

**El derecho a la información:
presupuesto de la democracia
y la participación ciudadana**

**Fase Especializada del Programa de Formación
y Desarrollo Profesional**

ÁREA MODULAR JURÍDICO-POLÍTICA

MÓDULO

**El derecho a la información:
presupuesto de la democracia
y la participación ciudadana**

Colaboración especial de la Escuela Judicial Electoral
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo

Lic. Federico Valle Ochoa

Lic. Rodolfo Romero Flores



DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

México, 2004

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez
*Consejero Presidente del Consejo General
del Instituto Federal Electoral*

Mtro. Andrés Albo Márquez
Consejero Electoral

Mtro. Virgilio Andrade Martínez
Consejero Electoral

Lic. Marco Antonio Gómez Alcántar
Consejero Electoral

**Mtra. María Teresa de Jesús González
Luna Corvera**
Consejera Electoral

Lic. Luisa Alejandra Latapí Renner
Consejera Electoral

Mtra. María Lourdes del Refugio López Flores
Consejera Electoral

Rodrigo Alfonso Morales Manzanares
Consejero Electoral

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez
Consejero Electoral

Lic. Fernando Zertuche Muñoz
Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral

Dr. Alberto Alonso y Coria
Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores

Dr. Alejandro Poiré Romero
Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos

Mtro. Jaime Rivera Velázquez
Director Ejecutivo de Organización Electoral

Lic. Marco Antonio Baños Martínez
Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral

Mtra. Ma. del Carmen Alanis Figueroa
*Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica*

Lic. Alfonso Fernández Cruces
Director Ejecutivo de Administración

Lic. Gustavo Lomelí Cornejo
Coordinador Nacional de Comunicación Social

Lic. Manuel Carrillo Poblano
Coordinador de Asuntos Internacionales

C.P. Mario Espínola Pinelo
Contralor Interno

Ing. René Miranda Jaimes
Coordinador de la Unidad de Servicios de Informática

Mtro. Fernando Agíss Bitar
Director Jurídico

Lic. Jorge Eduardo Lavoignet Vásquez
Director del Secretariado

Lic. Elena Verdugo Quiñones
Coordinadora del Centro de Formación y Desarrollo

DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Mtra. Paulina Grobet Vallarta
Directora de Formación, Evaluación y Promoción

Mtra. María Elena Pérez-Peña Meza
Subdirectora de Formación y Desarrollo Profesional

Área Modular Jurídico-Política Fase Especializada

Módulo El derecho a la información: presupuesto de la democracia y la participación ciudadana

ISBN 970-695-064-8

Derechos Reservados 2004

Esta edición y las características de la misma son propiedad del Instituto Federal Electoral

Viaducto Talpan No. 100 (esq. Periférico sur)

C. P. 14610, México, D.F.

Impreso en México.

ÁREA MODULAR JURÍDICO-POLÍTICA	7
INTRODUCCIÓN	11
PRESENTACIÓN	15
PRESENTACIÓN DEL MÓDULO	21
UNIDAD I	25
DERECHO A LA INFORMACIÓN	
Derecho a la información	
<i>Miguel Ángel Ekmekdjian</i>	
UNIDAD II	53
EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	
El derecho a la información en México	
<i>José Antonio García Becerra</i>	
UNIDAD III	91
DERECHOS FUNDAMENTALES Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	
Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria	
<i>Sergio López-Ayllón</i>	

UNIDAD IV	113
EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL	
El derecho a la información en materia político-electoral	
<i>Carlos Emilio Arenas Bátiz</i>	
<i>José de Jesús Orozco Henríquez</i>	
BIBLIOGRAFÍA	125

ÁREA MODULAR JURÍDICO-POLÍTICA

El propósito que orienta la constitución del área modular Jurídico-Política proporcionará a los miembros del Servicio los recursos teóricos y prácticos que les permitan dar respuesta a los problemas que enfrentan en el ámbito de su actuación profesional vinculados con los aspectos jurídico-políticos y con objeto de dar cumplimiento a los fines institucionales.

El área modular se constituye por dos campos de estudio autónomo. Así, sus contenidos implican a los fenómenos vinculados con el poder político (el lenguaje de la política) y los que se refieren al fundamento del propio poder político, esto es, el discurso de la legalidad (el lenguaje del Derecho o de *lo Jurídico*).

Partiendo de la premisa de que el poder es la materia, sustancia o lenguaje fundamental del universo de la política, considerando que actualmente la democracia es la forma más aceptada de organizar y distribuir mediante reglas el poder político y que la teoría de la democracia liberal implica y articula los dos lenguajes fundamentales de las disciplinas que constituyen el área modular (el poder político y la fundamentación del mismo a través de la legalidad), se ha tomado la decisión de colocar al discurso de la democracia liberal como el eje temático orientador, que les permita desarrollar las competencias (*el término competencias se utiliza para referir a la capacidad de “hacer con saber” y con conciencia acerca de las consecuencias de ese hacer*) para reflexionar y comprender las circunstancias, el sentido, condiciones y peculiaridades de su desempeño caracterizado por la vinculación que tiene con las reglas y mecanismos de distribución del poder po-

lítico en un ámbito democrático; asimismo, distinguir y aplicar los instrumentos, principios y procedimientos que fundamentan la constitucionalidad y legalidad de su actuación en la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, a través de los cuales se renuevan periódicamente a nivel federal los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El área modular Jurídico-Política considera a la política como el campo en el que se producen decisiones racionales orientadas a promover la participación activa de la sociedad para su propio beneficio, así como la promoción de las relaciones de ésta con otras sociedades o colectividades de rango similar, y cuyo rasgos específicos son el uso de la coacción legítima y el consenso como medios específicos, para producir dichas decisiones y orientar la participación de la sociedad.

Por otra parte, el área modular Jurídico-Política considera al Derecho no sólo como un medio de control social traducido en reglas de carácter obligatorio impuestas por el Estado y cuya efectividad requiere del empleo de la coerción legítima, sino, además, se considera como un sistema de prácticas jurídicas, entre las que destacan la aplicación e interpretación de dichas reglas.

De esta forma, el vínculo entre lo Jurídico y lo Político al interior del área modular adquiere mayor significación en la idea de que la legitimación moderna del poder político, en su doble dimensión (por un lado, en cuanto a la forma de obtenerlo; y, por el otro, por la manera de ejercerlo) está basada en la legalidad; esto es, la idea de que el fundamento racional del ejercicio del poder político descansa en el Estado de Derecho expresado en la legalidad y el consentimiento ciudadano.

Objetivo general

Los miembros del Servicio Profesional Electoral desarrollarán las competencias políticas y jurídicas que les permitan identificar, relacionar, aplicar y reflexionar acerca de los distintos elementos que constituyen

el discurso democrático, en tanto marco referencial y contexto en el cual surge la Institución en la que laboran y adquieren sentido las funciones que llevan a cabo como servidores públicos y las características de los instrumentos y mecanismos de legitimación y distribución del poder político en México.

INTRODUCCIÓN

La estructuración del área modular Jurídico-Política de la fase especializada del Programa de Formación y Desarrollo Profesional tiene por objeto articular, entre sí, los módulos con la práctica profesional del personal de carrera y, paralelamente, vinculándolos a las necesidades del Instituto Federal Electoral.

El carácter integral de los módulos de la fase especializada del área modular Jurídico-Política están configurados de acuerdo a la estructura ocupacional del Servicio Profesional Electoral, los cuales fomentan el desarrollo de conocimientos y habilidades que tenderán a impulsar la responsabilidad del aprendizaje mediante el esfuerzo compartido entre el miembro del Servicio y la institución.

En este sentido, el diseño modular busca la actualización y las necesidades de formación del personal, trasladándolos a los ámbitos laborales específicos sobre los que realiza su práctica profesional.

Al respecto, una idea fundamental, que es punto de partida en el desarrollo de esta área modular Jurídico-Política, consistió en visualizar los diversos campos de estudio del área que confinaron una amplitud temática que necesariamente se recurrió a su delimitación.

En este contexto, el contenido temático del área modular traslada el discurso del poder político y de la legalidad, al discurso de la transición y del diseño institucional con sus inherentes reflexiones.

Este vínculo entre lo jurídico y lo político al interior del área modular adquiere mayor significación, si lo contextualizamos en la idea de la transición en sus diferentes dimensiones, la jurídica, la económica, la política e inclusive la transición sociológica e institucional.

El propósito de esta área se funda en la necesidad de mostrar al miembro del Servicio Profesional Electoral un fenómeno que implica una serie de aristas, como lo es la transición, comprendiéndose en un sentido amplio y que permita describir dicho fenómeno con el objeto de propiciar su análisis, explicación, reflexión, aplicación y conducente valoración.

Estos niveles de conocimiento permitirán objetivizar su estudio desde una doble perspectiva, la política y la jurídica desde un plano de carácter sociológico que permita describirle los procesos de transición en México y en el orbe durante las últimas décadas.

Invitar al miembro del Servicio a la reflexión sobre la transición jurídica en el plano de la transición democrática, coadyuvará a introducirlo a una serie de estudios que en nuestro país han sido pocos pero significativos que le permitirán poseer un panorama integral sobre el cambio del derecho y de la política nacional.

El esquema de la transición en México ha tenido la atinencia de encauzar cambios trascendentales en el sistema jurídico y su perspectiva social. En otros países, la transición inclusive ha motivado la sustitución de un modelo de derecho por otro.¹

En este sentido, en la pretensión de explicitar la noción conceptual de transición y de su vinculación con el derecho; subyace la idea de reflexionar al menos sobre dos tipos de transiciones jurídicas.² Por una parte, aquellas en las que se suceden modificaciones sustanciales en las formas del Estado y por otra parte, las que implican un cambio

¹ Serna de la Garza, José María, *Estado de derecho y transición jurídica*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, México, pp. 11.

² *Ibidem*, pp. 12.

en el sistema jurídico con el consecuente redimensionamiento en el diseño institucional, este último aparejado a la transformación del esquema de la relación de poderes.

Al respecto, se plasman lecturas que permiten identificar la trayectoria de las instituciones jurídicas mexicanas y de los diseños institucionales. El análisis prospectivo que se genera con las lecturas consiente valorar el nuevo contexto político y jurídico del país.³ De esta manera, se proporcionan al miembro del Servicio herramientas conceptuales que le auxilian para valorar las vertientes jurídica, democrática, política y sociológica del Estado mexicano, cediéndole al mismo tiempo analizar el futuro de instituciones y rumbo del país al que arribaremos. Esto le permitirá al personal de carrera, atribuir significados, importancia y destino de las actividades que cotidianamente realizan, con las que contribuirá a la transición del país.

El análisis de la transición jurídica no sólo se muestra al miembro del Servicio en el plano estrictamente normativo,⁴ también se pretende su complementación con la reflexión de la forma en que se legitima el derecho y su significación con los actores sociales. En este contexto, se muestran las decisiones político-institucionales y las expectativas que se generan en el plano social y su vinculación con el cambio jurídico.

El avance jurídico de nuestro país obliga a profundizar en el estudio de la transición y diseños institucionales para reflexionar acerca del Estado constitucional del derecho y para valorar la orientación del cambio jurídico-político que requiere el país.

Así pues, también se pretende que el personal de carrera aborde la noción conceptual de globalización y sus efectos colaterales en el ámbito de la democracia, derechos humanos, soberanía y transformación social que le permitirán construir marcos de interpretación

³ *Ibidem*, pp. 13

⁴ *Ibidem*, pp. 15.

de nuestra realidad social, a partir de ésta comprensión, el miembro del Servicio Profesional Electoral esclarecerá el contexto mexicano de la participación democrática en el sistema político, su diversidad e individuación en un mundo globalizado.

DRA. LETICIA BONIFAZ ALFONZO

El área modular Jurídico-Política del Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Instituto Federal Electoral, en su fase especializada, se encuentra orientada en sus contenidos temáticos a proveer una serie de elementos de carácter teórico y práctico que permitan llevar a cabo las acciones necesarias para consolidar la formación de los miembros del Servicio Profesional Electoral. En este sentido, el diseño de los contenidos atiende a las particularidades por cargo y puesto de los miembros del Servicio.

Es preciso señalar que los contenidos que se vierten en esta fase cumplen la función de darle sentido, practicidad y eficiencia al desempeño de las funciones y responsabilidades de los integrantes del Servicio. En este contexto, paralelamente pretende orientar la formación hacia el progreso y perfeccionamiento de sus competencias profesionales.

Un desafío institucional en materia de formación lo constituye la necesidad de impulsar la actualización e integración de los conocimientos que adquiera el personal de carrera en áreas específicas que sean de su utilidad e interés, los cuales deben ser compatibles con el cumplimiento de los fines de la institución.

Esta fase especializada propicia que los miembros del Servicio obtengan un saber integral y acumulado que los transfiera a un mejoramiento de su desempeño profesional y tienda a desarrollar sus conocimientos, habilidades y actitudes.

La definición del contenido modular contempla las responsabilidades del Instituto y la función específica asignada al miembro del Servicio, sustentado en el imperativo constitucional de contar con personal calificado para el Servicio Profesional Electoral.

Para lograr la especialización es importante concebir la transición del Estado nacional, como un proceso de cambio acelerado que ha sufrido el país y que se ha denominado generalmente como “transición”⁵ ligándolo al fenómeno referido como “globalización”.

El fenómeno de globalización y su significado de cambio ha generado consecuencias para el Estado nacional en diferentes niveles, propiciando impactos en el espacio externo e interno que ha motivado transiciones en distintas vías.

La complejidad del proceso de cambio obliga a indagar cada una de sus vertientes que, para efectos del contenido modular de esta fase, nos obliga a analizar las transformaciones sociales, institucionales y jurídicas del Estado mexicano.

El sistema jurídico mexicano ha experimentado una transformación sustantiva en las últimas décadas, con el resultado de un cambio significativo en el diseño institucional.

La transformación del sistema jurídico se constituyó necesariamente para adaptar al Estado a nuevas condiciones políticas, económicas y sociales de nuestro país. Sin embargo, esta transformación no obedeció a un proyecto legislativo o a una perspectiva de reforma de Estado incluida en la agenda nacional. No obstante, los cambios jurídicos se generaron fragmentadamente forzados por los actores políticos y sociales e inclusive por factores de origen externo.

Para conocer los procesos de cambio institucionales, es importante para el personal de carrera advertir las causas de la dinámica

⁵ López-Ayllón, Sergio, “Globalización y transición del Estado nacional”, en *Transiciones y diseños institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 301.

constitucional y su impacto en el sistema jurídico, generando un esquema de análisis con relación a la modificación de las instituciones jurídicas mexicanas.

En consecuencia, para tener una visión integral, se muestra al miembro del Servicio la evolución del Estado de derecho y sus elementos que en la actualidad se han redimensionado sustancialmente como la democracia, los derechos fundamentales, la soberanía y la división de poderes en México.

De forma que esta fase especializada pretende también abordar la transición de los poderes en nuestro país para desentrañar una explicación a las recientes transformaciones en el funcionamiento de los poderes federales, particularmente el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y la función de contrapeso del Poder Judicial describiendo sus cambios que han sido numerosos y de gran significación, especialmente en materia electoral.

En el contexto del Poder Judicial, la fase especializada proyecta al personal de carrera la necesidad de analizar las distintas etapas por las que ha transitado el sistema de justicia electoral en México, identificando su transición de la etapa predominantemente política a la jurisdiccional, sus garantías básicas del sistema y tipología desde una perspectiva de derecho comparado.

Esta perspectiva del sistema mexicano de justicia electoral permitirá a su vez al miembro del Servicio explicitar la actividad interpretativa en el ámbito del derecho electoral y distinguir, paralelamente, entre reglas y principios que impactan la interpretación judicial en México. Acceder a esquemas de interpretación judicial, acercará al personal de carrera con las diversas clases de problemas interpretativos y su conexión con la argumentación, esta última, actividad que cotidianamente realiza.

Con relación al sistema de justicia electoral es pertinente describir para el miembro del Servicio, el significado del conocimiento judicial de los hechos sustentado en las bases argumentales de la prueba, lo

que le permitirá razonar el sentido de la motivación de las decisiones judiciales electorales, así como su contenido.

Para alcanzar un grado de especialización, es imprescindible examinar los contenidos del derecho a la información, así como sus límites y reconocimiento en el ámbito nacional, regional e internacional. Su análisis permitirá al miembro del Servicio explicar por qué el derecho a la información es un elemento que permite la construcción de la democracia y de la participación ciudadana en un Estado democrático.

En el ámbito de la soberanía y la ciudadanía, el impacto de la globalización que ha experimentado el Estado mexicano ha trastocado estas nociones conceptuales, de modo que el personal de carrera necesariamente debe analizar el debate actual en México en torno a la ciudadanía y su papel en la construcción de un orden democrático. En este vértice, es conveniente examinar, a partir de procesos de integración continental, las consecuencias que origina con relación a la disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía; contrastándolo con la referencia nacional acrecentará los conocimientos del miembro del Servicio Profesional Electoral, permitiéndole tener una visión global al respecto.

Los objetivos generales de la fase especializada son:

- Que los miembros del Servicio Profesional Electoral desarrollen competencias, para seleccionar, organizar lógicamente, interpretar y aplicar la información referente a las transiciones y diseño institucional que intranacionalmente e internacionalmente ha experimentado el Estado mexicano, cambios que han originado un redimensionamiento del sistema normativo y político en nuestro país, trascendiendo al ámbito de la democracia y los derechos, y logrando permear inclusive la reformulación de los conceptos de soberanía y ciudadanía.
- Analizar fenómenos como la globalización en sus diversas dimensiones y en las consecuencias que implica le permitirá

al miembro del Servicio construir escenarios y llevar a cabo interpretaciones de la realidad nacional, concatenada con la interdependencia global, que le permitan construir respuestas y soluciones eficaces apegadas a las tareas, necesidades y fines institucionales acordes a la realidad imperante.

PRESENTACIÓN DEL MÓDULO

El presente módulo ofrece una perspectiva novedosa con relación a las cuestiones que circundan en torno al derecho a la información a través de la remisión a lecturas que se desprenden de bibliografía especializada sobre el tema. Así, su contenido se encuentra dirigido Vocales del Registro Federal de Electores, Coordinadores Operativos, Jefes de Monitoreo a Módulos, Jefes de Oficina de Seguimiento y Análisis, Jefes de Oficina de Cartografía Estatal, Secretarios de Comisión de Vigilancia, Técnicos Operativos, Técnicos en Sistemas, Coordinadores de Actualización del Padrón Electoral, Coordinadores de Control del Padrón Electoral, Coordinadores de Planeación y Evaluación, Técnicos en Procesos Electorales y Coordinadores de Unidad de Servicios Especializados, mostrando cada uno de sus contenidos y la compleja problemática que implica la relación informativa, aspectos sobre los cuales, jurídica y políticamente se comienzan a abordar en nuestro país y que ha implicado modificar el desarrollo de importantes actividades que realiza el Instituto Federal Electoral.

Así, el introducir al miembro del Servicio Profesional Electoral al ámbito del derecho a la información constituye una valiosa aportación, indispensable para quienes contribuyen a la consolidación de una institución republicana como lo es el Instituto Federal Electoral.

Este módulo que forma parte de la fase especializada del área modular Jurídico-Política se presenta en una situación particular de transición institucional, en el que el derecho de acceso a la información pública ocupa un importante capítulo en la vida política y democrática de nuestro país. En consecuencia, su estudio no sólo resalta

la importancia del acceso a la información gubernamental, sino que implícitamente deriva en la percepción de que el derecho a la información es un elemento inseparable de la democracia, que a su vez conlleva a nuevos perfiles de participación ciudadana, al menos en las democracias modernas. En este contexto, los miembros del Servicio Profesional Electoral, particularmente quienes se desempeñan en el ámbito del Registro Federal de Electores, habrán de reflexionar sobre la delicada e importante labor que desarrollan al constituirse en salvaguardas de importantes instrumentos electorales, como lo son el Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral, las Listas Nominales de Electores y la Credencial para Votar con fotografía, los cuales son elementos indispensables para la preparación de cualquier proceso electoral federal cierto, legal, imparcial y objetivo.

En este orden de ideas, comprender acerca de la responsabilidad inherente a los cargos y/o puestos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que se vinculan con el acceso y protección de la información institucional, permitirá reflexionar sobre la trascendencia en la custodia de los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores, que por disposición normativa son estrictamente confidenciales.

En síntesis, la introducción al estudio del derecho a la información permitirá aportar una visión institucional diferente para analizar todas aquellas cuestiones relacionadas a esta reciente rama especializada del derecho, que en su interdisciplinariedad se vincula con importantes aspectos de la democracia y la participación ciudadana.

METODOLOGÍA DE APRENDIZAJE

El esquema metodológico de los módulos que estructuran el área modular Jurídico-Política de la fase especializada está constituido por una serie de lecturas que tienen la pretensión de cubrir los objetivos planteados en cada una de las unidades. En ellas encontrará:

- El objetivo u objetivos de la unidad.
- Los contenidos básicos descritos en las lecturas señaladas.
- La referencia bibliográfica de los textos de la unidad a leer.

Estructura del texto

Para realizar las lecturas, de cada una de ellas se ha incluido: Presentación introductoria a los textos con la intención de orientar su lectura y contar con criterios iniciales que le permitan ubicar los aspectos relevantes de los contenidos.

Estrategias didácticas

Mapa conceptual: al inicio de cada lectura, en el que se definen los conceptos básicos relacionados con el texto.

