

# El derecho de los ciudadanos a conocer las actividades y documentos del gobierno

Adolfo Riva Palacio Neti

Sumario: 1. Introducción. / 2. Democracia e Información. / 3. La Ley de Libertad de Información Norteamericana. / 4. El derecho a la información. / 5. El derecho de petición. / 6. Reformas a la Constitución.

## 1. Introducción

En México, debido a la existencia de una cultura política con rasgos predominantemente autoritarios, tanto de gobernantes como de gobernados, que se ha vivido desde la Independencia y que la Revolución de 1910 no modificó, así como la ausencia en las últimas décadas de participación política espontánea de la mayoría de la ciudadanía, han producido en el espacio político, que un gran número de personas acepten pasivamente el supuesto implícito, inmerso en sus mentes, de que las instituciones gubernamentales constituyen una especie de propiedad privada de los gobernantes en turno, por lo que no han exigido su derecho a conocer de manera directa las acciones del gobierno. Se podría afirmar que la mayoría de los ciudadanos no han tomado el nivel de conciencia necesario sobre este asunto. Desde 1977, el debate sobre el derecho a la información se ha centrado, básicamente, en el libre acceso a la información a través de los medios de comunicación masiva y hasta la fecha no se ha podido reglamentar.

En lo relativo a los derechos del ciudadano en materia de acceso directo a la información, la regulación es asistemática y fragmentaria. Prácticamente existe un vacío legal. Al incursionar en este ámbito nos enfrentamos a la indefinición.

Los objetivos del presente trabajo consisten en justificar la obligación del gobierno a proporcionar información, exponer cierta legislación sobre la materia y hacer algunas propuestas, entre las que se incluyen adiciones al texto de la Constitución. La argumentación se construye con base en la ciencia

política y al derecho constitucional. La teoría de la democracia se lleva a su conclusión lógica en lo relativo al derecho a la información. Se omite el análisis de la prensa porque es el tema más ampliamente explorado.

## 2. Democracia e información

El artículo 40 de la Constitución vigente ordena que la forma de gobierno es democrática. En las constituciones federalistas, la de 1824 no hace referencia a la democracia. Su artículo 4º estableció que el gobierno adoptaba la forma de república representativa popular federal. Fue en el artículo 40 de la Constitución de 1857 donde se dispuso que es voluntad del pueblo constituirse en una república, representativa, democrática y federal. Texto que pasó sin modificaciones a la Constitución de 1917. En los debates para aprobar las constituciones de 1857 y 1917, cuando se discutieron los artículos 40 de cada ley fundamental, que son idénticos, no se deliberó sobre el significado del término democracia, por lo que buscar la intención del legislador no proporciona guía al respecto. El artículo 3 de la actual Constitución en lugar de clarificar introduce ambigüedad sobre el concepto "democracia", al considerarlo no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo. Es tan amplia la definición, que todos los programas de gobierno que enfatizan el valor justicia social, automáticamente se considerarían democráticos. La declara-

ción que hace la Constitución no permite esclarecer lo que se entiende por democracia. Se vuelve a hacer mención de este término en los artículos 25, 26, 27 fracción VII y 41.

La democracia es un concepto de difícil definición, en este sentido es altamente problemático, ya que su significado es equívoco, por lo tanto, dependiendo del sujeto que la piense y el objetivo que persiga se pueden enfatizar algunos de sus aspectos y dejar fuera otros, razón por la cual se hablaría de cosas diferentes y resultaría muy difícil precisar un significado incluyente. Ante estos obstáculos, intentaremos delimitar este concepto para llegar a conclusiones operativas y precisas en el contexto de esta investigación.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista gramatical, María Moliner define el término democracia: "Sistema de gobierno en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos mediante votación",<sup>2</sup> y, etimológicamente, en la *Enciclopedia de las instituciones Políticas*, se dice que: "El significado del término deriva de las palabras griegas demos (pueblo) y kratia (gobierno o autoridad), por tanto gobierno del pueblo."<sup>3</sup>

Todos los autores de una u otra forma, anclan al gobierno democrático en la expresión de la voluntad del pueblo y en su participación. Es clásica la definición de Abraham Lincoln, asentada en su discurso de Gettysburg en noviembre de 1863, cuando se refirió a que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparezca de la faz de la tierra.

La democracia es la forma de gobierno en la que existen mecanismos de participación ciudadana y elecciones libres mediante las que se eligen a los gobernantes para que éstos tomen las decisiones colectivas en beneficio de la población. Asimismo, esta forma de gobierno incluye la vigilancia de la ciudadanía sobre el pequeño grupo que toma las decisiones políticas.<sup>4</sup>

Para que funcione una democracia es necesario que existan instituciones que permitan la participación popular y un marco jurídico que garantice los derechos fundamentales de los ciudadanos, con la finalidad de que expresen su voluntad y se formen opiniones.

Por el tamaño y la complejidad de los Estados Nacionales, la única forma de hacer realidad el gobierno democrático es a través de representantes; es imposible la democracia directa. "La democracia representativa es un sistema de gobierno en el cual los ciudadanos comunes no toman por sí mismos decisiones gubernamentales, sino que eligen representantes para que las tomen por ellos<sup>5</sup>. Empero, esta modalidad tampoco garantiza que se cumpla fielmente la voluntad popular. Los límites de la democracia representativa han llevado a los estudiosos a idear instituciones de democracia semi-directa, para acercarnos al tipo ideal de democracia. De lo anterior se puede concluir que independientemente de los matices, la democracia es una forma de gobierno que deriva del pueblo; que éste no está disociado o es ajeno a las decisiones políticas sino que, de una u otra manera, son los ciudadanos quienes las inducen o las supervisan.

Un aspecto de suma importancia en la praxis democrática es la cultura política, que son aquellos valores, concepciones y actitudes que forman las percepciones subjetivas que tiene la población de la política. Los politólogos han distinguido tres tipos puros de cultura política: la parroquial, de súbdito y participativa. Asimismo, han llegado a la conclusión de que la cultura política que existe en la democracia es la denominada cultura cívica, que es una combinación de las puras. Jacqueline Peschard dice que "la cultura cívica combina aspectos modernos con visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, es decir, a obstaculizar el desempeño gubernamental... El modelo cívico supone, pues, la existencia de individuos activos e interesados, pero al mismo tiempo responsables y solidarios..."<sup>6</sup>

1. Sobre la democracia se puede consultar Norberto BOBBIO "La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político", FCE, México 1987; Norberto BOBBIO, "El Futuro de la Democracia", FCE, México, 1986; Giovanni SARTORI, "Teoría de la Democracia", Alianza Editorial, Madrid, 1988, Tomos 1 y 2; David HELD, "Modelos de Democracia", Alianza Editorial, Madrid, 1991; Robert A. DAHL, "La Poliarquía. Participación y Oposición", Editorial Tecnos, Madrid, 1989.
2. *Diccionario de uso del español*, Tomo 1, editorial Gredos, Madrid, 1994, p. 885.
3. "Vernon Bogdanor, editor, "Enciclopedia de las Instituciones Políticas", Alianza Dicciones, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 196.
4. Para un análisis de la responsabilidad política de los gobernantes consúltese a José Antonio CRESPO, "Jaqué al rey: Hacia un nuevo presidencialismo en México", editorial Joaquín Mortiz, México, 1996, en especial los primeros cinco capítulos.

