

# Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México

Ernesto VILLANUEVA\*

## Resumen

Después de hacer énfasis en la diferencia entre los conceptos de derecho a la información y derecho de acceso a la información pública, entendiéndose este último como una parte fundamental del primero, se hace un recuento histórico de la garantía prevista en el artículo 6o. de la Constitución de México y sus diversas interpretaciones por el Poder Judicial de la Federación, en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se analiza posteriormente que el derecho de acceso a la información pública es el punto de partida que conduce al derecho a la información en México, por una parte dada la importancia de una sociedad informada en un Estado democrático y por otra, con el objeto de ir logrando una modernización del marco jurídico de la información. Por último, se analizan las posibles razones del éxito del "Grupo Oaxaca" en la movilización legislativa, y se concluye destacando que lo fundamental en estos momentos es la sociedad civil emergente que, cada vez con mayor intensidad, lucha por hacer cambios tan necesarios en el país.

## Abstract

*After making a distinction between the right to information and the right to access public information, with the latter understood as a fundamental part of the former, the author gives a historical overview of the guarantee established in Article 6 of the Mexican Constitution and the various interpretations made by the Judicial Branch of the Mexican Government, in particular by the Supreme Court of Justice. Villanueva then posits the right to access public information as the starting point for freedom of information in Mexico: on the one hand, given the importance of an informed society in a democratic state, and on the other, the need to modernize the legal framework dealing with information. Finally, the author explores possible reasons for the success of the "Grupo Oaxaca" in mobilizing legislative change, and concludes by emphasizing that the key to the group's achievements is Mexico's emergent civil society that, with increasing intensity, strives to promote necessary changes in the country.*

\* Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

ERNESTO VILLANUEVA

Derecho a la información y derecho de acceso a la información pública no son sinónimos. No al menos en estricto sentido, como se ha querido apuntar en algunos foros en México donde identificar conceptos se ha convertido en un problema adicional al reto de avanzar en materia de legislación democrática. Aclaremos las cosas. El derecho a la información tiene múltiples vertientes que escapan al derecho de acceso a la información pública, pero este derecho es una parte fundamental del derecho a la información sin ser él mismo. En la ciencia del derecho, particularmente en aquellas disciplinas que se encuentran en proceso de formación y reconocimiento, no es fácil distinguir con claridad meridiana el alcance de distintos conceptos que —por ser utilizados en el lenguaje cotidiano—, pueden tener tantos significados que nos recuerda la célebre obra de *Alicia en el país de las maravillas* en cuyo mundo cada palabra tiene el significado que le quiere ofrecer la protagonista. Eso, sin embargo, no debe pasar en la ciencia del derecho porque vulnera el principio de seguridad jurídica y desvanece el papel de la doctrina y de la certeza legal. Es por esa razón que la definición de conceptos y la diferenciación entre vocablos que tienen elementos relacionados entre sí, pero no significan exactamente lo mismo, se antoja un punto de partida necesario para comprender de qué se habla cuando se refiere a la noción de derecho de acceso a la información pública.

De entrada, conviene señalar que los conceptos de derecho a la información y derecho de acceso a la información pública no son necesariamente sinónimos. Cabe detenerse en la frase de “no son necesariamente” porque, con alguna frecuencia, es fácil pretender que se trata de analogías, cuando no es propiamente así. Vayamos por partes. ¿Qué es el derecho a la información? Cabe responder que no existe una respuesta que ofrezca un con-

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

cepto unívoco, de validez universal, que pusiera fin a esta interrogante. Existen, empero, distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica. Jorge Carpizo y el autor<sup>1</sup> hemos sostenido que el derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- a) el derecho a atraerse información,
- b) el derecho a informar, y
- c) el derecho a ser informado

El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 71-102.

información es para todas las personas sin exclusión alguna.<sup>2</sup>

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos —acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir—; así como los tipos —hechos, noticias, datos, opiniones, ideas—; y sus diversas funciones.<sup>3</sup>

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien —ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad— tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya sala quinta de revisión asentó:

... el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Ésta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e

2 Escobar de la Serna, Luis, *Manual de derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381. López Ayllón, Sergio. *El derecho a la información*, Miguel Ángel Porrúa, 1984, pp. 160-161. Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, pp. 34-36.

