

El derecho a saber

en el contexto de la libertad de expresión en México

Agustín Ramírez Ramírez*

En diciembre de 2012 el Senado de la República aprobó una reforma al artículo 6º constitucional, que resulta relevante porque amplía el ámbito de atribuciones del actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, al otorgarle capacidad jurídica para atender peticiones sobre el actuar de los Poderes de la Unión y órganos autónomos, así como de partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, además de personas físicas, morales o sindicatos, cuando reciban y ejerzan recursos públicos. Otra razón subyace en la facultad para conocer de los recursos que interpongan los particulares en contra de las resoluciones de los organismos autónomos de las entidades federativas y el Distrito Federal, en los casos que resuelvan reserva, confidencialidad, inexistencia o nieguen información. Se trata de un paso trascendente en materia de rendición de cuentas que fortalecerá, con seguridad, el ejercicio del derecho a la información.

Palabras clave: transparencia, recursos públicos, partidos políticos, fideicomisos.

On December of 2012 the Republic's Senate approved a reform to the Constitutional's sixth article which is relevant because it increases the field of vesting of the current Federal Institute of Access to Information and Protection of datum by giving legal capacity to help with petitions about the role of the powers of union and autonomous authority, political parties, trust funds, public funds, moral or physical persons or labor union when they apply public resources. Another reason lies in the ability to know the resources that come between private individual against the resolutions of the autonomous organizations of the legal entities and the District in the cases they resolve caution, confidentiality, absence or deny information. It is a major step in issuing accounts that will reinforce the right to information.

Key words: transparency, public resources, labor union, trusts.

*Consultor independiente en Derecho Médico, Fiscalización Gubernamental y Derecho de las Telecomunicaciones. Es miembro fundador de la Sociedad Iberoamericana de Derecho Médico, de la cual actualmente es presidente, así como de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, en donde está a cargo de la Coordinación Jurídica.

Las libertades de pensamiento y de expresión como manifestación de la racionalidad humana

En la actualidad, la libertad para manifestar nuestra opinión, producto de un proceso racional propio, así como para opinar respecto de lo que piensan quienes nos rodean, constituye uno de los pilares de las democracias de Occidente. El reconocimiento de los derechos fundamentales –entre ellos las libertades de pensamiento y de expresión– y su incorporación en textos normativos a nivel constitucional no es una novedad, no obstante, resulta necesario reflexionar sobre su origen ontológico, pues su simple positivización no explica sus atributos, como es el caso de su universalidad, aunque los regule jurídicamente. Hace falta analizar la vinculación que éstos tienen, particularmente las libertades mencionadas, con la naturaleza racional del ser humano, que sólo puede evaluarse desde la perspectiva de la dignidad como atributo de la persona.

No debe olvidarse que el ejercicio de la libertad de pensamiento ha tenido consecuencias irracionales en la historia de la humanidad, dado el afán de algunos por controlar de manera ilegítima las formas de expresión de las ideas. Uno de los casos más añejos que registra la historia es el de Protágoras, pensador ateniense, cuyos libros “fueron por los jueces del Areópago condenados a quemazón, y él lanzado del territorio por una perorata en que empezaba confesando no saber si existían dioses o no” (Milton, 2000:15).

La duda del pensador helénico, que por supuesto contrariaba el status quo, no podía fundarse más que en su capacidad humana para analizar la realidad en que vivía, así como su entorno inmediato e imaginar una hipótesis diferente al pensamiento común, para concluir que posiblemente eran ellos, las personas, los habitantes de la polis, y no los dioses, quienes construían su destino. Fue la inquietud por el saber, que se fecunda en la mente de la persona y transita como idea hasta que se expresa, lo que llevó a tan ilustre pensador a que se decidiera su destino, así como el de su obra intelectual.