5. Richard A. WATSON, "Democracia Americana. Logros y perspectivas", Noriega Editores, Editorial Limusa, México, 1989, p. 21.
6. Jacquelin PESCHARD, "La Cultura Política Democrática", núm. 2 de cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 22.

Más adelante, afirma: "... el ciudadano es el protagonista de la esfera pública ya claramente diferenciada de la privada. Adicionalmente, ya no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperativo de la fuerza, sino que participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y, desde luego, en la fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía. De ahí que un elemento principal de la orientación política democrática sea la creencia de que se tiene cierto control sobre las élites políticas y sobre las decisiones que éstas adoptan"<sup>7</sup>

Incluidos en los valores democráticos se encuentran las ideas de una ciudadanía "atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por este".<sup>8</sup>

En la transición hacia la democracia que vive México, la ciudadanía tiene que incorporar en su cultura política una actitud y conducta de exigencia y búsqueda de la información generada por el gobierno; a su vez, en la mentalidad de los gobernantes tiene que incrustarse la obligación de dar la información al pueblo, quien es su razón funcional de existir y fuente de su mandato. En síntesis, para internalizar la disposición constitucional del artículo 40, el imaginario colectivo debe comprender, entre otras percepciones, la obligación de las autoridades de informar y el correlativo derecho del pueblo a ser informado.

Elemento fundamental de la democracia es la participación ciudadana. Algunas teorías la enfatizan y otras la limitan; sin embargo, no puede haber democracia real sin participación ciudadana. La teoría clásica de la democracia descansa sobre ciudadanos interesados, informados y participantes "...Antes de las revoluciones democráticas de los siglos XVIII y XIX no era extraordinario que la mayoría de la población de un país fuese totalmente ignorante del gobierno que la regía y en apariencia no se viese afectado por tal gobierno. El individuo era un súbdito pasivo, no un ciudadano participante. Ahora, el habitante típico de casi todos los estados está consiente de su gobierno y se ve claramente afectado por él. Generalmente se ve alentado a participar en alguna forma en el proceso político... una razón del aumento de la participación política de la población en general es la aceptación común, en principio

aunque no siempre de hecho, de la soberanía popular como la base del poder político legítimo. La soberanía popular es la doctrina de que el derecho a gobernar pertenece al pueblo y quienes gobiernan derivan su autoridad del pueblo... si el poder político deriva del pueblo, éste debe participar en la política para ejercer su soberanía"<sup>9</sup> Desde luego que la participación de la ciudadanía presenta problemas, y algunos no tienen solución, como el caso en que todos decidieran participar, el resultado no sería una viva democracia sino una crisis de gobernabilidad. Además, hay otra limitante fáctica: "no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran".<sup>10</sup>

La participación política comprende un amplio espectro de acciones voluntarias que van desde la elección del gobernante a través de los votos, hasta la injerencia en la elaboración de políticas públicas.

Las formas de participación política se podrían sintetizar en los siguientes apartados:

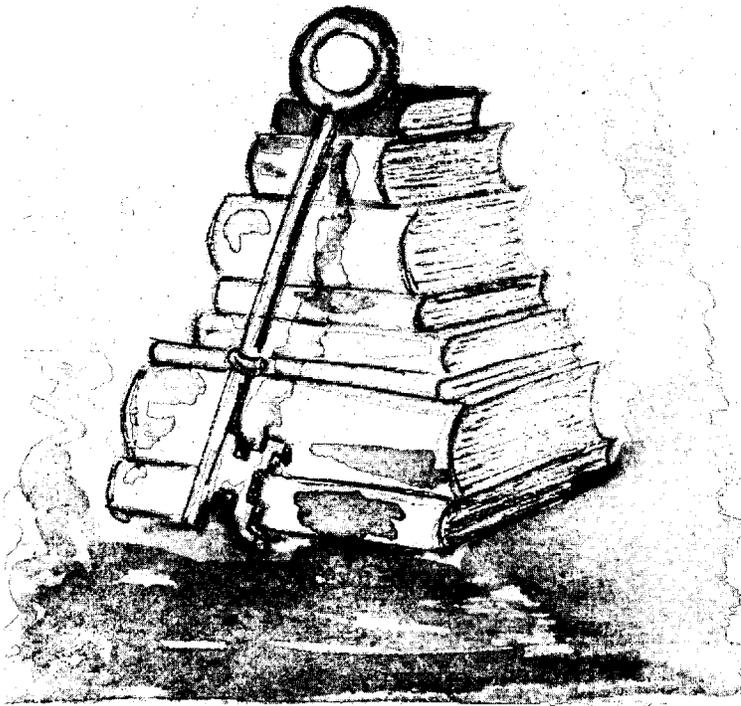
- 1) Votar
- 2) Involucrarse en las campañas políticas.
- 3) Lectura de la prensa política.
- 4) Ver los noticieros en la televisión o escucharlos en la radio, así como los programas políticos o relativos a problemas sociales.
- 5) Tomar parte en referendums o plebiscitos.
- 6) Acudir a audiencias públicas o cabildos abiertos.
- 7) Intervenir en consultas populares.
- 8) Hacer uso del derecho de iniciativa popular.
- 9) Ejercitar el derecho de petición.
- 10) Accionar peticiones a un funcionario elegido o burócrata.
- 11) Ser miembro de una asociación o partido político.
- 12) Ser parte de manifestaciones y mítines.
- 13) Colaborar con el gobierno en la solución de problemas locales.
- 14) Ejercitar el derecho de revocación del mandato.
- 15) Hacer uso del derecho a la información.
- 16) Ser funcionario electo o designado.

7. *Idem* 75.

8. *Idem*, p. 27.

9. David F. Roth y Frank L. Wilson, "Estudio Comparativo de la Política", FCE, México, 1983, pp. 197 y 198.

10. Mauricio Merino, "La Participación Ciudadana en la Democracia", núm. 4 de Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 11.



