

Breve recorrido histórico del derecho a la información en México: 1977-2010

Gabriela Ponce Báez

En este trabajo abordaremos brevemente la evolución del derecho a la información en México, desde el campo jurídico y jurisprudencial principalmente, teniendo como delimitación temporal el año de 1977, año en el que se incorporó al derecho a la información como tal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el presente año 2010.

Esperamos que estas líneas ofrezcan un panorama general de esta evolución histórica, con el objeto de enriquecer el conocimiento que el lector pueda tener sobre este derecho humano en nuestro país.

La discusión en el Congreso en torno al derecho a la información en ese año del 77, se dio muy de la mano a la de las reformas electorales, debido al contenido y concepción que se le dio al derecho fundamental, lo que acarrearía una serie de problemas que ya iremos enunciando.

Los debates se daban en el sentido de que los medios de comunicación debían cumplir con su función de informar correctamente acerca de los temas políticos; así como que los partidos políticos debían tener acceso a tiempos en dichos medios.

En este contexto, la Reforma del Estado –dentro de la que se insertó la adición al artículo 6º constitucional- incluyó una serie de reformas a 17 artículos constitucionales, contemplando los siguientes aspectos:

A los partidos políticos se les reconocía como instituciones de interés público, y se establecía el registro condicionado para que surgieran nuevas organizaciones de esa índole; se creaba una nueva autoridad electoral, en donde participarían los partidos; en la calificación de las elecciones se abría la posibilidad para que interviniera la Suprema Corte; la Cámara de Diputados tendría legisladores de representación proporcional electos en cinco listas plurinominales y esa modalidad también existiría en los Congresos de los estados; los partidos políticos tendrían derecho a acceder a los medios de comunicación.¹

El Presidente López Portillo comentaba sobre esta reforma: “La diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada”.²

Como se puede observar, el sentido con el que se reformaría el artículo sexto más tarde, iba más tendiente a garantizar el acceso a los medios de comunicación, específicamente por parte de los partidos políticos, con el objeto de que difundieran sus plataformas políticas en tiempos electorales.

¹ Trejo Delarbre, Raúl, “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en Salazar Ugarte, Pedro, *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, IJ-UNAM, México, 2008, p. 91.

² *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1985, México, t. II, p. 640.

Por otra parte, los legisladores consideraban que si no se disfrutaba efectivamente tanto de las libertades de expresión como de imprenta, pero ahora además, del derecho a la información, no habría la formación suficiente para discernir cuándo se encontraba ante la desinformación que difundían los medios de comunicación, lo que en definitiva, vulneraba la que ahora ellos llamaban una “garantía social” a la información.

El artículo sexto que, como recordamos, a partir de la Constitución de 1917 consagraba la libertad de expresión únicamente, fue adicionado en los siguientes términos:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado.**³

Es decir, se le agregó un enunciado que visto objetivamente, quedó totalmente ambiguo, ya que podía decir mucho o poco a la vez, cuestión que los propios legisladores justificaron argumentando:

Lo escueto de la expresión “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo, que la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva.⁴

Argumento éste de lo más endeble y que sería precisamente un criterio totalmente contrario al que se tomaría para la siguiente reforma al mismo artículo en el año 2007, pero de la que nos ocuparemos con posterioridad.

Ciertamente el texto constitucional es enunciativo y debe ser breve. En tratándose de derechos fundamentales no puede quedar duda acerca del contenido esencial de cada derecho. Así que por lo menos, debió atenderse al contenido del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y del artículo también 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, los cuales enunciaban claramente, de manera más completa al derecho a la información.

Si bien la legislación secundaria debe ampliar los derechos contenidos en la Carta Magna, es ésta la que debe definirlos, tomando en cuenta su propia naturaleza y la de la legislación secundaria, que siempre será de rango inferior, que incluso se encontrará por debajo de los tratados internacionales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 133 constitucional que ya hemos mencionado y con lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias que lo interpretan, lo que sujeta a cierta vulnerabilidad el respeto del derecho fundamental.

Por ello, no deja de parecernos un tanto cuanto mañosa la postura del Legislativo y por tanto, también del Ejecutivo al sancionar esta reforma, en virtud de que se dejó a la legislación secundaria la definición y alcances del derecho a la información con toda la intención de postergar su elaboración, lo que efectivamente no ocurrió sino hasta el año 2002, nada menos que veinticinco años después.