Por ello es importante recordar que existe un vínculo necesario entre la naturaleza racional de la persona –inmutable por sí– y su deseo de saber, que al paso del tiempo ha permitido el avance social de la humanidad, ya que ha sido su capacidad racional lo que motiva al ser humano a poner en duda los principios que intentan explicarle el mundo que habita, llevándolo a trascender y actualizar de manera continua su forma de apreciar la

realidad. En esta relación, indisoluble por esencia, se encuentra el origen ontológico de las libertades de pensamiento y de expresión; que si bien encuentran respaldo en un proceso de positivización, no es su inserción en un texto normativo lo que les otorga vigencia y validez jurídica universal.

Siguiendo a Beuchot, juristas de enorme trayectoria intelectual como Rawls y Dworkin coinciden en que “los derechos fundamentales no pueden ser producto de la positivización ni de la costumbre, porque justamente están destinados a evaluar las leyes positivas tanto como las consuetudinarias, por lo que deben estar por encima de ellas y serles independientes”. La positivización, afirma el autor, “solamente los explicita en el ámbito socio-político-jurídico, desde el ámbito moral” (Beuchot, 2012:13).

Positivización de las libertades de pensamiento y de expresión

La positivización de los derechos fundamentales, entre ellos las libertades de pensamiento y de expresión, es una circunstancia necesaria para regular en forma debida las relaciones sociales, de tal suerte que al darse a conocer, al publicitarse –dada su formulación escrita–, se promueve un sistema armonioso de convivencia entre las personas; empero, debe entenderse que su fundamento no se encuentra en este proceso de formalización sino en la naturaleza misma de la persona, cuyo núcleo y esencia se encuentra en la capacidad para ser libre.

Habría que ser enfáticos en señalar que si bien la incorporación al orden normativo de disposiciones que garantizan estos derechos favorece su divulgación y respeto, su ausencia de ninguna manera podría demeritar o anular su vigencia; si así fuera, se afectaría el núcleo de la naturaleza del hombre, es decir, su libertad, pues como lo precisa la doctrina iusnaturalista, “el hombre no es pieza de un conjunto, sino protagonista de la historia por medio de decisiones libres; cada hombre es señor de sí, de modo que la sociedad humana es la armónica conjunción de libertades” (Hervada, 2001:67).

Es por lo anterior que los derechos fundamentales, entre ellos las libertades de pensamiento y de expresión, encontraron un respaldo normativo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, cuyo preámbulo consigna que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el

reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

De entre los antecedentes para llegar a dicha formulación, que se pretende universal, habrá que citar a David Cienfuegos (2004) quien señala que la Magna Carta Libertatum de 1215, redactada en latín, podría considerarse “el primer documento constitucional de Inglaterra y el fundamento de sus libertades [...] a pesar de que no cuenta con los elementos necesarios para ser considerada como una Constitución” (ibid.:18). En ella se insertan una serie de disposiciones relacionadas con la regulación del derecho de propiedad y se establecen ciertas relaciones de orden y justicia, aunque no hay aún atisbos de una regulación sobre los derechos civiles, dado que la Carta se promulga en un momento histórico en el cual las relaciones entre las personas se regían por un estricto sistema de clases. También precisa que es hasta 1776, en la Declaración de Independencia de las Colonias Americanas, donde se encuentra “la primera exposición de los derechos del hombre” (Cienfuegos, 2005:17), en cuyo preámbulo se afirma la igualdad entre los hombres y se enlistan “ciertos derechos inalienables [entre los que están] la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”.

Pero es en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en donde se insertan con claridad expresiones vinculadas con las libertades de pensamiento y de expresión. El artículo 11 del documento establece que “la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre”. Agrega que “todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”. Estos principios se integrarían posteriormente en la Constitución Francesa de 1791, cuyo Título Primero precisa que “la Constitución garantiza como derechos naturales y civiles [...] la libertad de todos de hablar, de escribir, de imprimir y publicar sus pensamientos, sin que los escritos puedan ser sometidos a censura o inspección alguna antes de su publicación”.

