



*Colección de cuadernos de Divulgación sobre
aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral*

9

Democracia y acceso a la información

Sergio López Ayllón



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

*Colección de cuadernos de Divulgación sobre
aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral*



Democracia y acceso a la información

Sergio López Ayllón



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

342.0853 López Ayllón, Sergio.
L247d Democracia y acceso a la información / Sergio López Ayllón.— México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

96 p.— (Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral ; 9)

ISBN: 970-671-201-1

1. Derecho a la información. 2. Democracia. 3. Libertad de información. 4. Información pública. 5. Derechos civiles. 6. México. Ley de transparencia y acceso a la información. I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). II. T. III. Ser.

Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral

9 **Democracia y acceso
a la información**
Aspectos doctrinarios



D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Diseño de portada, formación, e impresión: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico.

Distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa. Carlota Armero No. 5000, Edif. "C" y "B", Colonia CTM Culhuacán, Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480, tel. 5728-2300.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en este cuaderno son responsabilidad exclusiva del autor.

Impreso en México

ISBN: 970-671-201-1

Índice

	<i>Pág.</i>
Presentación	7
I. Introducción	9
II. Democracia e información	
1. Una definición mínima de democracia	10
2. Evaluación, vigilancia y contrapesos	12
3. Los ciudadanos y el sistema de contrapesos	13
4. Estado democrático y burocracia profesional	16
5. Transparencia legislativa y judicial	19
6. Información, Estado, ciudadanos y eficiencia en la gestión del gobierno	21
III. El derecho a la información en México	
1. De la libertad de expresión al derecho a ser informado	23
2. Introducción, alcance e interpretación del derecho a la información en México	25
A. Una reconstrucción dogmática del derecho a la información	25
B. La interpretación del derecho a la información por los tribunales electorales	34
a. La Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados	34
b. La interpretación del derecho a la información por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	47

IV. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información en México	53
1. Los antecedentes	54
2. El análisis de la LAI	
A. Los principios	56
B. El ámbito de aplicación	57
C. Obligaciones de transparencia	58
D. El acceso a la información	60
E. Las instituciones	61
F. La información reservada y confidencial	63
G. Protección de datos personales	67
H. Las sanciones	69
I. Costos	70
3. Perspectivas	70
Bibliografía	92

Presentación



La justicia electoral en México es actualmente un concepto fundamental en el desarrollo democrático de nuestro país. Dentro de un contexto político y social, en el que los comicios electorales se tornan cada vez más competitivos, el fortalecimiento de las instituciones ha contribuido a acrecentar el carácter independiente e imparcial de la justicia electoral.

En una época, en donde la modernización política está vinculada directamente con procesos democráticos cada vez más incluyentes, en los que concurren las diversas fuerzas que reflejan la pluralidad política de nuestra nación, la responsabilidad de las instituciones de difundir obras especializadas en materia electoral, se vuelve un instrumento de gran importancia para el fortalecimiento de la cultura política en nuestro país.

Es así que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del marco de las atribuciones que en materia de impartición de justicia en el ámbito político-electoral le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación presenta esta Colección de *Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral*.

Con la participación de connotados especialistas, esta colección presenta una serie de textos en los que se abordan diversos temas relativos a aspectos técnicos y doctrinarios sobre los valores y principios que rigen la justicia electoral.

A lo largo de esta colección, que está integrada en una primera etapa, por nueve cuadernos, se analizarán temas tales como los elementos de la teoría de la justicia, los principios rectores de la función electoral, la profesionalización de la justicia electoral, entre otros.

Asumiendo la responsabilidad que tiene este Órgano Jurisdiccional de contribuir al desarrollo democrático y de impartición de justicia, esta obra pretende presentar un panorama que permita reflexionar sobre el sentido y los alcances de la justicia electoral en nuestro país.

*Magdo. Eloy Fuentes Cerda
Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Democracia y acceso a la información *

Sergio LÓPEZ AYLLÓN**

I. Introducción

El presente estudio parte de una premisa básica: la información es una condición necesaria para la realización del Estado democrático. Dicho de manera más simple, sin información no hay democracia posible.

Esta afirmación, que puede parecer obvia, resulta sin embargo extraordinariamente compleja cuando intentamos traducirla a su dimensión jurídica. En efecto, las rápidas transformaciones de las sociedades contemporáneas, apoyadas en buena medida por los cambios vertiginosos en los medios de comunicación e información,¹ han generado una modificación sustantiva de la libertad de expresión para darle un nuevo contenido, que comprende no sólo a los sujetos activos de la libre emisión de ideas, opiniones o hechos, sino también a los derechos de todos aquellos que las reciben o, incluso, que las buscan activamente. Se configura así un nuevo derecho, el derecho a ser informado.²

Este derecho establece una nueva forma de garantizar la libertad de información en el Estado democrático contemporáneo. Sin embargo, las modalidades específicas de su ejercicio y el grado de intervención que suponen por parte del Estado son frecuentemente objeto de un intenso debate. En realidad,

existen varios modelos de relación entre Estado democrático e información (Villaverde Menéndez 1994, 15).

El universo del derecho a ser informado es muy vasto, y comprende, entre otros aspectos, aquellos relacionados con los medios de comunicación y los deberes informativos del Estado. Este estudio no pretende agotar los diferentes aspectos de este derecho y se limita a explorar una de sus vertientes: la relacionada con el acceso a la información pública o gubernamental. Para ello, en una primera sección, profundizaremos en la relación entre Estado, democracia y acceso a la información pública. En la segunda parte del estudio examinaremos con detalle el concepto de “derecho a la información” y su desarrollo e interpretación en el sistema jurídico mexicano. Finalmente, en una tercera sección, analizaremos específicamente la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

II. Democracia e información

1. Una definición mínima de democracia

El renombrado politólogo Norberto Bobbio ha propuesto una “definición mínima de democracia”, según la cual ésta se caracteriza por “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. Un régimen democrático se caracterizaría así, en primer término, por la atribución de ese poder (que en cuanto autorizado por una ley fundamental se vuelve un derecho) a un número elevado de miembros del grupo.³ La segunda característica de la democracia es la denominada “regla de mayoría”, es decir, aquella regla que establece que se consideran como obligatorias para el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión (Bobbio 1992, 14-15).

Ahora bien, continúa el mismo autor, las dos condiciones anteriores son necesarias pero no suficientes. Existe una tercera condición de la democracia que consiste en que “aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc. Los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrinal del Estado de derecho en sentido fuerte...” (Bobbio 1992, 15).

Este último aspecto es el que nos interesa destacar. Una de las características definitorias de la democracia liberal es que uno de sus motores fundamentales lo constituye la evaluación del ciudadano respecto del desempeño del gobierno, cuya única fuente de legitimidad será el cumplimiento cabal de las funciones que la sociedad le haya encomendado. De no cumplir con ellas, en el ciudadano “permanece todavía en pleno el poder supremo de remover o alterar el legislativo, cuando descubriere funcionar éste contrariamente a la confianza en él depositada” (Locke 1997, 91).

Si esto es válido para el Poder Legislativo, al que John Locke juzga de mayor importancia, con mayor razón esto es aplicable al Poder Ejecutivo, “encargado de la ejecución de las leyes [...] de la sociedad sobre sus partes” (Locke 1997, 88). Así, la libertad y el buen gobierno se entienden como la validación de los resultados obtenidos por el Estado, protegiendo al ciudadano promedio de la arbitrariedad y discrecionalidad del gobernante.⁴

En el mismo sentido que Bobbio, el premio nobel de Economía Joseph Stiglitz ha argumentado que una participación significativa en el proceso democrático requiere de participantes informados. Por ello, los electores *tienen que* estar informados y conocer qué alternativas estuvieron disponibles y cuáles

los resultados esperados. Sin esta condición, la supervisión democrática no se cumple (Stiglitz 2003, 7).

2. Evaluación, vigilancia y contrapesos

En las complejas sociedades democráticas contemporáneas, el juicio de los ciudadanos sobre el desempeño de su gobierno no puede darse por sentado. Presupone que los ciudadanos tienen, al menos, las tres condiciones siguientes:

- i. La capacidad para emitir un juicio sobre el gobierno;
- ii. Los elementos para hacer de ese juicio un asunto razonado e informado, y
- iii. Que su opinión puede ser divulgada y contrastada con la información y opiniones en posesión de otros ciudadanos (Berge 2000).

Si alguno de estos elementos no se cumple, resulta imposible considerar que los ciudadanos conocen y aprueban a cabalidad el desempeño de su gobierno, no lo pueden juzgar y por lo tanto, bajo la perspectiva del Estado liberal, no están en posibilidad de ejercer su derecho político fundamental: retirar o convalidar, mediante su voto, el apoyo a un gobierno.

Cada uno de los grandes diseños constitucionales contemporáneos, en sus vertientes parlamentaria o presidencial, tienen formas distintas de asegurar el control del poder y la funcionalidad del sistema de evaluación ciudadana.⁵ En el caso de los sistemas presidenciales, parte del mecanismo que facilita la tarea de vigilancia y evaluación está incorporado en la estructura misma de la separación de poderes. El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tienen los incentivos adecuados para vigilarse los unos a los otros, y llamar la atención pública en aquellos temas en los que consideran que alguno de los otros poderes está cometiendo una equivocación o un ilícito. Así, se utilizan las ambiciones personales de

cada uno de los jugadores en el sistema para vigilar a los demás. Formalmente, el sistema es impecable y produce los resultados que el ciudadano desea: un Estado que se vigila a sí mismo y que está al pendiente de cualquier falta o error que cometa alguna de sus partes.

Sin embargo, como mecanismo de vigilancia, esta dinámica de pesos y contrapesos tiene varios problemas. No explota por completo el principio de que el individuo con mayores posibilidades de beneficiarse o perjudicarse por la acción gubernamental será quien más conozca de ella. Por ejemplo, aunque el Congreso tenga interés en comprender y evaluar el desempeño del Ejecutivo en temas como la reforma fiscal, serán sólo algunas personas quienes tendrán realmente la posibilidad de evaluar con detalle las virtudes y defectos de esta reforma, pues serán ellas quienes directamente tendrán que afrontar sus costos.

De manera general, puede afirmarse que aquellos afectados directamente por una medida gubernamental serán quienes dediquen mayor tiempo a su estudio y conocimiento. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen otras tareas y prioridades, más allá de la vigilancia continua de sus contrapartes. En contraste, para un ciudadano dedicado a la academia, el periodismo, o ciertas áreas de actividad económica, el análisis y seguimiento de determinadas políticas será la actividad de mayor relevancia e interés personal que pueda llevar a cabo en términos de los beneficios esperados.

3. Los ciudadanos y el sistema de contrapesos

Como se ha dicho, el sistema de contrapesos depende de manera crucial de la capacidad de los ciudadanos de evaluar las políticas públicas. Esto supone que tengan acceso a los insumos básicos requeridos para formar su propia opinión y de la posibilidad de contrastar su opinión con la de otros.

El derecho último de rechazar a un gobierno que ha demostrado ser contrario a los intereses públicos queda, como se dijo, en los ciudadanos, quienes lo ejercen normalmente a través del voto. Así, quien debe de hacer la valoración última respecto del desempeño del gobierno no son los legisladores ni los jueces, sino los ciudadanos mismos.

El sistema de contrapesos y rendición de cuentas facilita estas decisiones, pero depende a su vez de que los ciudadanos puedan valorar e interpretar adecuadamente las señales de alarma que los distintos poderes emitan. La capacidad para producir juicios razonados depende en gran parte de la educación, tema que no es objeto de este ensayo. Sin embargo, la posibilidad de tener acceso a los elementos necesarios para formar y fundamentar un juicio, y la capacidad de contrastar argumentos y emitir opiniones, son variables que están controladas por el marco legal del Estado y las libertades a las que éste haya dado vida jurídica. A la segunda de ellas se refiere la tradicional “libertad de expresión”, mientras que la primera es la que se conoce como “libertad de información” o el “derecho a ser informado”.

Es de capital importancia que cualquier ciudadano goce por igual de ambas libertades, pues la libertad de expresión sin fuentes concretas es un ejercicio imaginativo pero fútil, mientras que el acceso a la información sin la libertad de difundirla es un derecho trunco que no cumple con su función de generar conocimiento social que permita evaluar la acción del Estado. Así, si la libertad de expresión existe para poder juzgar al gobierno, ésta no puede existir sin la libertad de acceso a la información pública, punto de inicio para cualquier investigación y juicio objetivo sobre el desempeño del gobierno.

Imaginemos por un momento un gobierno que otorga una amplia libertad de expresión, pero no otorga acceso a la información generada en el curso de la gestión gubernamental. Esta hipótesis conduce a dos escenarios, ambos poco favorables para

la democracia. En el primero y más simple, los medios serían meros órganos oficiales de difusión, sin capacidad para vigilar y juzgar adecuadamente el desempeño del Estado, y mucho menos para evaluar de manera objetiva la actuación del gobierno o sus funcionarios.

El segundo escenario se plantea bajo un marco jurídico que permitiera acceso discrecional a la información. En esta hipótesis cada órgano del gobierno interesado en avanzar sus intereses podría liberar información de manera estratégica a ciertos medios de comunicación, en aras de dañar el desempeño o la viabilidad pública de rivales políticos. Además, en este escenario de acceso discrecional a la información pública, un medio suficientemente fuerte como para obtener el acceso negado a los ciudadanos comunes, podría tener influencia suprallegal en el diseño, evaluación e implementación de las políticas del gobierno.⁶

La creación de un sistema generalizado de contrapesos y rendición de cuentas requiere que el ciudadano esté en posibilidad de hacer un juicio fundamentado de lo que le dice el Estado, lo que le dicen los medios y lo que le dicen los demás ciudadanos. Para tal efecto, este ciudadano deberá estar en posibilidad de obtener y analizar *por sí mismo* la información relativa a la gestión pública. Esto a pesar de que en su operación diaria, el ciudadano confíe y dependa más de lo que Popkin llama “racionalidad de bajo nivel” para entender al mundo político a su alrededor.⁷

En ese sentido, no se puede esperar que el acceso a la información genere *per se* una ciudadanía más informada e involucrada respecto de todos los temas relativos a la gestión gubernamental. Lo que sí permite el acceso a la información es que todos los ciudadanos, de acuerdo con sus intereses y preocupaciones específicas, puedan tener acceso a las fuentes primarias de documentos producidos por el gobierno,⁸ sin tener que pasar por los filtros de los medios o de las oficinas de difu-

sión gubernamental.⁹ De esta manera, la ciudadanía se configura como el vigilante permanente que se requiere para asegurar que el gobierno opere de acuerdo con los intereses y parámetros socialmente óptimos.

Desde otro punto de vista, para el gobierno mismo es positivo que la ciudadanía pueda tener acceso no discrecional a la información de su gestión. Dado que muchos de los programas de un gobierno no tienen resultados inmediatos y que en muchas ocasiones resultan costosos en el corto plazo, para el gobierno —o más específicamente el partido en el poder— es útil que agentes independientes evalúen su desempeño tomando como base la información que el gobierno mismo haya generado durante su gestión. Igualmente, decisiones que para el ciudadano promedio pueden parecer a primera instancia cuestionables, se podrán clarificar si el gobierno permite que este mismo ciudadano tenga acceso a los registros documentales de las discusiones que condujeron al gobierno a tomar una decisión y no otra. Estos resultados no podrían obtenerse si el gobierno entregara información seleccionada a receptores específicos, pues la neutralidad del juicio de estos agentes quedaría en entredicho.

4. Estado democrático y burocracia profesional

La caracterización que hasta este momento se ha hecho del modelo democrático liberal corresponde a una versión simplificada de un modelo formal que en su mínima expresión es relativamente simple. Existe una colectividad (ciudadanos) cuyas preferencias pueden ser expresadas y conocidas a través del voto que les permite elegir a un “candidato” o “partido político” a través de mayorías simples. La mayoría elige a este candidato o partido porque su plataforma de políticas públicas es la que más se acerca a las preferencias de los electores, o bien porque el desempeño del candidato o partido en

el período inmediato anterior los ha dejado satisfechos en términos de sus propias preferencias. Por ello, este poder electo sabe con certidumbre cuál es la política deseada por la mayoría, y la instrumenta de manera inmediata en pleno conocimiento de que si su desempeño es menos que el deseado por los electores, en el siguiente período electoral será derrotado por otro contendiente.