La participación política incluye a gobernantes y gobernados. Desde la perspectiva de estos últimos, "... ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones".<sup>11</sup>

El marco constitucional sobre la participación política en México lo conforman las siguientes normas: El artículo 5 ordena que el desempeño de cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes, y que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente; el artículo 6 dispone que 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. Además, dispone que el derecho a la información será garantizado por el Estado; el artículo 7 otorga libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, limitados por el respeto a la vida privada, la moral o la paz pública; el artículo 8 regula el

derecho de petición; el artículo 9 establece el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; el artículo 31, entre otras obligaciones, impone a los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano; el artículo 33 prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país; el artículo 34 preceptúa que los ciudadanos son los mexicanos varones y mujeres que han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vivir; el artículo 35 regula las prerrogativas del ciudadano, entre las que se encuentran: votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; el artículo 36 que impone obligaciones a los ciudadanos entre las que destacan, votar en las elecciones populares, desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados, desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, y llevar a cabo las funciones electorales y las de jurado, así como inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos; el artículo 38 regula lo relativo a la suspensión de derechos o prerrogativas de los ciudadanos; el artículo 39 decreta que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Afirmando que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el artículo 40 prescribe que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal; y el artículo 41 dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores de acuerdo con la Constitución federal y las particulares de los estados. Asimismo, manda que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

11. *Idem.*, p. 30.

Como se puede observar, la Constitución garantiza los derechos políticos individuales, prohíbe la intervención de los extranjeros en materia política, y exige la participación ciudadana en el aspecto electoral. Básicamente, la ley persigue el involucramiento electoral de los ciudadanos, sin ordenar o permitir otro tipo de participación. No se incluyen instituciones tales como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular o revocación de mandato. Además, claramente ordena en el artículo 39 que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. De esto último, podríamos concluir que los ciudadanos, legal y legítimamente, tienen el derecho de conocer las actividades de sus gobernantes y los documentos que han generado, ya que, finalmente, las instituciones gubernamentales pertenecen a todos y sus decisiones nos afectan. Constitucionalmente, tenemos el derecho de saber si el poder público se ha ejercido en beneficio del pueblo.

Si tomamos otra perspectiva del análisis de la democracia, volvemos a colegir que para que los ciudadanos puedan desarrollarse en esta forma de gobierno, es indispensable que posean el derecho a la información gubernamental. La teoría económica de la democracia o elección pública<sup>12</sup> desarrolla el aspecto racional en las acciones de los individuos y la toma de decisiones. Nos dice que los sujetos racionales sólo adquieren una porción limitada de información antes de hacer sus elecciones. Se espera que el ciudadano bajo un régimen democrático sea una parte activa de la política y se sienta implicado en ella. Se supone que, al estar frente a la política, los ciudadanos actúan racionalmente, que están informados y que toman sus decisiones de acuerdo a cálculos de costo-beneficio, adoptando la decisión que creen que más les favorece.

Anthony Downs afirma: "En nuestro modelo, los ciudadanos no miembros del gobierno han de adoptar dos importantes decisiones políticas: 1) Cómo votar, y 2) Qué procedimiento, si es que piensan en

alguno, van a utilizar para ejercer influencia directa en la elaboración de la política del gobierno".<sup>13</sup> Empero, si a los ciudadanos se les restringe a que sean informados por los medios masivos de comunicación o boletines de prensa del gobierno, los vamos a limitar, aún más, en la información que poseen para tomar decisiones, ya que todo informador selecciona algunos datos. "Toda información está, pues, necesariamente sesgada, ya que se trata de una selección de datos de entre el enorme cúmulo disponible y utilizable,"<sup>14</sup> razón por la cual la ley tiene que facilitar el acceso de los ciudadanos a la información. El objetivo no es que todos vayan a hacer uso de la misma o la entiendan, de lo que se trata es de que cualquier ciudadano que lo desee, al seguir determinado procedimiento ágil y sencillo, consiga la información específica que requiere. Lo que sucederá, es que de acuerdo a sus inquietudes e intereses, los ciudadanos acudirán a diferentes autoridades y documentos.

Los razonamientos lógicos del ciudadano que están implícitos en la mente del hombre democrático dirían lo siguiente:

1) En virtud de que tú eres gobernante gracias a mi voto y tengo que volver a ejercer este derecho, necesito saber lo que has hecho para reelegirse, votar por tu partido o cambiar de opción. ¿Cómo lo se? al hacer públicas tus acciones y tener acceso a los documentos que generaste, entre otras formas.

2) He decidido obedecerte porque llegamos al acuerdo de que es necesario que alguien gobierne la comunidad. Asimismo, pactamos que tú serías el titular del gobierno, por lo tanto, necesito saber que es lo que haces con el poder que te di, ya que tus decisiones me afectan y es necesario que funcione esta asociación.

3) Si bien es cierto que como gobernante (mandatario) tienes la obligación de hacer públicas tus acciones y documentos, ésta publicidad no puede ser total, ya que el pueblo, en conjunto, sería vulnerable ante los diferentes actores extranjeros o grupos radicales internos, por lo que con creatividad colectiva tenemos que fijar los límites por razones de seguridad nacional e interna.

Es indispensable, como lo afirma Zimmerman, que "todos los ciudadanos deben tener iguales oportunidades de participar, en lo que respecta a accesibilidad de los lugares para las audiencias, a la disponibili-

12. Para conocer este enfoque véase Anthony DÓWNS, "Teoría Económica de la Democracia", Editorial Agüilar, Madrid, 1973; Amartya K. SEN, "Elección Colectiva y Bienestar Social", Alianza Editorial, Madrid, 1976; James M. BUCHANAN, "LOS Límites de la Libertad. Entre la Anarquía y Leviatan", Premio Editora, México, 1981; James M. BUCHANAN, y Gordon TULLOCK, "El Cálculo del Consenso. Fundamentos Lógicos de una Democracia Constitucional", Editorial Espasa-calpe, Madrid, 1980, y David B. JOHNSON, "Public Choice. An itroduction to the New Political Economy," Bristlecone Books, California, 1991.

13. Antony DOWNS, *op. cit.*, p. 224.

14. *Idem.*, p. 228.

dad de la información necesaria y a la oportunidad para expresar sus puntos de vista ... el conocimiento es poder y los ciudadanos bien informados son más capaces de juzgar la calidad en el desempeño de las funciones gubernamentales."<sup>15</sup>

Hacer que los ciudadanos sean más participativos, no sólo se logra a través de las leyes, tiene que ser reforzado con educación, ésta formará ciudadanos más informados e interesados. Si se eleva el nivel general de instrucción se dará un aumento del público informado en los asuntos estatales.<sup>16</sup>

Compartimos el criterio de Ekmekdjian cuando afirma: "Si la democracia es el régimen en el cual los ciudadanos deciden las orientaciones generales de la política interior y exterior, escogiendo con su voto entre los diversos programas de los candidatos que ellos designan para gobernarlos, ese régimen no tiene sentido ni puede mencionar en el interés de sus miembros, más que si los electores están correctamente informados de los asuntos tanto mundiales como nacionales."<sup>17</sup>

Una de las razones esenciales por la que el gobierno está obligado a informar de sus actividades, hacer del dominio público sus documentos, y permitir que los ciudadanos vean en acción a sus gobernantes, es que el Estado o más específicamente los órganos del gobierno, no son propiedad privada. Es antidemocrática la apropiación privada de las instituciones gubernamentales, el pueblo es el propietario colectivo de los órganos de gobierno. Para que haya democracia tiene que existir "propiedad colectiva sobre el Estado mediante la selección periódica del gobernante o del resto de las autoridades estatales mediante sufragio universal."<sup>18</sup>

Una vez justificada la obligación del estado a informar, es importante destacar que el acceso a esta información tiene que ser directa del ciudadano; en primer lugar, porque los medios masivos de comunicación, en forma deliberada o no, son parciales o sesgan la información por razones sensacionalistas, económicas o ideológicas; además, suponiendo que

quisieran ser impolutamente objetivos, por falta de espacios o tiempo, tienen que seleccionar el material, así podemos observar, por citar dos ejemplos, cómo los comunicados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional muchas veces contienen más de una idea importante, pero como son extensos, tanto la prensa escrita como la radio y la televisión destacan la idea que ellos consideran que es la más trascendente.<sup>19</sup> Asimismo, el gobierno emite generalmente boletines de prensa que contienen toda una lógica en la argumentación, pero cuando son traducidos al lenguaje periodístico se pierde parte medular del argumento.