La libertad, sin embargo, también debe entenderse, en términos de los principios Aristotélicos, como “el hecho de ser alternativamente súbdito y gobernante” (cfr. Toucheard, 1981:34), cuyo significado implica que a efecto de asegurar un régimen de libertades que garantice el pleno desenvolvimiento de la persona humana,

tanto el ciudadano como aquél a quien corresponde gobernar deben sujetar su actuación en estricto apego a un orden normativo. Lo anterior, en el campo absoluto del derecho positivo, supone entender la evolución de la humanidad en términos del reconocimiento de una serie de reglas escritas por parte de una comunidad de personas libres, es decir, la positivización de la conducta humana en hipótesis jurídicas de comportamiento debido, para alcanzar la armonía social.

En nuestro contexto, la Constitución de 1917, en su artículo 1º, mantuvo durante mucho tiempo la tesis de que los derechos fundamentales eran “otorgados” conforme se incorporaban al texto de nuestra Carta Magna, una postura absolutamente positivista que a estas fechas resulta por demás rebasada ya que el 10 de junio de 2011 dicho vocablo fue sustituido por el de “reconocidos”, aunque desde el 14 de agosto de 2001 se introdujo el concepto de “dignidad humana” como eje central de la protección constitucional, en cuanto a derechos fundamentales se refiere.

La reforma en cita, del año 2011, también impuso a “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias [...] la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, con lo cual nuestro texto constitucional recoge su carácter consustancial a la naturaleza de la persona, pues como afirma el maestro Alfonso Noriega Cantú (1984:11):

Los llamados derechos fundamentales del hombre, como el derecho a la existencia y a la vida, el derecho a la libertad personal y el derecho a conducir su vida como dueño de sí mismo y de sus actos [...] y otros semejantes, son derechos cuya justificación y determinación no pueden atribuirse a una doctrina o a una escuela filosófica o jurídica determinadas, sino que están hondamente arraigados en la vocación de la persona humana e inferidos de un orden superior de valores absolutos.¹

Derecho a la información; un derecho derivado

Así como existe un vínculo indisoluble entre la capacidad del hombre para pensar y expresarse, producto de su capacidad para utilizar el aparato cognitivo del que fue dotado, no es posible dissociar su interés por conocer, de la posibilidad fáctica para discernir y decidir, pues en

ambos supuestos se encuentran las bases de su autodefinición. No obstante, para que el hombre ejercite su libertad como ente social, necesita seguir reglas de comportamiento que contribuyan a fortalecer los lazos que la comunidad se ha otorgado, como producto de la deliberación colectiva, ya que de otra manera se corre el riesgo de olvidar que la dignidad humana constituye el núcleo de todas las libertades.

En nuestro país, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, inspirado en el pensamiento de José María Morelos y Pavón, constituye el primer texto normativo que introdujo hipótesis jurídicas relacionadas con el respeto a los derechos fundamentales. En lo que corresponde a las libertades de pensamiento y de expresión, –limitadas al medio impreso prevaleciente en esa época–, su artículo 40 prescribía que “... la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública, u ofenda el honor de los ciudadanos”.

Si bien el citado texto constitucional no tuvo una vigencia práctica por la azarosa situación política y social por la que atravesaba la Nación Mexicana,² constituyó la base para la afirmación de los derechos fundamentales que fueron insertados como tales hasta la Constitución de 1857, bajo la denominación “De los derechos del hombre”, los cuales cambiaron su nomenclatura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, al nombre de “Garantías individuales”.³

Bajo ese apartado específico, la Constitución de 1917 introdujo en el artículo 6º una regulación expresa para la libertad de pensamiento, al señalar que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público”, mientras que en lo que corresponde a la libertad de expresión, acorde con la época y la manera en que era factible expresar una opinión, el artículo 7º reguló la llamada “libertad de imprenta”, al precisar que “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.

