



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN





Bases conceptuales del Derecho a la información

Conceptual bases of the right to information

AUTOR: Juan Ángel Arroyo Kalis

SUMARIO: I. Introducción. II. Derecho autónomo. III. Concepto. IV. Objeto. V. Contenido. VI. Conclusión. VII. Bibliografía.

Resumen: En el presente ensayo, el autor se plantea como objetivo exponer la relevancia que para la democracia posee el derecho a la información. En este sentido, se analiza tal derecho a partir de la descripción de los principales elementos conceptuales que el mismo comprende, tales como su carácter de derecho autónomo, concepto, objeto y contenido; lo anterior, sin ignorar la situación que prevalece en México con relación al referido derecho fundamental.

Palabras clave: derecho a la información, democracia, derechos humanos.

Abstract: In this essay, the author has the objective of exposing how relevant the right to information is in a democracy. In this regard, the right is analyzed starting from the description of the main conceptual elements that it comprises, such as its nature of autonomous right, concept, object and content; all of this, without ignoring the prevailing situation in Mexico concerning this fundamental right.

Key words: right to information, democracy, human rights.

I. Introducción

El Derecho a la información constituye uno de los ejes rectores para el debido funcionamiento de cualquier Estado democrático. Entre otras cuestiones, contribuye de manera importante en la formación de la opinión pública, entendiendo por ésta la que se construye sobre aquellos asuntos que son de interés público, es decir, que incumben a la colectividad con motivo del impacto que causan en la forma de vida de sus integrantes. Por tanto, resultaría inverosímil hablar de un auténtico régimen democrático en el que las personas no tengan garantizadas las posibilidades de acción que este derecho humano ofrece. Así, *democracia e información* representan conceptos que guardan una estrecha relación entre sí, al grado de considerar, con razón, que no sería factible concebir la existencia de uno sin el otro.

En las siguientes páginas se abordan con cierto detalle los principales elementos de carácter conceptual que comprende el derecho a la información en sí mismo considerado. Para tal efecto, en un primer momento se expone su carácter de derecho autónomo, esto es, distinto e independiente de

cualquier otro (con especial atención al caso de la libertad de expresión). Posteriormente, se hace referencia al concepto de dicho derecho fundamental, formulando una propuesta de definición. Finalmente, se describen tanto su objeto como su contenido, con el propósito de mostrar los alcances que el mismo derecho posee en la actualidad.

II. Derecho Autónomo

Hoy en día es posible identificar tres posturas distintas en torno a la relación que prevalece entre la libertad de expresión y el derecho a la información. La primera, niega la existencia de dos derechos diferentes, considerando que, en realidad, éstos constituyen manifestaciones de una misma libertad; la segunda, aduce que el derecho a la información conforma una faceta de la libertad de expresión que, por la trascendente función que ejerce dentro del entorno social, amerita un estudio por separado; la tercera, apunta a dos derechos distintos e independientes entre sí, aunque con ciertos aspectos comunes (Bustos Gisbert, 1994).

En el presente ensayo se coincide con esta última posición, toda vez que se considera que el derecho a la información debe ser estudiado como un derecho autónomo, que aunque tiene una cercana vinculación con la libertad de expresión, goza de una estructura interna propia (tanto de objeto como de contenido) por analizar en apartados posteriores (véanse, entre otros autores, Azurmendi, 1997, p. 28).

En este sentido, ha sido el Tribunal Constitucional de España quien ha trazado una de las más nítidas distinciones entre los referidos derechos, la cual es adoptada para efectos de este trabajo de investigación. En su sentencia 6/1988, el Tribunal, con base en lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución española,¹ determinó que la libertad de expresión y el derecho a la información (o libertad de información) presentan un contenido distinto. Así, mientras la libertad de expresión tiene por objeto los pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de

¹Dicho precepto, en su parte conducente, prescribe lo siguiente: “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. [...] d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”.

valor, el derecho a la información versa, en cambio, sobre hechos y, específicamente, sobre aquellos hechos que pueden considerarse noticiables, esto es, que importan trascendencia pública o son de interés público.²

Ahora bien, la distinción entre hechos y opiniones no es, desde luego, un asunto sencillo. Como el propio Tribunal admite en la aludida sentencia: “Es cierto que, en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una vocación a la formación de una opinión”.³

Sin ánimo de que conforme una respuesta definitiva a esta problemática, cabe destacar que la jurisprudencia norteamericana ha determinado que la distinción entre una afirmación de hechos y una expresión de opiniones debe realizarse a partir de cuatro factores, a saber: a) la especificidad de los términos utilizados, b) la verificabilidad objetiva de los mismos, c) el contexto lingüístico donde fueron empleados y d) el contexto social en el que se difundió la manifestación (Bertoni, 2000).