En segundo lugar, porque existe un problema, hasta ahora sin solución, para que los ciudadanos conozcan de manera directa la información. Todas las sociedades se mueven a base de fe. El conocimiento casi nunca es directo, siempre creemos o tomamos por cierto lo que nos dice otro, sea periodista, político, amigo, colega, científico, erudito, etc. No hablamos de fe en sentido religioso sino en su significado estricto, "fe quiere decir: tener algo por real y verdadero en virtud del testimonio de otro".<sup>20</sup> En la mayoría de los casos tomamos por real y verdadero lo que nos dicen los libros, los especialistas, los maestros, los comunicadores, pero casi nunca acudimos a las fuentes, al documento, al experimento. Quedamos convencidos sin haber visto, orientamos nuestra conducta con base en el conocimiento del que se supone fue testigo directo. Si bien es cierto que no es posible que conozcamos todo directamente, si le damos el acceso al ciudadano mitigaríamos este problema.

En tercer lugar, porque los medios de comunicación no deben ser sujetos privilegiados frente al ciudadano, quien es el origen y destinatario de la vida de la comunidad. El periodista es un profesional que tiene que cumplir con su trabajo social, pero no podemos crearle un fuero legal.

Con el acceso directo se busca que el ciudadano incremente la calidad de la información, y que en algunos casos se obtenga en forma completa y exhaustiva.

15. Joseph F. ZIMMERMAN, "Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo", Noriega Editores, Editorial Limusa, México, 1992, pp. 14 y 15.  
16. Giovanni SARTORI, "¿Qué es la Democracia?", Editado por el Tribunal Federal Electoral, México, 1993, p. 69.  
17. Miguel Angel EKMEKDJIAN, "Derecho a la Información", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 3.  
18. Fernando BAZUA y Giovanna VALENTI, "Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública", en *revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración pública, núm. 84, "Políticas Públicas", México, 1993, pp. 39-44.

19. El caso excepcional del EZLN lo podemos comparar porque en *La Jornada* publican íntegros sus comunicados. El lunes 20 de mayo de 1996, hubo información importante en relación a este tema. Si una persona exclusivamente leyera el periódico *Reforma*, se quedaría con una idea parcial de toda la argumentación, rica en contenido, del comunicado completo. Léase en la primera plana del periódico *Reforma* de esa fecha la nota de Guadalupe IRIZAR y el comunicado íntegro del Ejército Zapatista que apareció publicado en la página 9 de *La Jornada*.  
20. Josef PIEPER, "Las Virtudes Fundamentales", Ediciones Rialp, Madrid, 1976, p. 312.

Algunos países han legislado en materia de libertad de información, entre ellos se encuentran Estados Unidos, Gran Bretaña, Cañada y Francia.<sup>21</sup> Dentro de las obligaciones informativas del gobierno, López Ayllón distingue cinco:

- 1) El acceso a los documentos administrativos.
- 2) El acceso a los archivos públicos.
- 3) Regulación de sus relaciones con los medios de comunicación.
- 4) La reglamentación de la propaganda electoral.
- 5) La creación de procedimientos administrativos o judiciales para que el estado cumpla con su obligación informativa.<sup>22</sup>

A las anteriores se agregaría el hacer transparentes los procesos de toma de decisiones, en donde se obligue al mayor número de organos gubernamentales a resolver en reuniones públicas.

#### **La Ley de Libertad de Información norteamericana**

En los Estados Unidos de América también se ha dado un debate sobre el derecho del pueblo a conocer, se ha afirmado que los ciudadanos deben tener el derecho a investigar y examinar cómo su gobierno maneja los asuntos. Sostienen que es necesario que tengan la mayor oportunidad de aprender y dominar el arte del juicio político. Este derecho no se otorgó graciosamente al pueblo americano, tuvo que dar una gran batalla, en la que la prensa jugó un papel importante. Algunos juristas han basado el derecho del pueblo a ser informado en la Primera Enmienda de su Constitución, que dice: "El Congreso no hará ley alguna ... que coarte la libertad de palabra o de imprenta...". Sin embargo, otros estudiosos sostienen que no existe fundamento histórico para afirmar que esta enmienda asegura a los individuos y a la prensa un derecho constitucional a pedir acceso a las instalaciones o materiales del gobierno.

A lo largo del tiempo la Suprema Corte americana ha sostenido diferentes criterios; en algunos casos contrarios. "En el siglo XX la Suprema Corte articuló gradualmente principios constitucionales para re

forzar la protección otorgada por la Primera Enmienda y al hacerlo dio al derecho del público a la información la categoría de un derecho abstracto político importante, pero no la de una garantía constitucional concreta. Al reconocer que la libre expresión sobre asuntos públicos... es la esencia del autogobierno, la corte aceptó la necesidad de dar información al pueblo sobre los asuntos del gobierno; reconoció el profundo compromiso nacional con el principio de que el debate de los asuntos públicos debe ser libre, sin cortapisas, robusto y amplio. Congruente con la tesis de que la primera enmienda descansa en el supuesto de que la difusión más amplia posible de información proveniente de fuentes diversas y antagónicas es esencial al bienestar del pueblo, la corte interpretó que la libertad de palabra y de prensa debe servir al interés público general dentro de un marco de información libre al pueblo."<sup>23</sup>

La Suprema Corte creó, al aplicar una interpretación amplia de la Primera Enmienda, el derecho del público a la información "...Aunque tradicionalmente la enmienda sólo abarcó la libertad del individuo en cuanto a restricciones en sus comunicaciones, los miembros de la prensa y algunos constitucionalistas sostienen que los derechos afirmativos a adquirir información existen como corolario de las libertades de la Primera Enmienda. Por ejemplo, Thomas Emerson explica: reducido a sus términos más simples (el derecho del público a la información) incluye dos características estrechamente vinculadas: primera, el derecho a leer, a oír, a ver y a recibir comunicaciones por cualquier medio; y, segundo, el derecho a obtener información como base para transmitir ideas o hechos a otros. En su conjunto, estos dos elementos constituyen el reverso de la moneda del derecho a comunicar pero la moneda es una sola, es decir, el sistema de libertad de expresión..."<sup>24</sup>

El derecho del público a la información continúa creando controversia. En los Estados Unidos, después de la segunda guerra mundial, tanto a nivel federal como local, se han publicado diversas leyes que permiten la apertura del gobierno. A continuación destacaremos algunas partes de la Ley Federal de libertad de Información.

