

LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

RIGHT TO PUBLIC INFORMATION REGULATION IN MEXICO

Carlos Manuel Rosales García *

Resumen: El presente trabajo expone la naturaleza jurídica y la utilidad del derecho a la información, es especial en el caso de México. Por lo que se presentará un estudio del derecho a la información pública, con el objetivo de comprender su origen y utilidad; para posteriormente analizar el establecimiento y evolución en el sistema positivo mexicano y descubrir su utilización como mecanismo para transparentar el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas de las autoridades estatales.

Palabras clave: Democracia, derechos fundamentales, derecho a la información pública, transparencia, rendición de cuentas

Abstract: *This paper exposes the legal nature and the usefulness of the right to information, is special in the case of Mexico. So it will be a study of the right to public information, in order to understand its origin and utility; then analyze the establishment and evolution in Mexican positive and discover its use as a mechanism for transparent use of public resources and the accountability of the State authorities.*

Key words: *Democracy, Fundamental rights, right to the information, transparency, accountability*

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado por la Universidad de Heidelberg. Magister y Doctorado en la Universidad de Chile. (Instituto Nacional de Ciencias Penales, Distrito Federal, México). cmr268@yahoo.com

Fecha de recepción (reenvío): 1-03-2013

Fecha de aceptación: 11-05-2013

Fecha de publicación electrónica: 26-06-2013

Sumario: *I. Introducción. II. Naturaleza del derecho a la información. II.1. Relevancia de su protección. II.2. Concepto del derecho a la información. II.3. Objeto y principios del derecho a la información pública. III. El derecho a la información en México. III.1. El marco normativo general. III.2. Principios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. III.3. Interpretación judicial del derecho a la información. IV. Conclusiones. Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

El derecho a la información pública es una prerrogativa ciudadana, que sirve para que la sociedad tenga conocimiento de la actuación del gobierno, de las organizaciones o instituciones que administran, obtienen o reciben recursos provenientes del erario público. Asimismo, el derecho a la información tiene como función servir como instrumento para transparentar la actuación estatal y para la rendición de cuentas de los servidores públicos. La existencia y utilidad de este derecho depende del interés de la ciudadanía para convertir esa información en un instrumento democrático. Este trabajo intentará demostrar la importancia de este mecanismo de control de las actividades del Estado. Es nuestro objetivo que se conozca y difunda el significado, las metas y la utilidad del derecho a la información pública; así como exponer como se encuentra legislado este derecho fundamental en México¹.

¹ El derecho a la información se incorporó en 1977 como garantía constitucional. Pero no fue sino hasta el año 2003 en que se pudo ejercer este derecho fundamental con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Este artículo comienza presentando la naturaleza jurídica, la acepción, los objetivos y elementos que componen el derecho a la información. Posteriormente, se expondrá su incorporación en el sistema positivo mexicano, para luego exponer acerca del estado legal y judicial que guarda esta garantía, y poder ofrecer un conjunto de conclusiones sobre este tema.

II. NATURALEZA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

II.1. Relevancia de su protección

Los regímenes democráticos comparten varios elementos mínimos para considerar que cuentan con una auténtica democracia. Una de las condiciones para llamar “democrático” a un régimen es que “los ciudadanos tengan el derecho de buscar fuentes alternativas de información” (Águila, 2000, pág. 156).

La información responde a la necesidad del ser humano de expresarse y de querer saber lo que los demás han expresado; responde a un requerimiento que en determinado momento se vuelve un derecho fundamental del hombre. Como hombres de libertad, debemos tener el derecho de expresarnos, de informar y de ser informados, y tal prerrogativa natural deberá estar garantizada por el Estado y definida por la sociedad, la cual es definitiva en el proceso de generación y aprovechamiento de la información; la sociedad es la que se le asigna a la información su valor y función (Quezada, 2001, pág. 28).

Según Nogueira, la libertad de información ciudadana comprende lo siguiente:

“el derecho a investigar y acceder a las fuentes de información, a transmitir la información de cualquier forma y a través de cualquier medio sin censura ni restricciones preventivas y el derecho a recibir, seleccionar y rectificar las informaciones difundidas, debiendo el Estado, sus agentes y órganos respetar tales derechos, garantizarlos, como promoverlos, contribuyendo al desarrollo del pluralismo informativo, previniendo la existencia de censuras directas

o indirectas, administrando con transparencia, racionalidad y justicia el acceso a las frecuencias radioeléctricas, impidiendo la existencia de monopolios u oligopolios respecto de los medios o insumos necesarios para producir la información escrita, por cable o de cualquier otro modo o medio, como por último, impidiendo la constitución de monopolios públicos o privados sobre todos los tipos de medios de comunicación social” (Nogueira, 2000, pág. 26).