Realizadas las consideraciones precedentes sobre el carácter autónomo del derecho a la información, los apartados que continúan se destinan a examinar su concepto, objeto, así como su contenido.

²Cfr. Tribunal Constitucional de España, sentencia 6/1988, 21 de enero de 1988, fundamento jurídico 5. Esta atinada postura ha sido reiterada en numerosas sentencias del Tribunal español, entre las que es posible citar las siguientes: 107/1988, 8 de junio de 1988, fundamento jurídico 2; 123/1993, 19 de abril de 1993, fundamento jurídico 3; 136/1994, 9 de mayo de 1994, fundamento jurídico 1; 42/1995, 13 de febrero de 1995, fundamento jurídico 1; y, 4/1996, 16 de enero de 1996, fundamento jurídico 3. En el mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de un reciente criterio, ha determinado expresamente que “el objeto del derecho a la libertad de expresión son los pensamientos, las ideas y opiniones, lo cual incluye, obviamente, apreciaciones y juicios de valor; y el derecho a la información se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables” (Tesis 1a. XLI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, febrero de 2015, t. II, p. 1402).

³Idem.

III. Concepto

Antes de proponer un concepto de derecho a la información es debido apuntar, así sea brevemente, la diferencia que existe entre éste y otras figuras jurídicas con las que suele ser frecuentemente confundido: el derecho de la información y el derecho de acceso a la información pública.

Con respecto al derecho de la información, José María Desantes Guanter (1977, p. 148) lo define como “el ordenamiento jurídico objetivo que reconoce y protege el derecho a la información en cuanto derecho humano”. En dirección similar, Sergio López Ayllón (2003, p. 173) afirma que el derecho de la información “es un concepto doctrinal que se refiere al estudio y sistematización de las disposiciones jurídicas positivas en materia de información”. Con base en estas definiciones es posible afirmar que, en términos generales, el derecho de la información se traduce en el conjunto de normas jurídicas que identifican, regulan y protegen el derecho a la información, de lo cual deriva un aspecto de suma trascendencia: el derecho a la información constituye el objeto de estudio del derecho de la información.

En lo que concierne al derecho de acceso a la información pública, éste se erige como una de las vertientes del derecho a la información que, a decir de Miguel Carbonell (2003, p. XI), puede definirse como el derecho que tienen los ciudadanos a conocer aquella información de carácter público que se genera o está en posesión de los órganos del Estado o de los sujetos que utilizan o se benefician de recursos provenientes del mismo. Por su parte, Ernesto Villanueva (2003, p. XXIV) concibe al derecho de acceso a la información pública como “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.

Una vez precisados los conceptos anteriores es momento de definir el derecho a la información, propósito del actual apartado.

En este sentido, Jorge Carpizo (2007, p. 29), con sustento en lo previsto por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁴

⁴ Dicho precepto dispone lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de

percibe al derecho a la información como “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, informar y ser informada”. A su turno, Luis Escobar de la Serna (1997, pp. 54 y 55), con apoyo en la misma disposición de carácter internacional, apunta que el derecho a la información conforma un derecho humano inalienable, indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, compuesto por tres facultades esenciales: recibir, investigar y difundir informaciones.

Así, para efectos de la presente investigación el derecho a la información se concibe como la facultad de toda persona para recibir, investigar y difundir información veraz, objetiva, completa, oportuna y asequible que represente utilidad social, sin que medie ningún tipo de condición o limitante con excepción de aquéllas que contemple la ley.⁵

IV. Objeto

Resulta lógico afirmar que el objeto del derecho a la información es la propia información. Ante esta obvia premisa, surge necesario determinar lo que debe entenderse por dicho concepto. De acuerdo con Sergio López Ayllón (1984, p. 176), la información debe observarse en un sentido amplio, que comprende “tanto los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas), los ámbitos (individual, colectivo, nacional e internacional) y las funciones (entender las situaciones para estar en condiciones de actuar)”. Luego entonces, según el mismo autor (López Ayllón, 1984, p. 177), quedan comprendidos dentro del concepto de información “todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema a través del cual se genere una multiplicación de los mensajes”. Se trata, como es evidente, de una visión considerablemente extensa de los alcances de la información.

