

Derecho a la información y democracia

Miguel Carbonell

Centro de Estudios Jurídicos Carbonell

Por medio de una serie de reformas de los años 1977, 2007 y 2014 se fue incorporando de manera paulatina el derecho a la información en el texto del artículo 6 constitucional. Hoy la regulación de ese derecho es bastante amplia y abarca tanto cuestiones sustantivas como procesales y organizativas del sistema de garantía del derecho en cuestión.

El derecho de acceso a la información supone la facultad de toda persona de acceder a toda la información que esté en posesión de cualquier órgano público, sea cual sea la modalidad administrativa de ese órgano, y con independencia del nivel de gobierno en el que se inserte; a partir de una reforma constitucional de 2014 se agregan como sujetos obligados a los partidos políticos, los sindicatos y las personas físicas o jurídicas que reciban recursos públicos.

De hecho, desde una visión proactiva, las dependencias gubernamentales y demás sujetos obligados no se tendrían que esperar a que les pidieran la información, sino que deberían ponerla a disposición de manera oficiosa, mediante el uso de las nuevas tecnologías.

El derecho a la información tiene, en relación con el Estado, un doble componente. De una parte, se trata de que el Estado se abstenga de impedir la búsqueda o difusión de informaciones por parte de los particulares; este sería su contenido *pasivo*. Sobre este aspecto Ignacio Villaverde apunta que “En lo que concierne al derecho de libertad (de información) es obvio que el mandato es de abstención. El Estado debe eludir cualquier tipo de acción u omisión que implique una injerencia en o impida la recepción de información... Por tanto, se viola ese deber de abstención por el Estado tanto si condiciona el acceso a cierta información como si lo hace del uso de determinados medios de difusión para recibirla, siempre que tal condición no se especifique en una norma legal”.^[1]

En este aspecto, el derecho a la información puede considerarse como una especie de la más amplia libertad de expresión. Recordemos que uno de los aspectos de esa libertad es justamente la posibilidad de allegarse de información (tal como lo expresa de manera bastante adecuada el segundo párrafo del artículo 6 de nuestra Carta Magna, en el cual por cierto se hace referencia al carácter plural y oportuno de la información). Desde este punto de vista, el derecho a la información tendría un valor instrumental para la libertad de expresión. Mediante el acceso a la información la persona maximiza su autonomía, al tener acceso a una amplia diversidad de datos, opiniones, posturas académicas, posiciones filosóficas, etcétera.^[2]

Por otra parte, el Estado tiene la obligación, de carácter positivo, de aportar información, garantizando –como dice el texto constitucional– la efectiva realización de ese derecho. En este aspecto, que se podría denominar contenido *activo* del derecho a la información, el Estado debe, entre otras cuestiones, promover “el acceso libre e igual a la información, remover los obstáculos que se interpongan en

este acceso y facilitar la participación de los individuos en el ámbito de lo público a través de su adecuada información”.[\[3\]](#)

El derecho a la información tiene una gran importancia para cualquier régimen democrático. Una de las notas características de los sistemas autoritarios o dictatoriales siempre ha sido el ejercer el poder en secreto, de forma que el pueblo no solo no tuviera ninguna participación en el gobierno sino que incluso, hasta donde fuera posible, no tuviera ningún conocimiento de lo que hacían sus gobernantes. Por el contrario, la democracia es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público, concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes (por medio de sistemas electorales públicos y no secretos, como es obvio) hasta las vías a través de las que se pueden tomar las decisiones (la publicidad de los debates parlamentarios es una regla indiscutida de la democracia). En un sistema democrático, la información tiene un valor por sí misma, con independencia de que se le pueda o no relacionar con algún derecho fundamental (como por ejemplo con la libertad de expresión, como ya se ha mencionado). A partir de ese valor autónomo, la información se suma a los bienes jurídicos intangibles que, como sucede con la propiedad intelectual, las patentes industriales o las marcas, comienzan a ser tutelados por el ordenamiento jurídico a partir del siglo XX (particularmente desde los años 50).[\[4\]](#)

En este contexto, la información da lugar a un derecho individual, como instrumento de realización de la libertad de expresión en primer lugar y luego como un derecho de carácter autónomo que se reconoce a partir de valor intrínseco de la información misma. Pero la posibilidad de tener acceso a la información tiene también una dimensión colectiva en tanto que la información es un bien público.[\[5\]](#)

La información es una de las bases para el ejercicio democrático del poder, basado en la publicidad de los actos del gobierno y en la transparencia de la administración. Como lo señala Roberto Saba, “Dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la comunidad... El derecho a la información es, en consecuencia, una *precondición* del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía”.[\[6\]](#)

La fracción I del apartado A del artículo 6 de la Constitución mexicana contempla un principio de la mayor relevancia práctica para hacer efectivo el derecho de acceso a la información: el principio de máxima publicidad. Podríamos decir que se trata de una especie del principio general pro persona que rige para todos los derechos humanos, en este caso aplicable de manera específica al derecho de acceso a la información.