Así que *de iure* se elaboraron unas reformas que daban cabida a las demandas sociales, para *de facto* dejarlas inmediatamente en el olvido.

³ Las negritas son nuestras.

⁴ *Derechos del Pueblo Mexicano... op. cit.*, p. 98.

También hay quienes argumentan que no fue con intenciones mañosas la omisión del Legislativo, sino más bien, una expresión de la ignorancia que imperaba en torno al tema, tomando en cuenta la escasez de especialistas en el país sobre la materia.

Esta justificante también podría ser relativamente válida, pero más bien creemos que fue una combinación de ambas: desinterés de garantizar el derecho e ignorancia respecto del mismo. Sin embargo, deben mencionarse participaciones brillantes que desde la tribuna de la Cámara de diputados disertaron en pro de un reconocimiento un poco más integral del derecho.

Tal es el caso del diputado priísta Ortiz Tejeda, quien siendo cineasta de profesión tenía una idea más cercana al tema. Este diputado consideraba que “el compromiso del Estado para garantizar el acceso a la información debe ser contemplado como parte de una estrategia integral de desarrollo”⁵ y agregaba que: “la información tiene una función liberadora capaz de nutrir con elementos nuevos los razonamientos viejos. Informar es transformar...”⁶

Además proponía los siguientes aspectos para cuando llegara el momento de realizar las leyes reglamentarias:

- a) definir a la radiodifusión como servicio público;
- b) regular contenidos de los medios electrónicos;
- c) creación de una autoridad estatal autónoma para regular a los medios, y
- d) reglas para el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación.

Propuestas éstas muy atinadas y acordes con esos tiempos en que comenzaba el gran desarrollo de los medios de comunicación. Sin embargo, sus planteamientos no fueron tomados con la seriedad que ameritaban.

Ortiz Tejeda concluía su disertación que cobra actualidad para la realidad del país en materia de medios de comunicación, en los siguientes términos:

Tenemos que legislar sobre esto para que, respetando en nuestro régimen de economía mixta, de libre empresa, de economía de mercado, el negocio que representa el uso de las ondas electromagnéticas a través del espacio propiedad de la nación, seamos nosotros, los mexicanos, quienes decidamos qué debe entrar a nuestros hogares para informarnos, divertirnos, cultivarnos. Que lo decidamos todos, no el gobierno, ni siquiera el Estado, sino todos: partidos políticos, organizaciones obreras y también organismos empresariales y clubes de servicios, y por supuesto, las universidades, las instituciones culturales y los institutos de cultura superior. Legislemos sobre esto con imaginación y patriotismo, concibamos algún organismo de derecho público, una corporación independiente del Estado pero, fincada por encima del negocio lucrativo en los intereses de colectividad.⁷

Estas palabras bien se aplican a estos tiempos en donde el poderío de las grandes corporaciones de la comunicación, explotando el bien nacional que es el espacio radioeléctrico, siguen difundiendo mensajes que lejos de proporcionar información a los consumidores, manipulan, desinforman y deforman con sus contenidos.

Trejo Delarbre descubre en los debates del 77 tres posturas respecto al derecho a la información: una de ellas lo concebía exclusivamente como la posibilidad de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación, otorgándole la connotación de garantía social. Otra postura consideraba que el derecho a la información consistía en el derecho de los ciudadanos a recibir información y por tanto, el correlativo deber del Estado a informar. Finalmente, una más en el Legislativo, que consistía en considerar que era

⁵ *Ibidem*, p. 101.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p. 103.

necesario regular a los medios de comunicación, otorgando al derecho a la información un carácter de garantía social.

Como podemos observar, tanto la ignorancia como la tentación de seguir manteniendo el control sobre la población es lo que se desprende de estas posturas presentes durante los debates.

Una vez aprobada la reforma en el Legislativo de la Unión, pasó a las legislaturas de los Estados, en donde también se aprobó, por lo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

Así tenemos que desde esa fecha hasta la actualidad quedó casi intocable este enunciado del artículo sexto. Principalmente por los intereses de los medios de comunicación a que pudieran trastocarse sus beneficios, o bien, por el temor del gobierno a que se le exigiera cumpliera con las obligaciones que le corresponden en función de este derecho fundamental. Empero, hubo varios pero fallidos intentos por reglamentar al precepto constitucional sin que ninguno llegara a cuajar por completo.