En congruencia con lo manifestado al inicio de este ensayo, debe señalarse que la información se compone exclusivamente por hechos

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”.

⁵ Cabe precisar que dichas limitaciones legales no podrán poner en peligro el contenido esencial del de-

y, más restringidamente, por aquellos hechos que conllevan trascendencia pública o son de interés público, quedando, en consecuencia, excluidos los pensamientos, opiniones, ideas, creencias y juicios de valor, al constituir éstos el objeto de la libertad de expresión. En respaldo de esta aseveración es de nuevo el Tribunal Constitucional español quien, en su sentencia 105/1983, ha argumentado que el objeto de la libertad de información (o derecho a la información) es el conjunto de hechos que pueden considerarse como noticiables o noticiosos, o sea, que encierran trascendencia pública y, por tanto, son necesarios para que la participación de los ciudadanos en la vida colectiva sea real.⁶

Además de representar utilidad social, la información, como se ha puntualizado, debe ser veraz, completa, objetiva, asequible y oportuna. Con relación al primer requisito es muy relevante enfatizar que, en materia informativa, la veracidad no debe ser entendida como sinónimo de verdad, de información incontrovertible en su total exactitud, sino como *verosimilitud*; así, por información veraz debe entenderse aquella información que ha sido obtenida con base en actos diligentes y responsables encaminados a indagar y constatar que los hechos que se comunican coincidan plenamente con lo acontecido en la realidad, aun cuando pueda resultar controvertible en su total exactitud.

En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:

La veracidad no implica, sin embargo, que toda información difundida deba ser “verdadera” -esto es, clara e incontrovertiblemente cierta-; operar con un estándar tan difícil de satisfacer desnaturalizaría el ejercicio del derecho [a la información]. Lo que la mención a la veracidad encierra es más sencillamente una exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública vengan respaldados por un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad. El informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa, y si no llega a conclusiones indubitadas, la manera de presentar la información debe darle ese mensaje al lector: debe sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan.⁷

recho en cuestión, esto es, su núcleo duro, aquello que lo define, particulariza e identifica respecto de los demás derechos, y cuya vulneración conlleva su inevitable desnaturalización, haciéndolo irreconocible.

⁶Cfr. Tribunal Constitucional de España, sentencia 105/1983, 23 de noviembre de 1983, fundamento jurídico 11.

⁷Tesis 1a. CCXX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 284. En términos similares se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español en su sentencia 6/1988, aseverando lo siguiente: “Cuando la Constitución requiere que la información sea «veraz» no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas -o

A mayor abundamiento, la propia Suprema Corte ha precisado recientemente que el deber de veracidad “no sólo recae en periodistas y profesionales de la comunicación acerca de sus notas periodísticas, reportajes y entrevistas, sino en todo aquel que funja como informador. Lo anterior es así, toda vez que el elemento definitorio para exigir a una persona cierta diligencia en la comprobación de los hechos es la difusión de determinada información que considera noticiable y destinada a influir a su vez en la opinión pública, con independencia de su actividad laboral, título universitario o estatus profesional”.⁸

En tal virtud, es importante destacar que a pesar de que la información difundida no resulte verdadera merece ser protegida jurídicamente siempre que haya sido debidamente contrastada en los términos precisados, pues de lo contrario se propagaría un grave estado de autocensura entre la población. Como bien sostiene el Tribunal Constitucional español en su sentencia 6/1988, una de las más representativas en este contexto: “En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que, de imponerse «la verdad» como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio”.⁹ Consecuentemente, se debe aspirar a que, en beneficio del interés público, circule la mayor cantidad de información dentro de la opinión pública; información previa y rigurosamente contrastada con datos objetivos, que de esa manera contribuya al fortalecimiento del sistema democrático.

Lo anterior, sin embargo, no significa admitir la difusión dolosa o desconsiderada de hechos falsos; como se desprende de lo indicado por la doctrina estadounidense de la real malicia (*actual malice*), emanada de la sentencia del caso *New York Times vs. Sullivan*, no amerita protec-

sencillamente no probadas en juicio- cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como «hechos» haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose, así, de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total exactitud sea controvertible”. Tribunal Constitucional de España, sentencia 6/1988, 21 de enero de 1988, fundamento jurídico 5. Véanse, en el mismo sentido, las sentencias 41/1994, 15 de febrero de 1994, fundamento jurídico 3; 52/1996, 26 de marzo de 1996, fundamento jurídico 2; y 46/2002, 25 de febrero de 2002, fundamento jurídico 6.