Ideas integradoras: presentadas al final del texto, con las que se pretende resaltar las definiciones de los conceptos, síntesis de ideas básicas y la relación entre ambas, de manera que pueda identificarlos aún más y lograr una integración y elaboración más significativa de los argumentos e ideas planteados por los autores a través de sus textos.

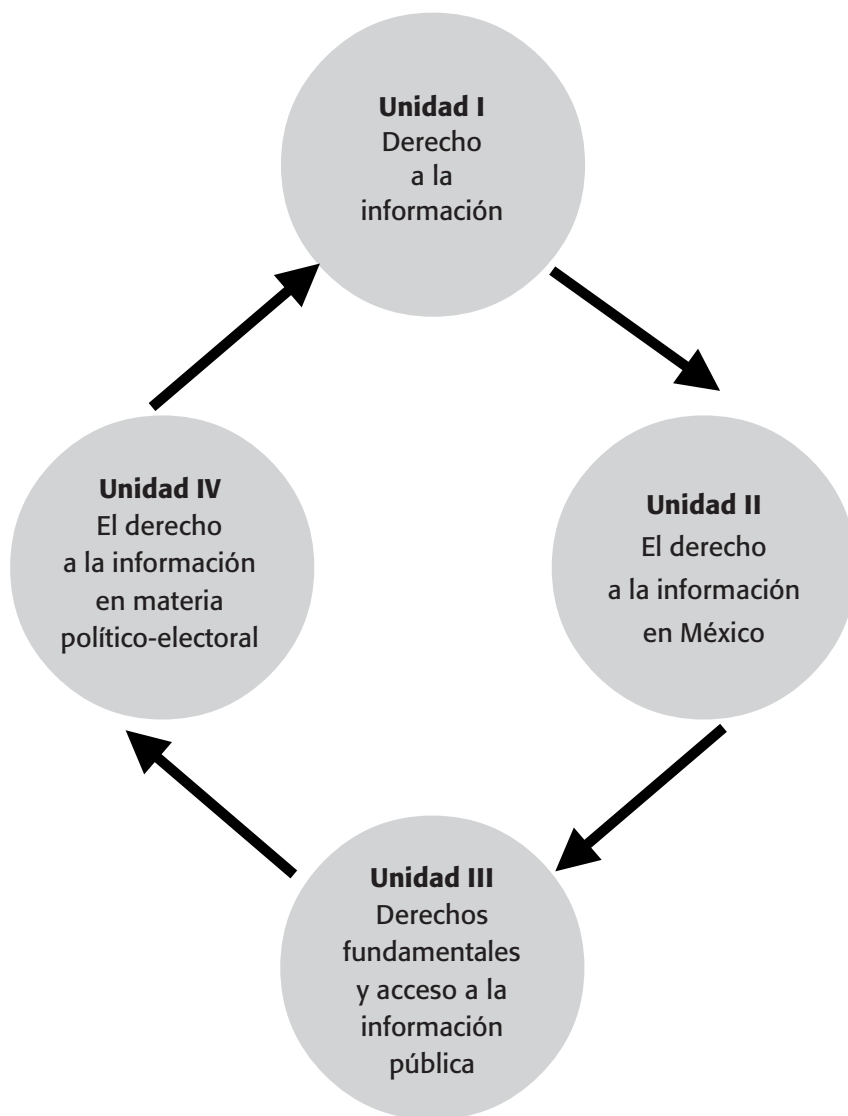
Actividad de aprendizaje: permite el desarrollo de habilidades cognitivas para integrar y aplicar los diferentes contenidos analizados en los textos.

Ejercicio de autoevaluación: Se presentan al final del módulo, tienen como propósito el automonitoreo y la autoevaluación a través de ejercicios de solución de problemas y estudios de caso sobre los contenidos analizados.

Referencias bibliográficas: al final de cada módulo encontrará un esquema con las referencias bibliográficas, con la finalidad de ampliar la información, planteada en el módulo.

**MÓDULO EL DERECHO A LA INFORMACIÓN:
PRESUPUESTO DE LA DEMOCRACIA
Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

ESQUEMA DE INTERRELACIÓN DE UNIDADES DE APRENDIZAJE



Objetivos

- Analizar la noción conceptual del derecho a la información.
- Identificar en el ámbito internacional el reconocimiento sobre el derecho a la información.
- Explicitar el concepto y contenido del derecho a la intimidad como límite al derecho a la información.
- Valorar el concepto y alcance de la garantía denominada “hábeas data” en función del derecho a la información.

Contenido

- Introducción
 - Rigor conceptual
 - La información como Derecho
- Su reconocimiento en el ámbito internacional
 - La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

- Su reconocimiento en el ámbito regional
 - La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
 - El Pacto de San José de Costa Rica (1969)
- Clasificación de los contenidos del derecho a la información
 - Orden seguido en la clasificación
- Carácter relativo del derecho a la información. Sus límites.
 - El derecho a la intimidad. Concepto y contenido
 - El hábeas data. Concepto y alcance

Texto

- **Miguel Ángel Ekmedjian, Derecho a la información,** Ed. Depalma, 1996, 2ª. edición, Buenos Aires, pp. 1-9, 30, 71-72, 111-112.

Presentación del texto

El autor Miguel Ángel Ekmedjian presenta a través de esta lectura una serie de cuestiones que se nuclean en torno del derecho a la información.

La compleja problemática que plantea el derecho a la información implica analizarlo desde la perspectiva de la actitud pasiva o activa de un sujeto frente a la información. En este contexto, el autor advierte que el derecho a la información se concibe como un conjunto de derechos de categoría muy reciente.

El autor de una manera trascendental aborda el papel que desempeña el derecho a la información en un Estado democrático, constituyéndose como pilar del sistema constitucional. En cambio, asevera bajo su visión que en los Estados no democráticos el derecho a la información es mínimo o no existe.

El haz de derechos que implica el derecho a la información, conlleva a señalar bajo la perspectiva del autor que no solamente se trata de una categoría de derechos civiles, sino que habrá de considerarse como una categoría superior a los mismos e inclusive no necesariamente habrá que circunscribirlo al ámbito de un derecho político, sino que como tal abarca una extensa gama de actividades humanas.

La lectura muestra el reconocimiento del derecho a la información en el plano internacional a través de instrumentos jurídicos in-

ternacionales que han recogido gran parte de los contenidos del derecho a la información.

En este orden de ideas, Ekmedjian plasma en su texto las garantías que tiene el individuo a protegerse contra los abusos del derecho a la información, los cuales pueden provenir de los medios de comunicación, un particular o del propio Estado. Es así, como se reflexiona en torno al derecho a la privacidad o intimidad de las personas que engloba una esfera o reducto infranqueable de libertad individual.

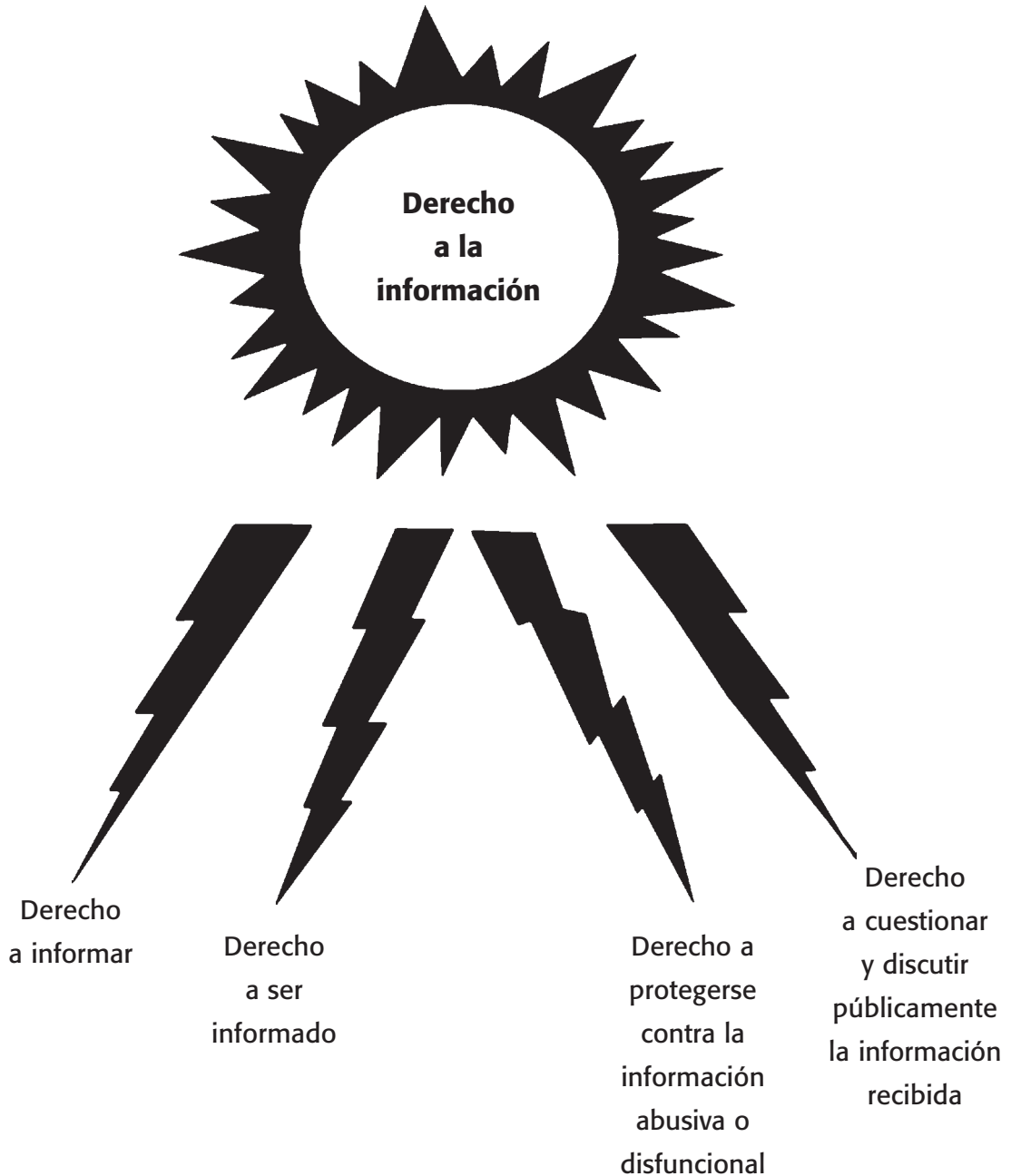
Consecuentemente el ámbito reflexivo de esta lectura apunta a una institución jurídica moderna como lo es el “*Hábeas data*”; institución que conforme al autor representa una garantía constitucional moderna que protege el derecho a la intimidad.

La noción conceptual del “*Hábeas data*” gravita según Ekmedjian en que mediante acciones judiciales se tenga la facultad de solicitar la exhibición de registros de datos personales, para requerir su exactitud, rectificación e inclusive supresión.

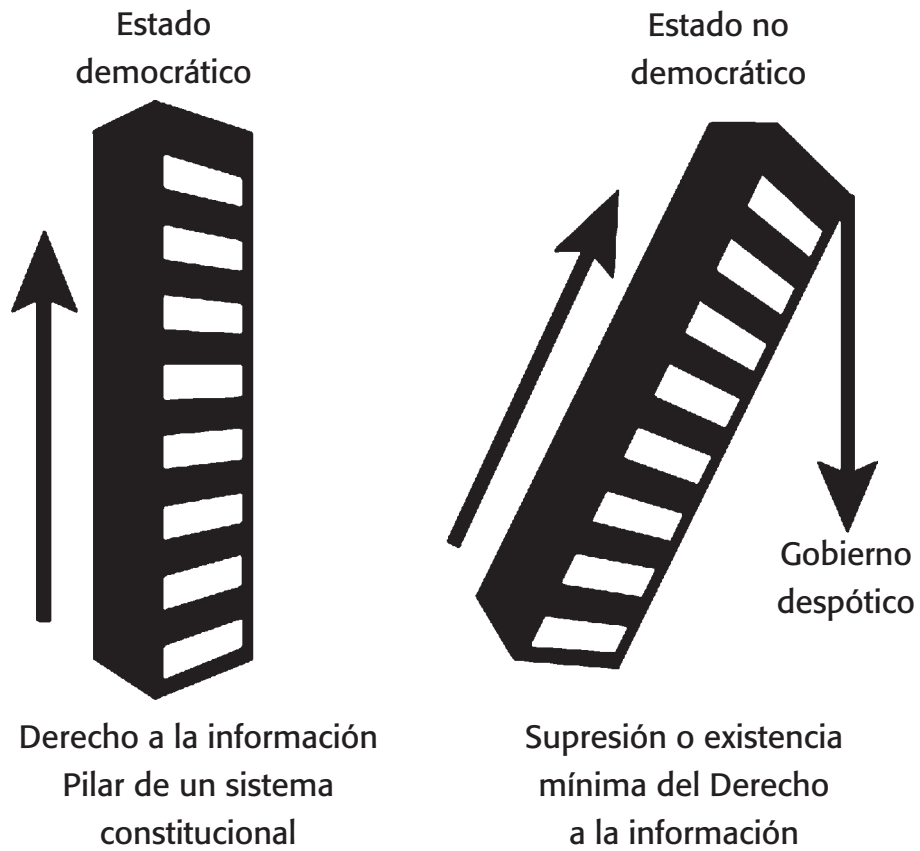
Reflexivamente el contenido de la lectura aporta al miembro del Servicio Profesional Electoral, la importancia del derecho a la información en la construcción de un orden democrático, esto es, la democracia no sólo se contextualiza en el ámbito de procesos electorales, también necesariamente se vincula garantizando en un Estado constitucional el acceso a la información.

En este orden de ideas, el personal de carrera que se desempeña en el ámbito del Registro Federal de Electores, el contexto de la lectura le aportará una caja de herramientas novedosa que le permitirá cumplir con el desempeño de sus funciones, particularmente en lo concerniente a la confidencialidad de los datos, documentos e informes que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores como órgano de carácter permanente y de interés público que salvaguarda el derecho a la intimidad de las personas.

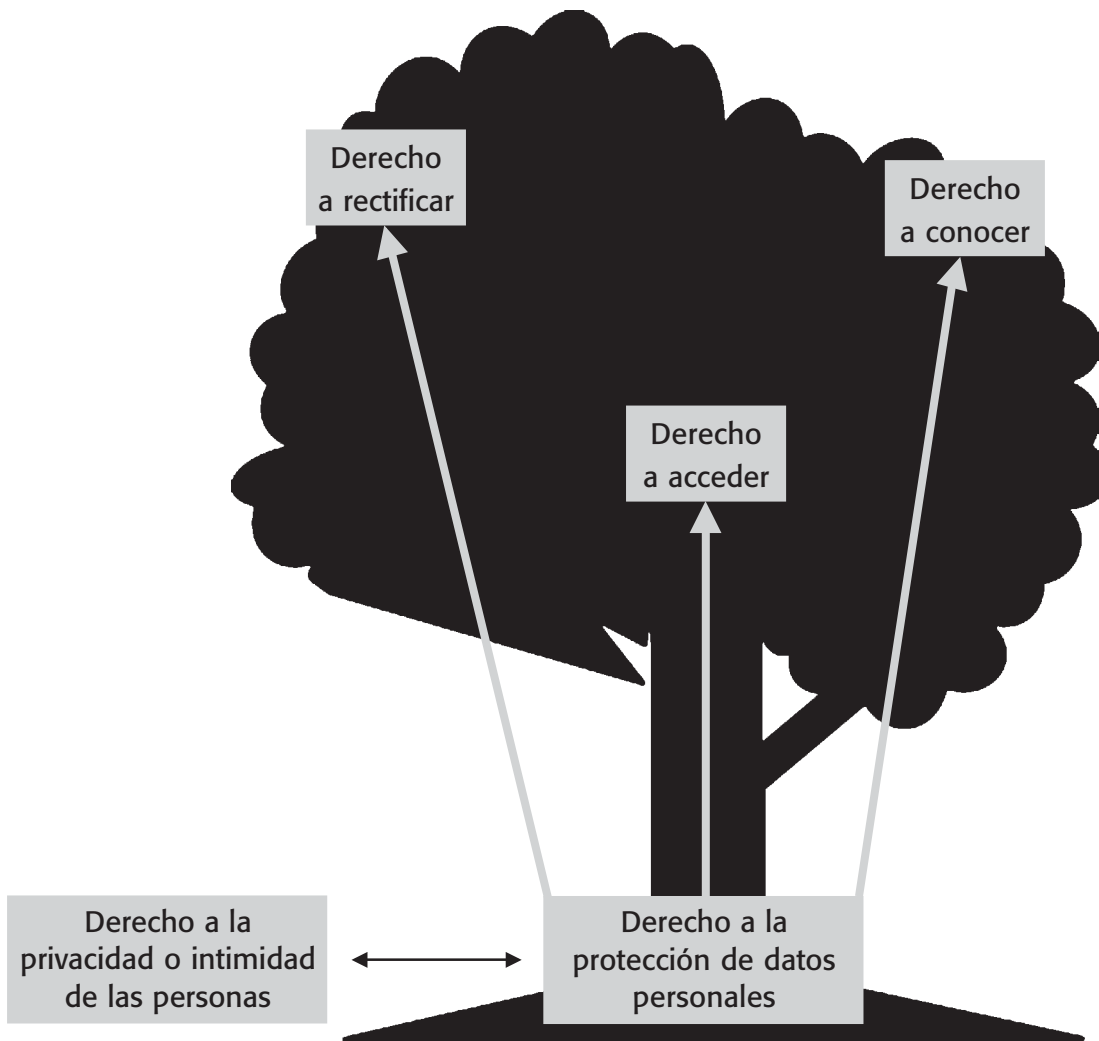
MAPA CONCEPTUAL 1
Basado en el contenido del capítulo:
Hacia un derecho a la información



MAPA CONCEPTUAL 2
Basado en el contenido del capítulo:
Hacia un derecho a la información



MAPA CONCEPTUAL 3
Basado en el contenido del capítulo:
Hacia un derecho a la información



Derecho a la protección contra la información
disfuncional o abusiva

Derecho a la información
 Libertad de expresión
 Concepto constitucional de prensa
 Medios
 Censura previa
 Derecho a la intimidad
 Derecho de réplica

Lectura tomada de:

Miguel Ángel
 Ekmedjian, *Derecho
 a la información*,
 Ed. Depalma, 1996,
 2ª. edición, Buenos
 Aires, pp. 1-9, 30,
 71-72, 111-112.

Capítulo I. Hacia un derecho a la información

1.1. Introducción. Rigor conceptual. La información como derecho

Desde que el hombre comenzó a dar sus primeros pasos en la Tierra, demostró una notable voluntad por hacer públicos aquellos sentimientos que nacían en la soledad de su espíritu. Las expresiones de arte rupestre, presumiblemente hechas hace 20 000 años y descubiertas en las cuevas de Altamira (Cantabria), son un elocuente ejemplo.

Esta voluntad, en muchas ocasiones indomable, es parte de una necesidad humana que se muestra tan natural para su existencia como el alimentarse. Nos referimos a la producción de cultura. El hombre no podría evitar estas manifestaciones aunque quisiera. Ellas nacen y maduran en su imaginación y, al igual que la conciencia, no pueden ser amordazadas.

Deben aquí diferenciarse dos áreas conceptuales. Una, a la cual llamaremos *libertad de pensamiento*, constituye aquel espacio interno que es el espíritu. En él, el hombre es soberano de sus ideas. Allí, el brazo opresor de ningún tirano ha llegado. Se puede evitar por cualquier medio que el hombre hable, que difunda su doctrina. Mas nunca se logró que abandone el hábito de dar a luz nuevas ideas. Sí se ha logrado adormecer aquella imaginación inquieta, hacer caer en la pereza aquella psiquis creadora. Sin embargo, nunca se la neutralizó por completo.

La otra área es la que identificamos con la *libertad de expresión*. Aquí la conciencia corre el velo que oculta su privacidad y se deja ver, se hace oír. Se trata de aquella voluntad, mencionada al comienzo de este capítulo y que, inspirada, permitiéndole desarrollarse en libertad, llena de orgullo al género humano.

Las ideas, en tanto no se pretenda exponerlas públicamente, son ajenas al derecho. Al permanecer fronteras adentro, en las mentes de sus progenitores, no producen consecuencias sociales ni jurídicas. En efecto, la *libertad de pensamiento* tiene entidad por sí misma. Su naturaleza la hace inquebrantable. No necesita de norma jurídica alguna que la garantice o mantenga. Al contrario, la *libertad de expresión* puede y debe ser tutelada por el derecho, ya que es un importantísimo derecho subjetivo. Cuando el pensamiento trasciende al mundo exterior, es cuando produce sus efectos propios.

Por otro lado, cabe hacer una nueva precisión para avanzar hacia un rigor conceptual. Cualquier manifestación, escrita, verbal, por gestos, y aun el silencio y la pasividad, realizados en público, sin duda traduce una posición de su autor respecto de determinadas cuestiones o problemas. Una conversación, un discurso, un artículo periodístico, una pieza de teatro, una obra de arte, un saludo, una postura física, el dibujo o una leyenda sobre un muro, hasta la manera de vestirse o la forma de peinarse, constituyen todas ellas forma de comunicar el sentir de su protagonista.

El conjunto de derechos y libertades relacionados con la *comunicación* de ideas y noticias han tenido, y tienen, diversas denominaciones en la doctrina y legislación comparada. Así, se los llama indistintamente: libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de imprenta, libertad de opinión, libertad de palabra, libertad de información, etcétera.