21. Sergio LÓPEZ AYLLÓN, "El Derecho a la información", en la Revista *Crónica Legislativa*, año IV, nueva época, núm. 5, octubre-noviembre de 1995, p. 22.

22. *Idem.*, v. 23.

23. David M. O'BRIEN, "El Derecho del Público a la Información. La Suprema Corte de los E.U.A. y la Primera Enmienda Constitucional", Publigráficas, México, 1983, pp. 70 y 71.

24. *Idem.*, pp. 142 v 143.

De acuerdo con este ordenamiento las oficinas gubernamentales, apegadas a reglas publicadas, pondrán a disposición del público para que las revisen y copien, opiniones finales, incluyendo opiniones concurrentes y de disensión, así como órdenes emitidas en la resolución judicial de los casos; las declaraciones e interpretaciones de políticas que hayan sido adoptadas por la oficina; manuales administrativos y de instrucciones al personal que afectan al público; a menos que tales materiales se publiquen prontamente y se vendan al público. En la medida en que se juzgue conveniente evitar una intrusión injustificada en la privada personal de un individuo, las oficinas podrán suprimir detalles identificadores cuando publiquen o pongan a disposición general alguna opinión, declaración de política, interpretación o manual de instrucciones y normas al personal. Sin embargo, en cada caso, la supresión será explicada cabalmente por escrito. También, pondrán a disposición del público índices al corriente que dan información identificadora de cualquier cuestión expedida, adoptada o promulgada después del 4 de julio de 1967. Establece la creación de tarifas uniformes de honorarios que comprenderán cargos razonables por la búsqueda y duplicación de documentos, y tendrán por fin solamente recobrar el cargo directo o bien un cargo menor cuando la oficina juzgue que tal reducción beneficiará primordialmente al público en general. Dispone que a petición de parte, el tribunal del distrito en el cual reside el quejoso, o en donde tenga el principal asiento de sus negocios, o en donde estén situados los registros de la oficina o en el Distrito de Columbia, tiene jurisdicción para prohibir a la agencia que retenga registros y también para ordenar la exhibición de cualquier registro que la oficina retenga indebidamente.

La ley establece los documentos que no se pueden hacer públicos, entre los que se encuentran, los que por un orden del Ejecutivo se guardan en secreto en interés de la defensa nacional o de la política exterior; los secretos de fabricación o comerciales, o información financiera obtenida de una persona, que sea privilegiada o confidencial; archivos de personal, médicos y otros similares cuya revelación constituiría una invasión injustificada de la privada personal; documentos que pongan en peligro la vida o la seguridad física de personal encargado del cumplimiento de la ley; documentos que contengan información y datos geológicos geográficos, inclusive mapas referentes a pozos.<sup>25</sup>

#### 4. El derecho a la información

En México, con la reforma de diciembre de 1977 a la Constitución, se adicionó la última parte del artículo 6 que dice: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". En principio, de una interpretación gramatical se desprende que el Estado asegura o da una garantía de que exista el derecho a la información, pero ¿Qué es lo que quiso regular el órgano encargado de reformar la Constitución? ¿Qué entiende por derecho a la información? En la exposición de motivos de la iniciativa al referirse al tema dice: "También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva el derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Por otra parte, la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a la de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada<sup>26</sup>

25. El texto de la ley que se consultó aparece publicado en David M. O'BRIEN, *op. cit.*, Apéndice A, pp. 211-217.

26. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, año II, T. 11, núm. 14, del 6 de octubre de 1977.

Como se puede apreciar el texto no es claro, no define qué comprende el derecho a la información, tenuemente se da a entender que tiene que ver con los medios masivos de información y con la actividad de los partidos políticos. Pareciera que el derecho a la información se reduce a que los partidos políticos, al difundir sus ideas, mejorarán la conciencia ciudadana y el Estado tiene la obligación de que la propaganda e ideología de los mismos se vea reflejada en los medios masivos de comunicación. Lo definitivo es que son confusas las ideas plasmadas en la iniciativa.

Otra dificultad de esta breve adición consiste en determinar qué entenderemos por Estado. Para poder llevar a la práctica esta disposición, el Estado tiene que ser los poderes públicos u órganos de gobierno de la Federación y los estados. La Constitución no se limita a un ámbito específico, es una obligación de los dos ordenes. Al hablar de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, le impone una obligación de hacer, por lo que implícitamente, tanto la Federación como los estados, actúan en esta materia. En la práctica esto será problemático porque no están definidos los campos de acción. El Congreso de la Unión reglamentará el derecho a la información, pero ¿cuál es la intervención en el ámbito local de las legislaturas de los estados? ¿existe un derecho a la información federal y otro local? ¿cómo lo vamos a delimitar?

El dictamen de la Cámara de origen, en este caso, la de diputados, en relación al tema afirmó: "... La iniciativa presidencial propone la modificación del artículo 6 constitucional. Este precepto dice:

"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público."

A este texto, la iniciativa agrega: "... El derecho a la información será garantizado por el estado."

La historia de nuestro derecho constitucional ofrece catorce antecedentes, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, hasta el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza. De su estudio es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos, preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite, sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos por manipulación informativa.

Que así haya sido, es perfectamente explicable, porque la información propiamente dicha, producto de la sociedad moderna, ha venido a convertirse en factor de primera importancia en la modelación de la opinión pública.

Si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general a la vez que de educación política, y de posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación. Como las condiciones apuntadas están muy lejos de pertenecer al común, surge la necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social.

Lo escueto de la expresión "... El derecho a la información será garantizado por el Estado", puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por "derecho a la información", ni a quién corresponde su titularidad ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo, que la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva.

De donde las comisiones dictaminadoras concluyen que es oportuna y pertinente la adición al artículo 6 que propone en su iniciativa el depositario del Poder Ejecutivo.<sup>27</sup>

El dictamen no soluciona los problemas que hemos planteado. Deja a la legislación secundaria la definición de lo que se entiende por derecho a la información y no se cuestiona el significado del término Estado. Una voz oficialista la encontramos en el comentario al artículo 6 de la Constitución editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en donde se sostiene que el derecho consiste en estar informado y no constituye una obligación del estado de informar. Según el comentarista, "la interpretación inicial de la expresión derecho a la información fue la siguiente y no otra: Crear la base para que por medio de la ley se regulen las relaciones entre la sociedad y los medios de comunicación social."<sup>28</sup>

27. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, año 11, T. II, núm. 17, del 18 de octubre de 1977.

28. Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ, *Comentario al Artículo 6, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1995, Tomo 1, p. 67.*

En ningún momento la iniciativa o el dictamen se refieren al derecho de los ciudadanos para conocer las actividades y documentos del Gobierno, en virtud de lo cual es necesario reformar la Constitución para establecer estos derechos. Ante lo vago y confuso del texto constitucional, de la iniciativa y del dictamen, además del camino de la reforma, se podría dar una interpretación del derecho a la información en favor de los individuos, una interpretación que amplíe los derechos de la población,<sup>29</sup> pero no contamos con tradición judicial en este sentido, ni el perfil de los Ministros de la Suprema Corte es el que se requiere para ampliar los derechos ciudadanos a través de la interpretación de la Constitución, toda vez que están contaminados del excesivo formalismo y tecnicismo existente en el juicio de amparo, más preocupados por encontrar errores en las actuaciones de los abogados que en resolver el fondo de los asuntos, por lo que se tendría que cambiar toda su mentalidad para poner por encima de la técnica al hombre y la justicia. Ubicados en la realidad mexicana es preferible una reforma a la Carta Magna que proporcione certidumbre jurídica al pueblo e impida que criterios jurisprudenciales hagan nulo el ejercicio de este derecho.

María Moliner entre los diferentes significados del término *informar* nos da los siguientes: "dar a alguien datos o noticias sobre ciertas cosas que le interesan, y, dar un organismo un informe de su competencia". Por otro lado, informarse "es investigar o tomar informes sobre algo o alguien."<sup>30</sup>

Desde el punto de vista gramatical el derecho a la información incluiría no solamente la existencia de diversos medios de comunicación, en donde el gobierno velara para que siempre exista pluralidad de medios no controlados por la misma persona, ideología, funcionario u otro, sino que también se deriva una obligación para las oficinas gubernamentales de hacer públicas sus acciones, documentos y archivos.

¿Qué documentos son los que deben ser públicos?

A) En el ámbito del Poder Legislativo Federal todas las iniciativas, dictámenes, debates en pleno y comisiones, comparecencias, votaciones, acuerdos, reglamentos, circulares, presupuestos y cuentas de ambas cámaras.

B) En el ámbito del Poder Judicial Federal todas las sentencias, votaciones, votos particulares, discusiones, tesis, reglamentos, acuerdos, circulares, cualquier otro tipo de resolución, presupuestos y cuentas de todos los órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Judicatura.

C) En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal todas las resoluciones finales, opiniones, memorándums u oficios que contengan información sobre los asuntos de la competencia de las secretarías de Estado o la presidencia, dictámenes, acuerdos, circulares, reglamentos y ordenes.

La idea es que se incluyan todos los expedientes, los que contendrán el conjunto de documentos que se producen en la tramitación de los asuntos de la competencia de los órganos.

Los ciudadanos no tendrían la obligación de explicar los motivos de su petición. El funcionario sólo evaluará si es un documento clasificado para razones de seguridad nacional, seguridad interna o derecho a la privacidad; de lo contrario tiene que hacerlo público. Por razones de funcionamiento sólo se podrán pedir los documentos de asuntos concluidos o que se encuentren en los archivos por alguna otra razón. En los asuntos en trámite, ante una solicitud, se contestaría que no se han concluido, y se le permitiría al ciudadano una vez finalizados o enviados al archivo.

Las oficinas gubernamentales estarían obligadas a publicar índices de los asuntos en trámite, concluidos, en archivo provisional o archivo definitivo.

No obstante la obligación de informar del gobierno, la apertura no puede ser total. Si se hiciera de esa forma, nos colocaría en una posición de extrema vulnerabilidad frente a los estados nacionales extranjeros, o de grupos internos que promovieran el caos, la desestabilización o la violencia. También existe información que solo atañe a la vida privada de los individuos. Así, nos enfrentamos al espinoso problema de los límites de la publicidad de los actos o documentos. ¿A qué archivos o documentos se puede tener acceso? ¿Cuáles son confidenciales? ¿Cuál es la línea divisoria entre información pública y confidencial?

En relación a la vida privada no se tendría acceso a los archivos que poseen las oficinas de personal o médicos, tampoco a las averiguaciones previas y por razones de seguridad personal, por los secuestros, a las declaraciones patrimoniales. Si hubiera duda sobre estas, una comisión pluripartidista de la Cámara de Diputados, las podría analizar y, en caso de encontrar irregularidades, turnarlas a la autoridad competente para que se iniciara la averiguación correspondiente, la que necesariamente terminaría

29. Elisur ARTEAGA NAVA, "La Interpretación Constitucional", en la revista *Alegatos*, número 31, septiembre-diciembre, 1995, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 393-426.

30. María MOLINER, *op. cit.*, Tomo II, p. 130.

en una consignación o acción de no ejercicio de la acción penal, nunca en el archi vo.

Para no quedar a merced de intereses externos, otro límite lo constituye la seguridad nacional, o sea, todo aquello que tiene relación con la defensa nacional, los servicios de inteligencia que se enfocan a recolectar información de otros países y la información económica, o sobre recursos naturales que nos pudiesen causar debilidad frente a actores extranjeros. El objetivo de la seguridad es tener la capacidad de enfrentar cualquier amenaza del exterior, que se puede dar en el terreno militar, económico, político, religioso, etc. Herrera-Lasso y Guadalupe González definen a "la seguridad nacional como el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.<sup>31</sup> A priori no se puede fijar qué constituye una amenaza a la seguridad nacional, por lo que la ley facultaría al Presidente de la República para clasificar la información como confidencial por afectar esta materia. Sería una facultad discrecional, de acuerdo con las bases que fijara el Congreso, más no arbitraria.

El problema de la seguridad interna es más complejo que el de la seguridad nacional, toda vez que, en este campo, el órgano de gobierno actúa sobre grupos de nacionales inconformes. La seguridad interna comprende dos apartados: el aspecto relativo a la delincuencia común en donde hay que cuidar que no se violen los derechos humanos, en especial de la ciudadanía, y el aspecto relacionado con motines, asonadas, alzamientos, rebeliones, tumultos, etc, en el que un grupo de personas, que, fundamentalmente por razones político-ideológicas, de manera violenta, viola el estado de derecho para satisfacer sus demandas o tomar el poder. Todos los estados tienen sus órganos de seguridad interna, si se hicieran públicos sus documentos y acciones, perderían efectividad, pero si no se les controla, les proporciona-

mos carta abierta hacia la impunidad. Tienen que ser confidenciales los documentos de estos órganos, pero deberán ser supervisados, responsablemente, por la Cámara de Diputados, en una acción de verdadera división de poderes, para que no exista abuso de estos cuerpos. Además, el que no se conozcan en ese momento, no quiere decir que no se guarden para quitarles lo confidencial 25 años después de producido el documento. Adicionalmente, se tiene que legislar en la materia para que se fijen criterios generales. Actualmente existe un vacío legal sobre el segundo aspecto de la seguridad interna que hemos resaltado.