⁸Tesis 1a. CLI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, p. 797.

⁹Tribunal Constitucional de España, sentencia 6/1988, 21 de enero de 1988, fundamento jurídico 5.

ción jurídica aquella información que ha sido difundida con real malicia, es decir, con conocimiento de que es falsa o con indiferencia respecto de su verdad o falsedad (un completo análisis de las implicaciones de dicha sentencia puede verse en Bertoni, 2000, pp. 58-87).

En otras palabras, no merece protección jurídica la información presentada como cierta a sabiendas de que no lo es, o sobre la cual no se tuvo la diligencia suficiente para averiguarlo, actuando con menosprecio respecto de la verdad o falsedad de lo que se comunica.

El orden constitucional de la mayoría de los países democráticos no protege, con sobrada razón, la información producto de conductas negligentes o irresponsables, es decir, aquélla que, además de no ser verdadera, adolece de todo esfuerzo enfocado a garantizar su previa verificación, por lo que se traduce en un simple rumor, invención o señalamiento abiertamente infundado, sin sustento serio; para decirlo sintéticamente: en información falsa e inveraz (sobre el tema, Sagüés, 2014, pp. 612 y 613).

Adicionalmente, la información también ha de ser completa, lo que supone que comprenda todas las noticias sin omisión alguna, las que, a su vez, deben ser transmitidas íntegramente, esto es, no sólo en su parte sustantiva o medular, sino inscritas en el entorno y circunstancias que las provocan. Del mismo modo, la información debe presentarse de manera objetiva, sin tergiversaciones, para lo cual es imprescindible una absoluta independencia por parte del informador. La información, además, ha de ser asequible para todos, lo que implica que existan las condiciones y mecanismos necesarios para que las personas tengan acceso a la misma por igual. Por último, la información debe ser oportuna, a fin de que su difusión se lleve a cabo con celeridad para que el ciudadano tenga conocimiento de lo acontecido en el momento más próximo al instante en que aquélla se hubiese producido (Escobar de la Serna, 1997).

V. Contenido

Al hablar del contenido del derecho a la información debe hacerse referencia a las posibilidades de acción que el sujeto titular del mismo posee (Azurmendi, 1997). En este orden, el contenido del derecho a la información se compone por tres amplias facultades, a saber: recibir, investigar y difundir información; atribuciones que, dado el carácter universal del derecho en cuestión, corresponden a toda persona sin distinción.

En lo tocante a la primera atribución, la facultad de recibir información se traduce en el derecho que tiene la persona a conocer hechos que revistan relevancia pública, en aras de encontrarse en condiciones de participar activamente en la deliberación que precede a la toma de las decisiones que incumben a la colectividad. Tales hechos, como es sabido, son difundidos principalmente a través de los medios masivos de comunicación, por lo que en este contexto surge insoslayable que el Estado garantice el pluralismo mediático con el objeto de asegurar la diversidad de fuentes informativas que brinden a la sociedad una variedad de matices y perspectivas con relación a los mismos. Como sostiene Diego Valadés (2002, p. 73): “Una sociedad está bien informada cuando dispone de varias opciones para conocer los hechos”.

De acuerdo con Francisco Bastida Freijedo (2002, pp. 69 y 70), el pluralismo mediático –asignatura pendiente en México– posee un doble significado: por un lado, consiste en “la posibilidad de concurrencia del mayor número y diversidad de opiniones e información, lo que redundará en un proceso de libre formación de la opinión pública”; por el otro, se traduce en “la posibilidad de que esa concurrencia llegue al mayor número posible de personas”.

En este contexto es factible identificar cuatro características esenciales del pluralismo mediático: a) la presencia del mayor número de medios de comunicación en cuanto sea posible; b) la heterogeneidad entre los medios de comunicación existentes; c) el acceso efectivo de las personas a los medios de comunicación (Apreza Salgado, 2007) y d) que las respectivas informaciones y opiniones sean dirigidas y dadas a conocer al mayor número posible de personas.

Es importante destacar que si no existe una multiplicidad de fuentes informativas contrapuestas o independientes entre sí, disminuyen considerablemente las opciones para que la persona pueda conocer y contrastar posturas en torno a aquellos temas que se discuten en el ámbito de lo público. De igual modo, la falta de diversidad en las fuentes informativas alienta que los medios de comunicación reduzcan sus parámetros de calidad con respecto a la información que transmiten a la opinión pública ante la ausencia de reales competidores (Apreza Salgado, 2007).