En términos de lo anterior, puede afirmarse que existe un vínculo entre ambos derechos fundamentales pues la posibilidad “de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia” no puede tener su origen sino en la libertad de pensamiento; no obstante, hasta ese momento el derecho a la información no aparecía conceptualmente en nuestra Constitución. Su incorporación es reciente y data del 6 de diciembre de 1977, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 6º de la Carta Fundamental, según la cual “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Es preciso resaltar que esta adición responde al reconocimiento de dicho concepto en los tratados internacionales, que como producto de la evolución social recogieron esta categoría jurídica vinculada de manera estrecha con las libertades de pensamiento y de expresión u opinión, a efecto de razonar en un sentido práctico el interés de la persona por saber. Es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, que introduce en su artículo 19 el derecho de todo individuo “a la libertad de opinión y expresión [el cual] 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” [énfasis añadido].

Estos principios también fueron recogidos, incluso en términos prácticamente similares, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá, Colombia, en mayo de 1948, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A, del 16 de diciembre de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969, mejor conocida como Pacto de San José.

Al tenor de dicho reconocimiento, cuando en nuestro país se inicia el debate sobre la reglamentación del “derecho a la información”, si bien el discurso político establece un vínculo con los principios democráticos,⁴ las razones por las cuales se pretende una regulación secundaria no consideran los principios del derecho

de acceso a la información, materia de este análisis. El derecho a la información, que se intentaba regular, seguía entendiéndose como parte integrante del derecho fundamental a la libre expresión de las ideas, como lo trazan incluso de manera literal los tratados internacionales citados con anterioridad. Así se advierte de lo señalado por Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación, quien ante la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, al conmemorarse el Día de la Libertad de Prensa el 1 de junio de 1978, decía que “en nuestros días no es posible confundir la libertad de expresión con el derecho a la información. La primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto que el segundo lleva implícita la obligación por parte del Estado, y de la sociedad, de desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo”. Se ha observado, agregaba, “que, por sí mismo, quien tiene el derecho a la información carece de derechos propios. No hay, por ejemplo, que yo sepa, un sindicato de radioyentes o de televidentes”.

Es notorio que en ese momento el secretario de Gobernación no tenía en mente que la libertad de expresión, origen y sustento del derecho a la información, se expresa en una doble vertiente; en primer lugar, la relativa a la capacidad para investigar y difundir información producto de dicha actividad indagatoria —estrechamente ligada al ejercicio de la labor informativa, aunque no de manera exclusiva—, de lo cual resulta su impacto en el derecho a la información, en su modalidad de acceso, pues conforme a la naturaleza de la actividad pública, la información que generan los entes públicos es de particular relevancia para la actividad que tienen a su cargo los medios de comunicación. Contribuye de manera trascendente en la construcción de una opinión pública informada. Así, el derecho a la información, que en esta modalidad bien puede entenderse como el derecho a saber respecto de los hechos que genera la actividad gubernamental, apoya el ejercicio de la libre expresión, pues contribuye con la tarea informativa de los medios de comunicación.

Una segunda posibilidad fáctica de la libertad de expresión se sitúa en un derecho atado al concepto tradicional del sujeto pasivo —al que se refiere Reyes Heróles como radioyentes y televidentes— que implica la existencia de un agente receptor de información. Por ello es que en la misma tónica, y en particular respecto de las ahora llamadas audiencias, decía el funcionario que “el anteproyecto intentará definir a los sujetos activos y

pasivos del derecho a la información, estableciéndose consecuentemente que son titulares del derecho a la información los individuos, en cuanto destinatarios del contenido informativo e integrantes de públicos determinados por los medios de comunicación social”. En ese sentido, estamos en presencia de una modalidad del derecho a la información que involucra a los destinatarios de la información que ofrecen los medios de comunicación.

A este respecto, es la doctrina iusnaturalista la que nos enseña cómo es que el derecho a la información, si bien adquiere en nuestro orden jurídico la categoría de derecho fundamental al positivizarse, lo es en un sentido derivado, pues no estamos ante una categoría que pueda determinarse de manera directa del dominio de la persona sobre cuanto lo constituye, como sí lo es la capacidad de pensar y de expresarse, que se atribuyen al hombre en virtud de su naturaleza. Habrá que recordar que en términos de la doctrina del derecho natural, “son bienes que constituyen otros tantos derechos naturales originarios: a) los bienes que forman el ser del hombre, sus potencias y tendencias; b) las operaciones que tienden a obtener las finalidades naturales del hombre; y c) los bienes que son el objeto de esas operaciones” (Hervada, 2001:95).