Nosotros preferimos agruparlos bajo el rótulo común de *derecho a la información*, abarcando en él a todo el haz de derechos y liberta-

des que se dirigen a la expresión y a la comunicación pública de las ideas y de las noticias.¹

Sin embargo, en aras al rigor conceptual, corresponde hacer una salvedad. El derecho a la información, en tanto es un conjunto de derechos, es una categoría muy reciente. Si bien la lucha por la libertad de expresión acompaña al ser humano, prácticamente desde sus orígenes, su sistematización, esto es, su reconocimiento como parte de los derechos subjetivos, es una conquista tardía. Mucho más lo es el hecho de que sus partes unidas dan como producto al derecho nombrado. Es decir, el haz de derechos que constituyen la materia de esta obra.

No se puede decir que los cristianos que eran arrojados a los leones por los romanos, lucharan por su derecho a la información. Ni que víctimas de la Santa Inquisición hayan muerto por pretender ser titulares del mismo derecho. Ellos reclamaban para sí la libertad de expresión, tal como se la describió *supra*. No conocían ese conjunto de derechos que para aquellos tiempos sólo se insinuaban en un estado embrionario (*v.gr.*, la censura) y que constituyen, en su mayoría, un producto no terminado de los últimos doscientos años.

Es importante ubicar en el tiempo histórico a uno y otro concepto para entender sus formas, sus contenidos, su fisonomía y su naturaleza. En sentido figurado, la libertad de expresión sería el útero y el derecho a la información uno de sus alumbramientos, pero no el único. Por citar algunos ejemplos, la libertad de culto, la tolerancia religiosa, el derecho a peticionar, el respeto a la diversidad cultural, en general, y de las minorías étnicas en particular, constituyen también parte de la gran familia de libertades y derechos que tuvieron y tienen su nacimiento en la libertad de expresión.

En el trascurso de esta obra sólo nos referiremos a uno de los nombrados alumbramientos: el del así llamado derecho a la información.

¹ Así lo considera la Corte Suprema de Justicia en su fallo de fecha 11/12/84, dictado en la causa *Ponzetti de Balbin, Indalia, c. Editorial Atlántida S.A.*, publicado en "La Ley", t. 1985-B, ps. 120 y ss.

Jean François Revel² distingue entre “libertad de expresión de ideas” y el derecho de informar y de ser informado. La primera debe ser reconocida “incluso a los embusteros y a los locos” –afirma–, mientras que el oficio de informar, en cambio, ha de ser objetivo, debe proporcionar información exacta y seria. El pluralismo que se adjudica a la prensa libre –razona el autor galo– debe limitarse a la expresión de ideas u opiniones, no a la información que debe ser objetiva: “cuando más pluralista es una información, menos información es (...)”³

Cuando un periodista es criticado porque falta a la exactitud o a la honradez en su deber de informar, “*la profesión ruge fingiendo creer que se ataca al principio mismo de la libertad de expresión y que se pretende amordazar a la prensa*”, escribe Revel. Agregando luego: “*Qué se diría del duelo de un restaurante que, sirviendo alimentos en malas condiciones, exclamara, para rechazar la crítica: ¡dejadme cumplir mi misión alimenticia, ese deber sagrado! ¿Acaso sois partidarios del hambre?*” Para concluir en que “*la mayoría de la gente que crea periódicos u otros medios de comunicación lo hacen para imponer un punto de vista, y no para buscar la verdad*”.

Lo cierto es que, pese a que compartimos las consideraciones y los conceptos enunciados más arriba, es muy difícil separar la publicación de ideas de la de noticias. Y esto, debido a que es prácticamente imposible ser objetivo en la difusión de las últimas, porque la extensión, ubicación y tratamiento que se dé a la noticia, ya está demostrando –de algún modo– una toma de posición ideológica respecto de ella.

Por eso, en nuestra clasificación (véase capítulo I, 1.4.1) nos apartamos parcialmente de la que efectúa Revel. Damos al concepto de derecho a la información, el carácter de género. En él hallamos, entre otras, estas dos especies, el derecho a informar y el derecho a informarse. A su vez, la primera se subdivide en: expresión pública de ideas u opiniones y trasmisión pública de noticias. Ambas subespecies

² Jean François Revel, *El conocimiento inútil*, Ed. Planeta, Barcelona, 1989, ps. 202 y ss.

³ Ver nota anterior, ob. cit., p. 207.

corresponden a los conceptos que dicho autor describe como: “expresión de ideas” y “oficio de informar”, respectivamente. Hecha esta salvedad, coincidimos con todo lo demás.

La trascendencia de estos derechos nos lleva a colocarlos en una categoría superior a la de los restantes derechos civiles, ya que de su amplitud depende, en gran parte, la fisonomía de las relaciones entre el poder y la libertad, que existen en cada Estado.⁴ En los Estados no democráticos el derecho a la información es mínimo o no existe. En los Estados democráticos, en cambio, es uno de los pilares del sistema constitucional,⁵ a punto tal que los gobiernos despóticos apuntan antes que nada a suprimirlos.

Algunos autores lo clasifican como “derecho político”, ya que apunta a influir sobre el sistema político.⁶ Nosotros pensamos que se trata de un derecho civil, ya que la libre expresión de las ideas no se limita al ámbito político, sino que cubre –como pronto lo veremos– a toda la extensa gama de las actividades humanas.

Así, en un importante voto del *chief justice* Black, de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, se puede leer que “la prensa está para servir a los gobernados, no a los gobiernos, se la protege para que pueda desnudar los secretos del gobierno e informar al pueblo. Sólo una prensa libre y sin restricciones puede exponer las imposturas del gobierno”.⁷

⁴ Sobre las relaciones entre las magnitudes vectoriales *poder y libertad*, ver Miguel A. Ekmekdjian, *Manual de la Constitución argentina*, Ed. Depalma, 1993, cap. I. Ver también Revel, ob. cit., pp. 202 y ss.

⁵ Es famosa la afirmación de Jefferson en el sentido de que si debía optar entre un gobierno sin prensa libre o la prensa libre sin gobierno, prefería lo segundo. José Manuel Estrada, por su parte, ha escrito: “Yo entiendo la libertad de prensa, llevada en el terreno de la crítica pura, a los límites más extensos: entiendo que es perfecto derecho de la sociedad. Entiendo que estaría en su derecho un profesor libre que enseñara, el periodista que discurriera, el orador que dirigiéndose a la multitudes criticara lo que es sustancial en el orden de nuestras instituciones y el sistema republicano de gobierno”. Mientras que Mirabeau, en la Asamblea Constituyente francesa de 1789 dijo que “la primera de nuestras leyes consagre para siempre la libertad de prensa, la libertad más inviolable y más ilimitada, una libertad sin la cual jamás podrán conseguirse las otras”. Cit. por Raúl Madueño, “La Ley”, t. 151, p. 883. Ver también decreto del Triunvirato sobre libertad de imprenta, del 26 de octubre de 1811.

⁶ Joaquín V. González, *Manual de la Constitución argentina*, Ed. Estrada, Buenos Aires, 1980, p. 169.

⁷ CSEU, in re “*New York Times vs. United States*”, 403 U.S. 713, 1971.

La doctrina transcrita, típicamente americana y reflejo de la “teoría del debate público” que maduraría en aquel país, enseña que la existencia de una prensa independiente es determinante al momento de individualizar un régimen democrático.⁸ Para que ello ocurra es necesario suponer que la información, materia prima de la prensa, no es prisionera en ninguna infranqueable fortaleza. Al contrario, constituye un bien público, accesible a todo aquel que desee su posesión. En estos términos, la información es un derecho.

En el mismo sentido, nuestra Corte ha dicho que *“entre las libertades que la Constitución nacional consagra, la de la prensa es una de las que poseen mayor entidad, al extremo de que sin su debido resguardo existiría tan sólo una democracia desmembrada o puramente nominal; incluso no sería aventurado afirmar que, aun cuando el art. 14 enuncie derechos meramente individuales, está claro que la Constitución, al legislar sobre la libertad de prensa, protege fundamentalmente su propia esencia democrática contra toda posible desviación tiránica”*.⁹

En relación al papel de la prensa, se ha dicho y se dice, con mucha frecuencia, que la prensa es el cuarto poder del Estado. Si esto es cierto –afirma Jean François Revel–, “el papel de guardián, de juez y de inquisidor del poder que se atribuye la prensa, siendo saludable y necesario, consistiría en una especie de magistratura. Entonces, como todas las magistraturas, debe estar rodeada de garantías de competencia y de imparcialidad”, lo que no se da en la realidad.¹⁰

Finalmente, nuestro más alto tribunal, refiriéndose a la garantía de los arts. 14 y 32 de la Constitución nacional, recalcó que “las características del periodismo moderno que responden al derecho a

⁸ Cfr. CSN, “Fallos”, t. 310, pp. 1715: “Es fundamental para el sistema democrático, la existencia de una prensa diaria, independiente y diversificada”.

⁹ CSN, “Fallos”, t. 248, pp. 291.

¹⁰ Revel, ob. cit., p. 209.

la información sustancial de los individuos que viven en un Estado democrático [...]”¹¹

1.2. Su reconocimiento en el ámbito internacional: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). En el ámbito regional: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y el Pacto de San José de Costa Rica (1969).

En el plano del derecho internacional, gran parte de los contenidos del derecho a la información fueron universalmente reconocidos con la aprobación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el 10 de diciembre de 1948.

El art. 19 de ella expresa:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de 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, por cualquier medio de expresión.”

Con anterioridad a la mencionada, el mundo sólo conocía declaraciones unilaterales. Entre ellas cabe destacar, por la particular influencia que tuvieron en procesos posteriores –incluido en nuestro país–, la *Primera enmienda* a la Constitución de los Estados Unidos y el art. 11 de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* legado por la Revolución Francesa de 1789.

Ya en 1946, la Asamblea General de la ONU había declarado que la *libertad de información* es un derecho humano fundamental, y la

¹¹ CSN, *in re* “Ponzetti de Balbín, I., c. Editorial Atlántida”, ya citado, p. 269, considerando 7 del voto de la mayoría.

piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas,¹² y pidió al Consejo Económico y Social que convocara a una conferencia sobre esa cuestión. Con ello, no hacía más que confirmar, la gran dependencia de muchas otras libertades –no menos importantes– con la libertad de expresión. Ésta, si bien puede constituir un fin en sí misma, en muchas ocasiones es utilizada para el ejercicio de otro derecho (*v.gr.*, los políticos, el de enseñar, etc.).

¿Se podría considerar democrático un sistema que permitiera el voto de los ciudadanos pero no la expresión de sus ideas? ¿Qué enseñanza sería posible si no se aceptara la libertad de cátedra? Respondiendo estos interrogantes, y otros similares, dilucidamos el importante lugar que, dentro de un orden jerárquico de derechos individuales, ocupa el derecho a la información.

El Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos que tratamos, en su segundo considerando, sostiene: “[...] que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberado del temor y de la miseria disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencia; [...]”. Poseídos de esta singular “fe”, manteniendo fresca en sus retinas las imágenes de los horrores de la última gran guerra, la mayor parte de los pueblos del mundo coincide en destacar la importancia para “la libertad, la justicia y la paz” de todos los derechos inalienables de todos los miembros de la familia humana. El intento será reconocido por la posteridad, y cada año desde 1951, el mundo ha conmemorado la fecha de aprobación de esta Declaración –el 10 de diciembre– como el Día Internacional de los Derechos Humanos.

En 1966, nuevamente la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, esta vez reunida en Nueva York, aprobó el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el cual en su art. 19 dice:

“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

¹² Cfr. *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos*, Servicio de información pública, Nueva York, 1973, ps. 34 y ss.

- ”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 de 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 ley y ser necesaria 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.*”

Obsérvese que, paralelamente con la afirmación de la libertad de expresión como un derecho fundamental, madura la idea de su carácter relativo. Esto es, que no puede ser tenido como un derecho absoluto. Encuentra un límite natural en los derechos de terceros y en el interés público. Estas ideas irán siendo analizadas en el transcurso de esta obra.

También en 1948, la Novena Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá, aprueba la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. En su art. IV expresa:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio”.

Otro intento por afianzar los derechos humanos en la región lo constituye la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como *Pacto de San José de Costa Rica*, firmada en esa ciudad en 1969.

Su extenso art. 13 afirma:

- “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende a 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 de su elección.
- ”2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

 - ”a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - ”b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.
- ”3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquier otro medio encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
- ”4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
- ”5. Estará prohibida por ley toda propaganda en 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.”

Este último texto amplía el espacio de la libertad en estudio. Así, en relación con la censura previa, haciéndose eco de las amenazas contra ella que algunos cambios tecnológicos conllevan, prevé las formas indirectas de censura.

Todos estos instrumentos internacionales han sido incorporados a nuestra Constitución por la reforma de 1994, en el art. 75, inc. 22. Por la importancia que tiene para la materia que tratamos serán desarrolladas más adelante al estudiar cada uno de los contenidos del derecho a la información.

1.4. Clasificación de los contenidos del derecho a la información

En este camino hacia el derecho a la información, esbozaremos ahora una clasificación del conjunto de derechos que entendemos están agrupados bajo este rótulo.

1.4.1 Orden seguido en la clasificación

En primer lugar, podemos distinguirlos según que el titular de ellos tenga una actitud *activa* o *pasiva* frente a la comunicación de ideas o de noticias.

En el primer caso estamos ante el *derecho a informar*, es decir, comunicar a los demás individuos el contenido de ideas, opiniones o noticias que están en posesión del comunicador.

El *derecho a ser informado*, en cambio, es pasivo y supone la obligación correlativa de publicidad a cargo principalmente del Estado, sin perjuicio de la actividad que en tal sentido puedan ejercer los particulares, de todos los actos del gobierno y de particulares y de interés social en general.

En tercer lugar ubicamos el *derecho a protegerse contra la información disfuncional*. Conforme a él, todo ciudadano tiene derecho a

ser protegido de los perjuicios que pudieran ocasionar las comunicaciones que reciba de ideas, noticias, etc. Esto es así, debido a que como fue dicho *supra* estamos en presencia de un derecho relativo. En consecuencia, el Estado puede reglamentarlo con la sola condición de que se cumpla con el art. 28 de la Constitución. Esta reglamentación alcanza diversos perfiles.

En cuarto lugar encontramos *el derecho a cuestionar y discutir públicamente la información* recibida. O sea, el derecho a criticarlas y a confrontarlas con ideas o noticias contrarias, dentro de ciertas reglas. Esto es lo que en doctrina se conoce como debate público. La existencia o no de este debate –como ya dijimos– es determinante para identificar un régimen democrático de otro que no lo es.

Estos derechos tienen distintas jerarquías, según los fines que persiguen y –fundamentalmente– los valores que protegen. La regla general es reconocer la mayor amplitud de ellos en relación a otros derechos y, consecuentemente, una menor potestad restrictiva del Estado.¹³

El gráfico que sigue servirá para visualizar mejor el orden otorgado a los contenidos del derecho a la información.

Capítulo IV. Derecho a la protección contra la información disfuncional o abusiva

4.1. Carácter relativo del derecho a la información. Sus límites

Hasta ahora hemos analizado los derechos que tienen los comunicadores sociales, de informar a la opinión pública y de buscar información para realizar tal cometido. También lo hicimos en relación al derecho que asiste a toda persona a expresar sus ideas u opiniones y a informarse.

¹³ Jorge Vanossi, *La censura ante el derecho constitucional argentino*, publicado en “La Ley”, t. 1982-B, p. 1003.

Resta todavía analizar el derecho que tiene el hombre de protegerse contra los abusos que provienen de los medios de comunicación social o de un particular.

Aunque a primera vista pueda parecer contradictorio, este derecho también forma parte del derecho a la información, ya que le aporta nuevos contenidos, enriqueciéndolo. En efecto, los privilegios de la prensa no son personales (arg. art. 16 de la Constitución nacional), sino que se dan en función del objetivo a cumplir por ella: la necesidad de mantener informada a la opinión pública, para que ésta pueda ejercer su función de control del poder.

Esto significa que los abusos y extralimitaciones en el ejercicio de los privilegios otorgados a los comunicadores sociales deben tener una respuesta por parte de la sociedad. De otro modo serían privilegios personales, que han sido abolidos por el art. 16 ya citado.

Esa respuesta tiene dos vías. Puede venir en forma de proceso judicial –penal o civil– *a posteriori*. En este caso ella tiene por objetivo central y generalmente único, la satisfacción del agravio inferido a la víctima.

Otra puede consistir en la pretensión de los afectados a contestar por el mismo medio, dando su propia versión de los hechos o de las opiniones que se debaten. En este caso, si bien puede darse también como meta la reparación del agravio causado, otro objetivo que aparece aquí es el de brindar a la opinión pública la oportunidad de escuchar todas las versiones existentes y formarse así una opinión más fundada sobre la cuestión en debate. En los casos en que ella trasciende a los intereses de los protagonistas, éste suele ser el objetivo fundamental de la respuesta.

Antes de adentrarnos en el estudio de los contenidos del derecho a la protección contra la información disfuncional o abusiva, pensamos que es necesario analizar el derecho a la privacidad o a la intimidad, ya que está íntimamente ligado al tema que nos ocupa.

4.1.1 El derecho a la intimidad. Concepto y contenido

El derecho a la privacidad o a la intimidad es –para nosotros– uno de los contenidos del derecho a la dignidad.¹⁴ También se lo podría pensar como un derecho independiente, aunque derivado del anterior.¹⁵

Hay muchas definiciones de este derecho.¹⁶ Nosotros pensamos que consiste en la facultad que tiene cada persona de disponer de una esfera, ámbito privativo o reducto infranqueable de libertad individual, el cual no puede ser invadido por terceros, ya sean particulares o el propio Estado, mediante cualquier tipo de intromisiones, las que pueden asumir muy diversos signos. El reconocimiento de este derecho presupone las condiciones mínimas indispensables para que el hombre pueda desarrollar su individualidad en inteligencia y libertad. Es el derecho que tiene un hombre “a ser dejado en la soledad de su espíritu” (the right to be let alone), según el concepto de Cooley.¹⁷

Nuestra Constitución nacional –antes de la reforma de 1994– no menciona expresamente el derecho a la intimidad. Sin embargo, de diversas disposiciones de ella que contemplan aspectos parciales de aquél, se podía inferir certeramente que los redactores de aquélla lo tuvieron presente. Así, *v.gr.*, el art. 18, de las garantías, prevé algunas de

¹⁴ En igual sentido se pronuncian: Luis Sánchez Agesta, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, p. 107, y Jesús González Pérez, *La dignidad humana*, cit., ps. 107/108. Muchos autores se han ocupado de este derecho. Como resulta difícil dar una bibliografía completa al respecto, nos remitimos al trabajo de Julio C. Rivera, *Derecho a la intimidad*, publicado en “La Ley”, t. 1980-D, ps. 912 y ss., en el que se pasa revista a la doctrina nacional y extranjera sobre el tema. También nos parece digno de destacar un excelente trabajo de Pedro A. Ramella, *El derecho a la intimidad*, publicado en “La Ley”, t. 140, ps. 1170 y ss., por el lúcido enfoque humanista y constitucional que contiene. Ver también Ekmekdjian, *Manual de la Constitución argentina*, ob. cit., ps. 85 y ss., y *Temas constitucionales*, ob. cit., pps. 62 y ss.

¹⁵ Para este análisis epistemológico, ver el comentario al art. 19 de la Constitución nacional, en Ekmekdjian, *Tratado de derecho constitucional*, t. I, ob. cit.

¹⁶ Un completo análisis sobre estas doctrinas y su evolución en el derecho anglosajón puede encontrarse en Ekmekdjian y Pizzolo, *Hábeas data: El derecho a la intimidad frente a la revolución informática*, ob. cit., cap. I.

¹⁷ Citado por J. Bustamante Alsina, en “El Derecho” del 15 de julio de 1986, y por el voto del Dr. Petracchi, en el fallo “Ponzetti de Balbín, Indalia, c. Editorial Atlántida S.A.”, al que nos hemos referido en varias oportunidades. Quiroga Lavié lo define como “la soberanía de la vida privada” o derecho a la soledad, trabajo publicado en “Jurisprudencia Argentina” del 6/4/88.

sus aplicaciones más frecuentes: la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia epistolar y de los papeles privados, delegando en el Congreso la facultad de establecer “*en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación*”.

Estas disposiciones están tomadas del derecho patrio; concretamente figuran en el Estatuto Provisional de 1815, y luego se reiteran en todos los ensayos constitucionales.

También encontramos este derecho en la primera parte del art. 19 de la Constitución, que se refiere a las acciones privadas de los hombres “que de ningún modo ofendan al orden o a la moral pública ni afecten los derechos de terceros”, el cual –como hemos afirmado antes de ahora– es todo un tratado de filosofía política.

Después de 1994 –con la citada reforma– se incorporan a la ley fundamental con “jerarquía constitucional” (art. 75, inc. 22) varios instrumentos internacionales que desde sus textos proclaman expresamente la defensa del derecho a la intimidad.

Capítulo VI. El hábeas data

6.1. Concepto y alcance

Otra de las vías posibles para ejercer el derecho a la protección contra la información disfuncional o abusiva, es el acceso a los bancos de datos que pudieran tener alguna información inexacta o perjudicial sobre el particular interesado.

La institución en cuestión es el hábeas data.¹⁸ Se trata de una garantía especial que protege –fundamentalmente– el derecho a la intimidad.¹⁹ Éste, según ya fue dicho (*ver supra*, 4.1.1), es una consecuencia o derivación del derecho a la dignidad.

¹⁸ M. A. Ekmekdjian y Calogero Pizzolo (h.), *Hábeas data: El derecho a la intimidad*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995.