Por su parte, la facultad de investigar información, en un sentido amplio, se concibe como aquella prerrogativa atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos y a la ciudadanía en general, para acceder directamente a las fuentes de información y obtener ésta, en prin-

cipio, sin limitaciones (Escobar de la Serna, 2007). Dentro de esta facultad queda comprendido el referido derecho de acceso a la información pública, pues a través de ella se hace posible que la persona tenga conocimiento de los archivos, registros y documentos que guarden tal carácter.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la trascendencia que conlleva el acceso a información pública en todo Estado democrático. Concretamente, en la sentencia dictada con relación al caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, la Corte Interamericana sostuvo lo siguiente:

[E]l actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.¹⁰

Desde tal perspectiva, el derecho a la información (en la vertiente que se está comentando) no sólo contribuye a lograr que las autoridades gubernamentales operen con plena apertura y transparencia, sino que además fomenta que éstas se hagan verdaderamente responsables de las decisiones que en ejercicio de sus funciones lleguen a adoptar (o a no hacerlo). En otras palabras, el derecho a la información se presenta como un mecanismo de control al poder, que encuentra su origen y desarrollo en un ambiente democrático en oposición al gobierno autoritario que, dentro de un escenario de corrupción e impunidad, oculta la mayor cantidad posible de información relativa a los asuntos que son de interés público.

Asimismo, el derecho a la información, como afirma la Corte Interamericana, configura una herramienta fundamental en la toma de las decisiones públicas por parte de la ciudadanía, pues permite que ésta intervenga en el debate respectivo, enriqueciéndolo y haciéndolo cada vez más plural y susceptible de percibir y tomar en cuenta las distintas voces

¹⁰Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” (fondo, reparaciones y costas), 19 de septiembre de 2006, párrafos 86 y 87.

que se manifiestan en torno a un mismo tema. Por ende, como nuevamente señala Diego Valadés (2002, p. 74): “La democracia es una ficción cuando no rige el derecho a la información y la sociedad no dispone de garantías eficaces para hacerlo valer”.¹¹

Ahora bien, conviene apuntar que por razones de interés público existe cierta información que debe ser reservada temporalmente por el Estado; sin embargo, en un régimen democrático este tipo de impedimentos deben representar situaciones excepcionales y, a su vez, persistir por un lapso determinado, sin que en ningún caso la reserva de información pueda ser permanente. De esa guisa, la regla general que en este tema debe prevalecer descansa sobre el principio de máxima publicidad, según el cual toda la información que se encuentre en poder del Estado debe ser pública, de libre acceso para cualquier persona, a menos que la ley, con sustento en razones de interés público, indique lo contrario.¹²

Este principio, dada su innegable envergadura, se encuentra previsto en la fracción I del apartado A del artículo 6º de la norma constitucional mexicana, en los siguientes términos:

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad [...].

Respecto de los alcances que posee el principio de máxima publicidad en la práctica jurídica resulta importante señalar que el mismo

¹¹En este orden de ideas, Jaime Cárdenas Gracia (2010, p. 37) señala lo siguiente: “La verdad en una democracia no puede ser una verdad oficial, una verdad dictada desde el poder, sino algo que debe ser descubierto y aceptado por la razón. Las sociedades políticas de las democracias modernas deben ser sociedades deliberativas y decisorias. Debemos entender que el fundamento de una sociedad democrática es la concepción del individuo como protagonista en una convivencia política racionante. Las sociedades modernas son un foro abierto donde la información debe fluir. Una sociedad democrática es aquella que maximiza la información y protege que ésta se produzca sin coacción y en libertad”.

¹²La Corte IDH ha determinado que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, párrafo 92.

constituye una suerte de canon hermenéutico; de esa forma, el intérprete que deba resolver un caso concreto en la materia deberá observar en todo momento como guía de actuación el principio que se está comentando. Por tanto, en caso de que determine no seguirlo tendrá que ofrecer las razones de interés público que motivan tal decisión. De esta manera, existe una “carga de la prueba” para quien pretenda restringir el principio de máxima publicidad que, como se ha mencionado anteriormente, opera como regla general en materia de acceso a la información pública (Carbonell, 2014).¹³

Finalmente, la facultad de difundir información se erige como el derecho de toda persona a la libre divulgación de hechos que son de interés público. Con base en esta facultad, que se halla sujeta a las distintas restricciones que el ordenamiento jurídico mexicano prevé, se alude a una atribución activa que protege, además del acto de la difusión en sí mismo considerado, el contenido de la información que se decida transmitir. En este sentido, corresponde al Estado garantizar que toda persona pueda acceder a los canales de comunicación con la finalidad de que la información respectiva llegue, de forma íntegra, a la mayor cantidad de individuos como sea posible.

