la Carta Magna, artículo 20, apartado B, fracción I, que hablando de los derechos de toda persona imputada prescribe “que se presuma su inocencia mientras no se declare responsabilidad penal mediante sentencia emitida por el juez de la causa”.

⁴⁰ PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, libro XX, tomo I, página: 565, registro: 2003695, Aislada.

⁴¹ Fondo: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección: Primera Sala. Serie: Amparo directo 517/2011. Radicación: 13 de diciembre de 2012. Resolución: 23 de enero de 2013. Ministra ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, p. 123.

Por otro lado, menciona que este derecho fundamental consta de dos significados:

- 1) Como regla de tratamiento del imputado —que excluye o al menos restringe al máximo la limitación de la libertad personal— y como regla de juicio —que impone la carga acusatoria de la prueba al Ministerio Público—.
- 2) La absolución en caso de que no existan elementos de prueba suficiente.

De la actualización de ambas vertientes del principio, se desprende que la presunción de inocencia produce la obligación a la autoridad de aportar elementos probatorios suficientes que justifiquen la restricción de un derecho, como es el de la libertad.

Ahora bien, la Primera Sala señala que existe otra vertiente de la presunción de inocencia que cobra una especial importancia en este asunto; dicha vertiente se refiere a presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, la cual se traduce en lo siguiente: “Esta versión de la presunción de inocencia constituye un derecho fundamental a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. En pocas palabras, la Constitución no permite condenas anticipadas”.⁴²

En el presente asunto se constituyó una violación al principio constitucional de presunción de inocencia, la cual, en cuanto a lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte, ocurrió en un doble plano, como regla de trato extraprocesal que establece la forma en la que debe ser tratada una persona acusada de un delito antes de empezar un proceso o fuera de éste, y como regla probatoria que disciplina los requisitos que han de cumplir las pruebas de cargo para considerarse válidas.

Lo anterior da origen al llamado efecto corruptor de todo el proceso porque, además de que la sociedad entera fue sugestionada, también

⁴² *Ibidem*, p. 128.

lo fueron las personas involucradas en el proceso, viciándose la fiabilidad de sus declaraciones y, por ende, afectando de manera directa el principio de presunción de inocencia.⁴³

En este sentido, si bien es cierto que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en diversos asuntos el papel central que juegan la libertad de expresión y el derecho a la información en un Estado democrático constitucional de derecho, como pilares fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa, promoviendo la comunicación libre y socialmente trascendente, también lo es que el proporcionar información sobre eventos de interés nacional para un debido ejercicio del derecho a la información no puede justificar la violación de los derechos fundamentales de los detenidos y acusados, situación que se presenta en el asunto aquí desarrollado.

La finalidad de brindar información sobre hechos delictuosos a los medios periodísticos no puede justificar la violación a la presunción de inocencia, como regla de trato en su vertiente extraprocesal, por parte de las autoridades que exponen como culpables a los detenidos.

Asimismo, la Primera Sala determinó que al proporcionar información sobre hechos delictuosos, las autoridades deben abstenerse de deformar la realidad a fin de exponer a una persona frente a la sociedad y, principalmente, frente a las futuras partes del proceso, como los culpables del hecho delictivo. Al contrario, deben constreñirse a presentar en forma descriptiva y no valorativa la información relativa a la causa penal que pueda tener relevancia pública, absteniéndose de brindar información sugestiva que exponga al detenido a un juicio paralelo y viole su derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento, e incluso desde antes de que se inicie.

⁴³ *Ibidem*, p. 140.

CONCLUSIONES

Es indiscutible que la cooperación entre poderes se constituye como elemento fundamental para la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos. Al respecto, el desarrollo que le ha brindado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al derecho de acceso a la información tiene como efecto principal generar certeza jurídica para las personas, toda vez que a través de criterios y resoluciones se establece el alcance y excepciones tanto del ejercicio de este derecho, como de cualquier otro. Es por eso que la actuación de los jueces constitucionales, como intérpretes de la ley, no pueden ausentarse en caso alguno, pues estaría dejando la interpretación y desarrollo de la ley en manos de personas inexpertas que no tienen como propósito fundamental velar por el interés general.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- MUÑOZ DÍAZ, Pablo Francisco, *Libertad de expresión, límites y restricciones*, México, Porrúa, 2016.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mauro Alberto, *El órgano de fiscalización superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental*, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias de la Administración, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, 2007.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

Electrónicas

Participación de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la celebración del 180 aniversario de la entidad de fiscalización superior, organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación, en el auditorio del Edificio Morelos de la Auditoría Superior de la Federación, en la Ciudad de México, el 16 de noviembre de 2004. Disponible en: <http://www2.>

284 • ACCESO A LA INFORMACIÓN...

scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/DEMOCRACIA%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20Y%20ESTADO%20DE%20DERECHO.pdf

Solicitud de participación de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para la elección de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf14/Ministra_Luna_Ramos.pdf