¹⁹ Ver capítulo I, ídem.

El hábeas data no tiene añeja o rancia prosapia. Es una de las garantías constitucionales más modernas, aunque se la denomine mitad en latín y mitad en inglés. En efecto, su nombre ha sido parcialmente tomado del antiguo instituto del hábeas corpus, en el cual el primer vocablo significa “conserva o guarda tu...”, y del inglés “data”, sustantivo plural que significa “información o datos”. En síntesis, en una traducción literal sería “conserva tus datos”.²⁰

La acción de hábeas data se define como el derecho que asiste a toda persona –identificada o identificable– a solicitar judicialmente la exhibición de los registros –públicos o privados– en los cuales se hallan incluidos sus datos personales o los de su grupo familiar, para tomar conocimiento de su exactitud, y requerir la rectificación, la supresión de datos inexactos u obsoletos que impliquen discriminación (*v.gr.*, la confesión religiosa si el registro no tiene por objeto constatar tal situación). Esta herramienta tiende a proteger a las personas contra *calificaciones sospechosas* incluidas en registros (especialmente estatales, aunque también pueden serlo privados) que –sin darle derecho de contradecirlas– pueden llegar a perjudicarlo de cualquier modo.

Esta garantía ha cobrado gran importancia en la actualidad, con el auge de los bancos informáticos de datos, a los cuales se puede acceder fácilmente de muy diversos y sofisticados modos (*v.gr.*, a través de una línea telefónica, a veces incluso burlando las medidas de seguridad del propio banco de datos, de internet, etc.), todo lo cual multiplica la posibilidad de propagar datos personales, cuya difusión pudiera perjudicar –de cualquier modo– a su titular, agraviando así su derecho a la intimidad.

²⁰ La bibliografía sobre hábeas data es ya rica, pese a la novedad del tema. Ver Pablo F. Abinal, *Hábeas data*, Revista de doctrina y jurisprudencia de Santa Fe, núm. 11, p. 12; Salvador Bergel, *El hábeas data instrumento protector de la privacidad*, Revista de Derecho Privado y Comunitario, Santa Fe, 1994, p. 189; Estela Bernales de Ruiz Vega, en Sarmiento García y otros, *La reforma constitucional interpretada*, Depalma, 1955, p. 183; Alberto Bianchi, *Hábeas data y derecho a la privacidad*, “El Derecho”, t. 161, p. 866; Osvaldo Alfredo Gozaíni, *El hábeas data*, en la obra colectiva de la Asociación Argentina de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *Comentarios a la reforma constitucional*, Buenos Aires, 1995; Othon Sidou, *Las nuevas figuras del derecho procesal constitucional brasileño*, “La Ley”, t. 1992-E, p. 1010; Oscar Pucinelli, *Hábeas data, aportes para una eventual reglamentación*, “El Derecho”, t. 161, p. 913; Jorge Vanossi, *El hábeas data no puede ni debe contraponerse a la libertad de los medios de prensa*, “El Derecho”, t. 159, p. 948; Miguel A. Ekmekdjian, *La garantía del hábeas data en el proyecto de ley de unificación de la legislación civil y comercial de la Nación*, “Revista Jurídica de Buenos Aires”, 1989 (vols. II y III), ps. 71 y ss.; etcétera.

Cada persona es un plexo de diversos vínculos y relaciones con otras personas (nacionalidad, sexo, antepasados, estado civil, nombre, situación económica y financiera, profesión, religión, costumbres, familia, etc.) que forman su circunstancia en el sentido orteguiano del término. Todos estos datos, volcados en un registro informático, podrían servir para el chantaje, la discriminación y a otros objetivos no menos ilícitos.

La fórmula de “persona identificada o identificable”, presenta en la mayoría de las legislaciones –como veremos a continuación–, tiende a dar un tono amplio a esta acción. Materializa un principio hermenéutico del derecho constitucional que prescribe que los derechos individuales y las garantías creadas para proteger a éstos, deben ser interpretados *lato sensu*, o sea, con un sentido amplio, y no de manera restrictiva. Se hace extensiva a todos aquellos individuos que pueden llegar a ser identificados por medio de “datos” que no son los comúnmente entendidos como personales, pero que tienen alguna relación con la persona en concreto.

Un estudio pormenorizado tanto del derecho público provincial como del derecho comparado e internacional, que constituyen un bloque normativo, frondoso y fértil y fuente de consultas para encarar una legislación reglamentaria del párrafo tercero del art. 43 de la Constitución nacional, se halla en una reciente obra nuestra.²¹

6.2 Derecho a conocer. Derecho de acceso. Derecho a rectificar

El derecho a la protección de datos tiene la naturaleza de un derecho genérico; es decir, constituye un plexo de derechos, que llamaremos “específicos”, de los cuales se nutre y recibe su contenido. Estos derechos son: el derecho a conocer (*right to know*), el derecho a acceder (*right to access*), y el derecho a rectificar (*right to correct*). El trío de estos derechos es conocido con el nombre de “derechos del afectado”.

²¹ Sobre esta acción ver en particular nuestra obra ya citada, *Hábeas data y derecho a la intimidad*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995.

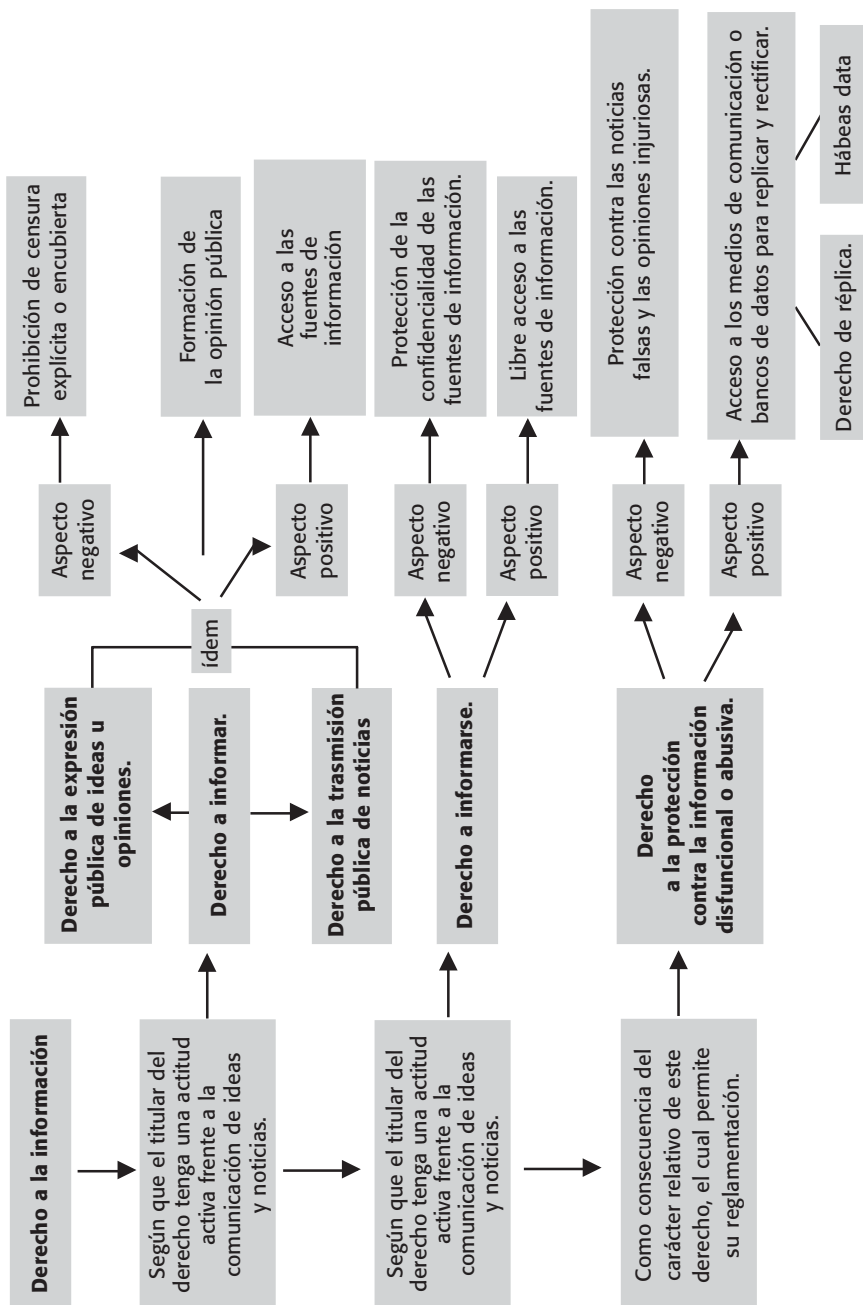
Esta garantía tiene por objeto evitar la “imposibilidad de control” que amenace el derecho a la intimidad. Constituye el ejercicio de un derecho individual: el derecho a la protección de datos o libertad informática.

Básicamente, el *derecho a conocer* consiste en saber de la existencia de ficheros que contienen datos individuales, el propósito o finalidad que se persigue con la creación de él, identidad y residencia de su titular o responsable, y si un fichero va a entrar a formar parte de la circulación de datos. Todos los individuos tienen derecho al conocimiento de estas generalidades, en cuanto forman parte de la sociedad.²²

²² Cfr.: Estadella Yuste, ob. cit., p. 130.

IDEAS INTEGRADORAS

Basado en el contenido del capítulo: Hacia un derecho a la información



6 Miguel Ángel Ekmedjian, Derecho a la información, Ed. Depalma, 1996, 2ª edición, Buenos Aires, pp.31.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

Referencia contextual

En el texto se explica cual es la clasificación del conjunto de derechos que desde la perspectiva del autor se encuentran contenidos en el derecho a la información. Explícitamente esta visión, permite reflexionar que no solamente se trata de una categoría de derechos civiles o bien una categoría que se circunscribe dentro de la naturaleza de un derecho político. Para ello, Miguel Ángel Ekmedjian propone una clasificación de contenidos del derecho a la información partiendo de la actitud que tenga el titular del derecho frente a la información, ya sea a través de la comunicación de ideas o noticias.

Instrucciones

Para lograr un mayor conocimiento y aprendizaje significativo de la clasificación de los contenidos del derecho a la información del texto de Miguel Ángel Ekmedjian, le proponemos que:

- a) En los siguientes párrafos escriba cuál es el contenido del derecho a informar:

- b) En los siguientes párrafos escriba cuál es el contenido del derecho a ser informado:

- c) En los siguientes párrafos escriba cuál es el contenido del derecho a protegerse contra la información disfuncional:

- d) En los siguientes párrafos escriba cuál es el contenido del derecho a cuestionar y discutir públicamente la información recibida:

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Objetivos

- Identificar a la información como elemento fundamental de la participación ciudadana en los procesos de tomas de decisiones de la gestión pública.
- Explicar el derecho a la información como presupuesto de la participación ciudadana y la democracia.
- Analizar como se concibe la consolidación democrática de la sociedad en función del acceso a la información.

Contenido

- Introducción
- Democracia, participación ciudadana y acceso a la información
- El derecho a la información

Texto

- José Antonio García Becerra, El Derecho a la información en México en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, *Derechos fundamentales y Estado*, 2002 México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 775-782

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Presentación del texto

Las ideas vertidas en esta lectura nos sitúan nuevamente en la importancia del derecho a la información como condición esencial para la consolidación de la democracia y uno de sus elementos centrales que la componen: la participación ciudadana. En este sentido, es importante reflexionar sobre la aseveración del autor al señalar que actualmente la información es un elemento fundamental en los procesos de toma de decisiones, así como en el seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión pública y de la participación ciudadana en dicho proceso.

En este contexto, el discurso del autor hace hincapié en que los ciudadanos necesariamente deben estar oportunamente informados de la gestión pública, para estar en condiciones de participar activa y responsablemente en las discusiones y decisiones sociales. Así pues, el ciudadano se convierte en un sujeto activo, capaz de orientar el contenido de las decisiones fundamentales y vigía de las acciones relacionadas con la gestión pública, situación que motiva la construcción de una ciudadanía participativa que le da sustento a un Estado constitucional.

Así, esta lectura de José Antonio García Becerra muestra por una parte la responsabilidad estatal de garantizar al ciudadano el derecho a la información como generador de la misma y por otra parte, que en su carácter de autoridad regule y posibilite la transmisión de información.

Sustenta el autor en el contexto de su discurso que el derecho a la información sólo es entendible y practicable en la democracia, lo que inevitablemente nos orienta a reflexionar sobre los principios que subyacen en la democracia moderna: principio de la mayoría, principio de la representación y principio de la participación ciudadana. Este último, también en concordancia con las libertades democráticas que se traducen en derechos o libertades específicas que adquieren significado en la construcción del concepto ciudadanía, misma que se deposita a su vez en el individuo, el cual se convierte en la piedra angular de todo orden democrático.

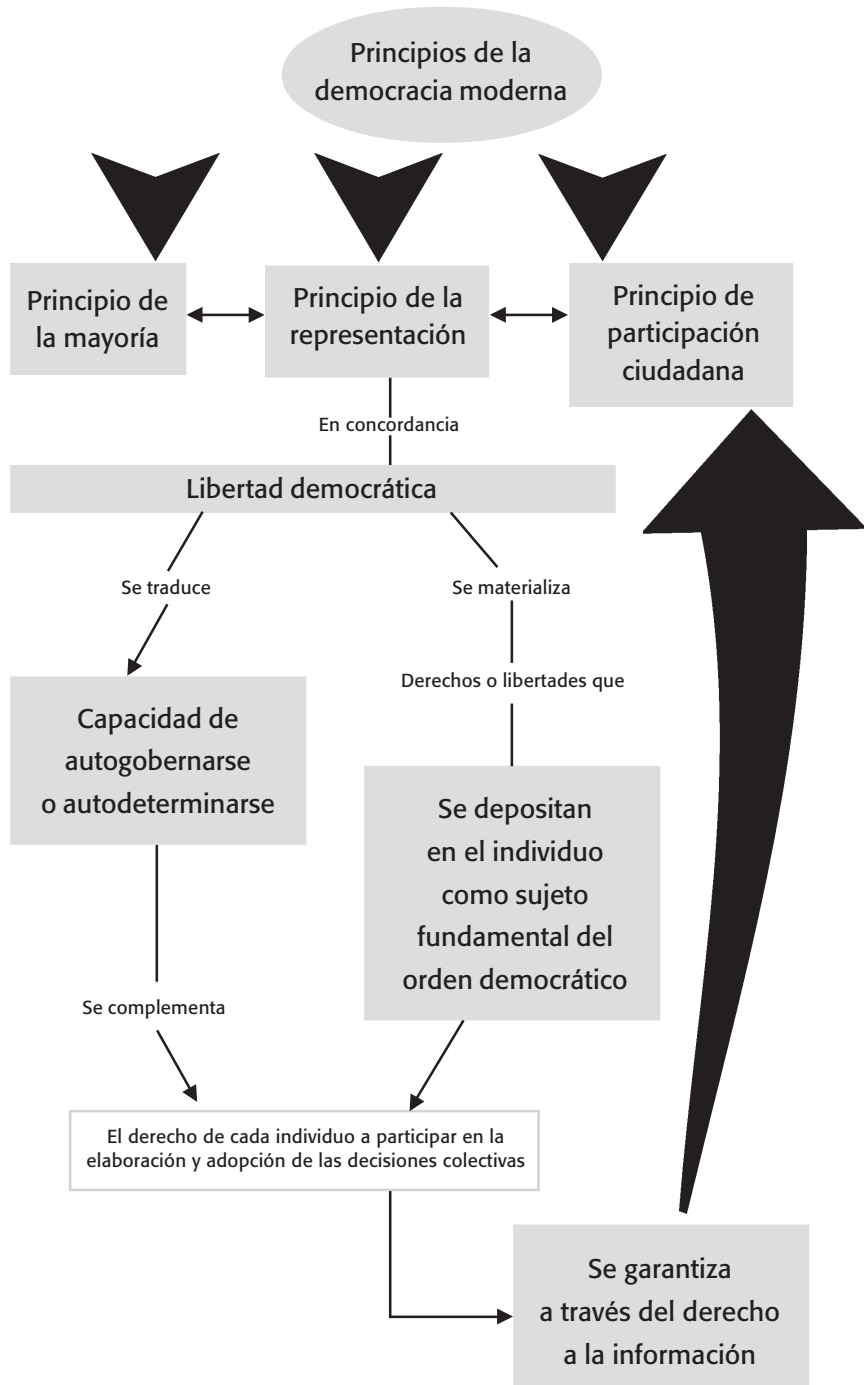
Al traducirse una libertad democrática en la participación del individuo en las decisiones políticas, específicamente esta libertad adquiere el matiz de participación ciudadana y para hacer efectiva esta libertad se requiere que la democracia cuente con una ciudadanía informada y consciente de su rol.

Manifiesta García Becerra en su texto que para prevenir y corregir los excesos de poder, la participación ciudadana es toral; a través de mecanismos institucionales que garanticen que las acciones de gobierno sean de conocimiento y valoración pública, situación que es factible mediante el acceso permanente a la información pública.

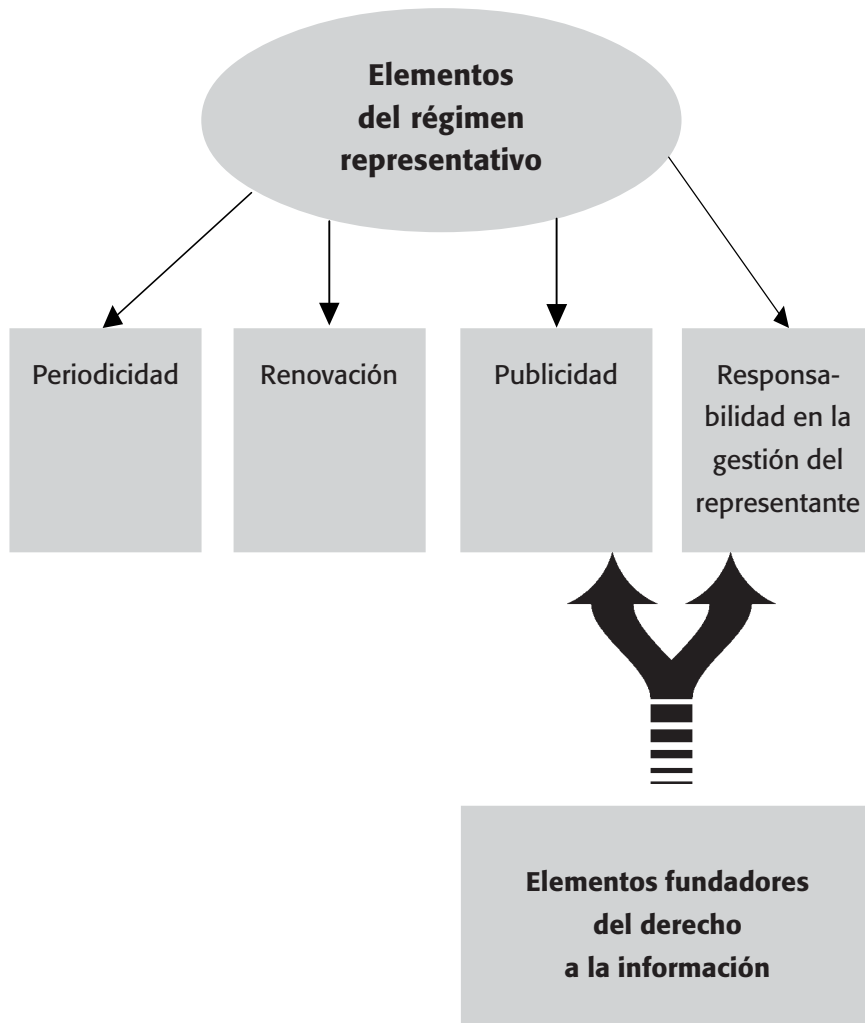
En esta lectura, el autor señala que en las sociedades democráticas existe un vínculo indisoluble entre la participación ciudadana y la representación popular. Esta liga se fortalece para atribuirle significado a la noción de democracia. Sin embargo, el concepto de participación ciudadana en su ejercicio adquiere un doble sentido: por un lado, se acciona para decidir sobre la integración de los órganos de gobierno, y por otro lado, se aplica para asumir la función de supervisión y control de las acciones que llevan a cabo dichos órganos de gobierno. En este orden de ideas, la responsabilidad de la gestión gubernamental sólo es auditable socialmente mediante el derecho a la información.