Por otra parte, son pocos los doctrinarios que se dedicaban a su estudio, lo que dificultaba aún más el conocimiento de los alcances, contenido, naturaleza y excepciones del derecho en cuestión. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se había pronunciado al respecto ya fuera en tesis aisladas o jurisprudencias. Mucho menos puede hablarse entonces de que se incorporara el Derecho de la Información dentro de los planes de estudio de las Universidades.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia por primera vez respecto al derecho a la información, en el año de 1983, gracias a un amparo promovido por el reconocido constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa. Empero, el pronunciamiento de la Corte no se dio con la profundidad y precisión que esperaríamos.

El asunto fue el siguiente: en ese año de 1983, el citado autor solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público datos acerca de la deuda externa de México, a sabiendas - según narra el autor-,⁸ de que dicha información no sería proporcionada, pero con el interés de que el Poder Judicial de la Federación se pronunciara sobre el derecho a la información y tener precedentes que dieran luz sobre el tema. Como se esperaba, la información fue negada al ocurrente, por lo que inmediatamente se promovió la demanda de amparo ante un juez federal, que a su vez, negó el solicitado amparo; así que también se procedió a presentar el recurso de revisión que correspondía, tocándole el turno a la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una vez conseguido el propósito del señor Burgoa, la Corte procedió a estudiar el asunto, confirmando más tarde la sentencia pronunciada por el Juez de distrito que conoció en primera instancia.⁹ Los argumentos esgrimidos por la Corte fueron en el sentido que sigue:

⁸ En su texto de *Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1998.

⁹ Emitiéndose la siguiente tesis aislada:

INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.

Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no está dejando de cumplir con la disposición legal citada, pues el medio idóneo para dar a conocer los datos de la deuda pública no es proporcionar la información a un particular; además, si el precepto establece que esa publicidad deberá guardar cierto orden en el tiempo, es claro que de proporcionar los datos al peticionario se rompería esa obligación, pues se estaría sujetando a la voluntad del quejoso y no a la de la ley.

Actualmente, estos razonamientos nos escandalizarían, pero nos dan una idea del sistema imperante en ese momento, en que era inconcebible querer obtener de una autoridad casi cualquier tipo de información. La Corte continúa esgrimiendo:

Los argumentos apuntados llevan a concluir que de la obligación consignada en el segundo párrafo del artículo 27 de la Ley General de la Deuda Pública, no deriva una facultad que otorgue a un particular el derecho a ser informado como lo solicita el quejoso ni ello implica que se le excluya de la colectividad mexicana.

Además, el Tribunal concluye con lo siguiente respecto a la naturaleza del derecho humano tratado:

- a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada 'Reforma Política', y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.
- b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y
- c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Esto no quiere decir que las autoridades se eximan de su obligación constitucional y legal de informar en la forma y términos en que la constitución y la ley lo establezcan, pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al estado para obtener información en los casos y a través de los sistemas no previstos en las normas relativas.

Vemos entonces que la Sala considera que el derecho a la información no puede ser oponible frente al Estado en la vertiente del derecho de acceso a la información. No lo concibe como una garantía individual, lo que resulta paradójico, ya que el enunciado "el derecho a la información será garantizado por el Estado" se encuentra en el artículo sexto, incluido en el título referente a las garantías individuales.

Es evidente también que dicha Sala no retomó para el análisis del caso los documentos internacionales que para ese entonces había firmado México y que incluso ya formaban parte del sistema jurídico mexicano por haber sido ratificados por el Senado, lo que nos sorprende aún más.

Respecto a esta resolutoria, Burgoa hizo algunos comentarios que es oportuno señalar:

Eliminan el derecho a la información como garantía de todo gobernado en lo particular, pues a éste no lo reputan titular del mismo, ya que su definición y ejercicio lo condicionan a la legislación ordinaria, cuya ausencia lo hace totalmente nugatorio. Por consiguiente, la declaración implicada en el invocado precepto constitucional, en el sentido de que el Estado garantizará tal derecho, es

francamente utópica o ilusoria, pues ningún órgano estatal está obligado a informar nada a ningún particular según la opinión de la Sala Administrativa de la Suprema Corte.