En torno a esta última facultad es debido enfatizar que la situación que impera en México con relación al trabajo que realizan los periodistas no es alentadora; por el contrario, desde hace varios años prevalecen condiciones adversas para ejercer cabalmente la función periodística (sobre todo en aquellos casos delicados, piénsese a modo de ejemplo en los que tienen que ver con denuncias de corrupción gubernamental en las altas esferas del poder, tanto en el ámbito federal como en el local), pieza indispensable en cualquier democracia.

En un reciente y loable documento, intitulado “Estado de censura”, la organización no gubernamental *Article 19* registró diversas agresiones perpetradas en contra de periodistas o comunicadores durante 2014. Se trata de un exhaustivo trabajo de investigación que invita a la reflexión sobre el rumbo que está tomando el país en materia de protección de derechos humanos con particular atención al ámbito informativo.¹⁴

¹³Una segunda barrera a la que debe enfrentarse el principio de máxima publicidad tiene que ver con aquella información relativa a la vida privada de las personas y los datos personales, cuestiones tuteladas por la fracción II del mencionado apartado A del artículo 6º constitucional.

¹⁴El texto completo del informe puede verse en: www.articulo19.org/estado-de-censura-informe-anual-de-violencia-contra-la-prensa/, fecha de consulta: 09 de abril de 2015

En su parte introductoria, el informe (*Article 19*, 2015, p. 15) sostiene que el promedio de agresiones que sufren los comunicadores en México aumentó un 80% durante los dos primeros años del sexenio en curso (2012-2018). Así, mientras que en el sexenio inmediato anterior (2006-2012) fueron documentadas 1,092 agresiones (alcanzando un promedio anual de 182 ataques), en los dos primeros años del gobierno federal en turno se han registrado 656 (330 durante 2013 y 326 durante 2014, lo que a su vez genera un promedio anual de 328 ataques). En este sentido, el informe también afirma que mientras que en el sexenio pasado un comunicador era agredido cada 48.1 horas, durante el actual lo es cada 26.7 horas.

A mayor abundamiento se señala que durante el sexenio encabezado por Felipe Calderón fueron asesinados 54 periodistas (con un promedio de nueve periodistas por año), en tanto que durante el conducido por Enrique Peña Nieto son ya nueve los comunicadores muertos (cuatro en 2013 y cinco en 2014). Del mismo modo, se da cuenta de la desaparición de diez periodistas durante el gobierno anterior (con un promedio anual de 1.6) y de cuatro durante el tiempo transcurrido de la presente administración federal (perpetrándose, en este caso, dos cada año) (*Article 19*, 2015, p. 16).

Ante estas alarmantes cifras, *Article 19* (2015, p. 15) afirma, con razón, que el elemento constante que se presenta en el marco de estos hechos delictivos durante ambas administraciones apunta a la impunidad. En palabras de la propia organización (*Article 19*, 2015, p. 17):

La impunidad es el común denominador en ambas administraciones. Los órganos encargados de la procuración de justicia, federal y local, han permitido que estos ataques continúen. Por ninguna de las agresiones graves documentadas existen personas sentenciadas penalmente; además, donde hay avances en las investigaciones, las líneas de seguimiento están desvinculadas del ejercicio profesional de las víctimas. Por acción u omisión, las autoridades vulneran la seguridad de los periodistas al no llevar justicia y reparación del daño a las víctimas y a sus familiares.

En rigor de verdad, nadie podría negar que uno de los grandes lastres que desde hace muchos años padece la sociedad mexicana tiene que ver precisamente con la falta de sanción a aquellas conductas que resultan contrarias a la ley. Desde el ámbito académico se ha externado, en no pocas ocasiones, la preocupación por esta nociva circunstancia que afecta severamente la consolidación de un auténtico Estado de derecho en el país (uno de los estudios más completos sobre el tema pertenece a Zepeda Lecuona, 2011).