MAPA CONCEPTUAL 1

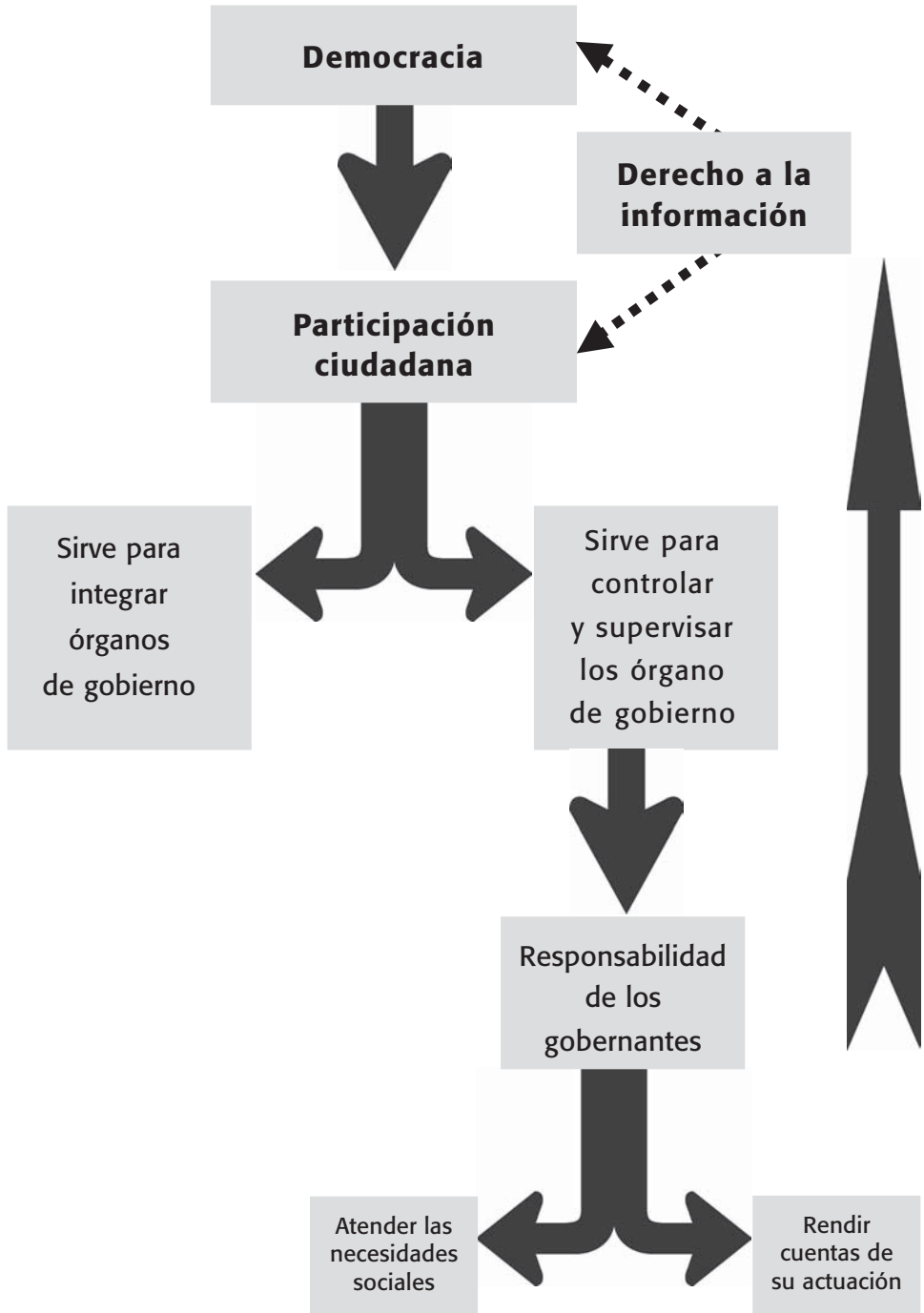
Basado en el contenido del artículo: El Derecho a la información en México



MAPA CONCEPTUAL 2
Basado en el contenido del artículo:
El Derecho a la información en México



MAPA CONCEPTUAL 3
Basado en el contenido del artículo:
El Derecho a la información en México



El derecho a la información en México

José Antonio García Becerra

Sumario: I. *Introducción*. II. *Democracia, participación ciudadana y acceso a la información*. III. *El derecho a la información*. IV. *Conclusiones y propuestas*. V. *Bibliografía*.

I. Introducción

En la actualidad, quizá más que nunca, la información es un elemento fundamental en los procesos de toma de decisiones, así como en el seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión pública y de la participación ciudadana en estos procesos.

El Estado constitucional de hoy tiene como uno de sus presupuestos característicos, la construcción de una ciudadanía participativa, en calidad no únicamente de destinatario de las políticas públicas y de la consecuente rendición de cuentas, sino de sujeto orientador del contenido de las decisiones fundamentales y vigilante de las acciones gubernamentales.

En este contexto, los ciudadanos requieren estar debida y oportunamente informados del quehacer público, para participar activa y responsablemente en los asuntos de interés colectivo.

Por ello, es indispensable impulsar el proceso de discusión ciudadana hacia una legislación que garantice el derecho a la información a toda persona y a todo ciudadano, a través de mecanismos adecuados que partan del valor de la *responsabilidad*, ciertamente, en primer término, del Estado, tanto en su carácter de ente generador de información de interés público, como en su carácter de autoridad obligada a regular y posibilitar la transmisión de información por los medios de comunicación social; pero también, de los entes que tienen el dominio de medios de comunicación social, para ofrecer información oportuna, objetiva, veraz y plural.

Lectura tomada de:

José Antonio García Becerra, *El Derecho a la información en México* en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Derechos fundamentales y Estado, 2002 México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 775-782

Pues en su esencia, el derecho a la información es un derecho fundamental de toda persona, y por mayoría de razón de todo ciudadano, que se le debe garantizar tanto frente al Estado como frente a los medios de comunicación masiva, cuyo poder es de magnitud en ocasiones mayor al de los propios órganos estatales y que, por consiguiente, resulta de interés público su regulación en un marco de libertad responsable.

II. Democracia, participación ciudadana y acceso a la información

El derecho a la información sólo es entendible y practicable en la democracia, pues representa una de las libertades democráticas esenciales. Para su encuadramiento es menester referirnos brevemente a aquella.

Como bien lo ha dicho Giovanni Sartori:

Democracia quiere decir, literalmente, “poder del pueblo”, soberanía y mando del *demos*. Y nadie pone en cuestión que éste es el principio de legitimidad que instituye la democracia. El problema siempre ha sido de qué modo y qué cantidad de poder transferir desde la base hasta el vértice del sistema potestativo. Una cuestión es la titularidad y otra bien diferente es el ejercicio de poder. El pueblo soberano es titular del poder. ¿De qué modo y en qué grado puede ejercerlo?

Como lo ha sostenido la doctrina, al pueblo se le entiende no tanto como a una unidad preconstituída, sino como el efecto y la condición de las propias reglas del juego democrático, según las cuales todo ciudadano, y cada uno de ellos, cuenta por uno, y nunca por más de uno, independientemente de su sexo, posición económica, situación cultural, identidad religiosa, filiación o pertenencia política o cualesquier otra calidad secundaria.

Siendo éste el *demos*, el valorado pueblo soberano de la democracia, es entendible que su gobierno sólo puede realizarse indirectamen-

te, a través de una serie de mediaciones y procedimientos que, en términos prácticos, traducen el principio de la soberanía popular. Las sociedades modernas no sólo son demasiado grandes y complejas, también son sociedades de masas, en las que la categoría de pueblo soberano, del referido *demos*, abarca a millones de personas.

Esto ha llevado a los estudiosos a formularse importantes cuestionamientos, entre los cuales rescatamos los siguientes: ¿cómo puede ser posible el gobierno del pueblo en una sociedad masificada y compleja?, ¿cómo puede la participación de millones de individuos transformarse en una voluntad política capaz de gobernar y orientar el desarrollo de la sociedad? Una primera respuesta a este problema se ha encontrado en otros tres principios de la democracia moderna: el principio de la mayoría, el principio de la representación y el principio de la participación ciudadana, en concordancia, con las libertades democráticas.

Ello, necesariamente ha llevado a la pregunta: ¿qué significa en la actualidad ser libre en el contexto de nuestras sociedades complejas? Ser libre, en este contexto, puede entenderse como la capacidad de elegir entre diversas alternativas sin verse sujeto a sanciones, amenazas o impedimentos; una libertad frente a los demás y frente a las instituciones políticas y sociales. De esta forma la libertad se materializa institucionalmente en una serie de derechos o libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito, de empleo, de religión, etcétera. Se trata de los derechos del hombre en tanto ser humano, que constituyen la base real de la ciudadanía moderna, es decir, del individuo como sujeto fundamental del orden democrático.

También se le ha asignado un segundo sentido a la libertad democrática según el cual ésta significa capacidad de autogobernarse o autodeterminarse y, por lo tanto, de asumir como legítimas sólo las obligaciones y vínculos que cuenten con su aprobación tácita o explícita.

Complementado con ambos sentidos, actualmente la libertad supone el derecho de cada individuo de participar en la elaboración

y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen y, por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo. Por ello se ha expresado, que este derecho de autodeterminación de los seres humanos es lo que sostiene el principio democrático fundamental de la soberanía popular.

Así es, pues la propia idea de que el pueblo debe autogobernarse se basa en el valor de que nadie tiene derecho a someter a los demás y de que, por consiguiente, la única autoridad legítima es la que deriva del consenso expreso, de la participación activa de todos los ciudadanos que forman el *demos* soberano.

Compartimos sustancialmente el planteamiento de que sólo se es libre cuando se participa de un modo o de otro en la formación de los gobiernos y autoridades, y en la elaboración y aprobación de las políticas, pues sólo así puede decirse que al obedecer a las leyes y a las autoridades constituidas cada uno se obedece a sí mismo, y no a un poder externo y ajeno.

La libertad como participación en las decisiones políticas, la libertad ciudadana en sentido estricto, implica, pues, el derecho, pero también el compromiso ético y político, de participar, so pena de que esas decisiones de todas formas se tomen y ejecuten aun cuando puedan aparecer como impuestas e ilegítimas. De ahí la importancia central, para la democracia, de una ciudadanía informada y consciente de su papel, capaz de dar realmente sustancia y realidad al derecho supremo de la autodeterminación de los individuos.

De aquí la trascendencia de garantizar con viabilidad y precisión el acceso a la información, tanto la generada por las instancias de autoridad como por los medios de comunicación social, por parte de todo ciudadano interesado. De ahí la importancia de impulsar una legislación que materialice la garantía de este derecho fundamental de buscar, recibir y difundir información, como un mecanismo, coadyuvante de una participación ciudadana informada y responsable.

La doctrina democrática actual postula ciertamente que el pueblo deba ser soberano, reconociendo que para ello la voluntad política debe construirse de abajo hacia arriba, significando un modo diferente de entender tanto a la política como a la autoridad, distinta al pensamiento autoritario o dictatorial, para el cual la política es concebida como dominio y sometimiento de los más por los menos, y donde el poder político y el ejercicio de la autoridad aparecen como posesión exclusiva de unos pocos, postulando para fundamentarla razones inalcanzables e ininteligibles, cercanas a lo metafísico.

Debemos estar conscientes que la política democráticamente comprendida es una orientación colectiva del desarrollo social, elaborada y aplicada con la participación y el consenso de la ciudadanía; es la producción de lineamientos generales mediante el debate, la confrontación civilizada y el reconocimiento del principio de la mayoría y de los derechos de las minorías.

Existe coincidencia doctrinaria en considerar que la autoridad democrática, por lo mismo, es la que surge de los consensos mayoritarios con pleno respeto y encauzamiento de los disensos, con atribuciones legalmente delimitadas y competencias fijas; es la autoridad delegada por el pueblo para el beneficio de los intereses del propio pueblo, y sometida indeclinablemente a la vigilancia ciudadana y a la sanción del voto popular.

Ahora bien, la realización institucional y la consolidación democrática en toda sociedad, atendiendo la naturaleza de sus principios y valores constitutivos, requiere de un alto grado de racionalidad y responsabilidad tanto de las autoridades como de los ciudadanos. En este contexto, el fanatismo, la intolerancia, el dogmatismo, el autoritarismo, el abuso del poder, la discrecionalidad, la manipulación y tergiversación de datos o hechos o la trasgresión de la legalidad, son contrarios a la práctica democrática.

Por ello, la democracia es difícil, pues los procedimientos democráticos requieren de una cultura ciudadana que sólo puede consoli-

darse mediante la práctica misma, mediante el ejercicio efectivo y transparente de los derechos democráticos.

En la teoría política se admite que el poder siendo peligroso es necesario. Su ausencia deriva en caos, su exceso en tiranía. Es por ello que la democracia liberal pretende cimentar el equilibrio de un poder eficaz y moderado. De esta manera penetramos en los terrenos del constitucionalismo: la técnica jurídica para, a un tiempo, fundar y controlar el poder político. El constitucionalismo es un instrumento relativamente reciente. Es hasta el siglo XVIII que se puede hablar propiamente del constitucionalismo como la búsqueda de la domesticación jurídica del poder.

El constitucionalismo, siguiendo a Giovanni Sartori, busca un equilibrio entre el ejercicio del poder *gubernaculum* y el control sobre el poder *jurisdictio*. En este sentido, puede decirse que el liberalismo, padre ideológico del constitucionalismo, desconfía del poder, pero no es alérgico a él. De ahí que el constitucionalismo tiene dos caras. El constitucionalismo negativo, que está integrado fundamentalmente por mecanismos inhibidores: barreras que pretenden reprimir la tentación de la tiranía, contrapesos que detienen la acción de los poderes. Pero existe también un constitucionalismo positivo, que tiene como propósito sentar las bases jurídicas de la acción estatal: los permisos, las reglas que fundan competencias, las normas que inyectan la fuerza institucional al Estado.

En la esencia del constitucionalismo encontramos una convicción: la necesidad de impedir el poder ilimitado, pues como visualizaba Montesquieu todo hombre con poder tiende a buscar de él, añadiendo que por ello deben imponerse límites incluso a la propia virtud. El poder ilimitado es igualmente peligroso, sea cual sea su origen, como alertaba Benjamín Constant.

Para prevenir y corregir, en su caso, los excesos de poder, la participación ciudadana es fundamental; con mecanismos institucionales que garanticen que todos los actos de gobierno sean de conocimiento y valoración pública, con acceso a la información de interés público.

Bajo estas premisas requerimos valorar el régimen representativo, que desde el punto de vista político significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, los cuales son nombrados por un tiempo limitado.

Así, se reconocen como condiciones del régimen representativo, los siguientes elementos: *a)* periodicidad; *b)* renovación; *c)* publicidad y *d)* responsabilidad en la gestión del representante.

La publicidad y la responsabilidad en la gestión son los elementos fundadores del moderno derecho a la información. Máxime en las sociedades actuales, en las cuales el régimen de una democracia sólo representativa ha sido enriquecido con elementos de una democracia participativa y deliberativa.

Ahora bien, responsabilidad y participación ciudadana son dos ejes fundamentales del accionar democrático. Y encontramos que hay un difícil equilibrio, entre las razones que anima a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos.

Si como dice Fernando Savater “la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse”, la participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones. Y, como bien se ha sostenido, nunca se da en forma pura: así como el *ciudadano total* es una utopía, también es prácticamente imposible la participación idéntica de todos los individuos que forman las sociedades de nuestros días.

Como nos advierte Mauricio Merino, aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar. Y aun en medio de la participación puesta en marcha, algunos aportarán más esfuerzo, más tiempo o más recursos que los demás. De modo que a pesar de las buenas credenciales del

término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: la proclividad al autoritarismo, el egoísmo, el cinismo, la enajenación de los individuos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran.

Sin embargo, como plásticamente nos lo dice el propio Merino, representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente. La verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva, al menos de manera embrionaria, sin un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos, la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos.

En las sociedades democráticas, por las razones expresadas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación popular. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia.

La participación ciudadana se expresa en un doble sentido: en uno, sirve para integrar a los órganos de gobierno, y en otro, es utilizada para influir en ellos, para supervisarlos y controlarlos; y en ambos sentidos la participación es indispensable para, inicialmente a través del voto, integrar los órganos de representación de las sociedades democráticas y como medio privilegiado de la ciudadanía para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

En el mismo orden de ideas, la responsabilidad de los gobernantes constituye una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. En su doble significado: por un lado, responsabilidad en el

sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió atendiendo sus demandas, necesidades y expectativas; y por el otro, también como la obligación de rendir cuentas sobre su actuación pública. Y para exigir esa responsabilidad, en ambos significados, es esencial la participación ciudadana, tanto para garantizar las respuestas oportunas a sus planteamientos, como para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

Como nos ilustra el destacado constitucionalista sinaloense el doctor Diego Valadés, las implicaciones del acceso a la información inciden de manera directa en la calidad de la democracia que en este país, o cualquier otro, puede producirse. Dicho esto de otro modo: todo proceso democrático es un proceso comunicativo, no hay posibilidad de construir una democracia si no existe un sistema de comunicación que le dé sustento.

El doctor Valadés también identifica tres elementos fundamentales que constituyen el *subtractum* de la democracia: en primer lugar, los procesos selectivos y electivos; en segundo lugar, el sistema participativo y representativo; y en tercer lugar, el proceso informativo. De ahí la íntima vinculación entre la democracia y el derecho a la información.

III. El derecho a la información

El derecho a la información está íntimamente vinculado a la libertad de expresión. Muy ligado a él está también *el derecho de la información*, referido fundamentalmente a la regulación de la comunicación a través de los medios masivos. En ocasiones, bajo la expresión *libertad de información*, se engloban tanto el *derecho de la información* como el *derecho a la información*.

Pero si los orígenes de la libertad de expresión se remontan al siglo XVIII, la libertad de información es relativamente nueva ya que su registro de reconocimiento legal generalizado como derecho fundamental data del 10 de diciembre de 1948, en el artículo 19 de la

Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Más tarde, el 16 de diciembre de 1966, esa libertad fue ratificada en el artículo 10 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, al disponer:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los estados sometan las empresas de radio-difusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

Así, en los artículos 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y 10 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ambos impulsados por la Organización de las Naciones Unidas, se advierte en principio que el bien jurídicamente protegido no sólo es la libertad de expresión, sino la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión; es decir, se trata de brindar fundamento legal a lo que se conoce genéricamente como libertad de información.

Así, la frase libertad de información puede entenderse como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social.

En México, el concepto derecho a la información cobró interés a partir de la adición al artículo 6o. constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de diciembre de 1977, estatuyendo en su última parte “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, el grado de abstracción con el que se introdujo

esta nueva modalidad de garantía individual ha sido el punto de partida de un largo debate –que hoy, después de casi un cuarto de siglo, todavía está presente y sin resolver– no sólo por traducir este derecho abstracto en derechos concretos, sino por encontrar una definición compatible con la existente en el derecho comparado, que responda a la particular realidad mexicana.

La reforma referida al artículo 6o. incorporó una declaratoria constitucional, que desde sus inicios permaneció en una especie de limbo legislativo, jurisprudencial y doctrinario en nuestro país. Su inaplicabilidad ha sido manifiesta. Ha quedado en una mera expresión sin contenido cierto. Los autores que en forma pionera abordaron su estudio, no lograron impactar significativamente. La jurisprudencia ha sido errática y volátil, esa expresión utilizada incluso por el actual ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia, Genaro David Góngora Pimentel. En este sentido, ni la legislación, ni la doctrina, ni la jurisprudencia han logrado perfilar un contenido y significado concretos que hagan este derecho materializable.

Afortunadamente, en los años recientes, las aportaciones doctrinarias, de autores como López Ayllón, Correa, Carpizo, Villanueva, Carbonell, entre otros, han sido más productivas y han encontrado mejores condiciones para influir en la legislación y la jurisprudencia.

Siguiendo a Ernesto Villanueva, el derecho a la información previsto en el último párrafo del artículo 6o. constitucional puede entenderse desde dos perspectivas. Una, *latu sensu*, que señala que el derecho a la información está integrado por los tres derechos previstos en el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Así, el derecho a la información podría definirse como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de: *a)* emitir opiniones; *b)* investigar y difundir hechos y opiniones, y *c)* recibir informaciones y opiniones.

En sentido estricto, el derecho a la información puede definirse como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado.

En tal virtud, el objeto del derecho a la información debe estar constituido, por mandato de ley, fundamentalmente por los datos e informes que suministren los órganos del Estado, en tanto obligación jurídica correlativa de brindar información.

El derecho a la información no es tampoco una potestad ilimitada de los gobernados. Deben admitirse áreas reservadas por razones de seguridad nacional o para proteger el derecho a la privacidad de particulares, cuyos datos estén en posesión de algún órgano estatal. Estas limitaciones deben establecerse como excepciones a la regla general, mediante reglas expresas, explícitas y concretas, que reduzcan a su mínima expresión los márgenes de discreción de las autoridades y que no hagan nugatorio el derecho en la práctica.

Recurriendo al derecho comparado, encontramos en las Constituciones de países de América Latina regulaciones interesantes del derecho a la información. Entre ellas están las cartas magnas de Guatemala, Paraguay, Costa Rica y Argentina, por mencionar algunas. En Europa encontramos disposiciones constitucionales importantes, desarrolladas por la jurisprudencia de los tribunales constitucionales, en Alemania, España e Italia.

Para ejemplificar el contenido de dichas constituciones, recurriremos a la de Guatemala cuyos artículos 30 y 31 son ilustrativos y establecen:

Artículo 30. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Artículo 31. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación o actualización. Quedan prohibidos los

registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

En leyes ordinarias han regulado el derecho de acceso a la información países de nuestro continente como Estados Unidos y Canadá.

En nuestro país, además de la disposición del artículo 6o. de la Constitución federal, encontramos que no hay una ley que regule el derecho a la información, aunque sí existen algunas normas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que facultan el acceso a expedientes con información pública, en sus artículos 33 y 34.

Antes de la adición referida al artículo 6o. constitucional, ya el diverso artículo 8o. de nuestra ley fundamental establecía el derecho de petición, traducido en la facultad de toda persona para elevar ante autoridades y funcionarios públicos peticiones en cualquier materia, en el cual encuadra la petición de información. Sin embargo, al no ser explícito en este sentido –y producto de una cultura administrativa cerrada, de reserva–, los intentos por transparentar la información pública y el acceso a la misma no podían tener éxito.