En general los autores concuerdan que la información libre es una de las condiciones de la sociedad en libertad y constituye un elemento de una sociedad democrática (cfr. Melgar, 2001, pág. 2). La información pública es un catalizador de la participación social: quien tiene más y mejor información goza de mayores posibilidades de participar e incidir en la toma de decisiones concernientes a políticas públicas, programas y proyectos, tanto públicos como privados (Bustillos, 2004, pág. 21).

De esta forma, el ejercicio de las libertades se vincula con el ejercicio de la comunicación de los ciudadanos con el poder, porque eso es el acceso a la información, un acceso que implica que los ciudadanos se interesan por el quehacer gubernamental, que establecen una línea de comunicación con el gobierno y que no sólo exigen al gobierno que dé a conocer qué decisiones toma, sino los procesos de cómo selecciona esa decisión (Peschard, 2009, págs. 118-119).

El derecho a contar con información es fundamental para conocer la actuación de los funcionarios públicos y el destino del erario. Con esta información, podremos someter a juicio a nuestras autoridades para saber si seguimos depositando nuestra confianza y representación; a la vez sirve, para que los funcionarios estatales puedan hacer públicas sus actividades.

El acceso a la información es un derecho de enorme valor, que sin duda impulsa a la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos y coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país.

A continuación, se elucidará el concepto de derecho a la información.

II.2. Concepto del derecho a la información

La etimología de la palabra información viene de la raíz *in-formare* (poner en forma). En la doctrina, se ha hecho una clara distinción entre el *derecho de la información* y el *derecho a la información*, por lo que se dilucidaran ambos conceptos, para hacer sus distingos.

El *derecho de la información* es “...la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio” (Andrade, 2000, pág. 448). Otra definición del *derecho de la información* es la siguiente: “Conjunto de estudios doctrinales realizados sobre el sistema de normas jurídicas que regulan la comunicación y recepción de información de interés público dirigida a conformar la opinión pública, así como al sistema de normas constitutivas de dicho objeto de estudio” (Andrade, 2000, pág. 450).

Por lo que el *derecho de la información* se refiere al estudio y sistematización de las disposiciones jurídicas positivas en materia de información. Por definición, incluye, pero no se agota, en el estudio de las libertades de recibir, buscar y difundir informaciones y opiniones (López, 2001, pág. 173). Por otro lado, el *derecho a la información* implica la facultad que tiene todo individuo de recibir, acceder, investigar, buscar y difundir información. Como derecho fundamental incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, la obtención de dichos documentos, la orientación de donde obtener la información que se solicita, así como la decisión de qué medio se solicita (Madero, 2009, pág. 104). Para Samuel Bonilla, el *derecho a la información* es entendido como:

“a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

b) El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

c) El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna” (2008, pág. 4).

Estamos ante un derecho público subjetivo de interés social, que desde la Declaración Universal de Derechos Humanos implica el ejercicio de tres facultades distintas pero interrelacionadas a saber: recibir, investigar y difundir informaciones.

Para ilustrar de manera más específica las diferencias entre ambos conceptos, podemos analizar la siguiente distinción que propone José Robles:

“El *derecho de la información* es una de las disciplinas de las ciencias del derecho que regula y protege las libertades informativas. El *derecho a la información* es un derecho subjetivo público –es decir, puede ser ejercido o no por una persona ante el Estado–, que es campo de estudio y razón de ser del derecho de la información. A su vez, *el derecho de acceso a la información pública* es una de las derivaciones del *derecho a la información* y es la facultad que tienen las personas para acceder a la información en poder de las entidades públicas” (Robles, 2004, pág. 23).

De esta manera, el *derecho de la información* se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el *derecho a la información*. El *derecho a la información* es el objeto de estudio de la anterior ciencia.

II.3. Objeto y principios del derecho a la información pública

La información pública se ha establecido como un bien público que sirve para el control de los asuntos públicos y de gobierno, debiendo el Estado y sus diversos órganos garantizar efectivamente la información e impedir que ella sea obstaculizada. Así, la libertad de información protege a la democracia frente a las tentaciones autocráticas y las acciones tendientes a evitar la opinión ciudadana, generando frenos y contrapesos frente al ejercicio del poder (Peschard, 2009, pág. 154).

