

de un cambio en las actitudes del funcionariado. El fenómeno se ha trasladado a los Estados y afecta de lleno al área audiovisual.

Para Tesouro, abogado general de la Unión Europea, la base de un derecho subjetivo a la información tiene que buscarse en el principio democrático³³. No hay que limitar el derecho de acceso a los meros documentos administrativos, aunque lo cierto es que no se ha llegado hasta el final.

Del derecho a la información, en la normativa mejicana

Durante la década de los setenta del siglo pasado se dieron los primeros pasos en Méjico para legislar en torno al derecho a la información. Fue en 1977 cuando, por iniciativa del entonces presidente José López Portillo, se adicionó al final del artículo sexto constitucional la frase *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*, sin que se precisaran sus alcances ni se desarrollara en la legislación secundaria.

El reconocimiento del derecho a la información como una garantía individual de los mejicanos se inscribió en el marco de una pretendida reforma institucional que, entre otras cosas, operó como mecanismo de renovación del autoritarismo político. Se debe entender que para mantener –en lo posible– la invariabilidad del régimen, el gobierno instrumentó, a través de los legisladores, una serie de modificaciones legales *“cosméticas”* para dotar de mayor participación a la sociedad en los asuntos públicos.

Entre los ejemplos de las reformas emprendidas destaca la incorporación del principio de representación proporcional, mismo que sirvió para que figuraran las oposiciones en el Congreso de la Unión y *“hacerlas partícipes”* de las decisiones de gobierno, con lo que se intentaba reducir su papel crítico. De acuerdo con la investigadora Luisa Béjar Algazi, *“con la reforma política de 1977 el número de partidos con presencia parlamentaria se eleva de cuatro a siete en la LI Legislatura*

³³ Este planteamiento doctrinal es innecesariamente restrictivo para el derecho a la información. Es como considerar que el derecho a la información no tiene justificación en sí mismo, cuando, en realidad, la base de todos los derechos fundamentales es la comunicación, entendida como sinónimo de comunidad (no es viable una comunidad si la comunicación es imposible). Más bien, habría que decir que la democracia como forma de articular una comunidad depende del derecho a la información.

(1979-1982), y hasta nueve en la LII Legislatura (1982-1985)”³⁴.

De manera que el derecho a la información fue incluido en los planes de la reforma institucional, como parte del Plan Básico de Gobierno 1976-1982. El 6 de octubre de 1977, el presidente López Portillo envió al Congreso una iniciativa para reformar algunos artículos constitucionales, entre ellos, el sexto. Dos meses después se aprobaron las reformas y a partir de ese momento periodistas, académicos, legisladores y distintos actores sociales comenzaron a impulsar su reglamentación.

Incluso, al año siguiente, el presidente manifestó lo que pareció una firme intención de avanzar en la materia. El 28 de junio de 1978 el mandatario señaló: *“hay mucho que decir en el derecho a la información que hemos elevado a categoría constitucional. No sólo hemos hablado de derecho a la información, lo hemos institucionalizado, vinculado como está a la reforma política. Falta, claro, una reglamentación por ley secundaria, que estamos planeando”*³⁵.

En noviembre de 1979 se convocó a consultas públicas para analizar el tema. Sin embargo los concesionarios de los medios audiovisuales se mostraron mayoritariamente renuentes a que se reglamentara. Esa posición mantuvieron los años siguientes. Han sido documentadas con amplitud las campañas que los industriales de la radio y la televisión emprendieron para evitar que se concretara el desarrollo del artículo sexto constitucional. Durante 25 años se dieron varios intentos por llenar el vacío interpretativo del derecho a la información, encabezados principalmente por académicos, periodistas, organizaciones civiles y algunos legisladores.

El error, tanto desde el punto de vista político como doctrinal, fue intentar aprobar una ley marco que regulara todas y cada una de las vertientes del derecho a saber. Desde la perspectiva política resultaba inconveniente porque las propuestas se ocupaban de asuntos como la transparencia publicitaria gubernamental o el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, permisos y licencias de medios audiovisuales, temas en los que el gobierno no estaba

³⁴ BEJAR, Luisa: “La reforma institucional del poder legislativo en México”, en *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Méjico, 2001, p. 175.

³⁵ SOLÍS Leree, Beatriz: “El derecho a la información: 20 años después. Crónica de un debate”. Documento proporcionado por la autora en 2002.

dispuesto a reducir el margen de discrecionalidad que le permitía disponer de un control total sobre los medios. Por otra parte resultaba inviable pretender regular en una sola ley a todos los sujetos del derecho a la información.

Otro obstáculo para delimitar los alcances del derecho a la información fue la interpretación jurídica que del mismo hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 1992 una tesis del máximo tribunal le quitó su carácter personal y lo trasladó al ámbito de los derechos sociales. La tesis de referencia señala que *“el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada ‘Reforma Política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos”*³⁶. Este pronunciamiento representó un retroceso para el desarrollo jurídico del derecho a la información, puesto que lo circunscribió a una prerrogativa partidista y estableció que la definición precisa del mismo tocaba a la legislación secundaria y que en ningún momento debía entenderse que el gobernado podría solicitar información a los órganos del Estado, dado que ello se subsanaba mediante el derecho de petición consagrado en el artículo séptimo constitucional.