Por estas razones, se hace necesario ofrecer algunos elementos de reflexión para acotar los alcances de la frase derecho a la información a la luz de nuestro texto constitucional a partir de la reforma de 1977. Como señala acertadamente el destacado constitucionalista Juventino V. Castro:

...lo novedoso de la reforma –que de hecho extiende la garantía dentro del párrafo del cual se produjo la adición–, es el derecho de todo habitante a ser informado; y precisamente informado por el Estado, fuente de esas noticias que tienen derecho a conocer las personas. El Estado archiva, produce o transmite información, dentro de las atribuciones que las diversas disposiciones legales le señalan, pero que puede resultar insuficiente o incompleta para los habitantes del país, para lo cual reconocérseles un derecho para integrar la información o para obtenerla en el caso de que no se haya producido. Si bien ya existe el artículo 8o. constitucional que establece el derecho de peti-

ción, resultaba conveniente subrayar el derecho de cualquier persona a pedir una información.

En nuestro país existen las bases constitucionales para la regulación del derecho a la información, pero no existe una legislación secundaria que reglamente y dé viabilidad al ejercicio pleno de ese derecho en favor de una ciudadanía participativa, informada y responsable.

La doctrina ha avanzado muy poco en México respecto de la dimensión, contenido y alcance del derecho a la información pese a su importancia. Como bien lo advierte el doctor Jorge Carpizo:

La situación actual que se presenta en nuestro país respecto del derecho a la información –legislación muy antigua, insuficiente y omisa en muchos aspectos– no le conviene a nadie. Ni a la sociedad ni a las empresas informativas, ni a los profesionales de la comunicación. Por el contrario, está en los mejores intereses de todos, pero especialmente de la sociedad, y de cada uno de los lectores recibir información veraz y oportuna.

Es claro que en su planteamiento el doctor Carpizo se refiere tanto al derecho de la información, que regula la relación entre el gobierno, los medios masivos de comunicación y la sociedad; como al derecho a la información entendido como derecho fundamental de toda persona para buscar, recibir y difundir información de interés comunitario. Por este contenido, se incluye como especie del derecho a la información, el derecho de acceso a la información pública, pero también el derecho a recibir información veraz, objetiva y oportuna difundida a través de los medios de comunicación.

La regulación legislativa integral del derecho a la información –con las facultades de toda persona de buscar, recibir y difundir– en México encuentra una especie de obstáculos derivado de nuestro régimen federal, conforme al cual la potestad legislativa la tiene tanto la Federación como cada una de las entidades federativas.

En efecto, atendiendo a la distribución de facultades legislativas entre la Federación y las entidades federativas –conforme a la fórmula del artículo 124 constitucional–, las diversas materias que comprende integralmente el derecho a la información corresponde su regulación, en algunos casos sólo a la Federación, y en otros a la Federación y a las entidades federativas.

En este sentido, el derecho a buscar y obtener información de los órganos gubernamentales –que comprende el llamado derecho de acceso a la información pública– puede ser regulado tanto por la Federación como los estados, en el primer caso respecto de las entidades del gobierno federal, en el segundo, en relación a las autoridades locales; mientras que, a manera de ejemplo, tanto el derecho de difundir la información a través de los medios de comunicación masiva –que en una sociedad como la actual son los únicos que pueden brindar una verdadera cobertura de difusión, que llegue a la sociedad en su conjunto–, así como el derecho de recibir información objetiva, veraz, oportuna y plural de los diversos medios de comunicación sólo está al alcance del Congreso de la Unión, pues la regulación de los diferentes medios masivos de comunicación en la actualidad es de competencia federal: la prensa escrita, a través de la Ley de Imprenta; la radio, la televisión, la red mundial conocida como Internet, que en su mayoría son satelitales, a través de la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Telecomunicaciones y sus reglamentos. Sobre este último aspecto, la Ley Federal de Telecomunicaciones prescribe en sus dos primeros artículos:

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.

Artículo 2o. Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la nación.

En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.

Por su parte el Reglamento de Telecomunicaciones establece:

Artículo 3o. Las redes de telecomunicaciones que constituyan vías generales de comunicación, así como los servicios que en ellas se prestan y sus servicios conexos y auxiliares, quedan sujetos a los poderes federales, cuyas facultades las ejerce el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría.

El mencionado Reglamento, en su artículo 2o., define las telecomunicaciones, la radiocomunicación y la comunicación satelital, de la manera siguiente:

Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por línea física, conductora eléctrica, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos.

Radiocomunicación: toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas.

Comunicación por satélite o radiocomunicación satelital: es la radiocomunicación que se establece para conducir, distribuir o difundir señales de sonidos, voz, datos, textos o imágenes mediante el uso de algún sistema de satélites.

Así pues, a efecto de no caer en confusiones innecesarias, conviene precisar que el derecho de la información y la difusión de información en los medios masivos de comunicación es materia cuya regulación pertenece a la Federación, las entidades federativas no pueden legislar sobre los regímenes de los medios: la prensa escrita, la prensa radiofónica, la prensa televisiva y, ahora, la prensa por internet o vía satélite, su marco jurídico corresponde a la Federación, así como lo relativo a las relaciones laborales de las empresas que prestan estos servicios.

En relación al derecho a la información en cuanto a la regulación de mecanismos que garanticen el acceso a la información pública, sí está al alcance de las entidades federativas legislar al respecto.

Hoy en nuestro país, es únicamente el derecho de acceso a la información pública el que está recibiendo un impulso en cuanto a su normativización. No así el derecho a difundir y recibir información en y de los medios masivos de comunicación. Lo cual nos indica que corremos el riesgo de contar sólo con un brazo –el del derecho de acceso a la información pública– desarrollado y el otro brazo –el derecho a la difusión y su correspondiente derecho de la información– obsoleto o inexistente.

En materia de medios de comunicación, en México es indispensable superar inercias y tabúes y reconocer –utilizando una expresión de la doctrina española– la legitimidad y necesidad de la regulación democrática de los medios de comunicación. Tal cual ya sucede en sociedades democráticas consolidadas como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda, Estados Unidos y España.

Esa legitimidad y necesidad devienen de la consideración de que los medios de comunicación se han constituido en vehículo fundamental de difusión de ideas, creencias, convicciones y planteamientos plurales, con posibilidades reales de ampliar de manera significativa la capacidad de penetración, difusión y propaganda de dichas ideas. Poniendo de relieve la directa relación existente entre la información difundida por estos medios y la formación de la opinión pública, y con ello, el ejercicio de derechos fundamentales –como el de libertad de conciencia y de expresión y el de participación política– y la consolidación del pluralismo, tan caro en las sociedades modernas. El reconocido de hecho como *cuarto poder*, como todo poder, no puede ser absoluto, ilimitado. En las democracias todo poder debe estar subordinado a la ley y debe ejercerse con responsabilidad.

Esta situación en el ámbito legislativo, también tiene su reflejo en el plano jurisprudencial, en donde nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido y modificado en más de una

ocasión sus criterios en torno a esta materia, tal como se desprende del propio rubro y texto de la siguiente tesis:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 60. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 60. 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 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, Segunda Sala, t. X, agosto de 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. 213/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, 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 por el respeto a los derechos de tercero.

Tesis: P. XLV/2000 publicada en el *Seminario Judicial de la Federación*, y su *Gaceta*, novena época, instancia: Pleno, t. XI, abril de 2000, p. 72.

Sin embargo, sólo se ha avanzado jurisprudencialmente en la determinación del doble carácter del derecho a la información, como derecho social y como garantía individual, sin que respecto del contenido y alcance de dicho derecho la Corte se haya pronunciado, por lo que poco ha impactado en el desarrollo del mismo.

La realidad esbozada en los planos legislativo y jurisprudencial, aunado a la escasa doctrina mexicana existente en la materia, nos indica lo mucho que la academia, el foro y los tribunales tienen por hacer en materia del derecho a la información, en particular y del desarrollo de la libertad de información, incluido el derecho de la información, en general.

En base hasta lo aquí expuesto, es de considerarse que en la actualidad en nuestro país resulta pertinente abrir los espacios de diálogo y discusión, tanto a nivel federal como local, para consensuar una legislación que garantice y regule, conforme a los nuevos requerimientos sociales y con visión de futuro, tanto el derecho de la información como el derecho a la información.

El presidente de la República recientemente presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Acceso y Transparencia de la Información Pública; en las entidades federativas de la República también se están generando procesos de consulta –caso concreto Sinaloa– para elaborar iniciativas de leyes estatales y en uno de ellos, Jalisco, ya se aprobó una ley de acceso a la información. Existen ya iniciativas presentadas en Nuevo León, Nayarit, Guanajuato y el Distrito Federal. Cabe señalar que ni la iniciativa presidencial ni la ley de Jalisco han recibido una crítica favorable por parte de los académicos especialistas en el tema. Lo que nos indica que la búsqueda apenas inicia.

Y lamentablemente inicia con un riesgo presente de politización y partidización. Por un lado al ser, generalmente, las oposiciones las generadoras de las iniciativas, se aprecian desde la perspectiva de quienes gobiernan, con una dedicatoria política y partidista para socavar a quien en ese momento se encuentra con responsabilidad de

gobierno. Por otro lado, los medios de comunicación que apoyan entusiastamente las iniciativas de acceso a la información pública, no muestran el mismo entusiasmo cuando se plantea la necesidad de la regulación democrática de los propios medios. Y por último, en la generalidad de las diversas iniciativas relativas al derecho de acceso a la información pública referidas, no se tiene en cuenta que el servidor público es, primigeniamente como persona, también titular de una serie de derechos humanos derecho al honor, a la privacidad, entre otros— que requieren y merecen ser tutelados.

IV. Conclusiones y propuestas

Conforme a las valoraciones hechas en el cuerpo del presente trabajo, me permito expresar las siguientes conclusiones y propuestas:

- 1) El derecho a la información sólo es entendible y practicable en la democracia, pues representa una de las libertades democráticas esenciales, que hacen posible la formación de una ciudadanía activa; pues en la actualidad, quizá más que nunca, la información es un elemento fundamental en los procesos de toma de decisiones, así como en el seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión pública y de la participación ciudadana en estos procesos.
- 2) El Estado constitucional de hoy tiene como uno de sus presupuestos característicos, la construcción de una ciudadanía participativa, en calidad no únicamente de destinatario de las políticas públicas y de la consecuente rendición de cuentas, sino de sujeto orientador del contenido de las decisiones fundamentales y vigilante de las acciones gubernamentales, en ello, la libertad de información, que incluye el derecho a la información en sentido amplio y el derecho de la información, es elemento fundamental.
- 3) Se requiere promover el análisis y discusión de los mecanismos legales que permitan garantizar al ciudadano su acceso a una

información objetiva, oportuna, completa y veraz, tanto respecto de los órganos del Estado como en relación a los medios de comunicación social, pues ello sentaría bases para propiciar una mayor participación ciudadana en la toma de las decisiones gubernamentales y en el seguimiento y evaluación del desempeño de los gobernantes en tanto representantes populares.

- 4) Se hace necesario diseñar la reforma legislativa en dos planos: primero en el constitucional, para elevar al máximo rango jurídico en nuestro país el carácter público de la información estatal y el derecho de todo ciudadano a acceder oportunamente a información veraz y objetiva del quehacer gubernamental y la consiguiente obligación de las autoridades de proporcionar información; y segundo, en el plano de leyes ordinarias en una doble vertiente: por un lado, en una ley que garantice la transparencia de la información pública y su acceso para todo ciudadano; y una ley que garantice la libertad de información y regule el derecho de la información, que complementarían el marco jurídico del derecho a la información en México.
- 5) La legislación en materia de acceso a la información pública, deben establecer un régimen general que permita el acceso directo y personal de los ciudadanos a los documentos administrativos, estableciendo con claridad y precisión las excepciones; entre éstas, estarían la protección a los documentos personales y la facultad de la autoridad administrativa de designar, sujeta a las condiciones que deben estar señaladas en la ley, ciertos documentos como confidenciales o no comunicables, entre los cuales se deberán incluir las constancias que obren en procesos judiciales en trámite, en procedimientos de averiguación previa, en procedimientos en virtud de los cuales se pueda fincar responsabilidad a una persona o comprometan la seguridad interior del Estado.
- 6) Como derecho fundamental de toda persona a su intimidad, se debe garantizar que información o documentación de tipo

personal que obre en archivos públicos sólo pueda tenerse acceso a ella mediante mandato de autoridad judicial, debidamente fundado y motivado.

- 7) Se debe establecer la obligación de las autoridades de, con la mayor amplitud posible, publicar periódica y oportunamente información y documentos de interés general; por ejemplo, a través de impresos, medios electrónicos o magnéticos o vía Internet, como una modalidad de garantizar un acceso lo más amplio posible a la ciudadanía.
- 8) Debe estatuirse con claridad la obligación de proporcionar la información pública que le sea solicitada por cualquier ciudadano en plazos razonables que garanticen la oportunidad de dicha información, determinando con objetividad a que área o funcionario le corresponde proporcionar dicha información y los mecanismos y procedimientos para que el ciudadano interesado en tener acceso a información no publicada por las autoridades pueda hacerlo, con fórmulas sencillas y accesibles.
- 9) En el impulso de una democracia participativa, se deben determinar y precisar las obligaciones del Estado como fuente de información, no sólo respecto de actos de gobierno ya realizados, sino de acciones que se tenga proyectado realizar. Para ello, se deberán estatuir las bases para precisar las obligaciones en materia de publicación de información, así como la determinación de los mecanismos y procedimientos para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones en asuntos de interés primordial para la población, por ejemplo, mediante la publicación anticipada de proyectos de leyes y reglamentos, planes de gobierno, programas públicos, proyectos de inversión, haciendo con ello posible que la ciudadanía esté oportunamente enterada y se encuentre en posibilidad de participar con sus planteamientos y propuestas en torno a las acciones correspondientes, con pleno conocimiento de causa.

- 10) La ley debe contemplar las bases y criterios para garantizar que no sea obstaculizado por las autoridades el acceso a la información, estableciendo medios de defensa, en vía jurisdiccional, para el ciudadano afectado por la negativa a ser informado, imponiendo sanciones a las autoridades que incumplan con su obligación de garantizar el acceso a la información.
- 11) Como instancia de conocimiento, podrá establecerse una especie de *ombudsman* de la información pública que tenga facultades para conocer, en vía administrativa, de las quejas sobre violación del derecho de acceso a la información, al cual mediante fórmulas sencillas y accesibles pueda acudir el ciudadano afectado para ser restituido en el goce de su derecho a la información, o bien podría dotarse de dicha facultad expresamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en su ámbito de competencia, a las correspondientes comisiones de las entidades federativas.
- 12) Se debe establecer legalmente la obligación de los órganos del Estado de crear, organizar y mantener archivos públicos y garantizar a todo ciudadano su acceso personal y directo. La ley deberá contener las bases y criterios objetivos para organizar y clasificar la documentación pública, determinando cuál, por qué razones y por cuánto tiempo una información documental podrá catalogarse como confidencial o no comunicable.
- 13) Es menester determinar los entes que se consideran como públicos para efectos de la obligación de informar de sus acciones y de proporcionar información al ciudadano interesado que la solicite. Entre las entidades obligadas deberán contemplarse en las respectivas legislaciones acorde al nivel de gobierno de que se trate, órganos tanto de la administración pública federal, estatal y municipal centralizados como descentralizados, y algunos organismos que sin pertenecer precisamente a la administración pública, por la naturaleza

de sus funciones o los servicios que presta, sean de interés público.

- 14) En materia de medios de comunicación, en México es indispensable superar inercias y tabúes y reconocer –utilizando una expresión de la doctrina española– la legitimidad y necesidad de la regulación democrática de los medios de comunicación. Tal cual ya sucede en sociedades democráticas consolidadas como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda, Estados Unidos y España.
- 15) Se requiere estatuir mecanismos legales precisos para garantizar el derecho de la información, con responsabilidad de los medios para hacerlo de manera objetiva, veraz, oportuna y plural, con mecanismos de defensa para el ciudadano que considere vulnerados sus derechos por un ejercicio indebido o abusivo de la libertad de información.

Bibliografía

Bel Mallen, Ignacio, *Derecho a la información*, Madrid, Colex, 1992.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Carpizo Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, 2000.

Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1998.

Couffignal, Georges, *Democracias posibles*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Desimoni, Luis María, *El derecho a la dignidad humana*, Buenos Aires, Depalma, 1999.

Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.

Dienel, Peter C. y Harms, Harns, *Repensar la democracia*, Barcelona, Editora del Serbal, 2000.

Escobar de la Serna, Luis, *Derecho a la información*, Madrid, Dykinson, 1998.

Elster, Jon, *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

Fayos Gardó, Antonio, *Derecho a la intimidad y medios de comunicación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

Fernández Santillán, José, *Filosofía política de la democracia*, México, BEFDP, 1997.

———, *La democracia como forma de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Mejan, Luis Manuel C., *El derecho a la intimidad y la informática*, México, Porrúa, 1994.

Minc, Alain, *La borrachera democrática*, Madrid, Editorial Temas de Hoy, 1995.

Ortega Gutiérrez, David, *Derecho a la información versus derecho al honor*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

- Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, *Derecho de acceso a la información*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999.
- Rodríguez García, José Antonio, *El control de los medios de comunicación*, Madrid, Dykinson, 1998.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado de derecho y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Sánchez González, Santiago, *La libertad de la expresión*, Madrid, Marcial Pons, Jurídicas, 1992.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Patria, 1997.
- . *La sociedad multiétnica*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 2001.
- , *Homo videns, la sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1997.
- Silva Herzog Márquez, Jesús J., *Esferas de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- , “*El valor de la información pública en la democracia*”, Conferencia en la Universidad Panamericana, marzo de 2001 (*mimeo*).

Vázquez, María Elena *et al.*, *Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Villanueva Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford, University Press, 2000.

Warren, Samuel y Brandeis Louis, *El derecho a la intimidad*, Madrid, Civitas, 1995.

IDEAS INTEGRADORAS

Basado en el contenido del artículo: El Derecho a la información en México

Democracia

Los principios de representación, mayoría y **participación ciudadana** en concordancia con las **libertades democráticas**, constituyen la base sobre la que se sustenta la democracia moderna; y permiten entender porque la participación de millones de ciudadanos se transforma en una voluntad política capaz de gobernar y orientar el desarrollo de una sociedad

Participación ciudadana

El ciudadano en su calidad de destinatario de las políticas públicas y de la consecuente rendición de cuentas, también se convierte en sujeto orientador del contenido de las decisiones fundamentales y vigilante de las acciones gubernamentales.

La participación ciudadana implica que:

Derecho a la información

El derecho a la información sólo es entendible y practicable en la democracia, pues representa una de las **libertades democráticas** esenciales.

Ideas básicas:

- Los procesos de discusión ciudadana tienen que ser garantizados mediante el derecho a la información de toda persona.
- El estado en su calidad de ente público generador de información, esta obligado a regular y posibilitar la transmisión de información por diversos medios.
- El Estado debe ofrecer información oportuna, objetiva, veraz y plural.
- El derecho a la información es un derecho fundamental de toda persona.
- Una libertad democrática se materializa a través de derechos o libertades específicas, como lo es el derecho a la información.
- Las decisiones políticas se legitiman mediante la participación ciudadana, razón por la cual, en una democracia es vital contar con una ciudadanía informada y consciente de su papel.
- Difundir la información es un mecanismo que coadyuva a formar una ciudadanía informada y responsable.
- La publicidad y la responsabilidad en la gestión como elementos del régimen representativo son los componentes fundamentales del moderno derecho a la información.
- La participación ciudadana también se expresa como auditora de la gestión pública mediante el acceso a la información.
- El acceso a la información incide de manera directa en la calidad de la democracia.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

1. ¿Cómo se garantizan los procesos de discusión ciudadana?

2. ¿Por qué el derecho a la información sólo es entendible y practicable en la democracia?

3. ¿Cuáles son los elementos fundadores del moderno derecho a la información dentro de los elementos del régimen representativo?

4. En las sociedades democráticas, ¿por qué se menciona que la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación popular?

5. La participación ciudadana se expresa en un doble sentido:

Sentido	Sentido
---------	---------

6. A partir de la lectura ¿cuál es su opinión personal cuando se manifiesta que el acceso a la información incide de manera directa en la calidad de la democracia?

DERECHOS FUNDAMENTALES Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Objetivo

- Explicar porque la información es condición necesaria para la democracia.
- Identificar la relación entre Estado democrático e información.
- Analizar la evolución de la concepción tradicional de la libertad de expresión como derecho fundamental.
- Explicitar la formulación del concepto derecho a la información como libertad fundamental.

Contenido

- Introducción
- Estado democrático e información
- La información como derecho fundamental

Texto

- **López-Ayllón, Sergio**, Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, *Derechos fundamentales y Estado*, 2002, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 469-475.

DERECHOS FUNDAMENTALES Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Presentación del texto

Sergio López-Ayllón introduce a esta lectura con la interrogante, ¿es la información una condición necesaria para la democracia? En efecto, la traducción jurídica de esta interrogante parece responder este cuestionamiento. La relación Estados democráticos-información denota la función reguladora estatal sobre la delicada e importante función de la información. Aunado a lo anterior, el impacto de los grandes avances informáticos vinculados con el fenómeno de informatización de la sociedad, han redimensionado las relaciones sociales y la organización política de los Estados contemporáneos. En consecuencia, la relación información-derecho bajo la perspectiva del autor muestra un debate de actualidad que trasciende más allá de la discusión teórica, sino que implica también la idoneidad del marco constitucional vigente que tutela la libertad de expresión e información.

La presente lectura expone los conflictos y disyuntivas específicos del contexto mexicano en torno a una de las aristas de la conexión derecho-información: la del acceso a la información pública.