El derecho a la información en el derecho positivo mexicano

La complejidad para lograr consensos en torno a una legislación secundaria del derecho a la información motivó que en mayo de 1981 el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, señalara que “el cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le encontramos la cuadratura al círculo”, a pesar de que entre febrero y julio de 1980 se hayan celebrado audiencias públicas con el propósito de escuchar la opinión de la sociedad sobre los términos en que debía reglamentarse el derecho en cita.

La cuadratura del círculo empezó a tomar forma en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, que conoció de diversas propuestas para reglamentar el derecho de acceso a la información, que si bien constituye sólo una de las vertientes a que se refieren los tratados internacionales en materia de libertad de expresión, constituyó

un paso relevante en la ordenación de este marco jurídico. Así, el 11 de julio de 2001, el diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó en sesión de la Comisión Permanente, una iniciativa de Ley de Acceso a la Información relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión, mientras que el Ejecutivo Federal presentó el 30 de noviembre de 2001 una iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Por su parte, el 6 de diciembre de 2001, integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como un miembro de Convergencia por la Democracia, presentaron una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública. En el dictamen de la Cámara de Diputados se reconoce la dificultad que tuvieron las legislaturas anteriores para emitir la legislación secundaria, entre otras razones, se dice, por el hecho de que el Constituyente Permanente no señaló los alcances de lo que debe entenderse por derecho a la información, situación que tuvo que ser definida a través de la interpretación judicial.

En efecto, fue a través de diversos criterios asumidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se van dimensionando los alcances de la regulación constitucional en lo que corresponde al derecho a la información. En primer lugar, a través de una tesis aislada de agosto de 1992⁵ se sostiene que “el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada Reforma Política” cuya finalidad consiste en “que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos”. Lo anterior se complementa con una aseveración en el sentido de que “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información” (TA, 1992:44), con lo cual queda muy claro que en ese año nuestro Máximo Tribunal no consideraba la relevancia del acceso ciudadano a las fuentes de información gubernamental.

Con posterioridad, en junio de 1996, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un asunto que si bien no pretendía dilucidar los alcances del derecho a la información (TA, 1996:513) concluye que dicha

garantía “se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad” y enfatiza que en la medida en que la autoridad entregue información “manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas,” se limita la posibilidad ciudadana para conocer la verdad y así “poder participar libremente en la formación de la voluntad general”. La contribución de este criterio para definir los alcances del derecho de acceso a la información se encuentra en señalar, aunque sea de manera secundaria, algunos de los atributos que deben evitarse en cuanto al conocimiento que debe tener la sociedad respecto de los asuntos públicos.

En abril del año 2000 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación alude a los razonamientos expuestos en tesis anteriores, para concluir que si bien en un principio el derecho a la información fue interpretado como una garantía en favor de los partidos políticos, se ampliaron sus alcances para establecer un vínculo con el derecho a conocer la verdad, además de que “a través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, 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” (TA, 2000:72).

Los antecedentes jurisprudenciales reseñados orientaron sin duda los trabajos del Congreso de la Unión para legislar en materia de derecho a la información, aunque sólo en su vertiente de derecho de acceso a la información pública gubernamental, tal como fue señalado en dictamen del Senado de la República, cuyos miembros consideraron afortunado reflexionar

[...] después de 24 años [...] sobre la necesidad de hacer efectivo el derecho a la información y todos los derechos que éste involucra, estemos ahora, en 2002, ante la posibilidad de un marco normativo que atienda a la necesaria obligación del Estado de transparentar su información mediante la normatividad del acceso a la información de interés público manejada por el gobierno federal, y los órganos e instancias que manejen información de interés público y/o hagan uso de recurso públicos.

