

CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Argelia A. Rodríguez Ayala *

La prensa está para servir a los gobernados, no a los gobiernos, se le protege para que pueda desnudar los secretos del gobierno e informar al pueblo. Sólo una prensa libre y sin restricciones puede exponer las imposturas del gobierno.¹

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda, la frase precedente revela la trascendencia que la salvaguarda de la libertad de expresión y el derecho a la información posee como condicionante para la consolidación de la democracia. En la medida en que los ciudadanos estén debida y oportunamente informados del quehacer público, tendrán una participación más activa y responsable en la toma de decisiones de interés colectivo. De ahí que la libertad de expresión y el acceso a la información constituyan un binomio indisoluble que incide en la construcción de un Estado democrático de derecho.

No podemos dejar de reflexionar acerca de si existen o no las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos de libertad de prensa y acceso a la información, si éstos están o no debidamente garantizados en nuestro ordenamiento jurídico nacional, o cuáles son los grandes retos que debemos asumir para la consecución de su materialización efectiva.

* Miembro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas. Ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México. San Luis Potosí, S.L.P., mayo de 2006

¹ CSEU, in *The New York Times vs. United States*, 403 U.S. 713, 19971.

II. CONCEPTOS Y FUNDAMENTO INTERNACIONAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DEL DERECHO DE INFORMACIÓN

En primer lugar, es pertinente puntualizar sobre los contenidos y alcances de ambos derechos fundamentales para estar en condiciones de abordar la trascendencia y reglamentación que gira en torno a cada uno de ellos. En lo referente a la libertad de expresión, ésta implica una exteriorización de las ideas. Es decir, comprende cualquier manifestación que comunique a los demás la postura particular que su autor adopta referente a determinado tema, debiéndose destacar que para ello sólo se exige que no se haga por medio de expresiones injuriosas o lastimosas. De ahí la necesidad de tener normas que garanticen y regulen el ejercicio de este derecho fundamental.

No obstante, fue hasta 1789, con la promulgación de la Declaración francesa, que se logró su incorporación al Derecho positivo, pues el artículo diez de dicha declaración estipuló que: “nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley”.

A partir de lo anterior podemos apreciar que la libertad de expresión comprende la facultad de los ciudadanos de emitir libremente ideas y opiniones. Sin embargo, esa libertad protegía exclusivamente al emisor de la información frente a la intervención del Estado, suponiendo que eso era suficiente para asegurar el intercambio de ideas. Empero, los avances tecnológicos en materia de información y la necesidad de poseer instrumentos jurídicos que la garanticen, obligaron a plantear que esa libertad no sólo incluía el derecho de todo hombre a difundir sus ideas y opiniones, sino también de investigarlas y recibirlas. Surgió así el concepto, que está integrado por dos especies: la libertad de expresión y el derecho a la información, que buscan asegurar las actividades relacionadas con los receptores de la información.

Respecto al derecho a la información, es necesario puntualizar que dicha potestad surge como resultado del ejercicio de la libertad de expresión. Incluso me atrevería a aseverar que es consecuencia de su perfeccionamiento, pues la libertad de información no sólo comprende el derecho de externar públicamente una idea; implica además, el derecho a informar y el derecho a informarse. Es decir, por una parte consagra el derecho de investigar, hacer acopio de datos, con la intención de darlos

a conocer a los demás, teniendo esa actividad un carácter eminentemente individual; y, por otra, contiene en sí una garantía colectiva consistente en el derecho de terceros a conocer y recibir esa transmisión pública de información. De ahí que por medio de su regulación podamos determinar si un Estado posee o no un régimen democrático.

Pese a su trascendencia, el reconocimiento universal del derecho a la información logró su consolidación hasta el siglo XX, con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; por medio del artículo 19 que expresa:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Posteriormente, mediante la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se reafirmó el carácter fundamental del derecho a la información; especificándose que *éste comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras*. Asimismo, se señaló que ésta ostenta un carácter relativo, ya que encuentra sus límites en el respeto de los derechos de terceros y del interés público.