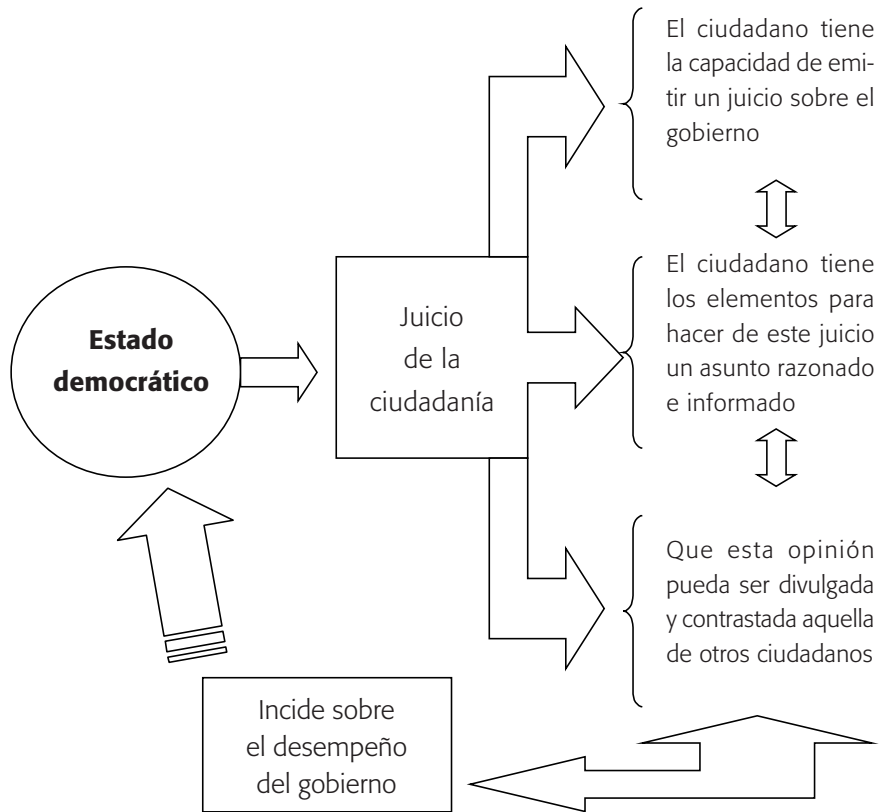
Apunta Sergio López-Ayllón en su lectura, la pertinencia de revisar concisamente la relación Estado democrático e información y su vinculación con el multicitado derecho a la información.

Por otra parte, reseña el autor el redimensionamiento de la libertad de expresión, libertad que dentro de la teoría clásica apuntaba a

que está era una de las libertades fundamentales de mayor importancia. Sin embargo, esta concepción se ha modificado radicalmente al plantearse que la libertad de expresión incluye no solamente el derecho fundamental de difundir ideas, sino también el de recibirlas, analizarlas y cuestionarlas a través de cualquier medio.

Por lo anterior, el texto busca de igual forma emprender una revisión dogmática del contenido jurídico de las garantías que circundan el derecho a la información.

MAPA CONCEPTUAL 1
Basado en el contenido del artículo:
Derechos fundamentales y acceso a la información
pública: los desafíos de una legislación necesaria



MAPA CONCEPTUAL 2

**Basado en el contenido del artículo:
Derechos fundamentales y acceso a la información
pública: los desafíos de una legislación necesaria**



Lectura tomada de:

López-Ayllón,
Sergio, "Derechos
fundamentales y
acceso a la
información pública:
los desafíos de una
legislación necesaria"
en Memoria del
VII Congreso
Iberoamericano
de Derecho
Constitucional,
*Derechos
fundamentales
y Estado*, 2002,
México, Instituto
de Investigaciones
Jurídicas,
Universidad
Nacional Autónoma
de México,
pp. 469-475.

Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria

Sergio López-Ayllón¹

Sumario: I. *Introducción*. II. *Estado democrático e información*. III. *La información como derecho fundamental*. IV. *El derecho a la información en México*. V. *La elaboración de una ley de acceso a la información pública*. IV. *El diseño de la ley*. VII. *Algunas cuestiones debatibles*. VIII. *Conclusión*.

I. Introducción

Afirmar hoy que la información es una condición necesaria de la democracia podría parecer banal, sin embargo, la traducción jurídica de esta afirmación no lo es tanto. En efecto, desde la perspectiva jurídica, tenemos una diversidad de modelos de relación entre Estado democrático e información,² que suponen diversas concepciones sobre la función del Estado en la regulación de esta delicada materia. Si a lo anterior sumamos que los avances tecnológicos en materia de información, en especial la convergencia de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual, están transformando radicalmente las formas de relación social y la organización política de las sociedades contemporáneas,³ resulta obvio que la relación información-derecho sea el objeto de un vivo debate que pasa no sólo por la discusión teórica, sino también por la de la idoneidad de los instrumentos constitucionales y legales existentes para garantizar las libertades de expresión e información.

¹ El autor agradece la colaboración de Gustavo Bello y Daniel Velásquez, con quienes tuvo la ocasión de discutir las ideas que se exponen en la ponencia. La responsabilidad del texto es exclusiva del autor.

² Véase Villaverde Menéndez, Ignacio, *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución española de 1978*, s/l, Junta General del Principado de Asturias, 1994, p. 15.

³ Véase Cohen-Tanugi, L., *Le nouvel ordre numérique*, París, Odile Jacob, 1999.

Esta ponencia busca exponer las dificultades y dilemas específicos que plantea, en el caso mexicano, la regulación de una de las vertientes de la relación derecho-información: la del acceso a la información pública. Para ello, consideramos pertinente revisar, así sea brevemente, la relación entre Estado democrático e información y su vinculación con el denominado derecho a la información. Ello nos permitirá posteriormente analizar uno de los proyectos presentados ante el Congreso mexicano en materia de acceso a la información, el del presidente Fox, el cual contrastaremos con otras alternativas posibles. Se trata de enriquecer un debate cuyo objetivo último es la construcción de un amplio consenso informado sobre uno de los temas capitales para consolidar la naciente democracia mexicana.

II. Estado democrático e información

En el complejo mundo de hoy, el juicio de la ciudadanía sobre el desempeño de su gobierno no puede darse por sentado. Presupone, en términos generales, que *a)* el ciudadano tiene la capacidad de emitir un juicio sobre el gobierno, *b)* que tiene los elementos para hacer de este juicio un asunto razonado e informado, y *c)* que esta opinión puede ser divulgada y contrastada aquélla de otros ciudadanos.⁴

En el diseño constitucional de los sistemas democráticos contemporáneos, en sus vertientes presidencial o parlamentaria, la división de poderes constituye uno de los pilares fundamentales del control del poder.⁵ El otro pilar, los derechos fundamentales, garantizarían el margen de acción propia de los ciudadanos quienes, a través del voto, ejercerían el control último sobre el poder.

Ahora bien, este sistema de contrapeso depende de la capacidad de los ciudadanos de distinguir y juzgar las políticas públicas; en otras

⁴ Estas ideas fueron tomadas de Berge, Achim, *Improved Rules on Public Access to Documents*, Estocolmo, Universidad de Estocolmo, 2000 (tesis de maestría en legislación europea).

⁵ Véase, entre otros, Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM, 2000; Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a. ed., México, UNAM, 2001.

palabras de sus posibilidades reales de contrastar sus ideas con la de otros y de tener acceso a los insumos básicos requeridos para formar su propia opinión.

La multiplicación de las fuentes de información, en especial los medios masivos de comunicación, y su influencia relativa en la formación, o deformación, de la opinión pública, constituye uno de los debates más importantes de los últimos años. Desde el punto de vista jurídico, los modelos de regulación de la información transitan entre los enfoques liberales, que proponen que las condiciones de mercado son las mejores garantías de pluralidad y diversidad, y aquellos que cuestionan esta hipótesis en beneficio de distintos grados y calidades de intervención del Estado y la sociedad civil.⁶

En esta discusión no debe perderse de vista que la capacidad para producir juicios razonados depende, en gran medida, de la educación, cuestión que no es materia de esta ponencia. Sin embargo, con ella concurren las posibilidades de obtener los elementos necesarios para formar y fundamentar el juicio, así como la capacidad de contrastar argumentos y emitir opiniones, variables que están determinadas por el marco jurídico del Estado y las libertades que lo acompañan. A la segunda de estas posibilidades se refiere la “libertad de expresión”, mientras que la primera es la que se conoce, entre otras denominaciones, como “libertad de información”, y más específicamente “libertad de acceso a la información pública”.

Así, un sistema eficaz de contrapesos supone que el ciudadano esté en posibilidad de hacer un juicio fundamentado de la acción del Estado, y de lo que de ella dicen los medios de comunicación y los demás ciudadanos. Para tal efecto, el ciudadano deberá tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública. Lo anterior supone una doble condición: por un lado una alta dosis de transparencia en el gobierno y por otro la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, los docu-

⁶ Véase Villaverde, *op. cit.*, *supra*, pp. 73-295.

mentos elaborados por la propia administración que documentan y justifican sus acciones.

Es necesario reconocer que el acceso a la información *per se* no genera una ciudadanía más informada y responsable políticamente; lo que sí crea son las condiciones necesarias para que ésta pueda orientar su acción política sin tener que pasar necesariamente por la intermediación de los medios de comunicación. Para el Estado mismo resulta benéfico que los ciudadanos puedan juzgar de manera directa las razones que llevan a determinada toma de decisiones, especialmente cuando en muchas ocasiones los efectos benéficos (o perversos) de las políticas públicas no son inmediatos y sólo pueden ser valorados en el largo plazo.

En síntesis, el acceso a la información pública constituye hoy una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos, situación que ha sido recogida de manera paulatina por el derecho al reconocer que la libertad de información es parte esencial de los derechos fundamentales.

III. La información como derecho fundamental

En la teoría clásica, la libertad de expresión era una de las libertades fundamentales más importantes. En su concepción tradicional, suponía la facultad de los ciudadanos, luego, por extensión, de los medios de comunicación, de emitir libremente ideas y opiniones sin restricción alguna. La delicada cuestión de los límites a esta libertad ha sido objeto de encendidos debates que ponderan los problemas de su ejercicio.⁷ Sin embargo, esta libertad, en su sentido tradicional, protegía exclusivamente al “emisor” de la información de la intervención del Estado,⁸ suponiendo que esto era suficiente para asegurar el libre intercambio de ideas.

⁷ Véase Scanlon, Thomas, “A Theory of Freedom of Expression”, *The Philosophy of Law*, Oxford, ed. por R. M. Dworkin, Oxford University Press, 1977, pp. 153-171.

⁸ Dworkin, R. M., *Freedom's Law. The Moral Readings of the American Constitution*, 3a. reimp., Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1996, pp. 198 y ss.

Desde la Segunda Guerra Mundial, dicha concepción se ha modificado radicalmente para dar cuenta de las nuevas realidades en materia de información.⁹ Así, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre planteó que la libertad de expresión incluía no únicamente 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.¹⁰

Desde entonces, y teniendo a la Declaración como modelo, se emprendió una profunda revisión dogmática del alcance y contenido jurídico de las garantías que se articulan alrededor de la información y la comunicación. 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. Así, y como atinadamente señala Ignacio Villaverde, “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”.¹¹

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,¹² el

⁹ Véase Peces-Barba, Gregorio, “Crisis del discurso clásico sobre libertad de expresión”, *El derecho a la información. Teoría y práctica*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1995, pp. 77-86.

¹⁰ 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”.

¹¹ Villaverde, Ignacio, *op. cit., supra*, p. 45.

¹² Artículo 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 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³ y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁴ retoman, con ligeras variantes, el texto del artículo 19 de la Declaración Universal, que implica una trilogía de 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).

Paulatinamente diversas Constituciones incorporaron, con diferentes versiones, esta nueva concepción de la libertad de expresión. Entre otras cabe destacar las Constituciones de Alemania,¹⁵ España¹⁶ y Portugal.¹⁷

¹³ Artículo 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”.

¹⁴ Dicho artículo establece: “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”.

¹⁵ Artículo 5o., 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”.

¹⁶ Artículo 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos:

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
- b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
- c) A la libertad de cátedra.
- d) 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 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”.

¹⁷ Artículo 37, constitucional, port. 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.

En otros casos ha sido jurisprudencia constitucional, o la legislación secundaria, la que ha ampliado el concepto tradicional de la libertad de expresión; así, aunque los textos constitucionales permanecen sin alteraciones, el concepto es radicalmente diferente. Éste es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos,¹⁸ Francia,¹⁹ Bélgica, Noruega, Suiza e Italia, entre otros. 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.²⁰

Veamos a continuación cuál ha sido la situación que ha privado en nuestro país.

IV. El derecho a la información en México

Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución mexicana de 1917 consagran, respectivamente, las libertades de expresión e imprenta en su vertiente “tradicional”. Fue hasta 1977 cuando se modificó la parte final del artículo 6o. para introducir la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta reforma generó una de las polémicas más importantes en los últimos años pues puso en el debate público el tipo de intervención que el Estado debería tener en materia de información. Lamentablemente estéril y oscurecido por una interpretación jurídica sesgada, este debate no concluye aún pues, a pesar de los cambios significativos que ha sufrido el sistema jurídico mexicano y que han acompañado el cambio de modelo político y económico, la legislación en materia de información ha perma-

¹⁸ 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, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 29 y ss.

¹⁹ Véase Morange, Jean, *Droits de l'homme et libertés publiques*, 4a., París, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 261-315.

²⁰ Para una visión de conjunto, especialmente con referencia a Latinoamérica, véase Nogueira Alcalá, Humberto, “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en *Derecho a la información y derechos humanos*, Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (eds.), México, UNAM, 2000, pp. 3-144.

necido prácticamente sin cambios.²¹ Más importante aún son las lagunas que existen en la materia.²²

Aunque los cambios constitucionales y legislativos han sido muy limitados, no puede decirse lo mismo de la interpretación constitucional y la concepción doctrinal sobre la materia. Poco a poco se ha enriquecido la comprensión sobre el alcance de las libertades de expresión e información en nuestro país. A eso han contribuido de manera significativa al menos los dos factores siguientes. Por un lado, el profundo cambio en la percepción pública del lugar que ocupan en el sistema jurídico mexicano los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En efecto, ignorados hasta no hace mucho tiempo, hoy en día se reconoce generalmente que estos instrumentos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos²³ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁴ son parte integrante del derecho mexicano. Como hemos señalado previamente, en ambos instrumentos se contiene una reformulación del concepto tradicional de la libertad de expresión y por ello el texto del artículo 6o. constitucional debe ser interpretado a la luz de estos instrumentos.

El segundo hecho ha sido una muy importante evolución en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia en materia del derecho a la información. Así, desde principios de los años ochenta, varios tribunales federales pronunciaron tesis que, en forma explícita, desarrollaron el derecho a la información como una garantía individual. En una de las tesis se sostuvo que si el Estado tenía obligación de proteger el derecho a la información, ese derecho implica la obligación –para el Estado– de no entorpecer el uso de los medios de difu-

²¹ Véase López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, pp. 172-223 y 275.

²² Véase López Ayllón, Sergio, *El derecho de la información*, México, UNAM-McGraw-Hill, 1997, *passim*.

²³ El decreto de aprobación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1981, y el decreto de promulgación el 7 de mayo de 1981.

²⁴ El decreto de publicación se promulgó en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1981, y el decreto de promulgación el 20 de mayo de 1981.

sión masiva de ideas, prohibiéndole erigirse en guardián de la cantidad o calidad de los medios de difusión.²⁵

Posteriormente, una tesis de la Suprema Corte de Justicia sostuvo, en 1985, que el derecho a la información era una garantía social, limitada a garantizar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación, cuyo contenido debía ser precisado por la legislación secundaria. Además argumentó que “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”.²⁶ Esta tesis adolecía de varios problemas serios a los que ya nos hemos referido en otros trabajos,²⁷ básicamente el implicar que los partidos políticos podrían ser sujetos de “garantías sociales”, término que la doctrina reserva para aquellas medidas destinadas a tutelar a las clases económicamente débiles (obreros y campesinos).

Este criterio fue ya claramente rectificado. El Pleno de la Corte ha reconocido recientemente que si bien en su interpretación original el derecho a la información se reconoció como una garantía de los derechos políticos, este concepto se ha ampliado. En efecto, en ocasión de la matanza de Aguas Blancas, en el estado de Guerrero, la Corte amplió el alcance del derecho a la información y estableció que éste exigía “que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional”.²⁸ Posteriormente, a través de otros casos, de manera explícita la Corte estableció que “ha ampliado la comprensión de este derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada, como es lógico, por los intereses nacionales y los de la

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, sexta parte, vols. 145-150, pp. 226 y 227.

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, Segunda Sala, t. X, agosto de 1992, p. 44.

²⁷ Véase López Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en *Derecho a la información y derechos humanos*, Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (eds.), México, UNAM, 2000, pp. 168 y ss.

²⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, junio de 1996, t. III, p. 513.

sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero”.²⁹ Una tesis reciente del Tribunal Federal Electoral, la que lamentablemente no hemos podido consultar integralmente aún, ha ido más lejos para establecer el derecho de los ciudadanos a acceder a la información que los partidos políticos presente al Instituto Federal Electoral.³⁰

Así, la jurisprudencia constitucional ha ido progresivamente ampliando el concepto de libertad de expresión.

Ahora bien, ¿cómo debe entenderse entonces la última frase del artículo sexto constitucional? Nos parece que del texto constitucional se desprende un mandato específico que se refiere exclusivamente a las acciones positivas que el Estado tendría que realizar para asegurar el ejercicio de las libertades implicadas en la libertad de expresión.³¹ En otras palabras, lo que introdujo la reforma de 1977 fue lo que la doctrina alemana ha denominado como un “derecho social fundamental”, en el sentido de que a la libertad negativa que suponen las libertades fundamentales, se suma la acción positiva por parte del Estado, con el propósito de ampliar el margen de acción de los ciudadanos, y permitir un ejercicio más amplio de las libertades de “buscar”, “recibir” o “difundir” informaciones y opiniones. El problema reside que estas acciones no están delimitadas por el texto constitucional, y por ello requieren necesariamente una elaboración legislativa.³²

Es esta última parte la que, en gran medida, ha creado una enorme confusión cuando se habla de la “reglamentación” del derecho a

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, t. IX, abril de 2000, p. 72.

³⁰ En esta sentencia los magistrados del Tribunal Electoral determinaron que “basta con acreditar calidad de ciudadano mexicano para acceder a la información relativa a los partidos políticos que, en tanto entidades de interés público, deben tener transparencia no sólo en el manejo del dinero sino en sus procedimientos internos, que incluye la selección de dirigentes o candidatos a elección popular”. Tomado de la página electrónica del tribunal www.trife.gob.mx, consulta del 12 de febrero de 2002.

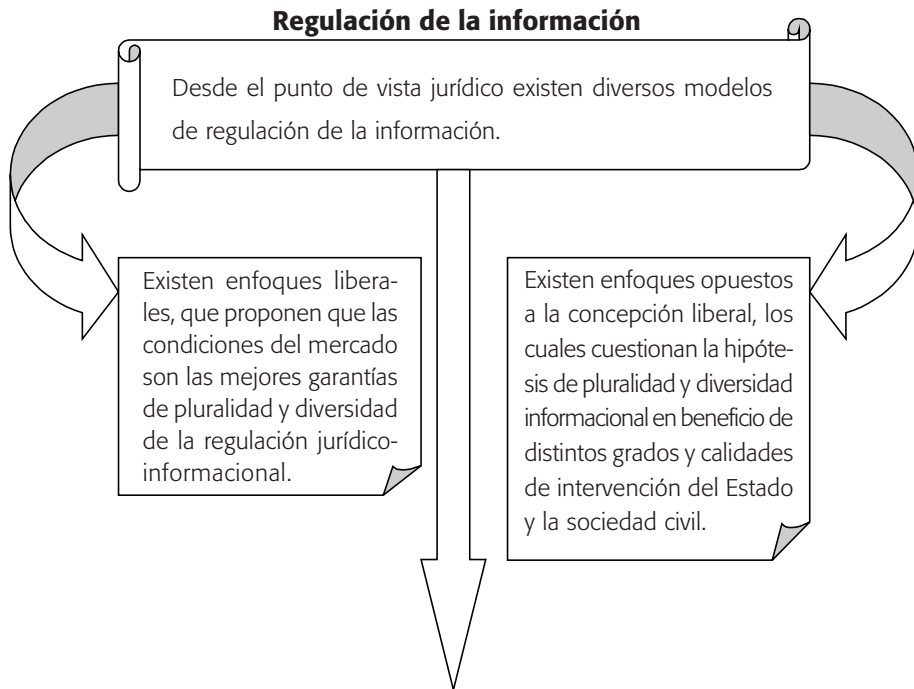
³¹ La primera parte del artículo 6o., que consagra la libertad de expresión, interpretada a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados por México, comprende tres libertades interrelacionadas: las de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Estas tres libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado.

³² Véase López Ayllón, Sergio, 2000, *op. cit.*, p. 172.

la información. En realidad, se trata de la regulación de las acciones positivas del Estado para ampliar el ejercicio de las libertades. Básicamente lo anterior se lograría por dos vertientes. Una, mediante una modernización de la legislación en materia de medios de comunicación, aspecto que, por las circunstancias especiales del país constituye aún un tema espinoso y complejo. La otra, y en esto existe un amplio consenso, a través de una regulación que permita el acceso a la información pública. Expedir esta legislación es uno de los retos fundamentales en el horizonte nacional.