Para Juncón las características del derecho a la información son: en la facultad de recibir, investigar y difundir información la información debe ser veraz, completa, objetiva, oportuna y asequible por igual a todos; ella es un derecho de toda persona que incide en su perfeccionamiento, sobre todo en la esfera social y en su capacidad para tomar decisiones y participar en la construcción democrática; en el ejercicio de este derecho están involucrados el Estado, los medios de comunicación y los particulares; los entes públicos tienen el deber de facilitar el intercambio de información, así como garantizar el acceso a la misma. Además, tienen la obligación de proporcionar y poner a disposición de los particulares la información pública que transparente su gestión (Juncón, 2003, págs. 26-27).

Es menester mencionar, que el derecho a la información no es absoluto. Las restricciones a esta prerrogativa son: “1) la moral pública, especialmente la protección de grupos vulnerables (niños y jóvenes); 2) la seguridad nacional; 3) la defensa del Estado democrático; 4) el orden y la seguridad pública, y 5) la salud pública. Por otro lado, las libertades contenidas en el derecho a la información pueden entrar en colisión con el derecho a la intimidad o vida privada, y el derecho al honor y la reputación” (López, 2001, págs. 170-171).

Los principios que rigen al derecho a la información nos permitirán establecer las reglas prácticas para su ordenación, así

como orientar y facilitar su interpretación y aplicación. Según Soto, los principios más relevantes son los siguientes:

“Principio de transparencia, implica que toda la información o cúmulo de datos que el Estado posee, esté disponible al ciudadano sin obstáculos, libre de toda manipulación, sea completa, oportuna y entendible para todos, proporcionado así, un instrumento por medio del cual la ciudadanía pueda manifestar su preocupación e interés por los asuntos públicos que tarde o temprano tendrán consecuencias en su vida.

Principio de publicidad, debe concebirse de dos maneras: primero, como la obligación del Estado de publicar el máximo de información posible y, segundo, como la facultad de todo individuo de publicar la información que éste desee sobre los actos de gobierno, mientras esta no encuentre comprendida dentro del ámbito de excepciones del derecho a la información.

Principio de calidad o fidelidad de la información, busca prevenir que todo individuo se vea afectado en el ejercicio de su derecho fundamental a la información, por recibir información manipulada, incompleta o poco clara.

Principio de facilidad de acceso a la información, debe prevenir la asistencia a personas con alguna discapacidad.

En la interpretación del **principio de ámbito limitado de excepciones**, debe concebirse al acceso como obligación y al límite como excepción.

Principio de gratuidad y mínima formalidad, debe considerar la gratuidad en la reproducción de la información solicitada por personas con salario mínimo, que no sepan leer ni escribir, discapacitadas, invidentes, adultos mayores o indígenas. Así como, también, la eliminación de una solicitud por escrito cuando la información pueda proporcionarse el mismo día.

Principio de protección de datos personales, previene que los individuos que han proporcionado información personal al Estado, se vean afectados por su mal uso. Permite además que los ciudadanos puedan saber el uso y destino de dicha información, así como su rectificación en el caso de haber sido modificados o no estar actualizados.

Principio de máxima revelación, establece la presunción de que toda la información en poder de los órganos públicos debe ser objeto de revelación y que esta presunción puede obviarse sólo en circunstancias muy restringidas” (Soto, 2010, pág. 153).

Asimismo, el derecho a la información está condicionado por la veracidad, pues es conveniente delimitar qué tipo de información es la indicada para exigirle la cualidad de ser veraz.

“El requisito de veracidad exhorta a que a todo hecho noticable se le apliquen todas las diligencias obligatorias, así como también que todos los procedimientos comprobatorios sean llevados a cabo con todo el profesionalismo, dado que solo así se puede suponer que la información difundida revista el carácter de veraz, ello representa ponderar la buena fe en la obtención de la información” (Melgar, 2001, pág. 11).

Un elemento correlacionado con el derecho a la información es la transparencia; esta se constituye un medio para un fin, universal de ilimitada aplicación en la vida social e individual. “Es una herramienta que acoge el máximo ideal, la consecución del bien común” (Fuentes, 2009, pág. 41). Esto implica que toda la información o cúmulo de datos que se posee, esté disponible al ciudadano sin obstáculos, libre de toda manipulación.

“La transparencia se ha colocado en la categoría de lo políticamente correcto pero aún está lejos de alcanzar tal reconocimiento en las prácticas burocráticas cotidianas. Y esto se debe, entre otras causas, a que la transformación cultural de aceptar, comprender y asimilar la transparencia como condición consubstancial del quehacer público tomará algunas generaciones” (Bonilla, 2008, pág. 12).