En cuanto a su afianzamiento dentro del sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos, el derecho referido se consagró por medio del artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio”.

Posteriormente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos retomó lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e incorporó las siguientes innovaciones:

1. Se prohíbe la restricción de la libertad de expresión por vías o medios indirectos, tales como el control oficial del papel para periódicos, de las frecuencias radiofónicas, o del auspicio del Estado para promover acciones monopólicas sobre los medios de comunicación;

2. Especifica que tanto la libertad de expresión, como el derecho de información, son facultades inherentes a todos los individuos. De ahí, que no se deba discriminar a nadie en su ejercicio; situación por la que prescribe cualquier tipo de censura previa; posibilitando sólo la responsabilidad ulterior.
3. Asimismo, prohíbe la distribución de propaganda que incite a la guerra o a la violencia en contra de cualquier persona o minoría; y,
4. Especifica que estas estipulaciones son el mínimo de derechos que los Estados deben incorporar y garantizar en su orden jurídico.

Con base en lo anterior podemos obtener dos consideraciones trascendentes. En primer lugar, que ambos derechos, no son sólo de carácter declarativo, pues para su ejercicio efectivo es necesario que el Estado los garantice. En segundo lugar, debe resaltarse que ambos derechos fundamentales no deben concebirse como potestades ilimitadas de los gobernados, ya que es indispensable imponer restricciones que tiendan a salvaguardar la seguridad nacional o proteger el derecho a la privacidad de los particulares, cuyos datos estén en posesión de algún órgano estatal. No obstante, estas limitaciones deben establecerse mediante reglas explícitas fijadas previamente en la ley, cuidando siempre que reduzcan a su mínima expresión los márgenes de discreción de las autoridades, con el fin de que en la práctica no se nulifique el derecho y que, sean conductas que realmente generen una responsabilidad basada en el abuso de esas libertades.

III. SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DEL DERECHO DE INFORMACIÓN EN MÉXICO

Una vez esbozado el panorama internacional, es pertinente abordar cómo se han incorporado estas disposiciones en nuestro orden jurídico, toda vez que éstas, por señalamiento expreso del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra a los tratados internacionales como ley suprema de toda la unión.

Así, encontramos que en México la libertad de expresión se consagra en la primera parte del artículo 6o constitucional que, a la letra dice: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, *sino en el caso de que ataque a la moral, los*

derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público...”. Es en esta última parte donde debemos dirigir la atención, pues constitucionalmente se están previendo cuatro casos específicos que posibilitan la restricción de la libertad de expresión; situaciones que por carecer de una definición conceptual puntual, pueden transformarse paulatinamente en verdaderas restricciones al ejercicio de este derecho, ya que la ley de imprenta y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo refieren situaciones ambiguas y ampliamente flexibles a partir de supuestos en que estas conductas pueden hacerse efectivas, llegando incluso a utilizar frases igualmente imprecisas, tales como “maliciosas”, “buenas costumbres”, etcétera.

Respecto de la regulación del derecho de información, es interesante destacar que su incorporación al derecho mexicano es de índole reciente, pues antes de 1977 sólo se consagraba, de manera indirecta, por medio del artículo 8 de la constitución mexicana, con base en el derecho de petición. Éste consiste en la facultad que toda persona posee de presentar ante cualquier autoridad o servidor público un pedimento en cualquier materia, sin embargo, al no ser explícito en cuanto a la petición de información —aunado a la actitud reservada y cerrada de las autoridades— los intentos por transparentar la información pública y el acceso a la misma no podían tener éxito.

No fue sino hasta el 16 de diciembre de 1977 que, mediante la adición al artículo 6o Constitucional, se estatuyó que: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, debido a lo escueto de la reforma, se puso en la mesa de debate el tipo de intervención que el Estado debía tener en materia de información. Sobre todo por el hecho de que la regulación, tanto del derecho de difundir la información a través de los medios de comunicación masiva, como el derecho de recibir información objetiva, veraz, oportuna y plural de los diversos medios de comunicación, sólo está al alcance del Congreso de la Unión, ya que es de competencia federal; es decir, las entidades federativas no pueden legislar sobre los regímenes de los medios.