A lo que coincidimos con el constitucionalista, en virtud de que no tendría entonces ningún sentido que se considerara como garantía individual si no existía la garantía por parte del Estado para su ejercicio.

Después de esta intervención un tanto cuanto desafortunada del máximo tribunal del país en materia de derecho a la información, el tema no volvió a tocarse por esta institución, sino hasta que posteriormente, en el año 1996 la Suprema Corte, a petición del Ejecutivo, por fin se avocó a llevar a cabo un estudio mucho más profundo, llegando a conclusiones interesantes que enseguida retomaremos.

Fue mediante la resolución LXXXIX/96, a raíz del caso conocido como “La matanza de Aguas Blancas”, en donde campesinos del estado de Guerrero que se dirigían a una manifestación, son emboscados y asesinados por la policía judicial y la motorizada. Después de los hechos, el gobierno del estado de Guerrero difundió rumores e informaciones falsas sobre lo ocurrido, sosteniendo que los policías únicamente se defendieron de las supuestas agresiones de los campesinos.

Por la enorme manipulación de la información que hubo en este caso, la Corte establece que el derecho a la información se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, que exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en los términos del artículo 97 constitucional.

Esta resolución motivó una tesis jurisprudencial,¹⁰ en donde el máximo tribunal establece su postura en el siguiente sentido:

- a) Del análisis acerca de su creación en el texto constitucional se destaca que “esa garantía está estrechamente vinculada con el respeto de la verdad”.
- b) Este derecho es básico “para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad”.
- c) Las autoridades están obligadas a entregar a la población información completa y verídica “para poder participar libremente en la formación de la voluntad general”.

Es de resaltar que en esta ocasión la Corte interpretó de manera más integral al derecho a la información, no sólo como garantía individual reconocida por nuestro sistema

¹⁰ GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurren en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Junio de 1996. Página: 513. Tesis: P. LXXXIX/96. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

jurídico, sino también como un derecho humano consagrado en diversos textos internacionales vinculantes para México. Los elementos de los que se allegaron para su debate fueron mucho más completos y acordes con los tiempos que se vivían en esa época. Aún así, se sigue percibiendo el profundo desconocimiento acerca de la teoría del Derecho de la Información, ya que de acuerdo con lo que afirma Pérez Pintor, la Corte confunde las tres facultades del derecho a la información, ya que:

Primero sostiene que se encuentra una doble atribución (de difundir y de recibir) en tal derecho, para enseguida vaciar la facultad de investigación –que no considera esas atribuciones del derecho a la información–, en lo que ha llamado ‘derecho a la información’. Luego, bajo esta óptica, la facultad de investigación se ejerce dando información, no ejercitando la búsqueda del sujeto universal, activando esa parte de investigar que al ser humano se le reconoce.¹¹

Respecto a esta postura fijada por el Poder Judicial de la Federación, se suscitaron una serie de nuevos debates en torno al tema en los años 1999 y 2000, con el objeto de profundizar aún más y ampliar los alcances del derecho fundamental a la información, motivados por una serie de amparos resueltos en esos años. De las conclusiones a las que se llegaron en ese momento, destacamos las siguientes: “encontramos que en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la información sí reviste la naturaleza jurídica de una garantía individual, que específicamente consiste en:

- a) La veracidad, entendida como el contenido veritativo (sic) de la información, esto es, ésta debe ser cierta y verdadera;
- b) La oportunidad, entendida en el sentido de que la información debe ser proporcionada en el tiempo debido y razonable, a partir de que es requerida;
- c) La publicidad, que implica que toda aquella información que satisfaga el carácter de pública, por cuanto hace al contenido de la misma, debe ser hecha del conocimiento de cualquier solicitante; y
- d) La privacidad, que constituye una limitante al anterior requisito, en el sentido de que existe determinada información que sólo puede ser proporcionada a quien tenga un interés legítimo (diverso a la acepción de interés jurídico), por el hecho de que incide en aspectos privados de los gobernados”.¹²

Otra de las tesis jurisprudenciales que ampliaron el sentido del derecho a la información es la identificada con el número XLV/2000¹³, misma que hace referencia a que “la Suprema Corte interpretó originalmente el artículo sexto como garantía de los partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto de garantía individual y a la obligación

¹¹ Pérez Pintor, Héctor, *Derecho a la información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultural. Un estudio comparado México-España*, UMSNH, México, 2004, p. 62.