Por lo que la transparencia y el acceso a la información pública son los insumos básicos para que la sociedad civil tenga contacto con las políticas públicas. También, permite conocer el funcionamiento de la burocracia, evaluarla y en su caso, sancionarla. Con este acceso a la información se puede crear una comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía (Vallarta, 2009, pág. 39).

Para finalizar este apartado, deseo mencionar que para lograr sociedades más democráticas tenemos que robustecer, por un lado, los instrumentos que nos permitan el fácil y libre acceso a la información como parte de la rendición de cuentas y, por otro lado, para que el sistema democrático se consolide, necesitamos de ciudadanos más participativos.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

III.1. *El marco normativo general*

Los primeros antecedentes del derecho a la información en México están contenidos en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, que establecieron que los ciudadanos tenían derecho a la libre expresión y a decir lo que a cada quien le plazca y le satisfaga, excepto cuando se *ataque a la moral, los derechos de terceros o de las personas*, o cuando se *ataque el orden público* (Granados, 2001, pág. 34). Pero no se estipuló de manera concreta el “derecho a la información”.

En el Plan Básico de Gobierno de 1976-1982 se consideró “el derecho a la información” como una de las metas de aquel gobierno:

“El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información ”La existencia de un verdadero derecho a la información, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones”.

Este plan gubernamental proponía una reforma política que contenía varias medidas basadas en los principios de apertura

democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad.

En 1977, se integró a la Constitución esta garantía individual, quedando protegido el derecho a la información. Este derecho formó parte de una reforma política que tenía como eje, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, fundamentalmente, el acceso a la radio y la televisión (Corral, 2001, págs. 14-15).

Sin embargo, la expresión constitucional: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”, no menciona qué es ese derecho, ni cómo —en su caso— lo garantiza el Estado (Asociación Mexicana de Derecho a la información, 2009, pág. 34).

En las siguientes décadas, el tema del derecho a la información no se atendió debidamente por la autoridad y fue poco estudiado por la academia mexicana; por lo que esta garantía individual tuvo una utilización casi nula.

El derecho a la información fue retomado como bandera de lucha por el grupo que consiguió la Presidencia de la República, que desalojó al partido hegemónico, después de anquilosarse setenta años en el ejercicio del poder público (1929-2000). Con este cambio de actores políticos, nació una nueva época para el derecho a la información y para la transparencia en México.

En el año 2003 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información. Posteriormente se sistematizaron homogéneamente las reformas del artículo sexto constitucional, en julio de 2007.

La Constitución señala lo siguiente:

Constitución, art. 6.- Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y

sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Este artículo constitucional establece las obligaciones regulares para toda autoridad pública en el país; lo que representa un paso más en la consolidación democrática del sistema político mexicano, y desde luego, detona la creación de nuevos marcos jurídicos para regular aquellos aspectos que todavía quedan en el vacío, por ejemplo: el perfeccionamiento de sistemas que garanticen la transparencia, y que al mismo tiempo propicien la rendición de cuentas y el control social por parte de la ciudadanía sobre el ejercicio del poder público; el diseño e implantación de instituciones formales que regulen la posesión y uso de la información personal en manos de las autoridades públicas y de los particulares y su debida protección; la institucionalización de prácticas organizacionales enmarcadas en el contexto de una ética de la responsabilidad en las dependencias públicas; así como la

promoción de una cultura de la legalidad y de la transparencia que introduzca en el imaginario colectivo del pueblo mexicano la corresponsabilidad con el ejercicio democrático del gobierno (Ruvalcaba, 2009, pág. 7).

Desde la perspectiva del Sergio López Ayllón, los motivos que dieron origen a esta reforma constitucional fueron: «a) el cumplimiento normativo de un principio aceptado y válido (...) que, sin embargo, no podía verificarse por la ausencia de una norma constitucional explícita, y por las restricciones establecidas en la legislación secundaria; b) el nuevo texto constitucional fija el criterio de máxima publicidad como principio de interpretación para todas las autoridades, administrativas o jurisdiccionales y aún legislativas (artículo sexto constitucional in fine). c) los procesos decisorios y las decisiones tomadas por los entes públicos deberán quedar documentadas de manera fiel a la forma en que se realizaron y deberán ponerse a disposición del público» (2001, pág. 169).