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue promulgada el 11 de junio de 2002 y en términos del artículo

Primero Transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, se otorgaron diversos plazos legales para la efectividad de sus disposiciones, como fue el caso de la obligación impuesta a las dependencias y entidades de la administración pública federal para publicitar a más tardar en un año un conjunto de información relacionada con el quehacer gubernamental, así como para que en seis meses se designaran las Unidades de Enlace, responsables de gestionar las peticiones ciudadanas y se procediera a integrar los Comités de Información, instancias con facultades para resolver sobre la naturaleza de la información y acordar respecto de su clasificación. En cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información, la ley señaló un plazo de un año para que los ciudadanos pudieran presentar solicitudes de acceso o de corrección de datos personales; sin embargo, el plazo para que los entes públicos organizaran sus archivos fue de dos años y medio, de tal suerte que el desahogo de las solicitudes de información tuvo que enfrentar la desorganización administrativa de la mayor parte de las dependencias y entidades del gobierno federal: la atención se tornó casuística y la información se clasificaba en el momento en que se presentaban las peticiones de la ciudadanía.

A estas dificultades prácticas para aplicar las disposiciones de la ley se agregó el sentido patrimonialista que asumió gran parte de la burocracia respecto de la información en su poder; acostumbrados a la opacidad, negaban información si consideraban que no existía el argumento jurídico suficiente para que el peticionario demostrara su interés jurídico, en total contravención al espíritu que animó la ley. Tuvieron que transcurrir varios años para que se impusiera un cambio en la cultura laboral de la administración pública federal, cuyos servidores públicos finalmente comprendieron que la transparencia fortalece el desempeño gubernamental y forma parte de un sistema de rendición de cuentas que beneficia al ciudadano.

Han sido, sin embargo, varios los temas en los cuales los entes gubernamentales han mantenido una postura contraria a la transparencia, de tal suerte que de nueva cuenta ha sido el Poder Judicial Federal el que, a través de diversos criterios, dilucida la naturaleza y alcances del derecho a la información. En marzo de 2003 un Tribunal Colegiado de Circuito asume un criterio por el cual se entiende que el derecho a la información no es absoluto (SJF y su Gaceta, 2003:1709), a pesar de su naturaleza, y señala entre otros límites “la protección de

la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados”. Se alude al concepto doctrinal de “reserva de información” o “secreto burocrático”, al precisar que en materia de seguridad nacional “su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y [...] por lo que hace al interés social, se cuentan con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas”.

Se trata, como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de derechos (se refiere a la libertad de expresión y al derecho a la información) que contribuyen de manera preponderante a la consolidación de una democracia constitucional, tomando en cuenta que “tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa”.

Nuestra Suprema Corte trae a colación el caso “Herrera Ulloa” desahogado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya tesis central insiste en que “se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”. Como puede notarse, existe una vinculación virtuosa entre libertad de expresión y derecho a la información, pues como lo precisa la Corte Interamericana,

[...] cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa (TA, 2009:287).

Este avance se consolidó con el proceso legislativo que inició en diciembre de 2006 y concluyó en abril de 2007, un lapso muy breve, por virtud del cual se procesó en el Congreso de la Unión una reforma al artículo 6º de la Constitución General de la República, que introdujo las bases para el fortalecimiento del derecho



de acceso a la información, al establecer un régimen uniforme de obligaciones en esta materia, aplicable tanto a los entes públicos de carácter federal como a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, para transparentar la información producto del quehacer público.

Más allá de su carácter de derecho derivado, en términos del iusnaturalismo, la Cámara de Diputados asume, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, que se trata de un derecho fundamental por las siguientes razones:

- a) Porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y b) porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.

De manera afortunada, el dictamen también reconoce que la libertad de expresión ha evolucionado —aunque lo explica en términos de un simple cambio conceptual—, de tal suerte que, se dice, tiene “un nuevo contenido que comprende no sólo a los sujetos activos de la libre emisión de ideas u opiniones (que se encuentra consagrada en nuestro sexto constitucional y cuyos orígenes están enraizados en toda la tradición constitucional mexicana) sino también a los derechos de todos aquellos que las reciben o, incluso, que las buscan activamente”.