¹² *Derecho a la información*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pp. 146 y 147.

¹³ 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 LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE.- Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6º. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2º. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como el respeto a los derechos de tercero. Amparo en revisión 3008/98.- Ana Laura Sánchez Montiel.- 7 de marzo de 2000.- Unanimidad de diez votos.- Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretaria: Rosalía Rodríguez Mireles. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI-Abril de 2000, Tesis P.XLV/2000, Página: 72.

del Estado a informar verazmente”, por lo que se sintetizan los criterios antes emitidos, tanto los de 1983 como los de 1996.

Mientras tanto, varios grupos de la sociedad civil empezaron a interesarse en el tema y propiciaron diversos foros de debate con el objeto de llamar la atención del Legislativo para que se entrara a la discusión y la realización de iniciativas tendientes a propiciar el ejercicio y respeto del derecho a la información en el país.

Resultado de todo este empuje por parte de la sociedad, en 2002 se aprobaría la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que vendría a regular lo correspondiente al derecho de acceso a la información pública gubernamental. Esta ley se enarbó como una de las “victorias democráticas” que se habían alcanzado después de que en el 2000 ganara la Presidencia de la República el partido de derecha Acción Nacional, poniendo fin a la larga etapa de ochenta años de gobiernos priistas.

El propósito de dicha ley era definir algunas cuestiones tales como lo que se iba a considerar información pública, los sujetos obligados a proporcionarla, los tiempos y los motivos para la reserva y la clasificación de información, entre otras cuestiones que han suscitado debate hasta la fecha, pero cuyo estudio sería materia para otra investigación.

Empero, con ésta y otras legislaciones se cayó en un discurso de supuesta “renovación democrática”, en donde quiso considerarse al acceso a la información pública como sinónimo del derecho a la información, siendo que su contenido esencial, de acuerdo con la interpretación doctrinal y legislativa nacional, pero sobre todo internacional, es mucho más amplia.

Se estableció, como organismo encargado de la vigilancia y difusión del derecho de acceso a la información, al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que desde su creación ha causado polémica por la designación por parte del ejecutivo de sus comisionados, así como de los criterios para la clasificación y reserva de la información.

Con el “auge” del derecho de acceso -confundido conceptualmente con el derecho a la información- se pugnó por la constitucionalización del mismo, cayendo en el puesto contrario a los legisladores del 77 que fueron demasiado escuetos al consagrar el derecho a la información. Ahora se pretendía “no dejar ninguna duda” acerca del contenido del acceso a la información.

Como lo menciona Trejo Delarbre: “esa interpretación del derecho seguía padeciendo la pobreza que durante tres décadas se le impuso a ese concepto. Cuando en 1977 fue incorporado a la Constitución, el derecho a la información careció de tantas precisiones que cada quien lo entendió como quiso y pudo”.¹⁴ Pero además, se redujo considerablemente su sentido, dejando fuera a las facultades de recibir y difundir información, con sus respectivas obligaciones correlacionadas.

Todo este proceso de reforma se dio en el año 2007, por lo que una vez aprobada la iniciativa, dicho numeral quedó consagrado el 20 de julio, en los siguientes términos:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que 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.

(adicionado el 20 de julio de 2007)

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En

¹⁴ Trejo Delarbre, Raúl..., *op. cit.*, p. 114.

la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

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

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

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

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

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

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

Obviamente los integrantes de la legislatura que aprobaron el precepto se olvidaron del principio de que la Constitución es un documento enunciativo, a la inversa del legislativo del 77, como ya apuntábamos líneas anteriores.

En esta reforma, se hace una especie de síntesis de lo contenido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que entonces resultaba innecesario que se redactara con tal amplitud en el texto constitucional lo relativo al acceso a la información, máxime porque siguió sin definirse correctamente al derecho a la información.

Hay que resaltar que esta adición, por lo menos, tiene la virtud de ampliar el simple enunciado “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, al reconocer que este derecho comprende uno más relativo al acceso a la información pública, que podemos encuadrar dentro de la facultad de investigar informaciones, ideas u opiniones, de conformidad con lo que señalan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Carta de la OEA, entre otros documentos de carácter internacional.