IDEAS INTEGRADORAS 1

Basado en el contenido del artículo: **Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria**



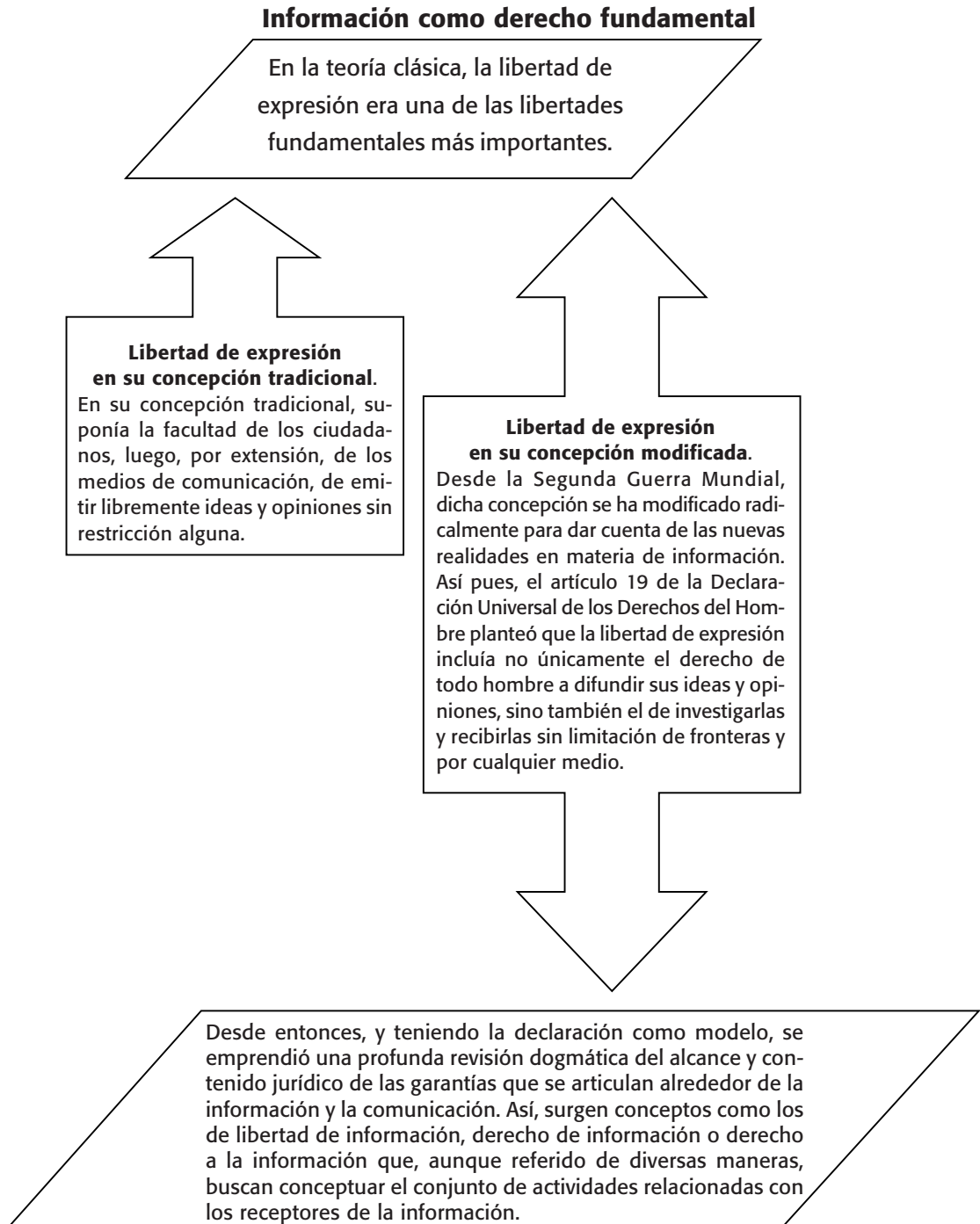
Ideas básicas:

- En el marco regulatorio de la información no debe perderse de vista que la capacidad para producir juicios razonados por parte del ciudadano, no solamente se garantiza por el marco legal, también se encuentra implícita en gran medida, la educación del ciudadano y su capacidad para percibir, asimilar o procesar la información.
- De igual forma concurren las posibilidades para obtener los elementos necesarios para formar y fundamentar el juicio (a esta posición se le conoce como libertad de acceso a la información pública).
- También el ciudadano deberá contar con la capacidad de contrastar argumentos y emitir opiniones (a esta posición se le conoce como libertad de expresión).
- Estas variables están determinadas por el marco jurídico que establezca el Estado y las libertades que lo acompañan.
- El marco regulatorio posibilita un sistema eficaz de contrapesos que supone que el ciudadano esté en posibilidad de hacer un juicio fundamentado de la acción del Estado.
- Por consiguiente, el ciudadano deberá tener la capacidad de obtener y analizar por si mismo la información relativa a la gestión pública.

Lo anterior, supone una doble condición: por un lado la transparencia gubernamental y por otro la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a las fuentes primarias de información.

IDEAS INTEGRADORAS 2

Basado en el contenido del artículo: **Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria**



ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

1. Con relación al juicio que la ciudadanía puede emitir sobre el desempeño del gobierno, ¿cuáles son los tres presupuestos a considerarse por parte del ciudadano?

Primer presupuesto:	Segundo presupuesto:
Tercer presupuesto:	

2. En el cumplimiento de la función que constitucionalmente realiza el Instituto Federal Electoral ¿actualmente un ciudadano cuenta con los elementos, información necesaria o presupuestos suficientes para emitir un juicio sobre el desempeño institucional?

3. ¿Cuáles son los pilares fundamentales en la actualidad para el diseño constitucional de los sistemas democráticos?

4. Desde su perspectiva ¿actualmente se garantiza como derecho fundamental del ciudadano al interior del Instituto Federal Electoral el derecho a la información?

5. ¿En qué consiste la modificación a la concepción tradicional de la libertad de expresión?

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

Objetivo

- Conocer las diversas disposiciones que regulan el derecho a la información en materia político-electoral.
- Examinar el fundamento del derecho de petición en materia político-electoral.

Contenido

- Derecho a la información
- Derecho de petición

Texto

- Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, 2002, Derecho Electoral, Arenas, Bátiz Carlos Emilio y Orozco, Henríquez José de Jesús, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, pp. 146-149

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

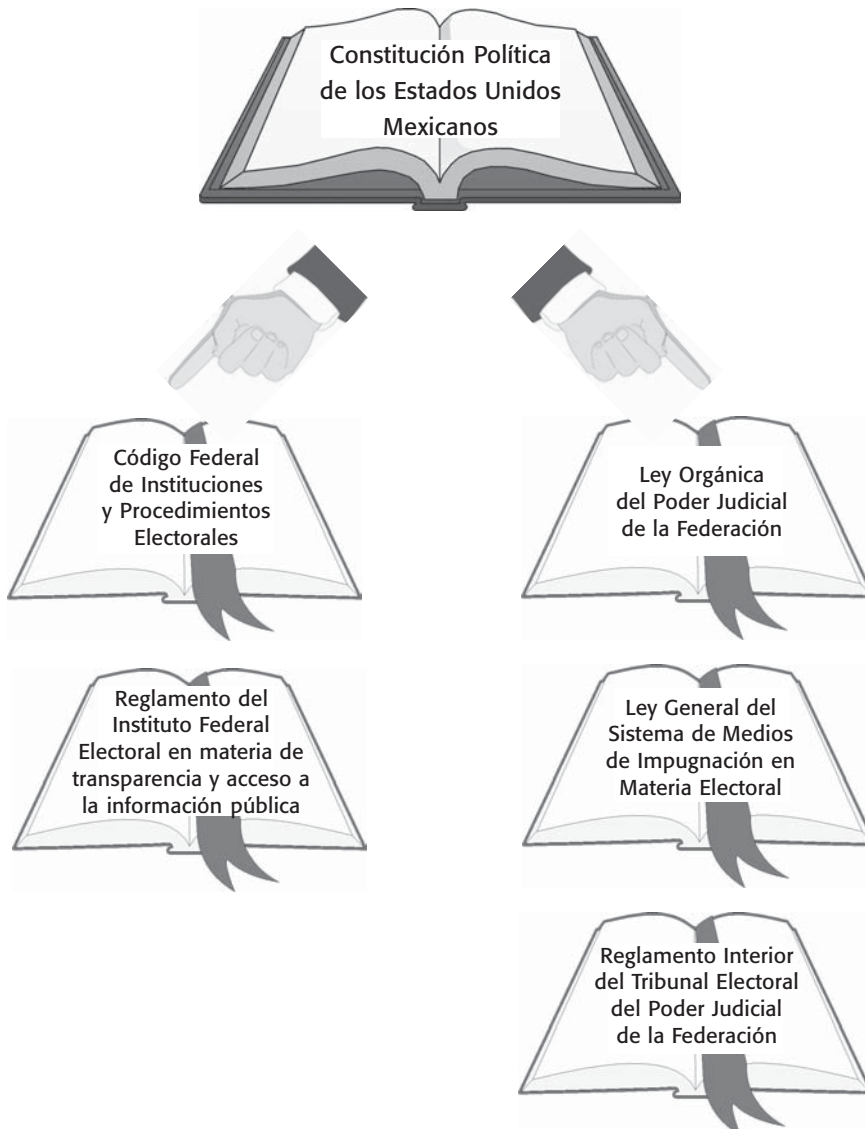
Presentación del texto

El objeto de la presente lectura es aportar una perspectiva sobre el marco legal que fundamenta el derecho a la información en materia político-electoral sustentado a través de preceptos constitucionales y diversas disposiciones electorales, los cuales norman entre otros rubros, la publicidad sobre la actuación de autoridades electorales, publicidad de sus resoluciones, obligación a cargo de los partidos políticos de informar a los ciudadanos sobre el contenido de sus plataformas electorales, así como la divulgación de la información concerniente al origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos.

En efecto, esta lectura hace referencia en un primer apartado, a lo relativo al derecho a la información en materia político-electoral, para posteriormente abordar lo relativo al derecho de petición en la misma materia, el cual particularmente ha sido tutelado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante diversas sentencias.

MAPA CONCEPTUAL
Basado en el contenido de los conceptos:
Derecho a la información y Derecho de petición

Marco legal



Lectura tomada de:

Arenas Bátiz, Carlos Emilio y Orozco Henríquez, José de Jesús, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IX, 2002, Derecho Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, pp. 146-149

Enciclopedia Jurídica Mexicana

Electoral • Forestal • Indígena • Información • Internacional Privado

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México

Carlos Emilio Arenas Bátiz

José de Jesús Orozco Henríquez

4. Derecho a la información

El derecho a la información en materia político-electoral encuentra su fundamento en la parte final del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentra regulado a través de otros preceptos constitucionales y diversas disposiciones legales, los cuales abarcan varios aspectos de dicha materia, como son la actuación de las autoridades electorales, las distintas ofertas políticas, la preparación de la jornada electoral, el desarrollo de la jornada electoral, los resultados electorales, etcétera.

En efecto diversas disposiciones que regulan la actuación de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, prevén la publicidad como norma general en las sesiones tanto de los diversos consejos del IFE como las de resolución de las salas del TEPJF (artículos 41, fracción III, parte final del último párrafo, y 99, párrafo 2, constitucionales respectivamente), lo cual permite al ciudadano estar enterado de la forma en que votan cada uno de los miembros y emiten sus resoluciones tales órganos, así como los motivos y fundamentos de las mismas. Además, se requiere que dichas resoluciones sean dadas a conocer a los interesados y, en algunos casos, que a éstas se les dé publicidad, por ejemplo, a través de su publicación en el *DO*. Así, por ejemplo, se exige la publicación en dicho órgano de los acuerdos y resoluciones de carácter general del Consejo General del IFE, así como de aquellos que el mismo determine, al igual que de los nombres de los miembros de los consejos locales y distritales (artículo 81 del Cofipe) y aquellos que concedan, nieguen o cancelen el registro de un partido político o agrupación política nacional, así como las que concedan o nieguen el registro de alguna candidatura,

con lo cual se propicia que la ciudadanía esté enterada de cuáles son las disposiciones generales, autoridades y organizaciones políticas que rigen o participan en un determinado proceso electoral, así como los candidatos que éstas postulen.

Asimismo, la legislación electoral establece ciertas obligaciones a cargo de los partidos políticos nacionales, relacionadas con el derecho a la información de los ciudadanos, como es la exigencia del artículo 38 del Cofipe de que los partidos cuenten con una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico, así como la obligación de publicar en la demarcación territorial en la que participen, su plataforma electoral. Asimismo, el artículo 42 del citado Código establece que los partidos, al hacer uso de sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, lo cual tiene como propósito informar a la ciudadanía sobre las distintas opciones políticas.

La fiscalización que se hace a los gastos realizados por los partidos en relación con el financiamiento público que reciben, termina con un acuerdo del Consejo General del IFE que debe ser publicado en el *DO*, al igual que la eventual resolución del Tribunal Electoral si aquél fuese impugnado, con lo cual se garantiza a la ciudadanía información sobre el origen y el destino de los recursos utilizados por los partidos políticos.

Por su parte, el IFE tiene como una de sus funciones difundir el ejercicio del derecho del voto, así como la cultura democrática entre la población, realizando dentro de este contexto una campaña intensa de difusión con el propósito de que los ciudadanos acudan a obtener su credencial para votar con fotografía.

Otras de las reglamentaciones establecidas para garantizar el derecho a la información del ciudadano, son las relativas a las publicaciones que se hacen en la etapa preparatoria de la elección de las listas nominales, lugares de ubicación de las casillas, así como el nombre de quienes las integrarán, lo cual permite al ciudadano saber si se encuentra en posibilidad de votar, así como el lugar en que deberá hacerlo y las personas que se encargarán de recibir y contar los votos.

Pero, además, el ciudadano puede ejercer su derecho a estar informado del desarrollo de la jornada electoral de una forma más directa, participando ya sea como observador electoral o como representante de partido político ante las mesas directivas, lo que le permitirá estar en contacto directo y verificar el correcto desarrollo de las diversas etapas de la jornada electoral.

De igual forma, los ciudadanos tienen derecho a que los candidatos a la presidencia de la República celebren debates, los cuales serán organizados y difundidos por el IFE, con los cuales se propicia que la ciudadanía esté más informada sobre las propuestas políticas de los candidatos, así como acerca de la personalidad de los mismos, permitiendo que la ciudadanía esté en mejor aptitud de tomar su decisión respecto a cuál candidato favorecerá con su voto.

Los electores también pueden obtener información político-electoral pertinente a través de encuestas y sondeos. La persona física o moral que lleve a cabo u ordene la publicación de estos instrumentos de medición de la opinión pública tienen ciertas restricciones: *a)* Si la encuesta o sondeo habrá de publicarse, se debe entregar una copia del estudio al secretario ejecutivo del IFE; *b)* En ningún caso se podrán publicar o difundir los resultados de dichas encuestas o sondeos durante los ocho días previos a la elección y hasta el cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de uso horario más occidentales. El incumplimiento de esta disposición puede acarrear sanciones de tipo penal, contenidas en el artículo 403 del Código Penal Federal, y *c)* Si se trata de encuestas por muestreo, deben respetarse los criterios generales y científicos que haya aprobado previamente el Consejo General del IFE.¹

El derecho de los ciudadanos a estar informados sobre los resultados de las elecciones se salvaguarda a través de la obligación de las mesas directivas de casilla, consejos distritales y locales de fijar, en las afueras del local donde se realicen los conteos respectivos, las listas que contengan los resultados de cada elección, así como también la

¹ Véase el acuerdo del Consejo General del IFE publicado en el *DO* del 7 de enero de 2000.

obligación para el Consejo General del IFE y del TEPJF de dar publicidad a los resultados y declaraciones de validez de la elección y candidatos electos que estén facultados a emitir.

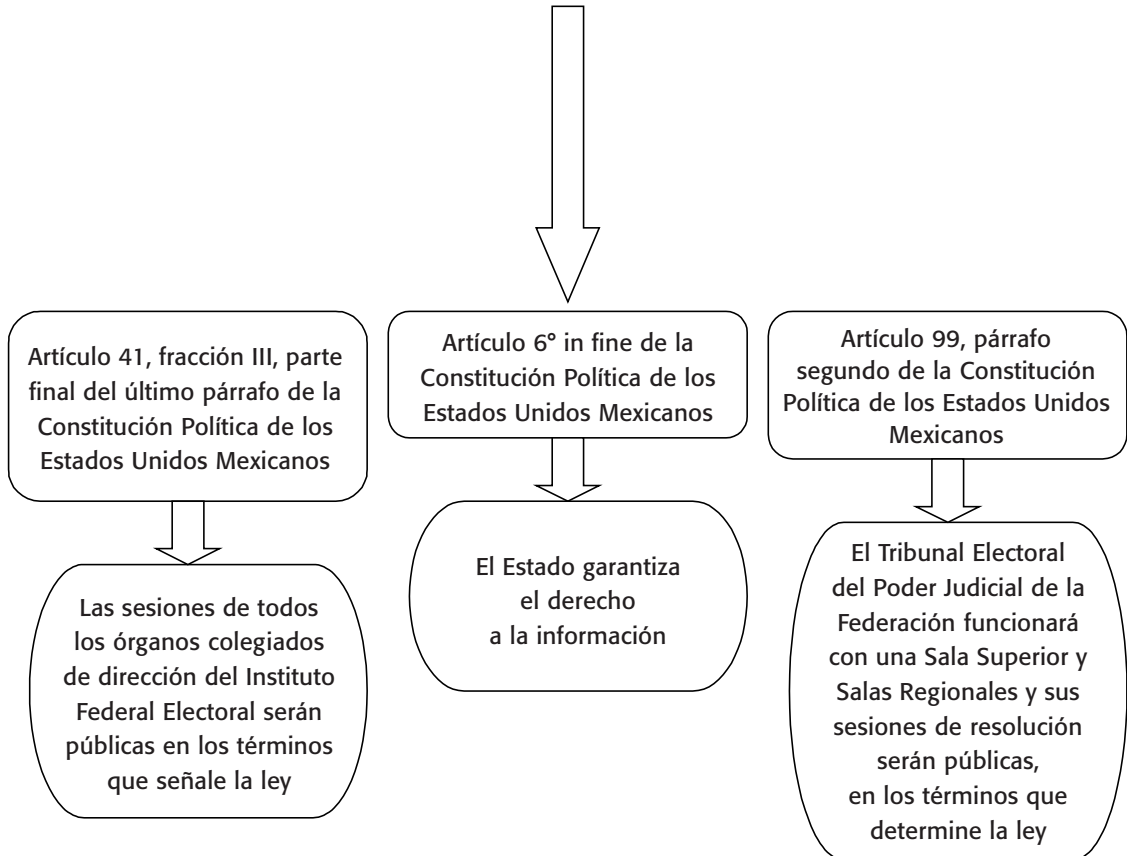
5. Derecho de petición

El derecho de petición en materia político-electoral encuentra su fundamento en los artículos 8o. y 35, fracción V, de la Constitución federal, reservándose el ejercicio de dicho derecho en tal materia a los ciudadanos mexicanos (razón por la cual están excluidos los extranjeros, en términos del artículo 33 constitucional), si bien puede entenderse que se hace extensiva a los partidos políticos y agrupaciones políticas. En términos del primer precepto, siempre que la petición sea formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, la autoridad debe dar respuesta a través de un acuerdo escrito, el cual debe ser notificado al peticionario en breve término (en el entendido de que, dada la peculiaridad de la materia electoral, el profesionalismo que caracteriza a la autoridad y el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, el “breve término” en que se debe notificar el acuerdo de respuesta, con frecuencia, debe ser menor a lo que ocurre en otras materias, si bien en algunos casos se encuentra involucrado el análisis de información copiosa y/o compleja).

En diversas sentencias, el TEPJF ha protegido el derecho de petición, particularmente cuando se ha encontrado vinculado con alguno de los anteriores derechos político-electorales y el mismo se ha ejercido ante alguna autoridad electoral.

IDEAS INTEGRADORAS

**Basado en el contenido de los conceptos:
Derecho a la información y Derecho de petición**



ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

1. La difusión de la información referente a la declaración de principios, programas de acción y plataformas electorales de los partidos políticos tiene como propósito:

2. ¿Cuál es el objeto de publicar en el Diario Oficial de la Federación los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral con relación a la fiscalización que se efectúa a los gastos de los partidos políticos derivados del financiamiento público?

3. En el ámbito del derecho a la información ¿qué garantiza durante la etapa preparatoria de las elecciones la publicación de la listas nominales de electores, así como de los lugares de ubicación e integración de las casillas?

4. ¿Cómo puede el ciudadano ejercer su derecho a estar informado durante el desarrollo de la jornada electoral?

5. ¿Cómo se salvaguarda el derecho ciudadano a estar informados sobre los resultados de las elecciones?

Arenas Bátiz, Carlos Emilio y Orozco Henríquez, José de Jesús, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IX, 2002, Derecho Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, pp. 146-149.

Ekmedjian, Miguel Ángel, *Derecho a la información*, Ed. Depalma, 1996, 2ª. edición, Buenos Aires, pp. 1-9, 30, 71-72, 111-112.

García Becerra, José Antonio, “El Derecho a la información en México” en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, *Derechos fundamentales y Estado*, 2002 México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 775-782.

López-Ayllón, Sergio, “Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria” en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, *Derechos fundamentales y Estado*, 2002, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 469-475.