Con la reforma constitucional de 2007, que adiciona siete fracciones dentro un párrafo que de manera exclusiva se refiere al derecho de acceso a la información, se establecen una serie de principios cuya finalidad se centra en los siguientes objetivos relevantes:

- I. Que bajo el principio de máxima publicidad, la información en posesión de los entes públicos de los tres niveles de gobierno sólo podrá ser reservada de manera temporal, cuando medie una causa de interés público.
- II. Homologar las características de los organismos encargados de desahogar los mecanismos de acceso a la información (imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión).
- III. Que las leyes habrán de determinar los términos para publicitar la información relacionada con los recursos que se entreguen a personas físicas o morales.

Conforme a estos principios, la pretensión de la reforma constitucional buscaba estandarizar los criterios para que los ciudadanos, más allá del nivel de gobierno, pudieran acceder de manera efectiva a la información en poder de las autoridades, con lo cual, además de consolidarse el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información, también se fortalecería el estado de derecho.

Los resultados de la aplicación de estas disposiciones constitucionales, a poco más de cinco años de su promulgación, han tenido un impacto positivo para estandarizar un modelo público para transparentar la información gubernamental, no obstante que en algunas entidades federativas, como fue el caso de Jalisco, hubo cierta oposición para ajustar su marco normativo interno a los parámetros ordenados en la reforma constitucional, bajo el argumento de la autonomía estatal. Por ello es que la reforma constitucional que ahora se encuentra en la Cámara de los Diputados, producto de la iniciativa aprobada en el Senado de la República, pretende cerrar el círculo normativo para transitar hacia un esquema de aplicación federal que homologue el procedimiento de acceso a la información en todo el país.

Trascendencia de la reforma aprobada por el Senado

La homologación de los procedimientos de acceso a la información pública en el país, de cualquiera de los poderes públicos en los ámbitos federal o local, así como organismos autónomos, partidos políticos y fideicomisos, constituye el centro de la reforma aprobada en el Senado de la República el 19 de diciembre de 2012.

De aprobarse en sus términos por la legisladora, se transitaría de una ley de carácter federal a un texto normativo de aplicación general, en el cual quedarían plasmados los principios a que deben ajustarse todos los entes públicos del país, para permitir el acceso a información bajo su resguardo, aun cuando no la hayan generado, con lo cual, el principio de máxima publicidad que se introdujo con la reforma de 2007 adquiere plena vigencia. En este contexto, uno de los grandes retos a cargo de los sujetos obligados consiste en la obligación que les impondría la ley de “documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”, pues a la fecha existen casos en los cuales no se deja rastro de reuniones que llevan a cabo servidores

públicos para deliberar respecto de asuntos de su competencia, en las cuales se discuten asuntos relevantes que incluso son documentados en “reportes o notas blancas”, que no se clasifican y por tanto no se da cuenta de su existencia en los reportes sobre transparencia, bajo el argumento de que se trata de asuntos respecto de los cuales no se ha tomado una decisión; hipótesis que si bien les autoriza a mantener la reserva de la información, debiera encontrarse clasificada pues contiene los elementos tomados en cuenta para la deliberación de la autoridad, que son necesarios para que el ciudadano evalúe la razonabilidad de las decisiones públicas, cualquiera que sea su sentido.

Otro dato significativo que permite suponer que las resoluciones sobre reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información se mantendrán bajo un estándar normativo de aplicación general, es la facultad que tendrá el organismo federal para conocer de aquellos casos resueltos por los organismos encargados del acceso a la información a nivel local, cuando los particulares interpongan el recurso administrativo que regule la ley. De igual manera podrá el organismo federal conocer y resolver, mediante recurso de revisión, de asuntos a cargo de los organismos estatales, de acuerdo al interés y trascendencia del caso, hipótesis que se retoma de la legislación de amparo que le otorga esa facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La inatacabilidad de las resoluciones del actual Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, contenida en la ley secundaria, enfrentó diversos embates por parte de entes públicos, como el Sistema de Administración Tributaria y la Procuraduría General de la República, lo que puso en duda su efectividad, situación que se resuelve al introducir dicha hipótesis a nivel constitucional, de tal suerte que no habrá posibilidad alguna para promover el juicio de garantías como venía aconteciendo y si a ello se agrega que la iniciativa también señala el carácter vinculatorio de dichas resoluciones, no cabe duda de la fortaleza que se le otorga al organismo encargado de asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues por otra parte también se le faculta para ordenar medidas de apremio que aseguren el cumplimiento de sus decisiones.