En este modelo no hay un rezago temporal ni intermedios que empañen la visión del electorado, y es el propio candidato o partido político el que instrumenta las políticas de gobierno. En términos modernos, el modelo descrito no incorpora la idea de una burocracia, y mucho menos una burocracia que se pueda desviar del mandato del electorado.¹⁰

La inclusión de un nivel adicional de agentes entre los productores de políticas públicas —el Ejecutivo y el Legislativo— y los ciudadanos implica que las arcanas actividades y justificaciones de la acción gubernamental serán aún menos accesibles para el común de los ciudadanos. Irónicamente, la racionalidad del Estado liberal exige que la estructura burocrática sea más formal y estable que la política, es decir, para asegurar el funcionamiento de la administración, la burocracia constituiría un cuerpo técnico no politizado y por ello menos vulnerable a los cambios políticos. Esto genera estabilidad, pero la aísla del voto ciudadano y deja al brazo “ejecutivo” del Poder Ejecutivo fuera del sistema de pesos y contrapesos y rendición de cuentas que caracterizan a la democracia. Si el ciudadano-votante penaliza a un partido por un mal desempeño, no necesariamente estará castigando a quienes fueron los diseñadores técnicos y ejecutantes directos de las políticas que le parecieron inadecuadas.

La complejidad técnica de la implementación de las políticas públicas implica que para el mismo diseñador de éstas, sea el Poder Legislativo o el Ejecutivo, resulta muy difícil juzgar a profundidad las respuestas prácticas que presenta la burocracia a mandatos tan genéricos como el instrumentar una hacienda

redistributiva, un programa de microcréditos o una política óptima de competencia en un sector como el de telecomunicaciones. Puede que el mandato sea malinterpretado, o que la agencia encargada no sea eficiente y utilice de manera equivocada los recursos asignados para llevar a buen término determinada política.

Esta capacidad para afectar las políticas públicas puede incrementarse si las preferencias de la burocracia difieren de los poderes legítimamente electos. Específicamente, un sistema pluripartidista es vulnerable a lo que se denomina como “deriva burocrática”, que es el proceso a través del cual la burocracia modifica las políticas públicas consensuadas entre Legislativo y Ejecutivo, sin que ninguno de ellos pueda evitarlo.¹¹

De este modo, en el Estado contemporáneo sin importar quién sea el representante electo por el voto, es seguro que necesitará delegar cierto grado de responsabilidad técnica en otros agentes, cuya relación con las preferencias del electorado y del propio representante no es inmediata. Ello obliga a establecer mecanismos de control para impedir que las preferencias de la burocracia resulten electoralmente costosas, y más allá de ello, para generar sistemas de contrapesos ciudadanos a la propia burocracia, que es el eslabón débil del sistema de controles y responsabilidades democráticas.

Existen en la literatura especializada un número importante de mecanismos de control, mismo que no examinaremos a detalle en este estudio.¹² Nos limitaremos a destacar uno de los más importantes: las leyes que obligan a un gobierno a permitir el libre acceso a los archivos documentales de su actividad. Genéricamente agrupadas bajo el nombre de leyes de “acceso a la información” o leyes de “libertad de información”, establecen los procedimientos que le otorgan al ciudadano acceso a la información administrativa cuando éste quiere revisar y analizar por sí mismo el desempeño del gobierno. Estas leyes dan vida jurídica al flujo de información que es indispensable para el buen funcionamiento de una democracia.

Tal y como se han estructurado en países como los Estados Unidos de América e Inglaterra, estas leyes establecen dos componentes de control sobre la burocracia a través de dos flujos distintos de información. Uno es el que obliga a una agencia gubernamental a hacer explícitos “de oficio” sus fines, estructura, presupuesto, misión por unidad administrativa, etc. Esto permite que se compare su desempeño final con el desempeño programado, lo cual facilita la tarea de vigilancia de otras agencias del gobierno y organismos no gubernamentales. Este flujo de información coadyuva a la tarea de investigación del ciudadano y le proporciona parámetros objetivos sobre el desempeño general y funciones de las agencias del gobierno.

El segundo flujo es el que le otorga al ciudadano la facultad legal de pedir información específica sobre las decisiones de política pública tomadas por el gobierno, quien queda obligado a proporcionar al ciudadano una respuesta concreta a su pregunta. Este mecanismo es un sistema de control que permite evaluar no sólo los resultados finales de un plan de políticas públicas, sino también los medios utilizados y las justificaciones teóricas o prácticas que hicieron que la agencia en cuestión eligiera una política y no otra.¹³

5. Transparencia legislativa y judicial

La burocracia constituye el ejemplo paradigmático de la necesidad de un escrutinio informativo específico. Sin embargo, la complejidad de las sociedades democráticas contemporáneas obliga a una revisión de los flujos de información respecto de dos poderes que tradicionalmente habían relativamente “escapado” a la transparencia.

Consideremos en primer lugar al Poder Legislativo. Normalmente se ha considerado que el debate legislativo es un espacio público por excelencia. El parlamento es un escena-

rio de debate público en el cual los diferentes actores políticos —normalmente los partidos políticos— exponen sus puntos de vista a través de los representantes democráticamente electos, y donde la aplicación de la regla de mayoría permitiría la generación de las decisiones que, traducidas en leyes y en programas de presupuesto, integrarían las políticas públicas. Existiría además un vínculo directo entre electores y representantes que aseguraría un control último de estos sobre aquéllos a través del voto.

Sin embargo, este modelo resulta mucho menos simple en la vida real. Existen numerosos factores que inciden en la relación representante-ciudadano y que hacen que el primero pueda escapar con relativa facilidad del escrutinio al que teóricamente debería estar expuesto. Por otro lado, con frecuencia los representantes son capturados por intereses distintos a los de los representados, o bien una visión de conjunto los obliga a tomar decisiones que pueden aparecer a primera vista como contrarias a los intereses de los electores. Ello obliga a repensar las condiciones necesarias para establecer una auténtica rendición de cuentas.

En este sentido la información aparece como un elemento clave en la vida parlamentaria. No se trata simplemente, como ha sido la visión tradicional, de documentar el debate legislativo o de generar información sobre la administración de los recursos públicos del Poder Legislativo, sino de profundizar en las razones y argumentos que llevan a una determinada decisión, de transparentar la actividad e intereses a los que responden los legisladores y a generar mecanismos de evaluación directa de los ciudadanos sobre su actividad.

Un problema distinto es el del Poder Judicial. Los jueces y funcionarios judiciales no responden, como los políticos y legisladores, a los mecanismos democráticos tradicionales. No se trata de instituciones representativas ni los jueces están sujetos a mecanismos de evaluación ciudadana periódica a través del

voto. Su función y estructura responden a una lógica distinta que obliga a darles un trato diferente. Sin embargo, ello no implica que puedan quedar al margen de los mecanismos de rendición de cuentas propios de los sistemas democráticos, sino que se inscriben plenamente en ellos (Garapon 1996).

La función jurisdiccional y la información que a partir de ella se genera tienen peculiaridades que obligan a una reflexión cuidadosa sobre los mecanismos de acceso a la información y transparencia.¹⁴ Nos limitaremos por ahora a una reflexión general que tiene que ver con una de las características propias del Poder Judicial: la independencia y autonomía con la que debe actuar tanto respecto de los demás poderes establecidos, como de las partes involucradas en los litigios. De la capacidad que tenga un Poder Judicial de demostrar esa independencia dependerá la confianza ciudadana y la legitimidad de sus decisiones.

Encontramos aquí la paradoja central del manejo de la información judicial. Por un lado, la necesidad de salvaguardar la autonomía de decisión de los intereses legítimos de las partes; por otro, que la transparencia puede constituir un elemento central en la construcción de la independencia, la eficiencia y el acceso a la justicia (Concha 2004). De cómo se resuelva este balance necesario, dependerá en gran medida, la confianza ciudadana en su sistema de impartición de justicia.

6. Información, Estado, ciudadanos y eficiencia en la gestión del gobierno

En suma, la democracia no podrá funcionar adecuadamente si el flujo de información dentro de los órganos del Estado y del Estado a los ciudadanos no está garantizado a través de leyes diseñadas para tal efecto. El sistema de pesos y contrapesos y la rendición de cuentas dependen que todos los agentes involucrados tengan la oportunidad de obtener la información

que les permita evaluar tanto los resultados como los procedimientos de cualquier órgano del Estado.

Como se ha argumentado, el poder soberano de los ciudadanos, el voto libre, requiere de la posibilidad de que el ciudadano, por cuenta propia, evalúe la acción del Estado, independientemente de los propios mecanismos estatales de evaluación y de la que realicen los medios de comunicación. La expresión de libre apoyo o rechazo que está implícita en un voto supone que el ciudadano ha hecho una valoración objetiva previa en la cual la información, necesaria para juzgar el desempeño del partido en el gobierno ha estado disponible durante el proceso de elección.¹⁵ La falta de esta información hace del voto una ceremonia hueca en la cual un individuo emite una opinión no fundamentada que termina por aniquilar el sistema de incentivos sobre el cual se basa la democracia.

Para los órganos del Estado es también crucial que la información esté disponible para la generalidad de los ciudadanos. Esta hipótesis se aplica no sólo respecto del Ejecutivo y la burocracia profesional, sino también, aunque con características propias, de los demás órganos del Estado, incluso los poderes legislativos y judiciales. Sólo de esta manera se generan los incentivos adecuados para un buen funcionamiento institucional y se cumplen las reglas mínimas de una democracia en un mundo de enorme complejidad.

El Estado en su conjunto debe así garantizar el acceso a la información producida por la gestión pública y permitir que agentes independientes evalúen los métodos, acciones, programas. Esto favorece un adecuado sistema de contrapesos basado en la rendición de cuentas y la corresponsabilidad de los agentes sociales, públicos y privados, en la conducción de la vida pública.

En la próxima sección revisaremos cómo se ha traducido jurídicamente este fenómeno.

III. El derecho a la información en México

1. De la libertad de expresión al derecho a ser informado

La libertad de expresión constituye una de las piedras angulares de los sistemas democráticos modernos. En su concepción original, suponía la facultad de cualquier ciudadano de expresar libremente y por cualquier medio sus ideas y opiniones, sin someterse a censura previa, y sólo sujeta a ciertas limitaciones que tradicionalmente han sido objeto de un intenso debate que muestra las dificultades prácticas de ponderar el ejercicio de esta libertad (Scanlon 1977). Nos importa destacar el hecho que originalmente la libertad de expresión generaba una protección al “emisor” de la información de la posible intervención del Estado, suponiendo que esto era suficiente para asegurar el libre intercambio de las ideas. Por ello, incluso se singularizó la denominada “libertad de imprenta”, que durante muchas décadas constituyó el medio más importante para la difusión del pensamiento. En el fondo, dicha libertad no es sino una manifestación específica de la libertad de expresión.

Después de la Segunda Guerra Mundial, esta concepción se modificó para responder a las nuevas realidades en materia de información, en especial del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, que en menos de un siglo alteraron profundamente el horizonte de la acción humana.¹⁶ Así, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, estableció que la libertad de expresión incluía no sólo el derecho de todo hombre a difundir sus ideas y opiniones, sino también el de investigarlas y recibirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio.¹⁷

Desde entonces, y teniendo a la Declaración como modelo, se emprendió una profunda revisión dogmática del alcance y contenido jurídico de las libertades que se articulan alrededor de la información y la comunicación (Peces-Barba 1995, 77-

86). Surgen así conceptos como los de libertad de información, derecho de información o derecho a la información que, aunque expresado de diversas maneras, buscan conceptualizar el conjunto de actividades relacionadas con los “receptores” de la información. Como atinadamente señala Ignacio Villaverde (1994, 45) “los textos internacionales conservan el término libertad de expresión como concepto global y genérico, y son muchos los autores que sostienen, cuando menos, una relación de especialidad entre la libertad de expresión y la libertad de información”.

En efecto, la mayor parte de los instrumentos internacionales, entre otros el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,¹⁸ el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹ y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁰ retoman, con ligeras variantes, el texto del artículo 19 de la Declaración Universal, que implica una trilogía de tres libertades interrelacionadas agrupables en dos vertientes: por un lado el derecho a informar (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y por otro el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor).²¹

Paulatinamente, diversas constituciones incorporaron, con diferentes versiones, esta nueva concepción de la libertad de expresión. Entre otras cabe destacar las constituciones de Alemania,²² España²³ y Portugal.²⁴ En otros casos, ha sido la jurisprudencia constitucional, o la legislación secundaria, la que ha ampliado el concepto tradicional de la libertad de expresión; aunque los textos constitucionales permanecen sin alteraciones, el concepto es radicalmente diferente. Este es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos,²⁵ Francia,²⁶ Bélgica, Noruega, Suiza e Italia, entre otros. En América Latina muchas constituciones han incorporado, con diferentes formulaciones, la

libertad de información, por ejemplo Brasil,²⁷ Colombia²⁸ o Paraguay²⁹ (para un panorama completo véase Fuenmayor Espina 2004; Nogueira Alcalá 2000; Villanueva 1997). Finalmente, en el plano internacional, debe destacarse la importancia de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia (García Ramírez 2001; Nogueira Alcalá 2000).

2. Introducción, alcance e interpretación del derecho a la información en México

En 1977, junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada Reforma Política, se modificó el artículo 6 constitucional para añadirle diez palabras que dicen: “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (López Ayllón 1984).

Luego de la reforma se organizaron diversos foros y consultas públicas, en los cuales se expusieron las más diversas opiniones sobre la “naturaleza” y contenido de este derecho. A pesar de ello, poco se avanzó en su comprensión y, por el contrario, reinó la más amplia confusión sobre su importancia y contenidos.

Por lo anterior, una reconstrucción dogmática del contenido del artículo 6 constitucional permite avanzar en la comprensión del alcance de este derecho, misma que será contrastada posteriormente con la interpretación que han hecho los tribunales federales de este artículo constitucional.

A. Una reconstrucción dogmática del derecho a la información³⁰

Para poder determinar si existe en derecho mexicano un “derecho a la información” es necesario preguntarse si existe una norma de derecho fundamental³¹ que establezca tal derecho en la Constitución mexicana. La respuesta a esta pregunta es, en prime-

ra instancia, afirmativa, pues la parte final del artículo 6 constitucional establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, este enunciado no nos dice qué es ese derecho, ni cómo, en su caso, lo garantiza el Estado.

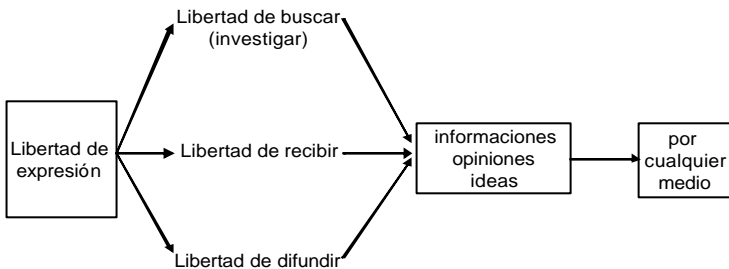
En realidad, esto no es un problema exclusivo del “derecho a la información”. Las normas de derecho fundamental expresadas directamente por el texto constitucional son frecuentemente abiertas, tanto semántica como estructuralmente. Son abiertas semánticamente debido a la imprecisión de las expresiones que contienen, y lo son también estructuralmente porque del mandato no se infiere si una situación ha de ser creada por acciones del Estado o consiste en omisiones del mismo, y si la existencia o realización de esta situación presupone o no derechos subjetivos (Alexy 1997, 67-68). Para resolver estos problemas es necesario recurrir a la dogmática de los derechos fundamentales que ofrece algunos criterios para solucionarlos.

El primer paso es identificar otras normas, denominadas normas adscriptivas,³² que permiten precisar el contenido semántico y estructural del enunciado constitucional. En derecho mexicano, y respecto del “derecho a la información”, estas normas incluyen otras normas constitucionales, principalmente los artículos sexto,³³ séptimo³⁴ y octavo³⁵ de la propia Constitución, y otras normas pertenecientes al sistema jurídico mexicano que están contenidas, entre otros, en los siguientes ordenamientos y decisiones judiciales:³⁶

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos;³⁷
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;³⁸
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- La Ley Federal de Radio y Televisión y Reglamento;
- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- La Ley de Información Estadística y Geográfica;
- La Ley General de Salud y sus Reglamentos;

- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Los Códigos Civiles (federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas);
- Los Códigos Penales (federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas), y
- Diversas tesis de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

A este respecto, son especialmente importantes los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, a los cuales ya nos hemos referido (véase *supra*), pues estos instrumentos contienen la formulación moderna de la libertad de expresión. En efecto, estos artículos reformulan las libertades tradicionales de expresión e imprenta para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX, y cuyo contenido podemos expresar de la siguiente forma:



De este modo la “libertad de expresión” (que incluye en su sentido amplio a la libertad de información o derecho a ser informado) comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas,³⁹ de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, este derecho incluye las li-

bertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio, pues extiende la protección no sólo a la “búsqueda” y “difusión”, sino también a la “recepción” de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.