3 López-Ayllón, Sergio, obra citada, p. 176.

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

imparcial". Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cuál es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites —que son implícitos y esenciales al derecho garantizado— realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional.<sup>4</sup>

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido recorrer, por su parte, un largo recorrido para identificar con alguna precisión el sentido del vocablo "derecho a la información". Aun con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar derecho a la información *lato sensu* o sentido amplio y derecho a la información *stricto sensu* o sentido estricto. En efecto, desde el primer momento que el pleno de la Suprema Corte de Justicia tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información y a pesar de restringirlo a un rubro estrictamente electoral, se atisba esta tendencia que vendría a confirmar años más tarde de priorizar el derecho a la información en sentido estricto. Sostenía, pues, en aquel entonces la Suprema Corte:

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de

4 Ver Nogueira Alcalá, Humberto, "El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos", *Derecho a la información y derechos humanos*, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 21-23; y Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 41-46.

ERNESTO VILLANUEVA

octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.<sup>5</sup>

En esta tesis aislada se puede advertir que: a) el derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; b) la ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado, y c) deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir “ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades”, siempre y cuando

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000, p. 71.

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica. Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desenrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

El artículo 6o. constitucional, *in fine*, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.<sup>6</sup>

6 Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

De manera muy reciente, la Suprema Corte no sólo ha ratificado su interpretación de derecho a la información en sentido estricto, sino que ha interpretado además, contra lo que dijera tiempos atrás, que el último párrafo del artículo sexto de la Constitución constituye una garantía individual o derecho fundamental, sujeto, como es entendible a los límites establecidos en la propia ley. En efecto, aquí la Suprema Corte dijo que:

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 2a. sala, tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 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

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.<sup>7</sup>

En otras tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites con mayor énfasis que en el pasado, habida cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, junio de 2001, tesis: P./J. 82/2001, p. 579.

la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.<sup>8</sup>

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte, se encuentra una tesis aislada de un tribunal colegiado de circuito que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, el cual señala que:

El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7o. y 24 de la propia carta fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraría otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documen-

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis: P. XLVII/2000, p. 72.

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

tos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa, así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, con relación al artículo 60. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los diarios de los debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 60. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una norma suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo

ERNESTO VILLANUEVA

frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3o.C.244 C, p. 1309.

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Es posible ahora distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse 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 o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto, siguiendo la línea de la Suprema Corte de Justicia. No obstante, para evitar señalar, por un lado, derecho a la información en sentido amplio y en sentido estricto, es preferible utilizar la expresión derecho de acceso a la información pública.

Una vez aclarado lo anterior, habría que decir que el punto de partida del largo camino que conduce al derecho a la información en México se encuentra en el derecho de acceso a la información pública, por varias razones, entre las que cabe apuntar dos centrales:

1. No hay duda de que el derecho a saber de las personas depende del conjunto de protecciones y garantías legales de que debe rodearse a los medios de información para lograr la posibilidad de una sociedad informada, rasgo distintivo de un Estado democrático de derecho. El problema inicial reside, empero, en que la mayor parte de las fuentes informativas se localizan en entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones

de autoridad. ¿Cómo puede un medio informar óptimamente si las fuentes que debieran ser públicas de información se encuentran cerradas al público? Alguien puede decir, por supuesto, que esa es tarea del periodismo de investigación. Lo cierto es, sin embargo, que esta técnica periodística es la excepción y no la regla en la realidad nacional. Si el periodista no puede acceder a la información que pertenece a la sociedad, menos lo puede hacer la persona promedio. De ahí, por tanto, la imperiosa necesidad de legislar para que lo público se vuelva público. Sin información de calidad no es posible mejorar la calidad de vida de la gente. Sin información de calidad resulta imposible afirmar el proceso de reforma democrática que vive el país. Y esa información de calidad se encuentra en las entidades públicas, pero que hasta ahora operan como si fueran núcleos privados donde lo único público es aquello que así lo considera discrecionalmente la autoridad generalmente por razones de ventaja política.