México tiene firmados y ratificados estos documentos que le dan vida a nuestro marco jurídico nacional gracias a lo dispuesto por el artículo 133 de la Carta Magna, como ya hemos venido señalando. Por ello, consideramos que hubiera sido más propicio que se reconocieran las tres facultades del derecho a la información, acorde con lo que marcan estos textos internacionales, tal como lo han hecho una buena parte de los países en el mundo y no reconocer únicamente un pequeño aspecto del derecho.

Beatriz Solís expresa su opinión más o menos en el mismo sentido que nosotros señalamos, ya que considera:

Nadie que esté inmerso en los debates relacionados con la transparencia y el acceso a la información puede estar en contra de una propuesta que eleve estos tópicos al máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, sin embargo, para todos los que hemos insistido en una verdadera reforma integral al derecho a la información en México, vemos como desafortunada esta iniciativa, en virtud del trasfondo político que implícitamente se observa en los discursos de todos los actores involucrados, con lo cual nuevamente se demuestra que a cada uno de ellos sólo les interesa resguardar su "pedazo de parcela", pero nadie, desafortunadamente, ve por el futuro

del país, al redactar, proponer y analizar propuestas legislativas que, per se, únicamente generan beneficios parciales a la población.¹⁵

Pero además, hace algunos comentarios en relación con las inconsistencias jurídicas que presenta la reforma, bajo los siguientes argumentos:

Si como lo dice la iniciativa en su exposición de motivos, la misma "pretende fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública", habría que preguntarse si una pretensión tan limitada -regular sólo una parte del derecho constitucional a que se refiere la última parte del artículo 6º de nuestra Carta Magna- es suficiente para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y asegurarle a sus ciudadanos un marco normativo que garantice las libertades que componen el derecho a la información.

Por tanto, sería urgente que el Legislativo hiciera un análisis serio e integral del artículo sexto para reacomodar y reajustar el contenido del mismo, que a estas alturas parece una combinación extraña de derechos y libertades que están relacionados y contenidos todos en el derecho a la información, pero cuya ordenación se presta para crear confusión.

Por si fuera poco, meses después se llevó a cabo otra reforma constitucional a nuestro artículo sexto, incorporándosele, muy al estilo de los legisladores del 77, un enunciado al primer párrafo de dicha disposición, mismo que reza:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; **el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.**¹⁶ El derecho a la información será garantizado por el Estado...

Se puede observar que esta reforma que incorpora al derecho de réplica fue adicionada casi a fuerza, ya que viene a ser un parche más al de por sí ya muy manoseado artículo sexto. El derecho de réplica quedó bastante ambiguo y deja a la legislación secundaria su definición y alcances, cosa que hasta la fecha no se ha podido concretar.

Además, hubiera sido mejor que se incorporara en el artículo séptimo, que consagra a la libertad de imprenta; ya que de acuerdo a criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amplía sus efectos a otros medios de comunicación además de los impresos, en virtud que el derecho de réplica se ejercerá por informaciones difundidas en los mismos, por lo cual, hubiera quedado mejor situado en ese artículo.

Estas dos últimas reformas al artículo sexto se dieron de la mano con otra realizada al artículo 16 constitucional, que contiene el principio de seguridad jurídica, al que se le agregó lo siguiente:

...Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros...

¹⁵ El artículo puede consultarse en el sitio *web* de la Asociación Mexicana de Derecho de la Información: <http://www.amedi.org.mx/spip.php?article98>, consultado el 30 de mayo de 2009.

¹⁶ Las negritas son nuestras.

Quiere decir que se elevó a rango constitucional la protección de datos personales, en un artículo que si bien ya contenía la protección de la vida privada, está más enfocado a proteger al ciudadano de las injerencias ilegales en ese ámbito por parte de la autoridad.

Por ello consideramos que en dado caso, la protección a la intimidad y a la vida privada, específicamente con la protección de datos personales, debió consagrarse de manera conjunta al derecho a la información. Es decir, era oportuno que se estudiaran simultáneamente las reformas para lograr una armonización de todos los derechos que comprende a su vez el derecho a la información.