Lo anterior, aunque permite precisar las conductas y el objeto del derecho, deja aún abierta la determinación de cuál es el contenido específico de las libertades que incluye. Ésta será la cuestión que trataremos a continuación.

El concepto de libertad es, según Alexy (1997, 210) “uno de los conceptos prácticos más fundamentales y, a la vez, menos claro”. De ahí las dificultades para delimitar jurídicamente su contenido. Para este autor, la base del concepto de libertad es una relación triádica entre “el titular de una libertad (o de una no libertad), un impedimento de la libertad y un objeto de la libertad” (*idem*, 211).

Desde la perspectiva estricta de las libertades iusfundamentales, y siguiendo al mismo autor, es posible hacer las siguientes proposiciones:

1. Toda libertad de derecho fundamental (L) es una libertad que, por lo menos, existe con relación al Estado (E).
2. Toda (L) que existe en relación con el (E) está protegida directa y subjetivamente, por lo menos, por un derecho de igual contenido a que el (E) no impida al titular del derecho hacer aquello para lo que tiene la (L).
3. La (L) protegida consiste en la vinculación de una libertad protegida y en un derecho al no impedimento (es decir, a no estorbar u obtaculizar) la realización de las acciones protegidas.
4. El derecho al no impedimento por parte del (E) es un derecho a una acción negativa. A los derechos a acciones negativas corresponden prohibiciones a estas acciones. Las protecciones a través de prohibiciones Alexy las denomina “protecciones negativas”.

5. Cuando se habla de derecho fundamental como “derecho de protección” se hace referencia, la mayoría de las veces, a los derechos frente al Estado a acciones negativas que protegen las libertades de derecho fundamental (L). Estos derechos están vinculados con las competencias para hacer valer jurídicamente sus violaciones.

De este modo, y reformulando las proposiciones anteriores, podemos decir que existe un derecho de libertad negativa perfecta frente al Estado cuando existen tres elementos: una libertad jurídica, un derecho frente al Estado para que no impida ciertas acciones, y una competencia para hacer valer jurídicamente sus violaciones.

Transportando esta formulación al derecho a la información, podemos enunciar que éste consiste en que cualquier individuo puede, con relación al Estado, buscar, recibir o difundir —o no buscar, no recibir ni difundir— informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio; y que ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir —o no lo obligue a buscar, recibir o difundir— informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio.⁴⁰ En caso de una violación por parte del Estado, el individuo tiene una competencia específica para su protección que, en el caso del derecho mexicano, se configura a través del juicio de amparo como medio genérico de protección de las garantías individuales (o derechos/libertades fundamentales).

Ahora bien, la dogmática de los derechos fundamentales ha establecido que, en ciertos casos, cuando la protección no es suficiente, es posible configurar “protecciones positivas” de las libertades fundamentales (Alexi 1997, 226). Estas protecciones surgen de la suma de una libertad negativa, tal y como ha quedado definida anteriormente, y de una acción positiva por parte del Estado. En otras palabras, en estos casos a la prohibición se suma una acción del Estado, cuyo propósito es ampliar el margen de

acción de los ciudadanos y permitir un ejercicio más amplio de la libertad. En estos casos se configura lo que Alexy ha denominado “derechos sociales fundamentales” (Alexy 2000, 67-85).

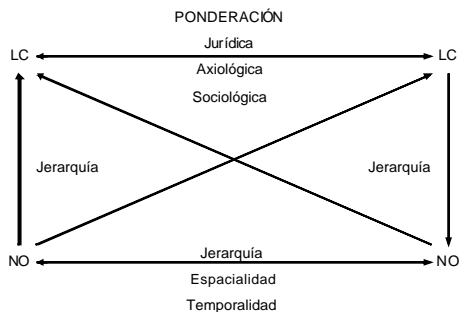
El argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es uno de libertad cuyo punto de partida son dos tesis: La primera que “la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin la libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido carece de valor” (Alexy 2000, 71). La segunda que “bajo las condiciones de la moderna sociedad industrial, la libertad fáctica de un gran número de titulares de derechos fundamentales no encuentra su sustrato material en un ‘ámbito vital dominado por ellos’, sino que depende esencialmente de actividades estatales” (*ibidem*).

Existen genéricamente tres maneras en las que el Estado puede acrecentar el campo de acción de los individuos. La primera es otorgar competencias de derecho privado o público. Tal sería, en el caso que nos ocupa, por ejemplo, el establecimiento de los derechos de réplica o rectificación.⁴¹ La segunda es el establecimiento de normas protectoras, típicamente de carácter penal,⁴² sanciones administrativas, o el establecimiento de un régimen de responsabilidad civil específico. Finalmente, la tercera manera, y sin duda la más problemática, es a través del otorgamiento de prestaciones. Tal sería el caso, por ejemplo, si el Estado estableciera condiciones para que los partidos políticos o a grupos socialmente significativos tuvieran acceso a la radio y la televisión.⁴³ Mediante cualesquiera de estas tres “acciones positivas”, sumada a una libertad negativa, se constituye una protección positiva de una libertad fundamental (derecho prestacional).

Resta referirnos a dos cuestiones de enorme importancia que, por razones de espacio, sólo enunciaremos, sin entrar en el desarrollo que requerirían. La primera de ellas es la relativa a las limitaciones de las libertades; la segunda a los conflictos entre libertades.

Existe consenso en admitir que las libertades fundamentales no son absolutas y que su ejercicio encuentra límites.⁴⁴ Sin embargo, no cualquier limitación es válida, pues existen condiciones para ello. Una de ellas es que una norma sólo puede restringir derechos fundamentales si ésta tiene carácter constitucional, o si la restricción está basada en una norma de rango constitucional. En otras palabras, sólo una norma constitucional puede, directa o indirectamente, restringir una libertad fundamental.

Una cuestión distinta a los límites, pero íntimamente relacionada con ella, la constituyen los conflictos entre libertades. En esta hipótesis no se trata de una limitación en sentido estricto, sino de la colisión de dos libertades. Para resolver este tipo de conflictos es necesario ubicar el nivel en el que se da el conflicto normativo. En el caso de conflictos entre libertades fundamentales (LC), la resolución del conflicto requiere necesariamente una ponderación a tres niveles: jurídico, axiológico y sociológico. En el caso de conflictos entre una libertad fundamental (LC) y una norma ordinaria (NO), debe prevalecer, en razón de su jerarquía, la libertad fundamental. Finalmente, en los conflictos entre normas ordinarias (NO) derivadas de libertades fundamentales se atenderá a los criterios de jerarquía, especialidad y temporalidad. De este modo, una vez que se plantea un conflicto específico en materia de libertad de información, será necesario determinar la situación específica de éste para poder resolverlo. El cuadro siguiente sintetiza lo anterior:



A partir de las ideas expuestas anteriormente, podremos a continuación intentar delimitar el significado de la última parte del artículo 6° de la Constitución mexicana.

En primer término, podemos sostener, conforme a lo expuesto hasta ahora, que existe en derecho mexicano un haz de tres libertades (libertad de buscar, libertad de recibir y libertad de difundir) relacionadas con la información y la opinión, y que son las que, en conjunto, podemos denominar como “derecho a la información”. Este derecho engloba y reformula las libertades tradicionales de expresión e imprenta contenidas en los artículos 6° y 7° de la Constitución, al tiempo que las amplía al incluir las acciones de “buscar” y “recibir”. Estas tres libertades tienen una cobertura amplia y protegen la emisión o recepción de informaciones y opiniones por cualquier medio o procedimiento (prensa, radio, televisión, cine, audio, video, teléfono, fax, internet, etc.).

Estas tres libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado. Es decir, suponen que los individuos tienen un derecho frente al Estado a que éste no les impida realizar las acciones protegidas. Los individuos pueden, por otro lado, realizar libremente las acciones protegidas y tienen un medio genérico de protección que, en derecho mexicano, se ejerce mediante el juicio de amparo.

El derecho a la información en México, tal y como lo hemos delimitado anteriormente, encuentra las restricciones explícitas que están enunciadas en los artículos seis,⁴⁵ siete,⁴⁶ tercero⁴⁷ y ciento treinta de la Constitución,⁴⁸ 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁴⁹ 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵⁰ y otras disposiciones aplicables de los Códigos Penales y la Ley de Imprenta. Estas restricciones incluyen, de manera esquemática, las siguientes cuestiones:

1. La moral pública,⁵¹ especialmente la protección de grupos vulnerables (niños y jóvenes);

2. La seguridad nacional;
3. La defensa del Estado democrático;⁵²
4. El orden y la seguridad públicas,⁵³ y
5. La salud pública.

Por otro lado, las libertades contenidas en el derecho a la información pueden entrar en colisión con los siguientes derechos:⁵⁴

1. El derecho a la intimidad o vida privada,⁵⁵ y
2. El derecho al honor y la reputación.

Ahora bien, del texto constitucional, en particular de la última frase del artículo sexto, parece desprenderse un concepto menos amplio de “derecho a la información”, que se refiere exclusivamente a las acciones positivas que el Estado tendría que realizar para asegurar el ejercicio de las libertades antes mencionadas. En otras palabras, lo que introdujo la reforma de 1977 fue un “derecho social fundamental” en el sentido que hemos definido anteriormente, y que complementa las libertades fundamentales de “buscar”, “recibir” o “difundir” informaciones y opiniones. El problema reside en que estas acciones no están delimitadas por el texto constitucional y por ello requieren necesariamente elaboración legislativa.

Es esta última parte la que, en gran medida, ha creado una enorme confusión cuando se habla de la “reglamentación” del derecho a la información. En realidad, se trata de la regulación de las acciones positivas del Estado para ampliar el ejercicio de las libertades. Estas se han concretado, por ejemplo, a través de la legislación que asegura a los partidos políticos tiempo en los medios de comunicación. Pero el avance mayor se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que establece las condiciones jurídicas precisas para que cualquier persona pueda tener acceso a la información gubernamental,

y establece los límites y excepciones al ejercicio de ese derecho de acceso. Estas cuestiones las examinaremos con detalle más adelante. Antes de ello nos detendremos en el análisis de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han hecho del derecho a la información.

B. *La interpretación del derecho a la información por los tribunales federales*

a. La Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados

La Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales federales se han pronunciado en diversas ocasiones sobre el derecho a la información. Desafortunadamente, la interpretación ha sido relativamente escasa, accidentada, poco clara y en ocasiones contradictoria. Lo anterior no es casual. Resultado de la naturaleza del régimen y de los procesos de cambio político y económico, uno de los aspectos más delicados lo constituía el manejo de la información. Resultaba difícil para una sociedad que operó durante décadas bajo la regla del manejo discrecional de la información y el secreto administrativo, admitir la existencia de un derecho de acceso público y universal a la información. Esta idea se fue abriendo paso a paso, como lo demuestra la evolución en la interpretación del artículo derecho a la información.

No pretendemos en este trabajo, por razones de espacio, realizar un análisis exhaustivo de la interpretación judicial del artículo 6° constitucional —que otros han hecho ya (Cossío Díaz 2002)— sino señalar las grandes líneas de argumentación que permitan esclarecer los avances, y limitaciones, en la construcción jurisprudencial de dicho derecho a la información.

Un primer precedente lo constituyen varias notables decisiones de distintos Tribunales Colegiados, realizadas a finales de los

años setenta, poco después de que se reformó el artículo 6° constitucional, expedidas en ocasión de sendos amparos relacionados con el otorgamiento de concesiones en materia de radio y televisión. En una de esas decisiones se argumentó que “el artículo 6° constitucional vino a garantizar explícitamente el derecho a la información, que ya está implícito en todo sistema democrático, puesto que el voto de los ciudadanos tiene derecho a ser un voto informado y no un voto a ciegas”. Por ello, y puesto que las radiodifusoras y las estaciones de radio y televisión son uno de los medios más poderosos para expresar ideas y transmitir información, cuando las autoridades se ven obligadas a limitarlas por la saturación física de las frecuencias disponibles “es claro que se deben ceñir a los dictados del interés común, que está en la difusión de la máxima diversidad de ideas informativas y culturales...”.⁵⁶

En otra decisión similar, se argumentó que “si el Estado tenía obligación de proteger el derecho a la información”, ese derecho implicaba la obligación (para el Estado) de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas y le prohibía erigirse en guardián de la cantidad o calidad de los medios de difusión.⁵⁷ En otra tesis se afirmó que “es derecho inalienable de los particulares el de manifestar ideas y exigir información, y si la libertad de expresión, o sea de expresar y recibir ideas, ha de tener algún sentido democrático... resulta absolutamente infundada la pretensión de que la autoridad administrativa esté facultada para manejar a su albedrío o a su capricho y conveniencia, las concesiones de radiodifusión...”.⁵⁸

Las decisiones a las que nos hemos referido anunciaban una concepción amplia de la libertad de expresión y la posibilidad que, a través de la interpretación judicial, se le diera un nuevo sentido distinto hasta el entonces prevaleciente en la jurisprudencia (López Ayllón 2002). Así, se vinculaba expresamente el derecho a la información con el sistema democrático y, conforme esta *ratio*, se reconocía que éste suponía garantizar el pluralismo en las fuentes de información, en el caso concre-

to de los medios de comunicación. Esta línea de interpretación, de haberse continuado, hubiera sin duda modificado el panorama informativo en México. Como veremos en seguida, esta línea de argumentación se perdió rápidamente para dar origen a una interpretación estrecha.

En efecto, Ignacio Burgoa en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6 y 8 constitucionales, solicitó en 1983 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información sobre el monto de la deuda externa. Ante el silencio de la autoridad hacendaria, interpuso amparo ante el juez quinto de distrito en materia administrativa, quien lo negó argumentando, en apretada síntesis, que no existía un derecho subjetivo para solicitar la información, y que tampoco existía ninguna disposición legal que obligara a proporcionar información al solicitante en los términos requeridos.

El recurso de revisión fue resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en abril de 1985 en el expediente 10556/83. En su decisión la Corte argumentó que:

“...el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, manifiesten de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del estado determinada información.”⁵⁹

Esta tesis adolecía de varios problemas serios. En primer lugar, la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el

propósito fundamental de tutelar a las clases económicamente débiles.⁶⁰ En este sentido, resultaba obvio que los partidos políticos no podían, ni pueden, ser sujetos de garantías sociales. Por otro lado, la ubicación del derecho a la información en el Título Primero de la Constitución (De las garantías individuales), así como el hecho de que estuviera incluido en los instrumentos internacionales de derechos humanos ya citados y los que el Senado había ya ratificado, debió haber hecho que la Sala de la Corte razonara en el sentido de que se trataba de una garantía individual y que, en ese sentido, constituía un derecho subjetivo.

El segundo argumento de la tesis sostiene que este derecho sólo se podría ejercitar cuando se expidiera la legislación secundaria. Esto implicaría que el ejercicio de las garantías estaría sujeto a que el Congreso expidiera legislación secundaria, lo cual resulta obviamente absurdo, pues supeditaría el ejercicio de las garantías constitucionales a actos legislativos del propio Congreso.

En suma, la Corte consideró, a partir de una lectura parcial de la exposición de motivos de la reforma, que el derecho a la información se reducía a una prerrogativa de los partidos políticos, que debía desarrollarse a través de leyes y que se trataba de una “garantía social” y no de una “garantía individual”.

Tuvo que pasar poco más de una década para que la Corte⁶¹ se pronunciara de nuevo sobre el derecho a la información. La ocasión se dio con motivo del incidente de Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero, en el que perdieron la vida 17 personas. Como consecuencia de este acontecimiento la Suprema Corte ejerció la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional y para este propósito designó a dos ministros a fin de que averiguaran “...algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual”.

En lo concerniente al artículo 6° constitucional, la Corte realizó una interpretación que da un giro importante respecto

del caso Burgoa. En efecto, se consideró que esa “garantía” se encontraba estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. En este sentido:

“Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuir a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta, actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurrir en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.”⁶²

Como puede apreciarse, en esta decisión la Corte se alejó de la interpretación que consideraba al derecho a la información como exclusivo de los partidos políticos, para darle un sentido más amplio y considerar que su ejercicio concernía a la sociedad. Aún más importante, considera implícitamente que dicho derecho constituía una garantía individual pues, de no hacerlo, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación al artículo 97 segundo párrafo de la Constitución.