El objetivo de esta reforma fue muy específico: “acabar con la cultura del ocultamiento de la información, para dar paso a la cultura de la transparencia y acceso a la información y por supuesto rendición de cuentas, para posibilitar que la justicia, no sea una mera aspiración sino una realidad” (Salazar, 2008, pág. 69).

En la actualidad, el entramado legal mexicano sitúa al derecho a la información como una garantía individual y como un Derecho Humano a favor de cualquier persona que se encuentre en territorio nacional, con las características de la irrenunciabilidad, supremacía, inalienabilidad e imprescriptibilidad.²

² Los derechos fundamentales son un concepto que despliega los derechos subjetivos públicos para garantizar el ámbito mínimo de libertades que es necesario para lograr la vigencia de la dignidad de las personas. Despliega también un conjunto de valores o fines directivos para el Estado constitucional, en tanto que, por un lado, devienen en límites efectivos al ejercicio del poder

Es oportuno mencionar que los tratados internacionales en México ostentan la misma jerarquía normativa de la Constitución. Al tener los tratados rango constitucional su modificación adquirió la supremacía y rigidez propias de la reforma constitucional (cfr. Ayala, 2002, págs. 37 y 44)³.

El derecho de acceso a la información pública está comprendido en la categoría de los derechos humanos de cuarta generación, es decir, los derechos de la sociedad del conocimiento (Nambo, 2009, pág. 142). Esta prerrogativa está contenida en el art. 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el art. 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Respecto del derecho a la información como derecho humano, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha definido sus características: a) es un derecho “natural” por cuanto su razón de ser radica en la naturaleza sociable del hombre; b) es personal, porque incide en el perfeccionamiento de la persona, sobre todo en su esfera social; c) no es un derecho absoluto, es susceptible de limitaciones; d) es público; e) es un derecho político en el sentido de que es un derecho que posibilita, y a la vez se funda en, la participación política, participación en las funciones públicas, etc. (cfr. CNDH, 2004, pág. 11).

público y, por el otro, en una serie de garantías básicas que van a convertirse en acciones positivas del poder público en favor de las personas cuya plena eficacia legítima precisamente al Estado. Merece especial nombramiento la unilateralidad de este derecho, entendiéndose que su observancia está a cargo del Estado, que es el sujeto pasivo, su receptor. Los particulares son los sujetos activos de las garantías, porque a ellos les corresponde hacerlas respetar cuando un acto de autoridad del Estado las vulnera. Este instrumento de acceso a la información es un derecho ciudadano, y es la condición, sin la que no puede existir la democracia participativa.

³ Los derechos humanos son objeto de estudio tanto por el derecho constitucional (interno), como por el derecho internacional. El tema de los derechos humanos ha adquirido una proyección tal, que su evolución ha permitido consolidar la formación de una nueva rama denominada el “derecho internacional de los derechos humanos” (Del Toro, 2005, pp.119-197).

El derecho fundamental a la información pública es uno de esos derechos que, con tan sólo verlos en el papel, cumplen una importante sensación de legitimidad y de realismo democrático.

III.2. Principios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental representa uno de los logros más relevantes en México para avanzar hacia la democracia plena, y responde a una larga historia de acciones que las organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo para contribuir al cambio político actual. Dentro de estos esfuerzos destacan los dedicados a la educación ciudadana y a las luchas por la transparencia de los procesos electorales (cfr. López, 2001, pág. 169).

A partir de la entrada en vigor de esta Ley (2003), más de 230 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender las solicitudes de información. Ellas se hallan bajo la vigilancia del Instituto Federal de Acceso a la Información y de protección de datos personales.

El Instituto Federal de Acceso a la Información tiene como objetivos: “Primero: Facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales. Segundo: Promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Tercero: Contribuir en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de

transparencia y acceso a la información pública” (López, 2001, pág. 169).

Siguiendo a Soto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se rige bajo los siguientes principios:

“a) **Principio de máxima revelación**, establece la presunción de que toda la información en poder de los órganos públicos debe ser objeto de revelación y que esta presunción puede obviarse sólo en circunstancias muy restringidas; b) **Principio de obligación de publicación**, los órganos públicos están obligados a publicar la información que generen en el ejercicio de su mandato, en beneficio de la transparencia; c) **Principio de ámbito limitado de las excepciones**, las excepciones se establecen con claridad y en forma restringida; d) **Principio de gratuidad y mínima formalidad**, establece que el acceso a la información debe ser gratuito y sólo estarán a cargo del solicitante los costos de reproducción; e) **Principio de facilidad de acceso**, todos los órganos públicos estarán obligados a establecer sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir la información; f) **Principio de procedencia de la revelación de información**, el régimen de excepciones a la ley de acceso a información es de estricto derecho y no posibilita que otras leyes lo amplíen; g) **Principio de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública**, como forma de promover la cultura de acceso a la información, no se previene sanción legal alguna contra ciudadanos que divulguen información obtenida sobre conductas ilícitas en la función pública” (Soto, 2010, págs. 84-85).