La tesis agregó: *“no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria [inexistente entonces]; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente”*³⁷. En aras de establecer un criterio más próximo a los tratados internacionales firmados por México³⁸, la Suprema Corte modificó el contenido de la tesis anterior en 1999 y 2000³⁹. La SCJN en México cumple dualmente las funciones de Tribunal Supremo y Constitucional.

³⁶ Citado por CARBONELL, Miguel: *Transición a la democracia y medios de comunicación*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Colección Textos para la Transición, Méjico, 2002, p. 59.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Alude al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que México ratificó en 1980. De acuerdo al artículo 133 constitucional, los tratados internacionales suscritos por la Nación son ley suprema.

³⁹ Una segunda tesis de 1996 –citada por Carbonell– se refiere a la falta constitucional que supone el que las autoridades den a conocer a la población manipulada.




Si el reconocimiento jurídico del derecho a la información, a fines de la década de los setenta, fue producto de la necesidad de establecer nuevas reglas dentro del sistema político mejicano, otro momento clave en la historia del país desencadenó su reglamentación. La alternancia del partido gobernante en el 2000, que abrió la posibilidad de un cambio de régimen a uno más abierto y democrático, pudo consolidar de manera definitiva los esfuerzos hechos durante veinticinco años para dotar al derecho a saber de los instrumentos necesarios para su desarrollo normativo.

La concreción del cambio de partido en el poder en Méjico supuso un momento propicio para el surgimiento de nuevas formas de organización social, cuyas problemáticas delimitadas fueron llevadas al centro de la discusión pública. Esta coyuntura sirvió como punto de inflexión para que distintos actores lograran posicionar en la agenda nacional temas fundamentales como el del derecho a la información, de manera que la pospuesta reglamentación del artículo sexto constitucional encontró la oportunidad de convertirse en una realidad. Porque el discurso de la transición hizo patente la necesidad de un nuevo diseño institucional que respondiera a la realidad social, económica y política del país.

Ese razonamiento movió a un grupo de académicos, periodistas, editores de periódicos y otros miembros de la sociedad civil, quienes se reunieron en Oaxaca a mediados de 2001, a debatir sobre la forma de llevar de nueva cuenta al debate legislativo el derecho a la información.

El colectivo -bautizado periodísticamente como Grupo Oaxaca- llegó a la conclusión de que no era posible impulsar una ley marco y decidió promover la reglamentación del derecho de acceso a la información pública. Una comisión técnica del grupo elaboró un proyecto de ley que fue presentado a diputados de distintas fracciones parlamentarias en octubre de 2001. Los legisladores hicieron propia la iniciativa y la pusieron a consideración del pleno, al mismo tiempo que el gobierno federal presentó su propuesta. Para Escobedo, esto abrió paso *“al primer ejercicio de negociación de un ordenamiento jurídico a partir de dos proyectos, entre representantes del gobierno y un grupo de ciudadanos respaldados por los diputados opositores al partido del Presidente de la República”*⁴⁰. Finalmente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

⁴⁰ ESCOBEDO, Juan Fco: “Movilización de opinión pública en Méjico: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública” en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, No. 3, Universidad Iberoamericana, Méjico, 2002, p. 57.



Información Pública Gubernamental se aprobó en la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002 y en el Senado el 30 del mismo mes. Fue firmada por el Ejecutivo el 10 de junio y se publicó al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación⁴¹.

Del vínculo entre el derecho a la información y la transparencia informativa según la doctrina y la normativa vigente mejicana

Como señalamos anteriormente, durante varias décadas, el derecho a la información en México, luego de su reconocimiento constitucional, no tuvo desarrollo legislativo alguno en ninguna de sus vertientes, pese a numerosos intentos por parte de periodistas, académicos, legisladores y miembros de organizaciones civiles.

Fue hasta el cambio de partido en la presidencia, -en el 2000- cuando se pudo legislar sobre el derecho de acceso a la información pública, en buena medida como consecuencia de las presiones de los organismos supranacionales pero también por la intensa campaña desplegada por el Grupo Oaxaca.

La asociación entre los conceptos “transparencia” y “derecho a la información” se hizo presente con insistencia desde la campaña a la presidencia de la república en el año 2000, en que tanto los actores políticos como sociales mantuvieron un discurso orientado hacia la necesidad de un “cambio de régimen”, luego de más de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estas expectativas coincidieron con los requerimientos de los organismos supranacionales para que el país modificase sus políticas públicas con miras al estímulo de la participación de México en el mercado financiero mundial.

No se puede soslayar que durante la última década del siglo XX las entidades económicas internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional hicieron reiteradas sugerencias a los países latinoamericanos para adoptar políticas que les permitieran seguir el rastro de los créditos y servicios financieros otorgados por éstas. En ese sentido transparentar las

⁴¹ El presidente firmó la legislación hasta el mes de junio, pese a los reclamos de periodistas y académicos. La interpretación que en dichos círculos se dio al hecho fue que como la norma estableció un período de “*vacatio legis*” de 12 meses para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, si se publicaba inmediatamente después de aprobada, iba a ser utilizada como arma política en las elecciones federales del 6 de julio de 2003.