La legislación secundaria federal y local deberá contener un procedimiento con el mínimo formalismo para solicitar la información y para acudir a los Tribunales Superiores de Justicia Locales o Tribunales Colegiados Federales, según la competencia, cuando le sea negado un documento. Desafortunadamente no se debe acudir al juicio de amparo para defender este derecho, toda vez que está lleno de tecnicismos y más que hacer justicia la niega. La idea es que los ciudadanos, a través de un simple escrito, soliciten el documento; la autoridad tiene que exhibir el documento o negarlo dentro de los 15 días hábiles siguientes, de no hacerlo en una primera ocasión se le multaría, a la siguiente vez que infringiera la ley se le arrestaría por 36 horas y si vuelve a reincidir, se le destituiría. Si es negado el documento, los ciudadanos con un simple escrito pueden acudir a los tribunales, quienes no podrán desechar por ningún motivo la solicitud, en todo caso, pedir las aclaraciones pertinentes al quejoso; después, solicitar las razones de la negativa a la autoridad y sentenciar dentro de los 30 días hábiles siguientes. Se resolvería en única instancia, pero en los casos sobre seguridad nacional existiría un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no se podría desechar, sobreseer, declarar la caducidad de la instancia u ordenar la reposición del procedimiento. Si hubiera fallas, la corte debe subsanarlas y resolver dentro de 40 días hábiles. Es tiempo que en México los tribunales resuelvan el fondo de los asuntos, en un sentido u otro.

En la actualidad, los empleados gubernamentales se encuentran impedidos de permitir el acceso a los documentos por falta de reglamentación en este sentido y por lo dispuesto en el artículo 47 fracciones III y IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos 44 Fracción IV y 46 Fracción V inciso e) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123

31. " Luis HERRERA-LASSO M. y Guadalupe GONZÁLEZ G., "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la Seguridad Nacional en el caso de México, en el libro "En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana", compilado por Sergio AGUAYO QUEZADA y Bruce MICHAEL BAGLEY, Editorial Siglo XXI, México, 1990, p. 391.

constitucional y artículo 214 fracción IV del Código Penal que dicen:

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a lo cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas.

Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tengan acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo cargo o comisión.

Con estas disposiciones un funcionario tiende a no dar la información. Ante la negativa es inexistente el castigo, si da el acceso se podría involucrar en problemas de interpretación y defensa legales y, en el peor supuesto, ir a la cárcel- La Ley General de Bienes Nacionales en la Fracción XI del artículo 2 establece que son bienes del dominio público los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente substi

tuibles, entre los que se incluyen los documentos, expedientes de las oficinas y archivos. De acuerdo con la ley, los documentos que se generan en las oficinas y los archivos, son propiedad del Estado sujetos a un régimen de derecho público, empero, la ley, salvo la mención antes dicha, no los regula, sólo nos quedamos en que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En los artículos 29 y 30, en donde se dispone cuáles son los bienes de uso común y cómo utilizarlos, no los incluye. El tema central de la Ley General de Bienes Nacionales lo constituye la propiedad inmobiliaria del gobierno y el mobiliario, pero no se ocupa de documentos y archivos. Esto, anacrónicamente, lo regula el reglamento del Archivo General de la Nación. Hasta donde tenemos conocimiento no existe una ley relativa al manejo de expedientes y archivos que regule su entrega, clasificación, conservación y destrucción.

Ante la falta de normatividad general cada oficina gubernamental actúa discrecionalmente, por ejemplo, en el Informe de Labores 1995-1996 de la Secretaría de Gobernación, en la página 91, relativo a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales dice: "Se implemento un programa de depuración de archivo, para dar de baja -previo dictamen- la documentación que haya cumplido con el plazo de resguardo, donde se determine su carácter, de acuerdo a su condición de histórico, cultural, jurídico, administrativo o desecho (baja definitiva); en consecuencia se adecuarán las instalaciones del archivo en forma topológica, para prestar el servicio de concentración a todos los documentos que generan las diferentes áreas, a través de sus archivos de trámite". De lo transcrito observamos que se hace una depuración, pero no son públicos los criterios de clasificación, tal vez sean los correctos o tal vez no. Tampoco sabemos cuánto tiempo guardan los archivos y cuál es su destino final.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación al tema de este trabajo, en el artículo 27, fracción XVIII, le encarga a la Secretaría de Gobernación manejar el Archivo General de la Nación, y en el artículo 37, fracción VIII, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles. Por el contexto de toda la fracción, que habla de contabilidad, contratación de personal, adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, se desprende que la ley no se refiere a do-

cumentos y archivos sino a todos los demás bienes que utiliza el gobierno para funcionar. Sin embargo, la ley no hace distinciones, por lo que si aplicamos la regla de interpretación que dice que de donde la ley no distingue no debemos distinguir, también se incluyen. Pero si son incluidos, se carece de regulación al respecto.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le confiere a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, en la fracción VI del artículo 25, las obligaciones de conservar y custodiar los bienes muebles e inmuebles de la Secretaría, conforme a los lineamientos que a efecto se dicten y llevar el registro y control de los mismos, elaborando sus descripciones técnicas. Los lineamientos que menciona son internos de la Secretaría y pueden ser tan volátiles como lo son los titulares de la dependencia. Además, no existen criterios generales para todo el Gobierno Federal, cada Secretaría puede establecer diferentes parámetros y criterios para entregar, clasificar, conservar y destruir sus documentos.

El Archivo General de la Nación está regulado por un reglamento publicado en el *Diario Oficial* el 13 de abril de 1946. Desde luego que está desactualizado, sin embargo, es el único instrumento jurídico que ordena la conservación de documentos.

Las principales obligaciones de este órgano son la custodia, clasificación y catalogación de todos los documentos a que se refiere el artículo 2º, antes fracción VI, ahora fracción XI, de la Ley General de Bienes Nacionales; la concentración de leyes, decretos y reglamentos expedidos por el Gobierno Federal y los Estatales; la conservación de un ejemplar de las obras científicas literarias o artísticas; la expedición de copias certificadas de los títulos principales, mercedes y planos, y la difusión por medio de sus publicaciones de todos los documentos que tengan interés histórico para la nación.

El artículo segundo del reglamento ordena la concentración en el Archivo General de los documentos a que se refiere la fracción XI, del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales. Textualmente dice: "Para los efectos de la fracción 1 del artículo anterior, deberán concentrarse en el archivo los documentos pertenecientes a los archivos de las oficinas federales tanto de la ciudad de México, del distrito y territorios así como de los estados y los judiciales y notariales de la Federación, cuya tramitación se encuentra agotada conforme a los reglamentos propios de cada oficina o bien de una oficina que haya sido extinguida."

Teóricamente, al Archivo General deben llegar todos los expedientes concluidos; pero no sucede así. No existe la cultura de conservación de documentos y no hay sanción para los funcionarios federales.