Por su parte, la regulación de los mecanismos que garantiza el acceso a la información pública ha recibido un impulso importante, pues en nuestro país se ha enriquecido paulatinamente la comprensión sobre el alcance de las libertades de expresión e información. Sobre todo gracias al profundo cambio que hay en la percepción pública del lugar que

ocupan en el sistema jurídico mexicano los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos —en particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—, que constituyen los parámetros a través de los cuales debe interpretarse el artículo 6o constitucional.

Esto quizá ha incidido en la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en materia del derecho a la información, pues en un primer criterio sostuvo que la obligación del Estado de proteger el derecho a la información implicaba no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva. Posteriormente, en 1985, la Corte arguyó que el derecho a la información era una garantía social limitada a garantizar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación, llegando incluso a aseverar que *no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información*. Tesis que afortunadamente fue rectificadas por el Pleno de la Suprema Corte, al reconocer la ampliación del derecho a la información, entendiéndolo también como una garantía individual limitada por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.

IV. CONDICIONES PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO DE ZACATECAS

En el caso particular del estado de Zacatecas quiero destacar dos aspectos: la publicación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado (LAIPEZ) y el dictamen que presentó la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales relativo a la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Zacatecas.

La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado fue publicada el 14 de julio de 2004. En ella se regulan, entre otras cosas, los casos en que las entidades públicas, las personas morales e incluso las personas físicas que reciban subsidio o ejerzan gasto público, están obligadas a proporcionar información a los ciudadanos, así como la forma en que habrá de proporcionarse esa información.

Esa ley prevé claramente quiénes son los Sujetos Obligados que habrán de respetar el ejercicio del derecho a la información pública, exceptuándose de tal carácter aquella clasificada como reservada, y la considerada como confidencial. Asimismo, establece la creación de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública (CEAIP) y sus atribuciones, entre las que están: la promoción de la Ley de Acceso a la Información Pública, la vigilancia del cumplimiento de dicha ley, y resolver las inconformidades que la ciudadanía presente en contra de los Sujetos Obligados por violación a dicha normatividad.

El artículo 31, primer párrafo, de la LAIPEZ establece que si a juicio del solicitante la solicitud de información no se hubiese satisfecho o la respuesta hubiese sido ambigua o parcial, éste podrá acudir a la Comisión, por medio del Recurso de Revisión contenido en el artículo 48 de la ley citada, con el fin de requerir al Sujeto Obligado la información solicitada en los términos legalmente procedentes. Sin embargo, el mismo artículo 31, en su segundo párrafo, señala claramente que para los efectos de la LAIPEZ, el silencio de la autoridad no se interpretará como negación de una solicitud, que puede ser recurrida por medio del Recurso de Revisión, sino como un acto de incumplimiento; por lo que, si la ley distingue dichos actos, éstos no podrán ser tratados de igual forma.

El hecho de que se señale que en caso de silencio de la autoridad esto se considerará como un acto de incumplimiento, no significa que se deje en estado de indefensión a los Sujetos Obligados, coartando con ello la garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo anterior, valiéndose del criterio de interpretación que esta Comisión tiene, se estableció la queja como una forma de verificar dicho incumplimiento.

La LAIPEZ previene excepcionalmente la no entrega de información a los ciudadanos, cuando la misma sea considerada como confidencial o reservada. Dentro de la información reservada, según el artículo 19, fracción I de la LAIPEZ, está la información cuya divulgación puede poner en riesgo la seguridad del Estado y los municipios, la vida y la seguridad de cualquier persona, o el desarrollo de investigaciones, sin embargo, eso de ninguna forma significará que el proporcionar datos del pasado pone en riesgo la seguridad de los antes señalados. Significa que el acceso a la información pública tiene sus restricciones, sólo de manera extraordinaria, bajo las figuras de información confidencial y reservada.