Además, se estableció un sistema electrónico que permite solicitar información oportuna, dar seguimiento a respuestas de los sujetos obligados, control de los recursos de revisión por falta de respuesta o por inconformidad de los ciudadanos. Este sistema se denomina INFOMEX (Gutiérrez, 2009, pág. 74).

III.3. Interpretación judicial del derecho a la información

Poca atención ha dedicado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al derecho a la información. En un principio, el máximo órgano judicial mexicano estimó que *el derecho a la información*

constituía un complemento a la libertad de expresión, al ser necesario que las personas se encuentren bien informadas para poder expresarse y opinar correctamente.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que conforme a diversas interpretaciones sobre las acepciones del concepto *informar* relacionadas con los antecedentes legislativos, significa “acción y efecto de informar e informarse”, es decir, ser enterado de cualquier cosa. De esta forma, el derecho a la información se compone de una facultad doble: el derecho a dar información y el derecho a recibir información (Corral, 2001, pág. 25).

En alguna ocasión la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió qué cosas advierte el concepto de información pública. Al respecto Silva ha señalado que “comprende todos los datos que se encuentren en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, por lo cual dicha información es susceptible, en principio, de divulgarse a terceros en los términos previstos por el legislador en dicho ordenamiento legal. Sin embargo, la Corte consideró que, para que sea posible catalogar como información pública al conjunto de datos provenientes de particulares, no basta que aquélla se encuentre en posesión de los poderes públicos sino que es necesario que tal información de particulares haya sido recabada por las autoridades del Estado en ejercicio de funciones de derecho público” (Silva, 2009, pág. 291).

La evolución jurisprudencial del derecho a la información ha sido en tres fases. En el primer antecedente de este derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en la jurisprudencia denominada: “Libertad de expresión y derecho a la información. Su importancia en una democracia constitucional” (Amparo directo en revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009), la función de este derecho:

“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 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”.

Posteriormente, la Suprema Corte estableció en la jurisprudencia denominada “Derecho a la información. su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros”, que el derecho a la información compele al Estado “no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso de carácter público y de interés general, por lo que ese derecho fundamental se traduce en una obligación que corre a cargo de las personas físicas y morales, sean estas últimas privadas, oficiales o de cualquier otra índole” (Tesis P. LXXXIX/96, pág. 513, tomo III, de junio de 1996).

En otra oportunidad, el máximo órgano judicial volvió a interpretar este derecho, considerando la calidad de la información otorgada. Ésta información debía ser veraz, que no estuviera manipulada, incompleta o falsa y, que las autoridades debían atenerse a las consecuencias, por violar derechos fundamentales al no entregar esa información.⁴

Sobre la veracidad de la información entregada, el ministro Juan Díaz Romero estimó que era una obligación del Estado informar al pueblo en general, “sobre la verdad que lo acontece; no paliar esas verdades y no llegar al engaño. Este caso es una hipótesis en que se concreta la garantía del derecho a la información, en donde tenemos dos sujetos: Uno, el Estado que está obligado a proporcionar la información y, el segundo, el pueblo en general que tiene derecho a recibir una determinada información apegada a la verdad” (2010, pág. 24). Así, el derecho

⁴ La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6° como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente.

a la información comprende el derecho a ser informado con veracidad, objetividad y oportunidad, así como el lograr el acceso a los mismos.

Actualmente el derecho a la información es interpretado de la siguiente manera:

1. La información constituye un factor de control del ejercicio del poder público, dado que los diversos entes estatales se encuentran obligados a dar a conocer cada uno de sus actos públicos, que sean de interés general, para transparentar el debido cumplimiento de las funciones que tengan encomendadas, salvo los datos que sean catalogados como confidenciales.

2. El desarrollo del derecho de acceso a la información se ha enfrentado a diversas problemáticas, resistencias y deformaciones, principalmente por la heterogeneidad con la que se legisló sobre el particular en las distintas entidades federativas de la República, provocando una diversidad perjudicial para su consolidación, ante la falta de una “guía constitucional”.