Consecuentemente, no es la ausencia de leyes el problema sino la inaplicación de las mismas por parte de las autoridades respectivas en los casos que así corresponda. Tal como lo señala el director de Article 19 para México y Centroamérica dentro del informe que se está comentando (*Article 19*, 2015, p. 9), “en México existe uno de los sistemas más robustos de protección de todo el mundo. Sin embargo, [...] a pesar de contar con leyes, mecanismos, fiscalías y programas, la violencia contra la prensa sigue creciendo. La pregunta obvia es ¿por qué? La respuesta obvia sigue siendo la misma: la total impunidad de quienes actúan contra la prensa”.

Lo peor de todo es que, de acuerdo con el mismo informe (*Article 19*, 2015, p. 17), son las propias autoridades las que han ejecutado la mayoría de las violaciones en la materia. Es el propio Estado, que debe garantizar seguridad a los periodistas para llevar a cabo sus funciones, el que los agrede en un escenario de absoluta impunidad. En 2014, el 56% de los ataques fueron perpetrados por funcionarios públicos, lo que se traduce en un agravamiento de la situación, ya que durante el sexenio anterior dicha cifra fue de 53%.¹⁵

A la luz de todo lo expuesto resulta obvio concluir que la respuesta institucional por parte del Estado mexicano para enfrentar esta situación ha sido deficiente. En otras palabras, el Estado mexicano no se ha colocado a la altura del reto en esta materia, fallando en su papel de órgano garante del derecho a la información y de la esfera jurídica de los propios periodistas, quienes viven ante el peligro latente de agresiones en su contra con motivo del ejercicio de su profesión, sobre todo en aquellos asuntos que resultan de gran interés social.¹⁶

Así, como el informe en cuestión reconoce (*Article 19*, 2015, p. 117): “Hablar, cubrir o investigar temas relacionados con corrupción, protesta social o delincuencia común u organizada, pone en riesgo la vida de aquellas personas que lo hacen, aun cuando saben que en

¹⁵En este sentido, el informe (*Article 19*, 2015, pp. 24-87) aborda con detalle el caso de determinados periodistas agredidos e incluso asesinados en distintas entidades del país con motivo del ejercicio de su profesión, a saber: Edwin Canché (Yucatán); Gregorio Jiménez (Veracruz); Indalecio Benítez (Estado de México); Karla Silva (Guanajuato) y Pedro Canché (Quintana Roo). Del mismo modo, se destaca la preocupante situación que en esta materia se presenta en los estados de Puebla y Sinaloa.

¹⁶No sobra recordar que, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, las autoridades del Estado mexicano cuentan con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Aunado a lo anterior, el Estado mexicano también deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones suscitadas a tales derechos.

caso de sucederles algo la agresión o amenaza quedarán impunes”.

VI. Conclusión

Los apartados anteriores no han tenido otro propósito que el de destacar la relevancia que guarda el derecho a la información en el entorno democrático a través de la descripción de los principales elementos conceptuales que el mismo comprende.

En este sentido, cabe reiterar que la recepción de información veraz, objetiva, completa, oportuna y asequible sirve, entre otras cuestiones, como una eficaz herramienta ciudadana para erradicar de fondo el grave problema de la corrupción que ha venido padeciendo este país por muchos años (y que, aun en la actualidad, se muestra como un problema latente de considerable magnitud), pues brinda a las personas la posibilidad de dar seguimiento puntual al actuar de la autoridad pública con el objeto de verificar que sus decisiones se encaminen en todo momento al logro del bien común. De la misma manera, el derecho a la información, como se mencionó anteriormente, permite que el ciudadano se involucre activamente en la toma de las decisiones que interesan a la comunidad para alcanzar mejores niveles de vida en sus integrantes.

Estas situaciones representan apenas algunos ejemplos de la manera en la que este derecho fundamental impulsa el desarrollo y consolidación de un sistema de corte democrático.

Si bien es cierto que durante los últimos años se han dado avances importantes en la materia, no menos lo es que los retos por enfrentar y superar son de enorme complejidad. Así, por ejemplo, mientras que por una parte es cada vez mayor el número de personas que se interesan por el ejercicio de este derecho (que no alude a una concesión graciosa del Estado, sino a un derecho humano que gracias a las luchas que ha enfrentado la sociedad se ha conquistado paulatinamente), por otra parte las autoridades estatales (y, en general, los entes que manejan grandes cantidades de recursos públicos, piénsese a modo de ejemplo en los partidos políticos y en los sindicatos) son renuentes a permitir que cualquier persona pueda conocer a detalles el uso y destino que se les brinda a los recursos públicos que reciben.