El principio de máxima publicidad, tal como lo ha explicado Sergio López Ayllón, tiene tres consecuencias concretas:

A) Dado que la regla general es permitir el acceso a la información y lograr la máxima publicidad, las excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva;

B) las decisiones que nieguen el acceso a la información deben estar puntualmente motivadas y razonadas, en referencia a circunstancias específicas que demuestren una afectación a un bien jurídico relevante en caso de que la información se entregue a quien la solicite; y

C) en caso de duda razonable sobre el carácter reservado o confidencial de alguna información, se debe privilegiar su divulgación, generándose (si fuera el caso) una versión pública en la que se protejan los datos personales.^[7]

Respecto al principio de máxima publicidad la Suprema Corte tuvo que dilucidar el planteamiento que le formuló una quejosa en los siguientes términos: “La presunción de máxima publicidad constituye el núcleo del derecho de acceso a la información. Si bien existen excepciones que deberán establecerse de conformidad con los requisitos internacionales, el Estado siempre debe entregar información. No respetar el principio de máxima publicidad tiene como consecuencia la violación al derecho de acceso a la información, ya que el Estado, en vez de maximizar la adquisición y flujo de información de todos los ciudadanos, estaría optando por la secrecía y la opacidad” (sentencia del Amparo en Revisión 453/2015, párrafo 27, inciso D). En dicha sentencia se debatía sobre el acceso a la información que estaba en las entonces llamadas averiguaciones previas, cuando se trata de violaciones graves a los derechos humanos (en el caso concreto se analizaban solicitudes de acceso a la información relativas a la masacre de 72 migrantes en el poblado de San Fernando, Tamaulipas).

Además del principio de máxima publicidad, el artículo 6 contempla otros dos principios de gran relevancia para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: la obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus atribuciones (esto es importante para evitar que las solicitudes de acceso a la información se contesten en el sentido de que no existe el documento que se está solicitando) y la idea de que no se requiere acreditar interés alguno o justificar la utilización que se le va a dar a la información para poder solicitarla (lo cual implica que ningún servidor público puede exigir que nos identifiquemos para solicitar cualquier información que tenga en su poder o que le expliquemos qué uso le vamos a dar a la misma).

Es importante señalar que no toda información que esté en posesión de algún órgano público puede ser dada a conocer. No lo será la llamada información reservada (la cual, como su nombre lo indica, se “reserva” durante algún tiempo, para resguardar bienes relevantes por razones de interés público o para preservar la seguridad nacional, por ejemplo), ni tampoco se puede dar a conocer la llamada información confidencial, que es la que hace referencia a cuestiones como el secreto comercial, industrial, bancario, fiduciario o en general cuando la información se refiera a los datos personales (que están protegidos adicionalmente por el artículo 16 párrafo segundo de la propia Constitución mexicana).

La Corte Interamericana, en un caso emblemático sobre el derecho de acceso a la información, ha sostenido que las restricciones en el acceso a la información está sujetas a una reserva de ley, la cual impide que quede al arbitrio de las autoridades

qué información se da a conocer y qué otra se considera de acceso restringido o prohibido (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, párrafo 89).

El artículo 6 también se refiere a la institucionalidad que se encarga de garantizar el derecho de acceso a la información. El organismo garante a nivel federal se integra por siete miembros y tiene competencia para conocer de asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales (en otros países estas dos funciones se encuentran separadas y se le asignan a organismos diferentes), así como de los recursos de revisión que se interpongan contra las determinaciones que, en la materia, dicten los organismos garantes de las entidades federativas (cuya base constitucional expresa se encuentra en los artículos 116 y 122). Además de sus integrantes, el órgano garante cuenta con un Consejo Consultivo integrado por 10 personas.

El derecho de acceso a la información supone una poderosa palanca de control ciudadano hacia los órganos públicos, así como una herramienta para potencializar la autonomía de las personas, puesto que contando con más y mejor información, se pueden tomar con fundamento las decisiones que afectan nuestra calidad de vida.

Notas

[1] Villaverde Menéndez, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994, p. 348.

[2] Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El acceso a la información como derecho”, *Anuario de derecho a la comunicación*, número 1, Buenos Aires, 2000, p. 225.

[3] Villaverde Menéndez, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, cit., p. 349.

[4] Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El acceso a la información como derecho”, cit. p. 223.

[5] Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El acceso a la información como derecho”, cit. p. 227.

[6] Saba, Roberto, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, *Derecho comparado de la información*, número 3, México, enero-junio de 2004, p. 158.

[7] “Artículo 6” en Cossío Díaz, José Ramón (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Tirant, 2018., tomo I, pp. 235-236.