3. Se facultó a los Estados y al Distrito Federal para que en el ámbito de sus respectivas competencias, regulen el ejercicio del derecho de acceso a la información, al tenor de los principios mínimos y bases especificados en el citado numeral. Los antecedentes constitucionales legislativos descritos son reveladores de que el Poder Constituyente dejó al arbitrio de las legislaturas de las entidades federativas elegir la forma en que deben constituir mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, con la única condición de que deben caracterizarse por su prontitud, así como sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y decisión, comúnmente conocidos como órganos constitucionales autónomos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rubro: “Derecho a la información pública. Evolución constitucional de la regulación de esa prerrogativa”. Amparo en revisión 85/2009).

IV. CONCLUSIONES

1. La información y la posibilidad de intercambiarla es un derecho fundamental en las democracias modernas: “El derecho a la información contribuye notoriamente a la construcción de la realidad social o, más específicamente hablando, a esa forma de realidad social que es la sociedad democrática” (Morales, 2011, pág. 34). Esta prerrogativa nos permite exponer nuestros puntos de vista y conocer el de los demás.

2. El derecho a la información no es un derecho absoluto, sino que tiene algunas limitaciones como el derecho a la vida privada, la moral pública, los datos personales, la seguridad pública, etc.

3. La protección dada al derecho a la información pública es un mecanismo ciudadano que sirve para conocer y controlar la actuación del gobierno y, secundariamente, calificar su desempeño y valorar sobre su continuidad en el poder.

4. La consagración del derecho a la información pública es un paso más hacia la consolidación del sistema democrático nacional. Empero, este derecho es desconocido socialmente, y por tanto, muy poco utilizado por la ciudadanía. Por lo que hace falta una mayor difusión social de este derecho.

5. La transparencia nos permite apreciar con claridad lo que realiza el Estado. La transparencia constituye un principio ideal de convivencia política, que se erige como un cuadro de control del poder, que supone frenos y contrapesos, que comprende la voluntad de aquellos que detentan la fuerza del Estado, su obligación de informar y justificar sus acciones con la posibilidad de ser castigados por sus excesos y con la garantía de los gobernados a exigir cuentas, ya sea en el marco administrativo gubernamental, vigilantes político-sociales o bien, para satisfacer intereses propios o individuales.

6. El cumplimiento con las obligaciones en materia de transparencia a través del suministro de información por parte del

Estado, es otro de los factores que inciden en el proceso de culturización en materia de transparencia.

7. Debe buscarse transitar de la mera cultura del informe anual, hacia la cultura del otorgamiento a la ciudadanía de la información gubernamental sobre temas de transparencia, como un gesto básico de responsabilidad con la gente.

8. La cultura de la transparencia debe ser un quehacer cotidiano, no una nueva carga burocrática. Es necesario sensibilizar y capacitar a los servidores públicos sobre la importancia del buen manejo de documentos, ya que cuidar un documento es un deber de todos los que forman parte de un sujeto obligado, y desde el trabajo cotidiano se debe tener el compromiso de salvaguardar el derecho de las personas a conocer la información pública.

9. Instituir la transparencia como cultura es uno de los retos que representa mayor complejidad para los órganos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información. La educación es un factor determinante en esa tarea y la responsabilidad es compartida entre Estado y sociedad.

10. La rendición de cuentas se erige como un medio de control del poder, con miras a limitar y prevenir los abusos en el ejercicio del mismo, que busca equilibrar su permanencia, vigencia e inclusive alternancia como resultado de los incesantes, vibrantes, quizá heroicos y tan sangrientos excesos que engrosan el mar histórico que le comprende. Monitorea además a las autoridades en el cumplimiento de la ley, acción que abarca en una forma amplia tres grandes puntos: la información (derecho a la información), la justificación y en su caso las sanciones o castigos.

11. En México, con la reforma constitucional del 2011, estos derechos fueron elevados a la categoría de derechos humanos. Este implica que su sistema de protección estará protegido no solo por el orden nacional, sino por los tratados internacionales reconocidos.

12. El respeto de los derechos humanos ahora es un papel primordial de todas las instituciones del Estado mexicano, pero especialmente del Poder Judicial, siendo más garantista en la protección de los derechos humanos. Lo que si bien podría ayudar proteger a todos de mejor manera, también traerá aparejada la necesaria intervención de esta institución en todos los asuntos controvertibles, retardando o distrayendo la acción de los demás integrantes de la maquinaria estatal.