En esta tesitura, debe quedar claro que además de la sociedad son las propias autoridades las que resultan altamente beneficiadas en su

legitimidad cuando respetan y garantizan el derecho a la información en sus distintas vertientes. Por tanto, las autoridades estatales deben acostumbrarse a actuar ante el escrutinio permanente por parte de la sociedad, en donde den a conocer toda aquella información de carácter público que se encuentra en su poder (pero que, aunque algunos funcionarios piensen lo contrario, no les pertenece).

Otro asunto que en este contexto preocupa tiene que ver con el clima de hostilidad que impera en México en contra de la función periodística, lo que constituye un grave riesgo de regresión en materia de derecho a la información, mismo que debe afrontarse con la mayor prontitud posible por parte del Estado mexicano. En una verdadera democracia no debe ser peligroso ejercer el derecho a transmitir hechos que representen interés público o sean de trascendencia social; al contrario, deben establecerse las condiciones necesarias para que ello sea posible en todo momento. En este orden es menester recordar, así sea brevemente, que en materia de derechos humanos (entre los que se encuentra el derecho a la información) el Estado debe desempeñar una doble postura: por un lado, una posición pasiva en virtud de la que se abstenga de transgredir tales derechos; por otro, una postura activa encaminada a garantizar que los derechos de las personas puedan ser ejercidos plenamente frente a terceros.

En suma, hoy el derecho a la información representa un tema sobre el que todavía hay mucho por hacer y avanzar, a pesar de los obstáculos que se presenten en el camino. Hacen falta, pues, la participación decisiva y decisoria del Estado en primer término, pero también un compromiso permanente de cada vez más ciudadanos que protejan los avances que se logren en la materia, al ser éste un tema que impacta benéficamente en la vida de todos por igual. No son suficientes las reformas constitucionales, la emisión de leyes modernas, sino se cuenta con la férrea voluntad política de garantizar los derechos en la realidad, en el caso por caso, en beneficio de la democracia mexicana pero, sobre todo, de la dignidad humana de las personas que componen la sociedad.

VII. Bibliografía

APREZA SALGADO, S. (2007). Concentración de medios de comunicación *versus* pluralismo informativo externo. En E. VILLANUEVA y R. HUBER (coords.), *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?* (pp. 63-85). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer.

ARTICLE 19. (2015). Estado de Censura. Disponible en: www.articulo19.org/estado-de-censura-informe-anual-de-violencia-contra-la-prensa/. Fecha de consulta: 09 de abril de 2015.

AZURMENDI, A. (1997). *Derecho de la información: guía jurídica para profesionales de la comunicación*. Pamplona, España: EUNSA.

BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2002). Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales. En J. TORNOS MAS (coord.), *Democracia y medios de comunicación*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

BERTONI, E.A. (2000). *Libertad de expresión en el Estado de derecho. Doctrina y jurisprudencia nacional, extranjera e internacional*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.

BUSTOS GISBERT, R. (1994). El concepto de libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión. *Revista de Estudios Políticos*, 85, 261-289.

CARBONELL, M. (comp., 2003). *Derecho a la información. Legislación básica*. México: Porrúa.

_____ (2014). *Los derechos fundamentales en México*, 6a. ed. México: Porrúa, UNAM, CNDH.

CÁRDENAS, J. (2010). Herramientas para enfrentar la corrupción. En R. MÉNDEZ-SILVA (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más* (pp. 11-78). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CARPIZO, J. (2007). *Algunas reflexiones constitucionales*, 1a. reimp. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VII. Bibliografía

DESANTES GUANTER, J.M. (1977). *Fundamentos del derecho de la información*. Madrid, España: Confederación Española de Cajas de Ahorro.

ESCOBAR DE LA SERNA, L. (1997). *Manual de derecho de la información*. Madrid, España: Dykinson.

LÓPEZ AYLLÓN, S. (1984). *El derecho a la información*. México: Miguel Angel Porrúa, UNAM.

_____ (2003). El derecho a la información como derecho fundamental. En J. CARPIZO y M. CARBONELL (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos* (pp. 157-181), 2a. ed. México: Porrúa, UNAM.

SAGÜÉS, N. P. (2014). *Manual de derecho constitucional*, 2a. ed., 1a. reimp. Buenos Aires, Argentina: Astrea.

VALADÉS, D. (2002). Consideraciones sobre el derecho a la información. En A. ALFONZO JIMÉNEZ (coord.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión* (pp. 67-76). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VILLANUEVA, E. (comp., 2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ZEPEDA LECUONA, G. (2011). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, 2a. reimp. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.