2. Por 24 años se incubó por distintas razones (intereses creados, ausencia de masa crítica y falta de una sociedad civil pujante, etcétera) un repelente a todo aquello que pudiera traducirse en una modernización del marco jurídico de la información.<sup>10</sup> La búsqueda de consensos, por ello mismo, para retomar ese camino muchas veces pospuesto para legislar en la materia no era una tarea sencilla; antes bien, sinuosa y complicada. Haber puesto en la mesa de la discu-

<sup>10</sup> Un recuento puntual de este asunto puede encontrarse en Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 71-102.

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

sión como punto de partida una amplia agenda de asuntos pendientes hubiese tenido un efecto inversamente proporcional a las posibilidades de concitar la organización y la afinidad de los sectores más importantes y estratégicos para que algo empezara a cambiar en este rubro. Es por eso la pertinencia del método de aproximaciones sucesivas. Otra ruta hubiese conducido al inmovilismo, como lo ponen de prueba 24 años de fracasos recurrentes, por cuanto a resultados legislativos concretos. El fundamentalismo es, sin duda, el peor enemigo del desarrollo de la sociedad en las más distintas actividades de la vida pública. Y ello viene a cuento porque en México algunos estudiosos de la comunicación han pretendido hacer cambios totales de la noche a la mañana. Y el derecho a la información no es, por supuesto, ninguna excepción a la regla.

El derecho de acceso a la información fue un tema de convergencia entre sectores tradicionalmente ajenos entre sí, que habían venido laborando en rutas paralelas, en el mejor de los casos. La disminución de las tensiones y las desconfianzas y, por el contrario, la formación de un espíritu de cuerpo en torno a una preocupación compartida permitió que el trabajo en equipo se convirtiera en una realidad constructiva. El nacimiento del llamado Grupo Oaxaca<sup>11</sup> constituye un precedente histórico en la organización ciudadana aliada con los medios de información que han dado ruedas y voz multiplicadora a las ideas y propuestas que durante 2001 se han ido traduciendo en he-

<sup>11</sup> Bautizado así por la corresponsal de *The New York Times* en México, Ginger Thompson, por haber sido en la ciudad de Oaxaca donde se emitió la primera declaración de un grupo de editores, periodistas y académicos para abanderar una propuesta alternativa a la del gobierno del presidente Fox en materia de acceso a la información pública.

chos concretos. El 28 de febrero del 2001, Carlos Álvarez del Castillo, director de el diario *El Informador de Guadajajara* y presidente de la Asociación de Editores de los Estados había propuesto legislar en nombre de los diarios agremiados a esa Asociación, como primer paquete en el ámbito del derecho a la información, cuatro vertientes: a) Ley de Acceso a la Información Pública; b) Ley de Transparencia Publicitaria; c) Ley del Secreto Profesional del Periodista y d) Ley de Reforma de los Medios de Gobierno en Medios Públicos. Casi tres meses después, se pasó de las palabras a los hechos. El 24 de mayo en la ciudad de Oaxaca en el marco de un seminario convocado por la Universidad Iberoamericana, el diario *El Universal* y distintas organizaciones civiles y gremiales se dio a conocer la denominada "Declaración de Oaxaca", donde el primer aspecto, el derecho de acceso a la información pública, se convirtió en un objetivo compartido. Reivindicar la noción de ciudadanía no fue sólo una potestad, sino una obligación cívica con el país que se ha convertido en resultados concretos que están a la vista. ¿Por qué el Grupo Oaxaca ha tenido éxito como un movimiento social? ¿Por qué en otras ocasiones el fracaso se ha convertido en rasgo distintivo en estos 24 años pese a que se han enarbolado banderas atendibles? A mi juicio existen tres respuestas que valen para responder a las dos cuestiones anteriores.