La rendición de cuentas no podría estar alejada de este nuevo esquema de regulación constitucional, por lo que resulta pertinente la obligación que tendrá el organismo federal de coordinar acciones con la ahora

Auditoría Superior de la Federación, pues en muchos casos las facultades de esta última limitan el alcance de sus revisiones, de tal suerte que ante una labor coordinada será posible una mejor fiscalización del gasto público.

Notas

¹No obstante que desde la promulgación de la Constitución de 1917 se reconocen los derechos fundamentales de las personas –bajo el concepto de garantías individuales–, es hasta el 14 de agosto del año 2001 que se introduce el concepto de respeto a la dignidad humana, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de una reforma al artículo 1º.

²También se hace alusión a las libertades de pensamiento y de opinión en: Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 23 de febrero de 1823 (artículo 17); Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 (artículo 31); Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 (artículo 2, numeral 7º); Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 (artículo 9º, numeral II); Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 (alusión genérica a los derechos del hombre, artículo 5).

³En este tránsito de la Constitución de 1857 a la de 1917, el artículo 58 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865, garantizaba a los habitantes del Imperio “la libertad de publicar sus opiniones”.

⁴Al celebrarse el Día de la Libertad de Prensa el 1 de junio de 1978, el entonces presidente de la República, José López Portillo, asumía tener enfrente un compromiso legislativo en el que “toda nuestra sociedad, si quiere avanzar por el camino de la democracia, de la tolerancia y de la libertad, debe participar en la gran tarea de hacer efectivo el derecho social a la información, convertir la oportunidad democrática en certidumbre operativa”. El derecho a la información, proseguía, “es ya expresión constitucional, pero todavía no suficientemente garantizada. Y éste es uno de los retos que se le presentan a la estructura democrática del país” (Reyes Heróles, 1996:232).

⁵Si bien aparece publicada como tesis aislada en 1992, la sentencia fue el 15 de abril de 1985.

Referencias

- Beuchot, Mauricio (2012), *Derechos Humanos. Historia y Filosofía*, quinta edición, México, Fontamara.
- Cienfuegos, David (2004), “Apuntes para una historia de los derechos humanos (I)” en *Lex. Difusión y Análisis*, año VIII, no. 113, noviembre, México.



- (2005), “Apuntes para una historia de los derechos humanos (II)” en *Lex. Difusión y Análisis*, año IX, no.115, enero, México.
- Hervada, Javier (2001), *Introducción crítica al Derecho Natural*, décima edición, Pamplona, España, Ediciones Universidad de Navarra.
- Milton, John (2000), *Areopagítica*, México, FCE.
- Noriega, Alfonso (1984), *Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las constituciones políticas de México (1814-1917)*, México, UNAM.
- Reyes Heróles, Jesús (1996), *Obras completas. Política III*, México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heróles/FCE.
- SJF y su Gaceta (2003), 9a. Época, *Tribunales Colegiados de Circuito*, Tomo XVII, marzo.
- TA (1992), 8a. Época, 2a. Sala, s.J.F., Tomo X, agosto.
- TA (1996), 9a. Época, Pleno, s.J.F. y su Gaceta, Tomo III, junio.
- TA (2000), 9a. Época, Pleno, s.J.F. y su Gaceta, Tomo XI, abril.
- TA (2009), 9a. Época, 1a. Sala, s.J.F. y su Gaceta, Tomo xxx, diciembre.
- Toucheard, Jean (1981), *Historia de las ideas políticas*, cuarta edición, Madrid, Tecnos.