Quizá el aspecto más cuestionable, y en donde queda claro que aún no se comprendía plenamente el carácter del derecho a la información, es la identificación que se hace entre éste y un

“derecho a la verdad”. En efecto, una cuestión es la obligación de los gobernantes de proporcionar información verídica y no deformar intencionalmente la información, y otra distinta, aún no claramente explicitada, el derecho subjetivo de los ciudadanos de obtener información del Estado. A pesar de lo anterior, esta decisión abrió las puertas a otros casos en los que se alegó ya no la existencia de un derecho social, sino de una auténtica garantía individual.

El primero de estos casos lo constituyó el amparo 2137, resuelto el 10 de enero de 1997 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. En apretada síntesis de los hechos, el señor Saúl Uribe Ahúja solicitó amparo contra actos del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del DF, en concreto que éste se había negado a proporcionar información sobre la situación que guardaba la justicia en el DF, particularmente por no haber incorporado información estadística en los informes correspondientes a los años 1989 y 1990, y por haber distorsionado la información proporcionada en los informes correspondientes a 1991 y 1992; adicionalmente por no haber respondido a diversas solicitudes de información hechas por la Asamblea de Representantes del DF.

La secuencia procesal de este caso es muy compleja. Nos importa destacar que, al final del día, el fallo de la Segunda Sala implicó un avance, aunque limitado, en la construcción del derecho a la información, y en algún sentido, una contradicción con la decisión del caso Aguas Blancas.⁶³ Veamos por qué.

En efecto, en la decisión la Corte admite plenamente que el artículo 6º “consagra el derecho de todo ciudadano a la información” y aún más, le otorga ya expresamente el carácter de una garantía individual. Leída a *contrario sensu*, la decisión insinúa además que existe el derecho subjetivo de solicitar información a las autoridades y que la negativa de la autoridad de proporcionarla constituiría un “acto autoritario” susceptible de ser impugnado por la vía del amparo. Sin embargo, la deci-

sión limita el ejercicio del derecho a la existencia de un interés jurídico por parte del quejoso. Esta interpretación aleja a la Corte del sentido de la decisión de Aguas Blancas, pues en aquella había inferido que del artículo 6° se derivaba una obligación para las autoridades de conducirse con veracidad respecto de la información que rindieran. En el caso, esta cuestión queda totalmente de lado pues, según argumenta la sentencia “las posibles discrepancias que pudiese tener ese informe de labores con la realidad y que por ese motivo pudiesen ser de interés para la sociedad, no acreditan la lesión jurídica al quejoso puesto que este no demostró haber ejercido el derecho que estima violatorio...”.

Esta decisión muestra, en palabras de Cossío, una etapa de transición en la interpretación del derecho pues “por una parte, estableció que su sentido... consistía en la posibilidad de obtener información pública; por otra, que el hecho de que se proporcionara información que los particulares consideraran falsa no les daba a éstos la oportunidad de reclamar en amparo su falsedad; finalmente que la función del juicio de amparo en materia de derecho a la información se reducía a ser un mecanismo para que ahí donde la información no se hubiera otorgado al particular, la misma se pusiera a su disposición” (Cossío Díaz 2002, 17-18).

El caso antes comentado pareció abrir una vía muy amplia para que los ciudadanos requirieran información a las autoridades, pues admitía ya que este derecho era una garantía individual y por ello la procedencia del amparo como un mecanismo para remediar los casos en que las autoridades no la proporcionarían. Sin embargo, una nueva decisión de la Corte, expedida poco tiempo después, dio un nuevo golpe de timón, para establecer límites importantes al ejercicio del derecho a la información. Se trata del amparo en revisión 3137/98 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el 2 de diciembre de 1999.⁶⁴

El señor Bruno F. Villaseñor solicitó amparo, entre otras razones, por considerar que el artículo 112, fracción VII de la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato resultaba inconstitucional al exigir que la expedición de copias de las actas del Ayuntamiento estuvieran sustentadas en un interés legítimo. Estimo que era importante que los ciudadanos pudieran conocer los asuntos tratados por el Ayuntamiento para poder opinar sobre ellos. El juez de Distrito negó el amparo, y el quejoso interpuso recurso de revisión el cual fue turnado para su resolución al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A juicio del Pleno existían dos conceptos de violación: que no existía causa justificada para limitar la expedición de copias de las actas de sesiones a las personas que tuvieran un interés jurídico, y que la ley no debió haber conferido discrecionalidad a los ayuntamientos para determinar dicho interés. La Corte, para resolver, debatió el alcance del artículo 6º constitucional en materia de derecho a la información y estableció diversos aspectos relevantes.

El primero de ellos fue explicitar que el titular del derecho a la información, como garantía constitucional, es “todo aquel sujeto que se encuentre en la situación de gobernado”. Correlativamente, la sentencia estableció por primera vez algo que, aunque relativamente obvio, tiene consecuencias importantes para la construcción del derecho a la información y es que “el sujeto pasivo u obligado por tal derecho lo es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más limitante que la propia Constitución y las que establezcan las leyes” (México, Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000, 107).

Esta última frase anuncia la argumentación que seguirá la Corte en un doble sentido: El primero, que el derecho a la información no es absoluto y admite límites. El segundo, que éstos deben contenerse en la propia Constitución, situación que como ya expusimos es claramente admisible (véase *supra* la sección

relativa a la reconstrucción dogmática del derecho a la información), pero también en las leyes, cuestión que es más problemática pues esta última aseveración, demasiado abierta, no precisa que la posibilidad de limitar el derecho por la vía legislativa no es absoluta, sino que tendría que encuadrarse dentro del marco de los límites previstos en la Constitución. Veremos la consecuencia de esta situación en la propia sentencia.

La resolución argumenta que "...el Estado, como sujeto informativo que genera información, que tiene el carácter de pública, y supone, por lo tanto, el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información"; sin embargo, continúa la sentencia, "con las limitantes que para fines prácticos se pueden agrupar en tres tipos: limitaciones en razón del interés nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales y limitaciones para protección de la persona" (México, Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000, 109).⁶⁵

A partir de esta clasificación, la sentencia elabora sobre los preceptos constitucionales que darían contenido a cada una de esas limitaciones.⁶⁶ Con independencia de la pertinencia de ese análisis, se concluye que "no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general, en la medida en que involucre a algunas de las materias indicadas, debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que les es exigida para poder acceder a la información deseada" (México, Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000, 112).

En este razonamiento encontramos el salto argumentativo que condujo a la Corte a limitar de manera extraordinariamente amplia el derecho de acceso a la información. En efecto, coincidimos que las limitaciones están contenidas en la propia Constitución, pero por la misma razón, las leyes que en la especie lo limiten deben de ser específicas a esas materias. Sin embargo,

la Corte razona de manera amplia pues, al analizar las facultades que diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato otorgan a los Ayuntamientos, concluye que como estas son muy diversas “ameritan diversos tratamientos en cuanto a la publicidad y difusión de su discusión y resolución” y por ello “su difusión no puede ser indiscriminadamente general, no obedecer a la simple curiosidad del ciudadano, sino a un interés que legitime o relacione al solicitante con la información deseada y que la difusión de ésta, aún en ámbitos tan reducidos no perjudique al interés público”. Por ello, se consideró, no hubo violación a la Constitución.⁶⁷

Así, este caso produjo, por un lado, una definición clara de los titulares del derecho, del sujeto obligado y de su contenido. Sin embargo, por otro lado y mediante un procedimiento argumentativo peculiar, generalizó las restricciones y admitió que no requerían de especificidad, sino que bastaba una valoración extensa del legislador para que éstas operaran. El problema en este es que se admiten limitaciones amplias a un derecho fundamental por la vía legislativa sin hacer una interpretación restrictiva y específica de su operación buscando determinar las hipótesis que admiten reservas, sino que se generalizan. Así “la Corte determinó que el derecho a la información podía quedar conculcado siempre que los legisladores, por ejemplo, plantearan un amplio listado de atribuciones a favor de un órgano y mezclaran en él todas las competencias que fueran posibles” (Cossío Díaz 2002, 23).

Dos casos posteriores a los que comentamos mantienen una línea argumentativa similar, en el sentido de confirmar el carácter de garantía individual del derecho a la información, pero de darle un sentido restrictivo a su aplicación concreta. En apretada síntesis, a Ana Laura Sánchez Montiel se le implantó, sin su consentimiento, un dispositivo intrauterino en un hospital del Seguro Social, por lo que decidió demandar a esa institución por el daño moral recibido. Con este motivo

solicitó a esa institución copia certificada de su expediente clínico, así como de otros documentos administrativos, los cuales le fueron negados con fundamento en el artículo 22 de la Ley del IMSS.⁶⁸ La quejosa en su amparo expresó que el derecho a la información tenía el carácter de garantía individual y que todas las autoridades se encontraban vinculadas por éste. Por ello, el mencionado artículo sería violatorio del mencionado derecho. El juez de Distrito que conoció la causa sustentó su resolución en el mismo sentido que el caso Burgoa, es decir, negando que dicho derecho fuera una garantía individual (evidentemente no conocía las decisiones de los casos Uribe Ahúja y Villaseñor), y estableció además que la negativa de proporcionarle información no le causaba perjuicio “en atención a que con ello se trata de proteger la seguridad individual de las personas respecto de los datos en ellos contenidos”.

Correspondió al Pleno de la Corte conocer del recurso de revisión. La recurrente planteó como agravio que el juez negara que el derecho a la información tuviera el carácter de garantía individual. La Corte se vio por ello obligada a revisar los antecedentes del caso, y a reconocer elegante pero explícitamente el error cometido en el caso Burgoa, al tiempo que confirmó su naturaleza de garantía individual “limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero”.⁶⁹

En cuanto al fondo del asunto, la Corte confirmó la sentencia recurrida por considerar que aunque la información se le negó a la quejosa, ello no le perjudicaba pues, en su calidad de actora en un juicio civil del fuero común, tenía mecanismos procesales para solicitar la información que se le había negado.⁷⁰ La Corte no resolvió así sobre los méritos del caso, es decir, la constitucionalidad de la norma impugnada en relación con la racionalidad de las reservas, sino sobre el daño que le causó la negativa. En ese sentido, poco se avanzó en la definición del contenido jurídico del derecho.

El segundo caso, similar al anterior, es el amparo que interpuso Evangelina Vázquez Curiel contra el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 104 de de su Reglamento Interior que establecen la facultad plenamente discrecional de esa Comisión para entregar a las autoridades o a los quejosos las constancias y pruebas que obran en sus expedientes. En la parte relativa al derecho a la información la Corte estimó que si bien los artículos referidos establecen facultades discrecionales respecto de todas las personas y todos los tipos de documentos, en el caso concreto no se afectó a la recurrente, pues desde que es parte en el expediente, está plenamente informado de su contenido. Por ello:

“Luego, nada se niega a su conocimiento o se le comunica carente de veracidad, bajo ninguna de las perspectivas en que puede entenderse el derecho a la información que como garantía social, política e individual consagra el invocado artículo 6° constitucional.”

En otro caso reciente, relacionado con las facultades de la Comisión para Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) para verificar que la información sobre productos y servicios financieros difundida por las instituciones financieras no induzca al error o la inexactitud, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia interpretó el alcance del artículo 6° en el sentido que éste “implica la obligación del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general”. Aunque aparentemente esta interpretación se relaciona con la libertad de expresión en el sentido que limita el ámbito de acción de las instituciones financieras de emitir libremente su propaganda, en realidad contempla también el aspecto del derecho a ser informado, en el

sentido que el tribunal razonó que esta intervención del Estado, fundamentada en el artículo 6° constitucional, busca garantizar también que los gobernados estén “enterados fehacientemente de las consecuencias jurídicas que deriven de las operaciones de esa naturaleza [financiera], en virtud que su prestación tiene una especial trascendencia para el desarrollo nacional, como lo revela la circunstancia que se encuentra condicionada a un acto permisivo del Estado”.⁷¹ En este sentido, la Corte admite la vinculación entre la libertad de expresión y el derecho a ser informado, en tanto que la primera admitiría ciertos límites relacionados con los derechos de los “receptores” de obtener una información exacta y confiable.

Finalmente, nos referiremos a una tesis aislada del cuarto tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, que elaboró sobre el contenido del derecho a la información y su vinculación con el derecho de petición. De esta tesis se deriva que existe una obligación de las autoridades, correlativa al derecho de los gobernados, de entregar “información completa, veraz y oportuna”. Esta obligación se aplica a toda información de la que disponga o “razonablemente deba disponer” la autoridad. Finalmente, se reitera que el derecho a la información es un “derecho fundamental” tanto de los individuos como de la sociedad,⁷² habiendo permanecido así la confusión sobre el “carácter social” del derecho, que ya hemos intentado aclarar anteriormente.

En suma, podemos observar una construcción jurisprudencial progresiva y gradual del derecho a la información que, no sin contradicciones, fue delimitando sus contornos. Así, en el caso Burgoa la Corte equivocó el camino al establecer que ese derecho correspondía a los partidos políticos. Posteriormente, en el caso Aguas Blancas, se insistió en que el derecho tenía el carácter de una garantía social (el titular era la sociedad), y se identificó con un “derecho a la verdad”. El caso Bravo Ahúja es un parteaguas pues fue la primera oca-

sión que se reconoce implícitamente que el titular del derecho era cualquier individuo; sin embargo, la Corte se aleja de la idea que se trata de una “garantía social” y considera que el derecho se agota en una relación individual. En el caso Villaseñor se confirma la interpretación, ya explícita, que el derecho a la información es una garantía individual y que el sujeto pasivo del derecho es el Estado. Adicionalmente se reconoce que ese derecho no es absoluto y admite límites. El problema consistió en que si bien éstos se identifican con precisión, se hace una interpretación demasiado amplia respecto de su aplicación por la vía legislativa, y se vincula además el derecho al ejercicio de un interés legítimo. Las interpretaciones posteriores evaden una interpretación directa y prefieren decidir en función de las vías alternas para obtener información o sobre el daño que causara el acto concreto. Esto generó que, aunque ya claramente reconocido como garantía individual, su protección por medio de los tribunales fuera limitada. En las últimas interpretaciones de la Corte se perfila una mejor comprensión de la vinculación de la libertad de expresión con su correlativa prolongación en el derecho a ser informado, sin embargo se avanza poco en el ejercicio concreto del derecho.

Todo lo anterior permite entender en qué medida era necesaria una intervención legislativa que generara las condiciones jurídicas e institucionales para el ejercicio concreto del derecho de acceso a la información. Pero antes de entrar en materia, vale la pena analizar, así sea brevemente, la interpretación específica del derecho a ser informado en el ámbito electoral.

b. La interpretación del derecho a la información por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral se ha pronunciado en diversas ocasiones, directa o indirectamente, sobre el derecho a la informa-

ción. No resulta posible, por cuestiones de espacio, hacer en este trabajo un análisis exhaustivo de su interpretación en la materia que nos ocupa y sólo comentaremos algunas sentencias relevantes en materia de acceso a la información, y que confirman algunas de las tendencias ya observadas.

En 2001 diferentes militantes de partidos políticos solicitaron a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE copias certificadas del registro de los órganos directivos nacionales y estatales de diferentes partidos políticos, así como los documentos que acreditaran el legal procedimiento del nombramiento de los mismos. El IFE rechazó la solicitud con diversos argumentos (entre otros, falta de acreditación del interés jurídico), por lo cual se promovieron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales, mismos que fueron resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral en las sentencias 117/2001, 127/2001 y 128/2001 y que dieron origen a la tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002.⁷³

En todos los casos, la Sala Superior razonó en el sentido que, en razón del deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la información, todo ciudadano mexicano, como parte de su derecho de asociación política, tiene derecho a conocer la información contenida en los registros públicos relativos a los partidos políticos. En este sentido, que los ciudadanos tengan información básica sobre los partidos políticos constituye un prerrequisito para el ejercicio de las libertades de asociación y afiliación, y por ello dichas libertades comprenden el derecho de tener información sobre quienes integran los cargos directivos de un partido político. Ello con objeto que los ciudadanos puedan decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político.

La Sala Superior reconoció, en fin, que el ejercicio del derecho a ser informado tiene límites, pues debían tomarse en cuenta los intereses nacionales, de la sociedad y el respeto a derechos de terceros. Por ello, el acceso a cierta información de

los partidos políticos, como los datos personales de sus afiliados, debería estar restringido, pues su divulgación afectaría los derechos de terceros. Sin embargo, la información requerida, que constituye aspectos básicos de un partido político, debe ser pública.