En nuestra opinión particular, para reformar el artículo sexto debió estudiarse a profundidad la génesis del mismo, desde sus primeros antecedentes en la Constitución de 1824, incluso, tomar en cuenta lo establecido en la Constitución de Cádiz, para entender la evolución de las libertades que se consagraron en un principio, así como analizar el precipitado histórico por el cual surge el derecho a la información en cuanto derecho humano en 1948.

Entonces se hubiera caído en cuenta que el derecho a la información surge de una serie de libertades que se fueron reconociendo a lo largo del siglo XIX, pero cuya evolución desembocó en este derecho que por sus características arroja tanto a la libertad de expresión como a la libertad de imprenta, sin poder evitar incorporar a la libertad de pensamiento y de cátedra, así como a derechos tales como el derecho al honor, el derecho a la intimidad, el derecho a la vida privada, entre otros.

El derecho a la información, en virtud de sus tres facultades de investigar, recibir y difundir informaciones, ideas y opiniones, incorpora a estas libertades y derechos que hemos mencionado por causa de una evolución histórica y de procesos sociales que se han venido desarrollando desde la Ilustración hasta nuestros días.

Para la reforma al artículo sexto se debió considerar, en primer término, al derecho a la información en cuanto derecho humano que comprende a las tres facultades que ya mencionamos, y que se manifiestan a través de las libertades y derechos que también ya enumeramos.

Las reformas realizadas en el 2007, así como la primera en 1977, son reformas meramente legalistas, que no van al fondo de la protección de un derecho humano de tal envergadura como el que tratamos, ya que en cada uno de los párrafos adicionados se deja al arbitrio de las leyes reglamentarias, secundarias, o simplemente a las “leyes” su definición y alcances, lo que nos deja a final de cuentas, en la misma incertidumbre que antes de su adición.

Es lamentable que los organismos e instituciones que deberían pugnar por su reconocimiento pleno sean los mismos que construyan las barreras para su comprensión por parte de la población, que sean ellos los que en aras de conservar su “autoridad” sobre la materia permitan una reforma deficiente y limitada.

Reducir el derecho a la información al reconocimiento del derecho de acceso a la información es, como decía Burgoa, coartar al mismo derecho, es decir, negar su existencia en toda su complejidad. Es querer limitar el ejercicio de un derecho tan amplio a simplemente una pequeña parte.

Es también deplorable que no se haya dado voz y oídos a diferentes expresiones en torno al tema y se recurra a aquellos “expertos” que de antemano se sabe estarán de acuerdo con las posturas planteadas oficialmente. Asimismo se pasó por alto los documentos internacionales que aunque también imperfectos, logran incorporar de manera un poco más completa al derecho a la información.

Se han hecho suficientes estudios de Derecho Comparado de la Información, mismos que estuvieron al alcance de los legisladores como para que el legislativo no fuera tan soberbio y no tomar ejemplo de las mejores expresiones constitucionales de otros

países sobre la materia y vender el discurso de que con esta reforma ahora sí se estaba dejando clara la adición hecha en 1977.

Correspondería a la Academia, a la Universidad, aquella que generó la conciencia de igualdad entre los hombres durante la época colonial; aquella que despertó el nacionalismo mexicano; la que propugnó por el humanismo; la que discutió en sus pasillos acerca de la soberanía e independencia del pueblo mexicano; la que buscó la laicidad y gratuidad de la educación; la que ha generado los cambios más significativos de nuestro país, sea la que ahora pueda abrirse paso para difundir y ejercer desde su seno, todas las posibilidades, facultades y derechos que otorga un derecho tan trascendente como lo es el derecho a la información e irradiarlo a la sociedad.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- BURGOA, Ignacio, *Garantías individuales*, 30ª edición, Porrúa, México, 1998.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1985, México, t. II.
- PEREZ Pintor, Héctor, *Derecho a la información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultural. Un estudio comparado México-España*, UMSNH, México, 2004.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho a la información*, México, 2000.
- TREJO Delarbre, Raúl, “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en Salazar Ugarte, Pedro, *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, IIJ-UNAM, México, 2008.

Fuentes electrónicas

Asociación Mexicana de Derecho de la Información:
<http://www.amedi.org.mx/spip.php?article98>