Ahora bien, la información denominada como reservada será expresamente clasificada como tal mediante acuerdo del titular de cada uno de los Sujetos Obligados, tal como lo señala el artículo 19 de la LAIPEZ; lo que significa, que le concede a los Sujetos Obligados la facultad para clasificar información por medio de acuerdos, siempre y cuando se cumpla de manera indefectible con los requisitos que la Ley señala en cuanto al fondo y la forma, contemplados en los artículos 19, 20 y 22. La clasificación de información en poder de autoridades sólo procederá en los casos en que se observen los requisitos que para tal situación contempla la Ley en la materia; es decir, siempre y cuando se funde y motive convenientemente, pues de lo contrario se estaría no sólo violando la ley que nos ocupa, sino la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16. Cuando no se justifique, conforme a la prueba de daño, clasificar como reservada cierta información, la Comisión tiene las facultades para solicitar su desclasificación y pedir que sea entregada al ciudadano que la solicitó, siempre con apego a lo que señala la ley.

En relación al Dictamen aludido en párrafos precedentes, quiero señalar que éste obedece a que en las disposiciones penales la estructura legal aún permite, y en cierto modo obliga, a las autoridades a establecer formas de investigación de los delitos que menoscaban el derecho a la información y la libertad de expresión, e inclusive el derecho-obligación a guardar el secreto profesional.

En tal virtud, se propone adicionar el artículo 361 del Código Penal, para efecto de que quienes ejercen la función del periodismo, no incurran en la responsabilidad penal del delito de encubrimiento al negarse a proporcionar información respecto de sus fuentes; y se propone adicionar con un párrafo el artículo 236 del Código de Procedimientos Penales, para que los comunicadores queden exceptuados de la obligación de declarar en relación con sus fuentes de información.

Estamos ante los primeros intentos para hacer efectivo, mediante su consagración legal, el derecho a la información, del que todos los individuos somos titulares. Sin duda estas primeras acciones son susceptibles de perfeccionarse, no obstante, debe destacarse la relevancia e importancia que dichas garantías están cobrando.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El derecho a la información constituye una de las libertades democráticas esenciales, toda vez que mediante su ejercicio la ciudadanía tiene las condiciones necesarias para formular un juicio sobre el desempeño de su gobierno, pues dicha potestad implica que:

1. El ciudadano tenga la capacidad de emitir un juicio sobre el gobierno.
2. Que tenga los elementos para hacer de ese juicio un asunto razonado e informado (acceso a la información); y,
3. Que esa opinión puede ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos (libertad de expresión).

En ese sentido, la democracia posibilita que el ciudadano tenga las condiciones necesarias para hacer un juicio fundamentado de la acción del Estado, para lo cual deberá tener la capacidad para obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública. Esto implica una alta dosis de transparencia en el gobierno y la posibilidad de que sus ciudadanos tengan acceso directo a las fuentes primarias de información.

Por ello es indispensable impulsar una legislación que garantice a toda persona el derecho a la información, a partir de la responsabilidad que tiene el Estado en su carácter de ente generador de información de interés público, así como de autoridad obligada a regular y posibilitar la transmisión de información por los medios de comunicación. La garantía de este derecho fundamental coadyuva a fomentar una participación ciudadana informada y responsable, capaz de prevenir y corregir los excesos del poder mediante mecanismos institucionales que garanticen que todos los actos de gobierno sean de conocimiento y valoración pública. De ahí la necesidad de que la legislación en materia de acceso a la información pública deba establecer un régimen general que permita el acceso directo y personal de los ciudadanos a los documentos administrativos, estableciendo con claridad y precisión las excepciones. Asimismo, se deben contemplar medios de defensa para garantizar que el acceso a la información no sea obstaculizado. De igual manera, se debe establecer legalmente la obligación de los órganos del Estado de crear, organizar y mantener archivos públicos, garantizando a todos los ciudadanos su acceso personal y directo.

BIBLIOGRAFÍA

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

Ekmedjian, Miguel Ángel. *Derecho a la información*, Depalma, Buenos Aires, 1996, 2a edición.

Fix Zamudio, Héctor. *Régimen jurídico de las libertades de expresión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

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

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Código de Procedimientos Penales del Estado de Zacatecas.
- Código Penal del Estado de Zacatecas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.