El caso más reciente, Jorge Arturo Zárate Vite, en su calidad de periodista y ciudadano mexicano, presentó ante la Unidad de Enlace del IFE una solicitud de acceso a la información, mediante la cual requería los sueldos mensuales o ingresos que tienen los presidentes y líderes nacionales de todos los partidos políticos nacionales con registro, los sueldos mensuales de los miembros de los Comités Ejecutivos Nacionales o Comisiones Directivas Nacionales de los respectivos partidos y las prestaciones que recibía cada uno de ellos. El Comité de Información del IFE resolvió en el sentido que la documentación requerida no obraba en los archivos del IFE. Ante esta respuesta, Zárate Vite promovió el recurso de revisión correspondiente. La Comisión del Consejo en Materia de Transparencia y Acceso a la Información del IFE confirmó la resolución recurrida emitida por el Comité de Información.

Zárate inició en consecuencia juicio para la protección de los derechos político-electorales, alegando que se perjudicó su derecho a la información, ya que no se trataba de una información que estuviera clasificada como reservada o confidencial; que el IFE conocía la información y la podía solicitar; y que los partidos políticos, como entidades de interés público, manejaban recursos públicos y por ello estaban obligados a rendir cuentas.

Este caso es muy interesante, no sólo por la sustancia, sino también porque la Sala Superior debía pronunciarse sobre la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Para efectos de nuestro estudio conviene diferenciar dos cuestiones: La primera referente a la procedencia del juicio de protección de los derechos político-electorales respecto de una resolución de la Comisión en Mate-

ria de Transparencia y Acceso a la Información del IFE. La segunda sobre el fondo, es decir, si conforme a dicha Ley el IFE podía requerir y entregar a los ciudadanos información que no obraba en principio en sus archivos.

Respecto de la primera cuestión cabían dos hipótesis: La primera, contenida en el voto particular que se emitió respecto de esta sentencia y que plantea —en una apretada síntesis—, que el acto impugnado deriva de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; que de la exposición de motivos de dicha ley se deriva que ésta regula “un derecho fundamental autónomo” [es decir, el derecho a la información] el cual es una garantía individual, y que por ello el instrumento jurídico idóneo para hacerlo valer era el juicio de amparo. Adicionalmente, y en la misma línea de argumentación, la violación alegada por el actor constituye un acto administrativo, pues fue emitido por un órgano creado por la Ley de Transparencia (y que por ello no sería en estricto sentido un órgano electoral). Además dicho acto, solicitado por un periodista, no estaba vinculado con el ejercicio directo de sus derechos político-electorales. Por todo lo anterior, la vía del juicio de protección de derechos político-electorales resultaría improcedente.

La segunda hipótesis, sostenida por la mayoría de la Sala Superior, consideró que era procedente la vía intentada por el actor. También en breve síntesis, se exponen los argumentos centrales. Se consideró que el promovente impugnó una resolución a través de la cual una autoridad electoral le negó información relacionada con el destino de recursos públicos recibidos por partidos y agrupaciones políticas, situación que vulneraría sus derechos político-electorales. Congruente con los precedentes ya establecidos, la Sala reconoce que todo ciudadano mexicano, como parte de sus derechos políticos, tiene “derecho a conocer la información relativa a los partidos políticos” pues esta información es prerequisite para el ejercicio en libertad de esos derechos (voto, asociación y afiliación política).

A mayor abundamiento, el Tribunal razonó que en un Estado democrático:

“el acto de votar va más allá del ejercicio formal de elegir con cierta periodicidad a los representantes, ya que si bien la capacidad de votar cualifica formalmente al ciudadano, sin embargo tal capacidad presupone la libertad, pues el pueblo debe ser considerado no únicamente como el objeto de poder, sino que fundamentalmente debe ser el sujeto del poder, pues es el titular indiscutido de la soberanía, *y como tal tiene el derecho a informarse, a conocer, a saber de las cuestiones públicas...*” (énfasis añadido)

...

En consecuencia, “si el cabal y responsable ejercicio de los derechos fundamentales de voto, libre asociación política y afiliación político electoral supone tener una información adecuada, y los partidos políticos cuentan con un estatus constitucional de entidades de interés público y son un medio para que los ciudadanos accedan al poder público... es indiscutible que la ciudadanía tiene derecho a informarse sobre cómo se organizan, cómo eligen a sus candidatos, cómo utilizan los recursos que les asigna el Estado, cómo financian sus actividades, etc. Este derecho no sólo compete a los militantes, afiliados o simpatizantes de los partidos políticos, sino que corresponde a todo el cuerpo electoral conformado por los ciudadanos”.

A partir de este amplio razonamiento, la Sala Superior determinó que, con base en la especialización constitucional de la materia electoral, tanto administrativa como jurisdiccional, y puesto que el acto impugnado provino de una autoridad electoral y además presuntamente vulneraba el ejercicio de un derecho político electoral del promovente,⁷⁴ que la vía era procedente y por ello competencia del Tribunal Electoral.

En cuanto al fondo, la Sala Superior declaró fundados los agravios del actor pues el IFE violó “su derecho político-electoral a la información en materia político electoral”. De este párrafo podría inferirse que el Tribunal interpretó que, al menos en materia político electoral, el derecho a la información tenía un estatus equiparable al de un derecho político. La amplia y extensa argumentación que desarrolla la sentencia en comentario respecto al derecho a la información, y que incluye una peculiar exposición de los principios de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,⁷⁵ así como de la evolución de la interpretación de dicho derecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos lleva a la conclusión que no fue esa la intención de la Sala Superior, sino que la interpretación siguió un curso ya marcado en sentencias anteriores en el sentido que existe una vinculación directa entre el derecho a ser informado y el ejercicio de los derechos políticos. Así:

“todo ciudadano mexicano, en ejercicio de su derecho de voto, de asociación y participación política, tiene el derecho de estar informado acerca de quienes integran los cargos directivos de los partidos políticos nacionales, al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, quedando comprendidos, entre otros, los sueldos y prestaciones que perciben sus cuadros directivos, la conformación de su estructura política, así como sobre los procedimientos efectivamente seguidos en determinado momento para la integración y renovación de tales órganos, atendiendo también a la naturaleza pública del registro correspondiente que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral y a la facultad de vigilancia sobre ingresos y egresos de los partidos políticos que lleva a cabo dicho instituto a través de la

Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.”

En síntesis, en la interpretación del Tribunal el derecho a la información está claramente constituido como un derecho fundamental, y es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos. Por ello es suficiente la calidad de ciudadano para solicitar a las autoridades electorales la más amplia información sobre la vida de los partidos políticos.

Esta decisión del Tribunal Federal Electoral muestra un avance muy significativo en la construcción del derecho a la información y una comprensión muy amplia de su importancia en una sociedad democrática, que contrasta con las primeras interpretaciones de este derecho. Para completar el panorama, analizaremos en seguida la vertiente legislativa del derecho de acceso a la información.

IV. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información en México

Como hemos señalado previamente, la reforma al artículo 6° constitucional que introdujo en 1977 el derecho a la información generó un debate importante que, sin embargo, no fue fructífero para generar una comprensión clara del alcance e importancia de este derecho. Por su parte, la interpretación por los tribunales federales de ese derecho fue construida lentamente y no sin dificultades. Poco a poco se fue configurando una mayor claridad en el contenido del derecho a ser informado y a la necesidad de establecer las condiciones que permitieran su ejercicio pleno mediante la expedición de una ley reglamentaria del artículo 6° en materia de acceso a la información.

Fue el 30 de abril de 2002 que las condiciones políticas permitieron finalmente que el panorama cambiara. En esa fe-

cha, el Congreso aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI), misma que fue publicada en el *Diario Oficial* el 11 de junio del mismo año.⁷⁶

La aprobación de esta Ley y su implementación constituyen un avance importante en la regulación de una de las vertientes del derecho a la información: el acceso a la información pública. Pero también implica retos enormes. Se trata de un giro completo a la tradición secular del secreto administrativo en México, para entrar en un cambio profundo de cultura basado en la transparencia y el flujo de información.

A continuación revisaremos algunos antecedentes de la LAI, para posteriormente presentar un panorama general de sus principios y contenidos.

1. Los antecedentes

Luego de la reforma al artículo 6° constitucional, y como resultado de los diversos foros de debate sobre sus implicaciones, se elaboraron diversos proyectos de leyes reglamentarias de ese artículo.⁷⁷ Una parte importante de su contenido se concentró en la vertiente relativa a la regulación de los medios de comunicación, sin embargo no pasó desapercibido que la otra gran vertiente del derecho a la información lo constituía el acceso a la información gubernamental. Por ello, varios de los proyectos de leyes reglamentarias del artículo 6° constitucional que se prepararon durante las últimas dos décadas del siglo XX contenían disposiciones destinadas a regular el acceso a la información pública.

Así por ejemplo, el proyecto de ley reglamentaria del artículo 6° constitucional elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República bajo la dirección de Luis Javier Solana en 1981 tenía un capítulo relativo al acceso a la información pública. En ese capítulo se afirmaba que la acción del gobierno era de carácter público e interés social, y que por ello el Estado

debía garantizar su acceso libre y oportuno. Los funcionarios públicos estarían obligados, de acuerdo con el proyecto, a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos, y se exceptuaba la información calificada como reservada por autoridad competente. La reserva podía establecerse por un período de entre dos y diez años.⁷⁸

Por su parte, la iniciativa de “Ley Federal de Comunicación Social”, presentada al Congreso de la Unión el 22 de abril de 1997 por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), incluía diversas disposiciones en materia de acceso a la información.⁷⁹

Esa iniciativa establecía que cualquier persona tenía derecho de acceso a los registros y documentos que formaran parte de los expedientes o archivos administrativos en cualquier forma, siempre y cuando el asunto sobre el que versaran estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido clasificado como reservado o secreto.

Otras disposiciones del anteproyecto establecían que la información podía ser secreta,⁸⁰ reservada⁸¹ o nominativa.⁸² Los plazos de reserva para las dos primeras eran de 30 y 12 años, respectivamente. La información nominativa sólo podía ser comunicada a la persona concernida.

Otras disposiciones del proyecto establecían el procedimiento de acceso, en particular el plazo de respuesta (3 días), así como un recurso ante la Comisión Nacional de Comunicación Social, quien debía resolver los casos en que hubiere controversia sobre el carácter reservado, secreto o nominativo de la información.

Lo anterior muestra bien que el tema había sido ya identificado como uno de los aspectos centrales del derecho a la información, y que era un aspecto en el que se requería urgentemente acción legislativa.

Independientemente de lo anterior, y en buena medida como resultado de la apertura comercial y la influencia de

los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se habían abierto tímidamente paso en la legislación mexicana. Por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establecía *in fine* que este acceso era “en los términos previstos en ésta y otras leyes”. Esa legislación no existía. Otras leyes tenían disposiciones que insinuaban también el principio de acceso a la información, aunque de manera muy limitada.⁸³

En suma, los mecanismos de transparencia y acceso a la información eran, aunque no del todo desconocidos en México, rudimentarios y débiles institucionalmente. Los intentos por legislar en la materia se habían vinculado siempre a las leyes reglamentarias del derecho a la información, y por ello su importancia había sido relativamente menor. Las voces que, dentro y fuera de la administración, argumentaban por una mayor atención al acceso a la información eran poco escuchadas, y en general el ambiente político y administrativo poco propicio para un cambio profundo en esta materia. Hubo que esperar entonces a la creación de condiciones propicias para que estas ideas encontraran un terreno fecundo.

2. El análisis de la LAI⁸⁴

A. *Los principios*

La LAI contiene una serie de principios que establecen las nuevas bases del régimen de la información gubernamental en México. Estos principios son los siguientes:

La información en posesión del Estado es pública (a. 2). Esta regla modifica la práctica no escrita que hacía que toda la

información en posesión de los órganos de gobierno se considerara, en la práctica, como reservada.

Acceso universal. Congruente con la interpretación que considera que el derecho a ser informado constituye un derecho subjetivo, cualquier persona tiene derecho a solicitar el acceso a la información gubernamental sin necesidad de tener interés jurídico. Por ello la entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, ni se requiere demostrar interés alguno o acreditar personalidad (a. 40 último párrafo).⁸⁵

Excepciones limitadas. Las excepciones al derecho de acceso están limitadas por razones de interés público o de protección de la vida privada, conforme a las reglas establecidas en la propia Ley (aa. 3-VI, 13, 14 y 18).

En la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información (a. 6). Esta regla, dirigida tanto a las autoridades administrativas como judiciales, permitirá que en caso de duda prevalezca el principio de publicidad de la información.

B. El ámbito de aplicación

Una característica de la iniciativa es su extenso ámbito de aplicación, que comprende al conjunto de los órganos estatales federales, es decir los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las universidades públicas autónomas) y a los tribunales administrativos (a. 3-XVI). La ley se aplica también, aunque de manera indirecta, a las entidades de interés público (e.g. los partidos políticos) y a cualquier persona que reciba recursos públicos (aa. 11 y 12).

La LAI es así la única en el mundo que tiene un ámbito de aplicación tan extenso.⁸⁶ Esta amplitud en los sujetos obligados generó, como puede resultar obvio, dificultades en su dise-

ño, pues existen profundas diferencias y asimetrías tanto en la organización como en la información que manejan las diferentes entidades sujetas a la ley.

Para resolver este problema la LAI establece en sus títulos primero y cuarto un conjunto de disposiciones aplicables a todos los sujetos obligados. El título segundo establece las instituciones y procedimientos de acceso a la información aplicables en forma exclusiva al Poder Ejecutivo Federal. Por su parte, el título tercero establece los lineamientos que deberán seguir los Poderes Legislativo (Corral Jurado y Solís Lere 2004) y Judicial (Concha 2004), los organismos constitucionales autónomos (López Ayllón y Cohen Cats 2004) y los tribunales administrativos para asegurar el acceso a su información.

En otras palabras, la ley establece órganos y procedimientos específicos para el Poder Ejecutivo Federal, pero respecto de los otros poderes establece un mínimo común denominador que cada uno de ellos deberá implementar a través de acuerdos o reglamentos específicos, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la ley.

C. Obligaciones de transparencia

La LAI, con base en las mejores prácticas internacionales, adoptó un enfoque novedoso para asegurar el acceso a la información. Generalmente, las leyes en la materia establecen un procedimiento en el cual corresponde al particular, persona física o moral, activar las instancias administrativas para obtener un documento específico. La LAI hace lo propio, pero va más allá. Todos los órganos del Estado deberán poner a disposición del público, de manera permanente, actualizada y en la mayor medida de lo posible en el internet, un conjunto de información que permitirá que los ciudadanos tengan un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos de los órganos del Estado.

Es importante destacar que esta información deberá estar disponible sin que medie una solicitud de los particulares. Se trata de lograr la mayor transparencia posible respecto de los principales indicadores de gestión de las dependencias de la administración pública federal (a. 7).⁸⁷ Adicionalmente, se reducen los costos de operación de la ley ya que, en lugar de procesar solicitudes individuales, la información más significativa estará siempre a disposición de quien la requiera.

La LAI establece también la obligación para las dependencias y entidades de la administración de hacer publicar para consulta, con por lo menos 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes o disposiciones reglamentarias de carácter general, salvo que se trate de situaciones de emergencia o que la publicación pueda comprometer los efectos que se busquen lograr con la disposición (art. 10). Esta obligación complementa y refuerza la ya contenida en el título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y con ello fortalecer la transparencia en el proceso regulatorio evitando las sorpresas y ampliando las posibilidades de participación en éste.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, el artículo 8 establece la obligación de publicar las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria. Con esta disposición se pretende satisfacer una vieja demanda para transparentar la acción judicial. En su caso, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales contenidos en las sentencias. Esto no impide, por supuesto una vez que se hayan eliminado, la publicación de las sentencias.

El artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que las respectivas Comisiones de Transparencia adoptarán en conjunto las

medidas adecuadas para difundir en internet las sentencias ejecutorias y las resoluciones que pongan fin a cualquier procedimiento administrativo, emitidas por la Suprema Corte, el Consejo y los Órganos Jurisdiccionales, siguiendo los criterios contenidos en el artículo 8° del mismo reglamento y que comentamos más adelante en este trabajo, en la sección correspondiente a datos personales (véase *infra*).