1. En el seno del Grupo Oaxaca se priorizó el consenso en lo fundamental y se dejó de lado aquellos aspectos donde no había acuerdos o se consideraba que se trataba de asuntos que deberían ir en un orden posterior (como, por ejemplo, una vez aprobada la Ley Federal de Acceso a la Información Pública por el Congreso, el Grupo Oaxaca ha coincidido en seguir

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

promoviendo tres iniciativas legales relacionadas: una en materia de reuniones abiertas, otra de mantenimiento de archivos y una tercera de datos personales), se hizo una efectiva división del trabajo donde cada quien tuvo una tarea que desempeñar en el ámbito de sus ventajas comparativas y de su área de conocimiento y habilidad personal e institucional.

2. Por vez primera en la historia, este movimiento social hizo causa común con los medios de comunicación para darle voz y posicionar en la agenda de la discusión nacional el tema como requisito *sine qua non* de la emergencia de un Estado democrático de derecho. Ni los medios pusieron su agenda, tampoco lo hicieron los académicos y activistas participantes. Hubo acuerdos de consenso para bien de México, de las personas todas.
3. Por primera vez también —y esto es un precedente significativo— se pasó de la preocupación a la ocupación. De la crítica a la propuesta. A diferencia del gobierno federal que tiene instancias y plazas laborales para elaborar iniciativas y proyectos legales, el Grupo Oaxaca participó sin un presupuesto público de por medio, por una convicción compartida para servir al país. No ha habido en México alguna otra agrupación en el ámbito del derecho a la información que haya hecho proyectos exitosos desde la sociedad.

Por otra parte, lo inédito del Grupo Oaxaca y lo variopinto de sus miembros ha generado algunas inquietudes, por buenas o malas razones. En particular, en estos meses una interrogante se han planteado en algunos sectores vinculados a la vieja guardia de investigadores de la comunicación que valdría la pena discutir.

ERNESTO VILLANUEVA

En efecto, no ha faltado quien sostenga que la promoción de una Ley Federal de Acceso a la Información Pública puede convertirse en un disuasivo para evitar legislar otras vertientes del derecho a la información. Se trata, en realidad, de un prejuicio que no tiene fundamentos jurídicos ni evidencias empíricas que le den sustento; acaso, está nutrida de ideas sin fundamento. Veamos por qué. Legislar en materia de acceso a la información podría permitir, por el contrario, que la rueda legislativa se mueva por primera vez después de 24 años de inmovilidad. Todo mundo sabe que el primer movimiento siempre es el más difícil, permitiendo que segundas o terceras iniciativas legales encuentren un clima político y social mucho más favorable, habida cuenta que la primera iniciativa habría de amortizar buena parte del costo político que conlleva romper tradicionales parálisis legislativas y resistencias de diversos sectores de la comunidad para modernizar el marco jurídico de la información por distintas razones. No sobra decir que, como ya he dicho en líneas anteriores, el propio Grupo Oaxaca habrá de seguir promoviendo otras leyes e iniciativas que profundizan otras áreas sustantivas del derecho a la información.

Por lo pronto, la iniciativa del Grupo Oaxaca se encuentra en la Cámara de Diputados y es en el primer periodo de sesiones (que va del 15 de marzo y el 30 de abril del 2002) donde se discutiría esa iniciativa en cuestión junto con la presentada por el Ejecutivo Federal y el ameritado diputado Luis Miguel Barbosa. Independientemente de la ley que apruebe el Congreso —con toda seguridad retomará muchos elementos propuestos por el Grupo Oaxaca que se han vuelto políticamente correctos en el escenario político nacional— el saldo más importante es que no ha sido el gobierno del presidente Fox el que ha ido a la vanguardia del cambio normativo en la materia, como fue-

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

ra de México pudiera pensarse; antes bien, ha debido retomar las sugerencias de una sociedad civil emergente que empieza a surgir cada vez con mayor intensidad, algo jamás visto en México en los últimos años y que habrá seguramente de moldear las nuevas formas de relación entre el Estado mexicano y la sociedad sobre relaciones horizontales (cada vez más) y no sobre las antiguas relaciones tradicionales (cada evez menos) que durante los últimos años dibujaron el panorama político mexicano.