13. Por lo que respecta al papel realizado por los tres órdenes de la Federación en México, es el municipal el que necesita de mayores reformas en materia de acceso a la información.

14. A diez años de la promulgación de la Ley de Transparencia en México, siguen existiendo normas *ad hoc* y varias lagunas legales que la autoridad aprovecha para reservar información sensible o para clasificar algunos documentos; quedando esta facultad a su arbitrio y discrecionalidad. Empero, hay un importante movimiento para que ya no continúe esta opacidad gubernamental y sea cada vez más transparente la actuación estatal; esta lucha debe ser permanente tanto de ciudadanos, como académicos y ONG.

REFERENCIAS

- Águila, R. (2000). *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta.
- Andrade, J. (2000). “El derecho a la información, los derechos humanos y el periodismo”. Carpizo, J. & Carbonell, M. (eds.). *Derecho a la información y derechos humanos*. México: UNAM.
- Asociación Mexicana de Derecho a la información (2009). *Derecho a la información. Fundamentos jurídicos de la comunicación en México*. México: Asociación Civil.
- Ayala Corao, C. (2002). “La jerarquía constitucional de los tratados derivados de los derechos humanos y sus consecuencias”, en Méndez, R. (ed.), *Derecho internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM.
- Bonilla Núñez, S. (2008). Derecho de acceso a la información pública. Un derecho en construcción. *Revista Justicia. Punto de Equilibrio*. México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2004). *Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4)*. México D.F.: Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM.
- Corral, J. (2001). “Fundamentos constitucionales de la comunicación social”. Quezada, B. (ed.), *Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*. México: Universidad Iberoamericana.
- Del Toro Huerta, M. (2005). “Retos de la aplicación judicial en México conforme a los tratados de derecho internacional de los Derechos Humanos”, *La armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Díaz Romero, J. (2000). *El Derecho a la Información*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Fuentes, L. (2009). “Transparencia: ejercicio soberano para afrontar retos políticos”. *Derecho a la información: valores y perspectivas*. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

- Granados, M. (2001). “Disposiciones reguladoras de la comunicación”. Quezada, B. (ed.), *Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*. México: Universidad Iberoamericana.
- Gutiérrez Reynaga, J. (ed.) (2009). *Derecho a la información: valores y perspectivas*. Guadalajara: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
- Hernández Valle, R. (1992). *Los principios constitucionales*. Costa Rica: Escuela Judicial.
- Instituto Federal de Acceso a la Información (2004). *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México: IFAI.
- Juncón, M.A. (2003). *El derecho de Acceso a la Información: de la penumbra a la transparencia*. México: Porrúa.
- López, S. (2001). “El derecho a la información como derecho fundamental”. Carpizo, J. & Carbonell, M. (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos*. México: UNAM.
- Madero Estrada, J. (2009) “Contenidos del derecho fundamental a la información pública en Nayarit”. *Derecho a la información. Valores y perspectivas*. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
- Melgar, M. (2001). “El derecho a la información”. *Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*. México: Universidad Iberoamericana.
- Méndez, S.R. (ed.) (2002). *Derecho internacional de los derechos humano. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM.
- Morales Campos, E. (2011). *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nogueira, H. “El derecho a la información en el derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”. Carpizo, J. & Carbonell, M. (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos*. México: UNAM.
- Peschard, J. (2009). “La transparencia y el acceso a la información pública federal”. *Derecho a la información. Valores y perspectivas*. México:

- Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
- Quezada, B.P. (ed.) (2001). *Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. (2007). *Estudio especial sobre El derecho a la información*. Washington: OEA.
- Robles Hernández, J.G. (2004). *Derecho de la Información y comunicación Pública*. México D.F.: Universidad de Occidente.
- Ruvalcaba, A. (2009). “Presentación”. *Derecho a la información. Valores y perspectivas*. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
- Salazar, P. (ed.) (2008). *El Derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana*. México: IFAI-UNAM.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2005). *La armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México, Programa de Cooperación sobre Derechos humanos-Comisión Europea*. México.
- Silva García, F. (2011). El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional: ¿un derecho fundamental incómodo? *Cuestiones Constitucionales*, 24.
- Soto Gama, D. (2010). *Principios Generales del Derecho a la Información*. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000). *El derecho a la información*. México: SCJN.
- Vallarta Vázquez, M. (2009). “Demanda ciudadana la transparencia y rendición de cuentas”. *Derecho a la información. Valores y perspectivas*. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.