D. *El acceso a la información*

La LAI desarrolla con amplitud la vertiente más común en la legislación comparada en materia de acceso a la información, esto es, los procedimientos que deberán seguir los particulares para requerir a las autoridades el acceso a documentos administrativos en particular. Es importante destacar que, siguiendo la práctica internacional en la materia, la ley no tiene por objeto que la administración proporcione información genérica a los particulares. La modalidad de acceso tiene por objeto la entrega de documentos —es decir, los soportes físicos de cualquier clase— en los que se plasma la información.⁸⁸ Así no se trata de un acceso a la “noticia” sino de un acceso a la fuente de información misma, en este caso el documento”.⁸⁹

El procedimiento administrativo de acceso tiene dos instancias: La primera frente a la entidad que tiene la información. La segunda, en revisión, ante una instancia superior que, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, es el Instituto Federal de Acceso a la Información, órgano que desempeña, en esta materia, funciones similares a las de un tribunal administrativo especializado. En el resto de los poderes y órganos constitucionales autónomos, esta instancia se integra normalmente al más alto nivel de decisión y tiene la responsabilidad de aplicar la Ley y resolver los recursos. El particular siempre tendrá el derecho de recurrir, por la vía de amparo, las decisiones del Instituto.

E. *Las instituciones*

La Ley prevé la creación de tres instancias administrativas responsables de su administración en cada uno de los sujetos obligados. Las Unidades de Enlace, los Comités de Información y una instancia interna responsable de resolver en los recursos de revisión y de supervisar la aplicación de la Ley.

Unidades de enlace: Estas unidades, inspiradas en los “*information officers*” de los Estados Unidos y Canadá, se establecen a partir de unidades administrativas ya existentes, en cada uno de los sujetos obligados y, en el caso de la administración pública federal, en cada dependencia o entidad. Sus principales funciones son las de (a. 28) recabar, difundir y asegurar la actualización de la información que las dependencias deben poner a disposición del público; recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y de acceso y corrección de datos personales y auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan.

Comités de información: Se crean también en cada uno de los sujetos obligados y en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Constituyen un cuerpo colegiado integrado por el Contralor interno, el titular de la unidad de enlace y un servidor público designado. En este órgano recae, entre otras, la responsabilidad jurídica de negar las solicitudes de acceso a la información; establecer la inexistencia de los documentos solicitados; generar los criterios específicos para la clasificación de los documentos de esa dependencia y coordinar la clasificación y conservación de los archivos administrativos (art. 29).

La instancia interna de decisión: En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se creó un organismo especializado con autonomía de operación, presupuestal y de decisión, el cual será el respon-

sable de administrar la ley (art. 33). El decreto de creación de este organismo lo constituyó como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México.⁹⁰

Este organismo, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, cumplirá principalmente con cuatro funciones: La primera es ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal. La segunda es la de resolver, mediante un procedimiento en forma de juicio y de manera similar a como lo haría un tribunal administrativo, las controversias que se generen entre los particulares y la administración. La tercera función es la de supervisar el cumplimiento de la ley y, en su caso, reportar las violaciones a los órganos internos de control. Finalmente, la cuarta función es la de promover el ejercicio del derecho de acceso entre los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de información, tanto entre los servidores públicos como entre los ciudadanos (art. 37).

La autonomía del Instituto se garantiza en varios niveles: El primero a través de la autonomía de decisión, es decir, no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. El segundo, mediante la integración de un cuerpo colegiado de decisión de cinco personas que deberán reunir requisitos similares a los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y que tendrán garantía de inamovilidad. El tercero, mediante una amplia transparencia en su gestión; el Instituto deberá hacer públicas sus decisiones y rendir un informe anual al Congreso. Finalmente se le otorga plena autonomía presupuestaria y de gestión.

Los Comisionados serán designados por el Ejecutivo Federal, quienes no deberán ser objetados por el Senado, por períodos de siete años.

En el resto de los sujetos obligados esta instancia de decisión se integró normalmente como un cuerpo colegiado. Así, por ejemplo, en la Cámara de Senadores esta instancia se deno-

mina Comité de Garantías de Acceso a la Información y Transparencia, integrado por un legislador de cada grupo parlamentario propuesto al Pleno por la Mesa Directiva. En el caso del Poder Judicial Federal tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal tienen una Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, integrada en el primer caso por los Ministros miembros de la Comisión de Gobierno, y en el segundo por los Consejeros miembros de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación. En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se creó la Comisión de Resolución y Supervisión, integrada por un Magistrado designado por la Sala Superior, un representante designado por el Magistrado Presidente del Tribunal y un representante designado por la Comisión de Administración. Esta instancia supervisa el cumplimiento de la ley y resuelve los recursos, salvo que la Sala Superior ejerza, por su importancia, la facultad de atracción. Finalmente, en los órganos constitucionales autónomos el diseño se adaptó a la estructura orgánica de cada uno de ellos.⁹¹

F. *La información reservada y confidencial*

La LAI establece una serie de excepciones al acceso a la información cuando se trate de información que, por su naturaleza, pueda generar riesgos al interés público o afectar los derechos de tercero. Se trata de dar respuesta al delicado equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección de intereses legítimos. La ley distingue dos tipos especiales de información: La información reservada y la información confidencial.

La información reservada: La Ley contiene un catálogo de materias que pueden ser objeto de reserva (arts. 13 y 14). Las principales excepciones corresponden a los estándares internacionales⁹² en materia de seguridad nacional, seguridad pública,

relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, actividades encaminadas a asegurar la aplicación de la ley, secretos industriales y bancarios y proceso deliberativo.

Al respecto es importante destacar que, para que opere la reserva respecto de las causales incluidas en el artículo 13, no basta que la información se refiera a una de las materias listadas en la ley, sino que es necesario que exista además un elemento de daño actual o potencial que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la integridad física de una persona. No se trata pues de una reserva indiscriminada, sino que deberá estar fundada en ley y motivada en una razón que podrá ser objeto de valoración por las instancias que correspondan.

Por otro lado, la reserva que plantea la Ley no supone un valor absoluto. Por ello, se establece que el período de reserva podrá ser hasta de doce años, período que puede ampliarse de manera excepcional previa autorización del IFAI, o bien la instancia que corresponda en los poderes distintos al Ejecutivo Federal, siempre y cuando se justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación (art. 15). Vale la pena señalar que en esta materia no existe un término generalmente aceptado respecto del período de reserva y que los plazos varían enormemente en la legislación comparada. Esto se debe en parte a la diversidad de hipótesis que pueden dar origen a una reserva y la necesidad de actuar de manera casuística.

La información podrá ser pública cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación (art. 15).

Finalmente, la ley establece un régimen especial de conservación para la información reservada. Así, las unidades administrativas deberán elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice público de los expedientes clasificados como reservados.

Es necesario advertir que el diseño de la Ley busca que se vayan generando los criterios específicos de interpretación a

partir de las necesidades de cada una de las unidades administrativas, pero supervisados directamente por el IFAI y en última instancia por el Poder Judicial.

El IFAI publicó en el *Diario Oficial* el 18 de agosto de 2003 los Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que desarrollan las disposiciones incluidas en la LAI y su reglamento.

En cuanto al Poder Judicial, el título segundo del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,⁹³ en sus artículos 5° a 9°, señala algunos criterios específicos para la clasificación y conservación de la información reservada o confidencial. A continuación los analizaremos brevemente.

El Reglamento establece que toda la información que tienen bajo su resguardo los órganos jurisdiccionales es pública, con las restricciones que marca la Ley. Posteriormente distingue entre los diversos tipos de documentos que se pueden encontrar en el Poder Judicial. Si el expediente corresponde a un asunto ya concluido, cualquier persona puede consultarlo físicamente en el lugar donde se encuentre. La Comisión de Transparencia, sin embargo, tendrá que fijar qué requisitos se deberán cumplir para que se garantice la conservación de los mismos. Por lo que respecta a las constancias que obren en los expedientes y que sean aportadas por las partes, se considerarán reservadas o confidenciales si las partes al entregarlas así lo manifiestan y siempre y cuando fundamenten su clasificación en algún tratado internacional o una ley expedida por el Congreso de la Unión o alguna legislatura de los Estados.

Las sentencias ejecutoriadas y las resoluciones públicas se consultarán bajo los términos que señale el respectivo Módulo de Acceso. En caso de ser una resolución pública dictada cuan-

do aún no se emita la respectiva sentencia ejecutoriada, el acceso se dará en versión electrónica y será la Unidad de Enlace la que deberá omitir los datos personales de las partes.

En cuanto a las pruebas y otras constancias que se encuentren en el expediente, será hasta que la sentencia cause estado que se determinará la naturaleza de las mismas. Si las pruebas son confidenciales o reservadas el ciudadano sólo podrá ver el expediente de manera electrónica o bien impresa omitiendo aquellas.

La información confidencial. La ley establece un tipo distinto de información especial que se denomina confidencial. Esta se integra, según el artículo 18, por los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, y por la información que los particulares entreguen a los sujetos obligados siempre que tengan el derecho de reservarse dicha información de conformidad con una disposición legal (art. 19).

Es claro de la lectura de la Ley que esta información es distinta de la reservada. Por ello su divulgación no está sujeta a un plazo de reserva y deberá permanecer siempre fuera del dominio público, salvo que el titular de dicha información otorgue el consentimiento expreso para divulgarla.

Por otro lado es necesario distinguir, y en esto la Ley no es suficientemente clara, entre la información confidencial a que se refiere la fracción I del artículo 14 de la información “confidencial” de la fracción I del artículo 18. La primera se refiere a información en posesión del Estado que otras leyes hayan declarado como confidencial, y que para efectos de la LAI deberá considerarse como reservada. La segunda se refiere a información que los particulares deben entregar a los sujetos obligados pero que, por disposición de una ley, se considera como confidencial. Tal es el caso, por ejemplo, de la información comercial reservada que establece la Ley de Comercio Exterior, o la información bajo el régimen de protección de la propiedad intelectual. En estos casos esta información “pertenece” a los

particulares y el hecho que la entreguen a una autoridad no implica que pase al dominio público.

Procedimiento de clasificación de información reservada: De conformidad con el artículo 16 de la Ley, la clasificación de la información corresponderá en primera instancia a los titulares de las unidades administrativas que tengan la información, es decir, normalmente a nivel de los directores generales o sus equivalentes. La clasificación deberá realizarse normalmente en el momento en que se generen los documentos de conformidad con los criterios que desarrollen los Comités de Información o el IFAI; sin embargo, también podrá clasificarse en el momento en que se reciba una solicitud específica. Dada la falta de práctica administrativa en la clasificación de documentos, es previsible que esto último suceda durante los primeros años de vigencia de la ley.

Ahora bien, en el caso de que se solicite el acceso a un documento y éste haya sido clasificado como reservado, automáticamente se dispara un procedimiento para que el Comité de Acceso de la dependencia o entidad juzgue sobre su procedencia. Este órgano colegiado es el responsable de confirmar la reserva o revocarla, y será jurídicamente responsable de este acto (art. 45).

G. Protección de datos personales

La ley contiene un capítulo dedicado a la protección de los datos personales. Existe una relación difícil entre el acceso a la información y la protección de datos personales, en especial de aquélla en posesión de los órganos de Estado. Así, en una ley de acceso a la información pública, y en la ausencia de una ley específica en materia de protección de la vida privada, se consideró pertinente establecer en la ley los principios internacionalmente reconocidos en materia de datos personales (art. 20).

El artículo 21 establece que los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en sus sistemas de información, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a los que haga referencia la información. Para estos efectos se considera como datos personales la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra la relativa a su origen étnico o racial, o bien la referida a sus características físicas, morales o emocionales (a. 3-II).

Como complemento a esta protección, se establece el derecho de los individuos de acceder, y en su caso solicitar la corrección, de sus datos personales que se encuentren en los sistemas de información de los órganos del Estado. Se trata de una especie de *habeas data* administrativo que permitirá a cualquier persona conocer los datos que sobre ella tenga cualquier entidad pública y, en caso de errores, asegurar su corrección.

Finalmente, la ley establece que las entidades públicas que tengan sistemas de datos personales deberán hacerlo del conocimiento del IFAI, quien deberá mantener un listado actualizado de los sistemas de datos personales, el cual deberá permitir que los ciudadanos conozcan de su existencia.

En materia judicial, el artículo 8 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, precisa las situaciones en que los particulares se opongan a la publicación de sus datos personales. En efecto, como ya señalamos, el artículo octavo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental confiere el derecho a los ciudadanos a oponerse a la publicación de sus datos personales en las sentencias que el Poder Judicial de la Federación haga públicas, por lo mismo, cuando el ciudadano ejerza tal derecho y si los documentos que se soliciten no son

reservados o confidenciales, se omitirán los datos personales salvo el nombre en la medida en que no se impida conocer el criterio sostenido por el respectivo órgano jurisdiccional.

Aunado a lo anterior, en caso de que el ciudadano no haya solicitado que se omitan sus datos, los mismos se omitirán si se considera que su divulgación pueda causar un daño irreparable o afecte la dignidad personal.

H. *Las sanciones*

La Ley establece un catálogo importante de sanciones para los servidores públicos. Entre las principales sanciones cabe señalar las siguientes:

Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida la información.

Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley.

Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial o bien clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta la Ley.

Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el IFAI o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad por incurrir en estas conductas se sancionará de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y va de la amonestación a la inhabilitación, dependiendo de la gravedad. Sin embargo, las infracciones por no entregar información una vez que haya sido ordenado por el IFAI o el Poder Judicial, así como la reincidencia de cualquiera de las conductas deberán ser consideradas, para efectos de su sanción administrativa,

como graves. Esto implica la destitución y la inhabilitación de 10 a 20 años.

Las sanciones previstas en la ley son independientes de la responsabilidad civil o penal que proceda. En este último caso en particular se refiere a la aplicación del artículo 214, fracción IV, del Código Penal Federal.

I. *Costos*

Uno de los aspectos complejos en una ley como la que comentamos se refiere al costo del acceso. ¿Debe pagar el particular por éstos, o bien deben ser absorbidos por el Estado? Existen buenos argumentos para adoptar cualquiera de estas alternativas. La LAI adoptó un enfoque que transfiere la mayor parte de los costos de la Ley al propio Estado, con excepción de aquellos estrictamente de recuperación referidos a los materiales utilizados en la reproducción de la información y a los gastos de envío. Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos.

3. Perspectivas

En perspectiva, el proceso de creación de la LAI permite diversas reflexiones tanto sobre las nuevas condiciones políticas del país como sobre los procesos diseñados para permitir por la vía legislativa el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los mexicanos. También, parece necesario reflexionar sobre las implicaciones específicas de la ley para el gobierno y la sociedad mexicana.

La elaboración y aprobación de la LAI implicó lograr la convergencia de un conjunto de intereses sociales y políticos difusos y que, en ocasiones, aparecían como contradictorios. Esto supuso una clara visión de Estado y una firme voluntad política de conducir un complejo proceso para que los diferen-

tes actores e intereses encontraran en la LAI ventajas para sumar esfuerzos que condujeran a su aprobación por el Congreso. Como nunca antes, el proceso de creación de la LAI implicó la participación directa de un gran número de actores del gobierno, los poderes judicial y legislativo, los partidos políticos, la academia, los empresarios y diversas organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a crear un marco propicio que fue modelando el contorno de la LAI.

Otro elemento que contribuyó al éxito del proyecto fue el avance en la comprensión del alcance del derecho a ser informado y de las condiciones técnicas específicas que permitirían que el Estado, mediante acciones positivas, garantizara su pleno ejercicio. Esto implicó un trabajo técnico y jurídico que se realizó antes y durante la negociación de la LAI. Esto permitió, en su momento, evitar que el debate tomara un derrotero político o ideológico para encontrar en la discusión técnica un terreno fértil a la construcción de alternativas de solución razonables a los diferentes intereses en juego y que evitaran caer en la tentación de un maximalismo que hiciera de la LAI una entelequia inoperable en la realidad.

En la construcción de la LAI se alcanzaron así los consensos que le otorgan legitimidad. Más importante, el país obtuvo un instrumento útil para consolidar su joven democracia que supone una redistribución de poder hacia los ciudadanos y contribuye a la generación de una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y el ejercicio pleno de los derechos políticos fundamentales. Sin embargo, es necesario reconocer que su aprobación no es el final del camino. En realidad, es apenas el inicio de una profunda transformación cultural que tardará muchos años en consolidarse y en mostrar sus bondades. Así como el país tardó varias décadas en alcanzar su democracia formal, pasarán muchos años antes de que arraigue en la población y en la administración una auténtica cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Pero esta transformación no sucederá espontáneamente. Serán las instituciones creadas en la propia LAI las responsables de conducir y animar el camino. También, en ocasiones, les corresponderá vencer las resistencias. Será también necesario desarrollar nuevos conocimientos, experiencias y estructuras sociales y administrativas para lograr que la LAI funcione. Muy especialmente, la LAI supone una revolución profunda en los modelos de organización, administración y conservación de la información gubernamental y social que, hasta ahora, habían sido profundamente descuidados. Es claro que no será la mera aprobación de la LAI la que genere los cambios, sino que ésta deberá ser el instrumento de una verdadera política de transparencia sustentada por una firme voluntad de cambio.

Por otro lado, la LAI debe ser complementada por leyes o regulaciones similares en todos los niveles de gobierno. En este campo también se ha visto movimiento. Aunque con grandes diferencias en sus contenidos, algunas entidades federativas cuentan ya con leyes de acceso y otras están en proceso de hacerlo. También algunos municipios han hecho esfuerzos por avanzar en esta ruta, son lamentablemente la minoría. Hay mucho terreno por avanzar en esta dirección.

Finalmente, el reto mayor de la LAI está en el uso que de ella hagan los ciudadanos. Sin su ejercicio cotidiano, será letra muerta. Es necesario generar una nueva cultura para asegurar que los ciudadanos usen de una manera efectiva la LAI y exijan su cabal cumplimiento. Con ello se producirán los conflictos normales que serán necesarios para establecer los criterios de aplicación e interpretación. En estos últimos, y quiero insistir en ello, jugará también un papel central el Poder Judicial de la Federación.

Notas

- * Documento elaborado para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por el doctor Sergio López Ayllón.
 - ** Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El autor agradece la invaluable asistencia de investigación de Daniel Velázquez Núñez, candidato a doctor en economía por la Universidad de Pennsylvania, quien elaboró una versión preliminar de la primera sección y cuyos comentarios contribuyeron a enriquecer el conjunto del trabajo. Agradece también a Mauricio Portugal su auxilio en la preparación del manuscrito. La responsabilidad última del texto es exclusiva del autor.
- 1 Por ejemplo, para Manuel Castells (2000), las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, basadas en la microelectrónica, las telecomunicaciones y las redes de computadoras, son la infraestructura básica de la nueva economía globalizada.
 - 2 Adoptamos aquí el concepto propuesto por Ignacio Villaverde Menéndez (1994, 20) que “pretende reunir bajo un solo término los muy diversos fenómenos que tienen cabida en la protección pasiva dentro de la comunicación pública”.
 - 3 Se obvia en esta exposición la discusión sobre el significado de “número elevado de miembros del grupo”, que se refiere simplemente a la imposibilidad que, aun en el más perfecto de los regímenes democráticos, *no todos* pueden votar.
 - 4 La vertiente de “voto económico” iniciada por Downs (1957) retoma este argumento clásico y propone que el votante evalúa las promesas de campaña de un candidato, y le concede su voto si estas, validadas en parte por su desempeño anterior, concuerdan con sus propias preferencias y características personales y sociales.
 - 5 Para una visión de conjunto de los mecanismos de control del poder véase (Valadés 1998). Para el caso específico de México véase (Huerta Ochoa 2001).
 - 6 Si bien este ejemplo puede parecer extremo, considérese el poder adquirido por William Randolph Hearst a principio del siglo pasado

en los Estados Unidos para dar una perspectiva más objetiva del escenario planteado.

- 7 El votante promedio, dice Popkin, frente a los costos de adquisición de información utilizará la opinión de fuentes que él considere cercanas a su posición política. Esto es, pocas veces el ciudadano-votante buscará por sí mismo las fuentes primarias de información (Popkin 1991, 44-49).
- 8 Se espera que este acceso sea general y no discrecional, así como que cuando sea denegado se deba a razones específicas que deberán ser del conocimiento del ciudadano antes de que se haga la solicitud (Berge 2000, 3).
- 9 Los modelos clásicos de formación de opinión pública validan estas predicciones teóricas, y consideran que (1) los ciudadanos en general, tendrán mayor comprensión y buscarán mayor información sobre aquellos temas que sean para ellos de mayor interés y (2) en caso de ser encuestados, podrán contestar con mayor facilidad y coherencia preguntas sobre aquellos temas que les sean de mayor relevancia (Zaller 1995, 42-51).
- 10 Esta omisión en el modelo se puede rastrear hasta los orígenes del modelo liberal clásico, el cual, en aras de la claridad expositiva, no desarrolló en su totalidad las complejidades operativas del poder ejecutivo. De manera más específica, en el caso de teóricos de la separación de poderes como Montesquieu o Locke, la concepción de una burocracia al servicio del Estado —un Estado racional y acotada por una constitución y las nociones correspondientes de derechos fundamentales— estaba incorporada dentro de la idea misma de un poder Ejecutivo único. Los arquitectos originales del sistema presidencial nunca contemplaron ni tuvieron que enfrentar las complejidades administrativas y técnicas del “Estado bienestar”. De hecho, es hasta Weber (1979, 170-180) donde se hace explícito que el límite del Estado racional fundado por los liberales del siglo XVIII toma su forma en la dominación legal legítima de una administración estatal burocrática.
- 11 La mecánica de este problema se ajusta a lo que en la literatura económica se ha denominado una relación de agencia, problemática que se deriva

de la asimetría existente en la información de la cual pueden disponer respectivamente el “agente” y el “principal”. El principal es la coalición o el individuo que delega autoridad ejecutiva sobre la agencia burocrática, quien juega el papel del agente. El primero desea que se instrumente la política legislada al menor costo posible, mientras que el segundo desea obtener la mayor cantidad de recursos disponibles, tanto en términos monetarios como en términos de sus propias preferencias. El principal dependerá de su capacidad para verificar los resultados de la política que ha instrumentado su agente, mientras que éste podrá explotar el hecho de que posee mejor información que el principal para obtener beneficios. Para sobreponerse a este escenario de información asimétrica, el principal podrá verificar por sí mismo los resultados a través de monitoreo directo —quizás por medio de auditorías congresionales u otras agencias de gobierno— o podrá utilizar la información que le proporcionen los grupos afectados por la actividad de la agencia.

- 12 En términos generales estos mecanismos de control se dividen en controles *ex-ante* y *ex-post*. Los primeros se refieren a los requerimientos que debe seguir una agencia para realizar de manera legítima su trabajo ante los ojos de los receptores de las políticas públicas. Los segundos se refieren a incentivos cuya aplicación es posterior a los resultados observables de la actividad de la agencia burocrática y cuya aplicación depende de los propios órganos de gobierno. Véase (Banks y Weingast 1992; Epstein y O'Halloran 1994).
- 13 Por ejemplo, puede que una agencia anuncie al público una política de apoyo a pequeños productores por un monto de *equis* millones de dólares. En la información entregada “de oficio” se verificará si se entregó este monto, a cuántos productores se apoyó, etc. Esto sirve para una evaluación *ex-post*, pues evalúa los resultados finales de una agencia, los cuales son en principio observables para todos los involucrados. Sin embargo, una ley de “acceso a la información” permitirá además que ciudadanos u organizaciones civiles exijan y obtengan información al respecto de las decisiones operativas que tomó el gobierno para instrumentar su política de apoyo a productores. Un

empresario puede pedir que se le explique por qué en la adjudicación de un contrato un rival menos eficiente o más caro fue elegido por la agencia gubernamental, mientras que un académico puede solicitar que se le proporcionen las especificaciones técnicas del programa de apoyo para ver si corresponden al fin último que se buscaba, si se contraponen o dañan a las metas anunciadas o si se apegan a los estándares aplicados en otros países. Una ley de “acceso a la información” funciona como un mecanismo de control que evalúa tanto los resultados —*ex-post*— como los medios que se siguieron para producirlos —*ex-ante*— utilizando para tal efecto los conocimientos y opiniones de los agentes que tienen mayor interés en los efectos de las políticas públicas: los ciudadanos.

- 14 Véanse los ensayos recopilados en (Islas 2004).
- 15 Este es en realidad un argumento dinámico. La literatura de elección racional iniciada por Downs (1957) no implica que el votante tiene información perfecta de todos los temas, sino que por el contrario tenderá a minimizar sus costos de adquisición de información por medios de comunicación, familia, amigos, etc. Sin embargo, la idea misma de racionalidad implica que en equilibrio, las fuentes de información del ciudadano no deben equivocarse en sus predicciones, pues el ciudadano las sustituirá por otras cuyas predicciones u opiniones se apeguen más a la realidad.
- 16 Hacia 1840, sir Charles Wheatstone y Samuel Morse inventan el telégrafo; el gramófono aparece a principios de la segunda mitad del siglo XIX; en 1876, Bell envía el primer mensaje telefónico; para 1895, Marconi y Popoff transmiten mensajes inalámbricos; hacia 1894 son proyectadas las primeras películas. Ya en el siglo XX, en 1904 se transmiten imágenes por aparatos fototelegráficos; en 1906, Fessender transmite la voz humana por la radio, y en 1923 se logran enviar las primeras imágenes de televisión; las primeras redes de radio se establecen hacia 1929 y las de televisión en 1930; las primeras computadoras aparecen en los años cuarenta, y el Pájaro Madrugador, primer satélite comercial de intercomunicación, es lanzado en 1962. Hacia principios de la década de los setentas, la alianza entre las telecomunicaciones y la informática

permite el vertiginoso desarrollo del internet y la “red de redes” (*world wide web*), que para los noventa alcanzó una cobertura mundial nunca antes imaginada. Las innovaciones tecnológicas que han ocurrido en la última década, en particular la convergencia de las telecomunicaciones, la informática y los medios audiovisuales a través de la tecnología digital, están produciendo una profunda revolución en la capacidad social de procesar, almacenar y transmitir información. Los servicios relacionados con la información han creado auténticos espacios “virtuales”, deslocalizados y no jerarquizados, donde circulan diariamente millones de unidades de información, y amplía el horizonte de la acción humana.

- 17 El texto de este artículo establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión: este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras y por cualquier medio de expresión”.
- 18 Art. 10: “Toda persona tiene el derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar información o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa”. “El ejercicio de estas libertades, que entraña deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.
- 19 Art. 19: “1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones”. “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e

ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección”. “3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

- 20 Art. 13: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección”.
- 21 También es relevante mencionar la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública del 31 de julio de 2002, auspiciada por la UNESCO, que considera que el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública: 1) es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa; 2) contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública, y 3) garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público (cit. por Fuenmayor Espina 2004, 12-13).
- 22 Art. 5,1 LFB “1. Todos tienen el derecho a manifestar y difundir libremente su opinión por la palabra, el escrito y la imagen, y a informarse sin trabas en las fuentes de acceso general. Se reconoce la libertad de prensa y la libertad de comunicar información a través de la radiodifusión y el cine. No se ejercerá censura”.
- 23 Art. 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos:
A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
A la libertad de cátedra.

A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

Por su parte, el artículo 105.b) de la misma Constitución española ordena que la ley regulará, entre otras materias “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en los que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

- 24 Art. 37: 1. “Todos tienen el derecho a manifestar y difundir libremente su opinión por la palabra, la imagen o cualquier otro medio, así como el derecho a informar y a ser informado, sin trabas ni discriminaciones”.
- 25 En este país, además de la jurisprudencia de la Corte Suprema, ha sido muy importante el desarrollo legislativo a través de la *Freedom of Information Act* de 1966, con sus reformas. Véase (Fernández Ramos 1997, 29 y ss.; O’Brien 1983).
- 26 Véase (Morange 1997, 261-315).
- 27 Art. 5 XXXIII: Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado.
- 28 Art. 20: Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.
- 29 Art. 28. Del derecho a informarse. Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo...
- 30 El desarrollo de esta sección se basa en los argumentos contenidos en (López Ayllón 2000).
- 31 De manera muy general, puede sostenerse que las normas de derecho fundamental son aquellas expresadas a través de disposiciones contenidas en el texto de la Ley Fundamental, es decir, la Constitución (Alexy 1997, 62).

- 32 Según Alexy (1997, 70-73), las normas adscriptivas no son estatuidas directamente por el texto constitucional sino que son adscritas a las normas directamente estatuidas por la Constitución. Por ello, las normas de derecho fundamental pueden consistir en dos grupos: en las normas de derecho fundamental directamente estatuidas por la Constitución y las normas de derecho fundamental a ellas adscritas.
- 33 Este artículo establece: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de un ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.
- 34 Este artículo establece: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.
- 35 Este artículo establece: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.
- 36 Para un análisis del contenido de estas disposiciones véase (López Ayllón 2002).
- 37 Vale la pena recordar que, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución mexicana, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, firmados por el Presidente y aprobados por el Senado son “Ley Suprema de toda la Unión”, y los jueces deben aplicarlos directamente. Esta situación ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia, la cual ha establecido que las normas de los tratados internacionales se incorporan al derecho interno y que por ello son de

“observancia obligatoria y aplicación directa”. Véase *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 8ª. Época, Pleno, núm. 78, junio de 1994, p. 12 (contradicción de tesis 3/92). Más recientemente, en una controvertida tesis, el Pleno de la Suprema Corte estableció que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente incluso por encima de las leyes federales y locales. Véanse los comentarios a esta tesis en la revista *Cuestiones Constitucionales*, no. 3, julio-diciembre 2000, pp. 169-208. En el caso de los dos instrumentos internacionales que nos ocupan, el decreto de aprobación del Senado fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981, y el decreto de promulgación de esta Convención se publicó el 7 de mayo de 1981.

- 38 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.
- 39 En general se admite que la información comprende hechos, datos, noticias, acontecimientos, susceptibles de ser verificados. En cambio, las opiniones e ideas constituyen la exteriorización del pensamiento que implica normalmente juicios de valor, una actitud frente a la realidad o una orientación respecto a un hecho. Respecto de estas últimas no puede exigirse veracidad u objetividad pues, por definición, tienen un carácter subjetivo.
- 40 En este sentido, la hipótesis más ejemplificativa es la prohibición absoluta a los órganos estatales de ejercer cualquier tipo de censura previa en la emisión de informaciones y opiniones. Resulta esclarecedor que, como documenta Humberto Nogueira Alcalá (2000), la mayoría de los tribunales, en particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido con toda claridad que la censura previa, directa o indirecta, queda prohibida en todo caso, y que a ella se equipara toda medida preventiva. Incluso la actividad judicial sólo puede ser ejercida una vez que se haya emitido la información u opinión.
- 41 Genéricamente se entiende por derecho de réplica o rectificación el derecho de las personas para rectificar la información difundida por un medio de comunicación social de hechos que la aludan, que considere inexactos y que puedan causarle perjuicio. El artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: “1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su

perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley”.

- 42 Tal sería, por ejemplo, el caso de los delitos de difamación o calumnias.
- 43 Este es el caso, por ejemplo, del denominado “derecho de antena”, que se define como el derecho que tienen los grupos sociales y políticos significativos al acceso a los medios de comunicación, particularmente aquellos dependientes o controlados por el Estado. Véase, por ejemplo, (Souvirón Morenilla 1999, 454-460). En el caso de México este derecho es el que gozan, por ejemplo, los partidos políticos y cuyas reglas están establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 44 Para el desarrollo de las restricciones de los derechos fundamentales véase (Alexy 1997, 267 y ss).
- 45 Ataques a la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.
- 46 El respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.
- 47 Interpretado a *contrario sensu*, la educación en México no podrá favorecer los privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.
- 48 Por ejemplo, los ministros de culto no podrán en actos de culto o en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o sus instituciones.
- 49 Sujeta a ciertas condiciones, puede restringirse la libertad de expresión para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de terceros y para proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas.
- 50 Se admiten restricciones para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
- 51 En derecho mexicano, este concepto está vagamente desarrollado en el artículo 2 de la Ley de Imprenta de 1917 y en los distintos delitos de ultrajes a la moral, corrupción de menores y provocación o apología del delito de los distintos códigos penales. La interpretación de los tribunales federales no ha esclarecido el contenido de este término,

pero se ha reconocido que es relativo a la comunidad. En este sentido la Corte ha dicho que “...Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entienden por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. Es el concepto medio moral el que debe servir de norma y guía al juez, en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno...” *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Primera Sala, tomo LVI, p. 133.

- 52 El artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que se prohibirá por ley “toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.
- 53 Además de, por ejemplo, los delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión y revelación de secretos, en circunstancias excepcionales, el Estado puede suspender el ejercicio de los derechos fundamentales. Esta hipótesis está establecida en el artículo 29 de la Constitución.
- 54 En derecho mexicano estos derechos están contenidos, de manera directa o indirecta, en los artículos 6º (derechos de terceros) y 7º (vida privada) constitucionales, 13.2.a, y 11 (protección de la honra, la dignidad y la vida privada) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.3.a y 17 (vida privada) del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. Aunque de forma parcial, estos derechos están tutelados en materia penal a través de los delitos de difamación

y calumnias. Otros ordenamientos contienen disposiciones que, aunque de manera meramente enunciativa, protegen la confidencialidad de la información, por ejemplo el 49 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el 66 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

- 55 Durante los años recientes la vida privada se ha constituido como una libertad autónoma. En términos generales, se genera una violación a la vida privada cuando una persona obtiene o difunde información sin respetar la exclusividad que corresponde a su titular. Esta situación se ha potencializado por los avances tecnológicos en materia de acopio, almacenamiento y transmisión de informaciones. Tanto el Estado como algunas entidades privadas (*i.e.*, hospitales, escuelas, instituciones financieras y de seguros) cuentan con bancos de datos de información personalizada a los que puede tenerse acceso sin la autorización del titular. El problema se plantea prácticamente al tratar de delimitar la frontera entre el interés particular y el interés público a ser informado (en este sentido la “libertad de recibir” informaciones), en particular cuando se trata de personajes de la vida pública. En estos casos, previa ponderación, puede prevalecer el interés público subyacente en la libertad de recibir informaciones, siempre y cuando exista un interés general que pueda ser afectado por hechos, actividades o manifestaciones que corresponden a la vida privada. Este conlleva el ejercicio de apreciación del interés, el cual debe estar en todo caso sometido al control judicial.
- 56 Véase *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, sexta parte, tomo 115-120, p. 141. Primer Circuito. Primero Administrativo. Amparo en revisión 654/78, Amín Simán Habib. 13 de diciembre de 1978. Mayoría de votos. Ponente Guillermo Guzmán Orozco.
- 57 *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, quinta parte, vols. 145-150, pp. 226-227. Primer Circuito. Primero Administrativo. Amparo en revisión 217/78. Radio Olín, S.A. y coagraviados. Unanimidad de votos. Ponente Guillermo Guzmán Orozco.
- 58 *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, sexta parte, vols. 169-174, p. 119.
- 59 *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo X, p. 44, agosto de 1992.

- 60 Véase, entre otros (Carpizo 1979, 161; Fix-Zamudio 1965, 497-526).
- 61 En realidad se trata de una “nueva” Corte pues, como se recordará, las reformas constitucionales de diciembre de 1994 modificaron la integración y el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase (Fix-Fierro 1999).
- 62 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p. 513.
- 63 *Información, derecho a la. No existe interés jurídico para promover amparo contra el informe rendido por el titular del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al no ser un acto autoritario*. Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo 6° constitucional, porque como miembro de esa sociedad interesada en que se administre justicia de manera pronta y expedita, le afecta que el informe rendido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al Pleno del mismo, no contenga datos exactos en relación con el rezago de expedientes, tal afectación resulta inexacta en atención a que ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que se estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al promovente, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. 9ª. Época, Segunda Sala, tomo V, febrero de 1917, p. 346.
- 64 Los debates de este caso se encuentran documentados en el libro *El derecho a la información* de la serie Debates editada por la Suprema Corte. Véase (México, Suprema Corte de Justicia de la Nación 2000).
- 65 *Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros*. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6° de la

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

- 66 Las primeras derivan del mantenimiento de la seguridad y el orden público, como son las previstas en los artículos 29, 73 fracciones XII, XV y XXI, 76, fracciones III a IV, 89, fracciones IV a VIII y 118, fracción III. Las segundas, de los artículos 7, 21, 73 fracción XVI, 89 fracción I, 115 fracción II y 117 fracción IX. Las últimas de los artículos 5, 7, 10, 16, 24 y 114 constitucionales.
- 67 *Derecho a la información. El artículo 112, fracción vii, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, no lo viola por limitar la expedición de copias certificadas de documentos y constancias de archivo, así como de acuerdos asentados en los libros de actas de los ayuntamientos, sólo a las personas que tengan interés legítimo y siempre que no se perjudique el interés público.* El artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece que las copias certificadas de documentos y

constancias de archivo, así como de los acuerdos asentados en los libros de actas de las sesiones de los Ayuntamientos del Estado de Guanajuato, sólo se expedirán cuando el solicitante acredite tener un interés legítimo y siempre que no se perjudique el interés público. Por otra parte, del análisis de los artículos 55, 59, 65 y 69 de dicha ley orgánica se advierte que el resultado de las sesiones de los Ayuntamientos, plasmado en los libros o folios de actas de esos órganos de gobierno y administración de los Municipios, involucra la discusión y resolución de intereses de diversa índole (municipal, estatal, nacional, social y particular), por lo que su difusión no puede ser indiscriminada o general, ni obedecer a la simple curiosidad del ciudadano, sino a un interés que legitime o relacione al solicitante con la información deseada y que la difusión de ésta, aun en ámbitos tan reducidos, no perjudique el interés público. Por consiguiente, lo dispuesto en el artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, no viola el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las limitaciones contenidas en dicho precepto encuentran su justificación en la naturaleza de la información solicitada, la que por derivar de los entes públicos referidos, no es dable difundir en todos sus renglones, como se dijo, de manera masiva y sin discriminación alguna, ya que ello atentaría, en algunos casos, en contra de intereses públicos y privados. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno. Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, Tesis: P. LXI/2000, p. 71.

68 Este precepto establece que “Los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al Instituto, en cumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo cuando se trate de juicios o procedimientos en que el Instituto fuere parte y en los casos previstos en la Ley”.

69 *Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente.*

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno. Novena Época. Tomo XI, abril de 2000, Tesis P. XLV/2000, p. 72.
- 70 *Derecho a la información. El artículo 22 de la Ley del Seguro Social no lo viola al establecer la confidencialidad de los documentos, datos e informes proporcionados al instituto relativo, ya que permite proporcionarlos para juicios y procedimientos legales.* El precepto mencionado establece que los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al Instituto Mexicano del Seguro Social, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley relativa, son estrictamente confidenciales y no pueden comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo cuando se trate de juicios y procedimientos en los que dicho instituto sea parte y en los casos previstos por la ley. Por tanto, si dicha confidencialidad tiene por objeto evitar que la información se conozca indiscriminadamente, pero se permite proporcionarla para juicios y procedimientos legales, indudablemente se trata de una restricción que no viola el derecho a la información. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno. Novena Época. Tomo XI, abril de 2000. Tesis P. XLVII/2000, p. 72.
- 71 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. Segunda Sala. Tomo XV, marzo de 2002, p. 422 (Tesis: 2ª. XIX/2002).
- 72 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XX, agosto de 2004, tesis I.4º.A.435, p. 1589.
- 73 *Derecho a la información en materia político electoral. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos. Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, pp. 17-19, Sala Superior, tesis S3ELJ 58/2002.*
- 74 En particular se utilizó la tesis de jurisprudencia SEELJ 36/2002 “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación”.
- 75 El Tribunal considera que el contenido normativo de dicha ley se rige por los principios de máxima revelación; obligación de publicación;

- ámbito limitado de las excepciones; gratuidad y mínima formalidad; facilidad de acceso y procedencia de la revelación de información.
- 76 Sobre las circunstancias específicas que permitieron la aprobación de la Ley véase (Escobedo 2002; López Ayllón 2004).
- 77 Para una visión de conjunto de los intentos por legislar en la materia véase (Carpizo 2000).
- 78 *Ibidem*, p. 110.
- 79 El texto del anteproyecto puede consultarse en (Zamarripa 1997).
- 80 Se consideraba como secreta la información relacionada con la defensa de la nación o la seguridad del Estado; la investigación de los delitos cuando pusiera en peligro la seguridad física o los derechos de terceros y los expedientes judiciales que no hubieran sido resueltos por sentencia ejecutoriada, a menos que existiera autorización de las partes.
- 81 El anteproyecto no establecía criterios específicos en materia de información reservada, y sólo establecía el procedimiento de clasificación: la autoridad interesada debía solicitarlo al superior jerárquico (de rango no menor a subsecretario) quien debía acordarlo por escrito en un plazo no mayor a 60 días naturales.
- 82 Se consideraba como información nominativa aquella que contuviera datos personales cuya divulgación pudiera constituir un atentado contra la vida privada.
- 83 Sobre esta cuestión véase (López Ayllón 2002, 575 y ss.).
- 84 Un análisis jurídico detallado de la Ley en (Zamora Etcharren 2003).
- 85 El derecho de acceso no es sólo un derecho de participación política sino un derecho fundamental. Por ello, la administración no puede juzgar los fines del sujeto legitimado para ejercerlo. El posible mal uso de la información deberá, en su caso, estar sancionado en la legislación penal o civil aplicable, pero esta posibilidad no deberá constituir un obstáculo para permitir un acceso universal y pleno a la información en posesión de los órganos del Estado.
- 86 La experiencia internacional, salvo en el caso de Suecia, consiste en limitar el acceso a los documentos administrativos. En general se considera que los Poderes Legislativo y Judicial se autorregulen. Véase (Fernández Ramos 2002, 891).

- 87 Entre otras cuestiones se debe publicar los presupuestos asignados, su monto y ejecución; las observaciones de las contralorías internas o de la entidad superior de fiscalización al desarrollo del ejercicio presupuestal; los sueldos y prestaciones de los servidores públicos; los programas operativos; los trámites y servicios que ofrezcan; el marco normativo; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidios; las concesiones y permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; las contrataciones públicas incluyendo el monto, la identificación del proveedor y los plazos de cumplimiento de los contratos; así como información sobre la situación económica, financiera y de la deuda pública.
- 88 La fracción V del artículo 3 de la Ley define información como “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”. A su vez la fracción III del mismo artículo define documento como “los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico”.
- 89 Severiano Fernández dice al respecto: “La manifestación del derecho a la información que nos ocupa no tiene por objeto una actividad de suministro de información por parte de la administración; es decir, no se trata de un derecho de estructura prestacional o de crédito... por el contrario, la modalidad de derecho a la información que tratamos tiene por objeto el acceso a la información plasmada en “documentos”. Véase (Fernández Ramos 2002, 885).
- 90 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002.
- 91 El modelo más complejo es el que desarrolló el IFE. La instancia interna responsable de resolver los recursos de revisión y reconsideración

es la Comisión del Consejo para la transparencia y el acceso a la información, la cual se integra por un número impar de Consejeros Electorales, nombrados por el Consejo General del IFE. Los partidos políticos pueden participar en la Comisión con voz pero sin voto. En el caso del Banco de México la “instancia interna” se ejerce por dos órganos distintos. Por un lado, los artículos 30 y 31 de su reglamento establecen que respecto de los recursos de revisión y reconsideración, las funciones que corresponden al IFAI las realizará la Gerencia de Normatividad del Banco, y que para efectos del turno las funciones del “Presidente del Instituto” corresponden al Titular de la Gerencia de Normatividad del Banco. Sin embargo, el artículo 40 del propio Reglamento precisa que en caso de que el recurso se refiera a información en poder de la Junta de Gobierno o del Gobernador, corresponde a la Gerencia únicamente integrar el expediente y remitirlo para su resolución a la Junta o al Gobernador, según corresponda. En el caso de la CNDH y de la UNAM el diseño de la “instancia interna” es más simple. En el primer caso, recae en el Titular de la Primera Visitaduría (artículo 2º RCNDH) y en el segundo, en el Abogado General de la UNAM (artículo trigésimo primero RUNAM).

- 92 Muchos de los criterios internacionales están plasmados en el documento *A Model Freedom of Information Law*, elaborado en julio de 2001 por diversas organizaciones no gubernamentales, entre otras *Article 19* y el *Centre for Policy Alternatives*. Puede consultarse en www.article19.org
- 93 Publicado en el *DOF* el 5 de abril de 2004.

Bibliografía

- Alexy, Robert (1997): *Teoría de los derechos fundamentales*, tr. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (2000): Derechos sociales fundamentales, en Juan A. Cruz y Rodolfo Vázquez, Miguel Carbonell (ed.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, pp. 67-85.
- Banks, Jeffrey y Barry Weingast (1992): The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, vol. 36, núm. 2, 509-524.
- Berge, Achim (2000): *Improved rules on public access to documents*, Estocolmo, Universidad de Estocolmo.
- Bobbio, Norberto (1992): *El futuro de la democracia*, tr. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, Jorge (1979): *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM.
- (2000): Constitución e información, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (ed.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, pp. 33-61.
- Castells, Manuel (2000): Information Technology and Global Capitalism, en Will Hutton y Anthony Giddens (eds.), *Global Capitalism*, New York, The New York Press, pp. 52-74.
- Concha, Hugo A. (2004): El acceso a la información en los poderes judiciales en México, en Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-IIIJ / USAID, pp. 157-208.
- Corral Jurado, Javier y Beatriz Solís Lere (2004): La transparencia y el acceso a la información del Poder Legislativo, en Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: la*

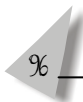
- experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-IIJ / USAID, pp. 125-156.
- Cossío Díaz, José Ramón (2002): El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación (1969-2001), México, *Documentos de trabajo del Departamento Académico de Derecho del ITAM*.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper Collins Publishers.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran (1994): Administrative Procedures and Agency Discretion, *American Journal of Political Science*, vol. 38, núm. 3, 697-722.
- Escobedo, Juan Francisco (2002): Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 3, 39-65.
- Fernández Ramos, Severiano (1997): *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons.
- (2002): Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXV, núm. 105, 881-916.
- Fix-Fierro, Héctor (1999): Poder Judicial, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM-IIJ, pp. 167-221.
- Fix-Zamudio, Héctor (1965): Introducción al estudio del derecho procesal social, *Estudios procesales en memoria de Carlos Viada*, Madrid, pp. 497-526.
- Fuenmayor Espina, Alejandro (2004): *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Oficina de la UNESCO para América Central.
- Garapon, Antoine (1996): *Le Gardien des Promesses. Justice et démocratie*, Paris, Odile Jacob.
- García Ramírez, Sergio (ed.) (2001): *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM.

- Huerta Ochoa, Carla (2001): *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a., México, UNAM-IIIJ.
- Islas, Jorge (ed.) (2004): *La transparencia en la impartición de la justicia: retos y oportunidades*, México, UNAM.
- Locke, John (1997): *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa.
- López Ayllón, Sergio (1984): *El derecho a la información*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- (2000): El derecho a la información como derecho fundamental, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, pp. 157-182.
- (2002): El derecho de la información, en Instituto de Investigaciones Jurídicas (ed.), *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, pp. 553-632.
- (2004): La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal, en Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-IIIJ / USAID, pp. 1-38.
- López Ayllón, Sergio y Susana Cohen Cats (2004): El acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos, en Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-IIIJ / USAID, pp. 209-242.
- México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000): *El derecho a la información*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Morange, Jean (1997): *Droits de l'homme et libertés publiques*, 4a., Paris, Presses Universitaires de France.
- Nogueira Alcalá, Humberto (2000): El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional

- comparado en Iberoamérica y los Estados Unidos, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, pp. 3-144.
- O'Brien, David M. (1983): *El derecho del público a la información. La Suprema Corte de los EUA y la Primera Enmienda*, México, Publigráficos.
- Peces-Barba, Gregorio (1995): Crisis del discurso clásico sobre libertad de expresión, *El derecho a la información. Teoría y práctica*, Zaragoza, Libros Pórtico, pp. 77-86.
- Popkin, Samuel L. (1991): *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Scanlon, Thomas (1977): A Theory of Freedom of Expression, en R. M. Dworkin (ed.), *The Philosophy of Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 153-171.
- Souvirón Morenilla, José María (1999): *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Granada, Comares.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, en Matthew Gibney (ed.), *Globalizing Rights*, Oxford, Oxford University Press, pp. 115-156.
- Valadés, Diego (1998): *El control del poder*, México, UNAM-III.
- Villanueva, Ernesto (1997): *Régimen constitucional de las libertades de expresión en información en los países del mundo*, Madrid, Editorial Fragua.
- Villaverde Menéndez, Ignacio (1994): *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*, s/l, Junta General del Principado de Asturias.
- Weber, Max (1979): *Economía y sociedad*, tr. de José Medina et al., 2a., México, Fondo de Cultura Económica.
- Zaller, John (1995): *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press.

Zamarripa, José (ed.) (1997): *Hacia la normatividad de los medios de comunicación*, México, Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LVI Legislatura.

Zamora Etcharren, Rodrigo (2003): *Acceso a la información pública gubernamental federal*, México, Porrúa.



Directorio



Sala Superior

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. José Alejandro Luna Ramos

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Magdo. J. Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

Secretario General de Acuerdos

Lic. Fernando Hernández de la Peña

Secretario Administrativo

Consejo Editorial



Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Presidente

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Héctor Fix Zamudio

Dr. Jaime del Arenal Fenochio

Dr. Rodolfo Vázquez Cardozo

Mtro. Jaime del Río Salcedo

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Lic. Fernando Hernández de la Peña

Vocales

Lic. José Jacinto Díaz Careaga

Secretario Técnico

Lic. Alejandra de Ibarrola Dávalos

Coordinadora del Programa Editorial Especial