El problema de la publicidad de los archivos no se resuelve con este reglamento, ya que el artículo 36 otorga una facultad discrecional muy amplia a los secretarios de Estado al disponer que: "Las Secretarías de Estado señalarán cuáles son los documentos que habiendo pertenecido a sus archivos deben ser tenidos como reservados. Estos documentos, sólo podrán ser consultados con la autorización del titular de la Secretaría correspondiente."

En cuanto a la publicidad sobre documentos y acciones de los poderes Legislativo y Judicial, existen algunas disposiciones al respecto.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone la impresión y distribución del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados (artículo 29) y la Cámara de Senadores (artículo 72). El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 184 establece las características que contendrá el *Diario de los Debates*.

Asimismo ordena que no se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas. En ninguno de los dos ordenamientos legales se establecen los criterios de distribución y la forma en que los particulares puedan adquirir los diarios de los Debates.

Los artículos 54 y 85 de la Ley Orgánica del Congreso establecen que las reuniones de las comisiones ordinarias no serán públicas, y sólo pueden celebrar reuniones de información y audiencia con personas con conocimientos y experiencia que ilustren a los legisladores sobre el asunto que traten. El trabajo en comisiones le está vedado al público. Tampoco pueden asistir al Pleno cuando son sesiones secretas. No existen razones para que así sea, el congreso es un organo eminentemente deliberativo y plural, integrado por representantes populares que no deberían ocultar su trabajo. El artículo 205 del Reglamento Interior del Congreso, al hablar de las galerías manda que éstas se abran antes de comenzar las sesiones y se cerrarán hasta que finalicen, a menos que haya necesidad de deliberar sin presencia del público, en cuyo caso permanecerán cerradas. Con esta disposición se le da una facultad discrecional muy amplia al Presidente de la Cámara que en cualquier momento puede impedir el acceso del público. En la práctica,

el acceso de los ciudadanos comunes a las sesiones se complica por las medidas de seguridad, que hacen letra muerta el derecho del público a entrar a los recintos legislativos.

En el Poder Judicial Federal tampoco se otorga o reconoce un derecho integral del público para conocer los debates de los Ministros de la Suprema Corte, toda vez que el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que las sesiones del Pleno serán públicas por regla general, y privadas cuando así lo disponga el propio Pleno. En estos casos la discrecionalidad de los Ministros es absoluta. Adicionalmente, los asuntos que enumeran el artículo 11 de la ley siempre se tratan en sesión privada. En cuanto al trabajo de las salas el artículo 16 de la ley ordena que sea público y, por excepción, privado, en los casos en que ajuicio de los Ministros lo exija la moral o el interés público. Contiene mayor racionalidad el precepto relativo a las salas que restringe las razones por las cuales una sesión será privada. En relación a las actividades del Consejo de la Judicatura, que comprende la administración y vigilancia del Poder Judicial Federal, el artículo 75 de la Ley Orgánica establece que sus sesiones serán privadas. La ley no habla sobre las sesiones de los Tribunales Colegiados, por lo que todas son privadas.

El artículo 99 de la Constitución establece que las sesiones de resolución de las salas del Tribunal Electoral serán públicas. Se debe reformar el artículo para que todas las sesiones sean públicas. El artículo 179 de la ley Orgánica del Poder Judicial Federal dispone que la Suprema Corte de Justicia cuidará que las publicaciones del Semanario Judicial de la Federación se realicen con oportunidad y que llevará a cabo todas aquellas tareas que fueren necesarias para la adecuada distribución y difusión de las tesis y jurisprudencias. Asimismo, los artículos 195 y 197-B de la Ley de Amparo se refieren a la publicación de los criterios jurisprudenciales. La publicación del Semanario Judicial de la Federación es indispensable, pero quedan fuera del mismo las resoluciones completas, que sólo por excepción se hacen públicas. Además, un obstáculo para conseguir el Semanario Judicial lo constituye su excesivo costo, con lo que se excluye a grandes sectores de la ciudadanía.

En la Ley Reglamentaria de las fracciones I y 11 del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a las sentencias de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, los artículos 44 y 73, ordenan al Presidente de la Corte publicarlas de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Fe*

*deración*. Adicionalmente, cuando en las sentencias se declare la invalidez de normas generales, también se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Finalmente, como órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, cuya función consiste en publicar las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los tres poderes de la Unión, existe el *Diario Oficial de la Federación*. Tanto el precio, como la distribución de este periódico ha sido accesible a los ciudadanos. Ha probado su eficacia como órgano de difusión, por lo que estimamos que sus secciones se deberían de incrementar. Tanto el *Semanario Judicial de la Federación*, como los diarios de los debates de las cámaras y la comisión permanente, se deberían de convertir en dos secciones del *Diario* y, adicionalmente, crear una sección, en la que se incluyan documentos completos generados por la presidencia o secretarías de Estado, así como boletines de prensa, opiniones con la perspectiva gubernamental, etcétera.

Dado el estado actual de desarticulación de la legislación en materia de derecho a la información, es necesario establecer, claramente, a nivel constitucional y secundario, los derechos de los ciudadanos en relación al acceso a documentos, las obligaciones de los servidores públicos, los límites de este acceso, el manejo de archivos, su clasificación, conservación y destrucción, así como la publicidad de las actividades de los órganos del gobierno.

### **El derecho de petición**

El artículo 8 de la Constitución consagra el derecho de petición, en el que se obliga a los servidores públicos a contestar por escrito en breve término al peticionario. ¿Este derecho sirve para solicitar documentos? En las sesiones del Congreso Constituyente de 1856 se discutió el artículo pero no se hizo ninguna referencia sobre el acceso a documentos gubernamentales.<sup>32</sup> La discusión del artículo en el Congreso Constituyente de Querétaro se dio el 15 de diciembre de 1916, y se centró en la necesidad de fijar a las autoridades un tiempo razonable para res-

32. Francisco ZARCO, "Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857", el Colegio de México, México, 1957, pp. 473-475.

ponder.<sup>33</sup> Buscar la intención del legislador no despeja la incógnita. Juventino V. Castro dice que el derecho de petición "es un derecho abstracto y no un derecho a obtener una resolución justa o fundada" <sup>34</sup>

De acuerdo con este derecho, el particular puede pedir el acceso a un documento, pero la autoridad se lo puede negar porque no tiene la obligación de proporcionarlo, como ya lo vimos, con fundamento en las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de los Trabajadores al Servicio del Estado o del Código Penal, argumentaría que tiene prohibido prestar documentos. Además, existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el ejercicio de este derecho no implica una resolución favorable.

"Petición, Derecho de. Las garantías del artículo 8° constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

Tesis jurisprudencial 466. Apéndice 1917-1975.- Tercera parte. Segunda Sala. Página 760".

"Petición, Derecho de. No se viola el artículo 8 constitucional por el hecho de que las autoridades no resuelven precisamente en el sentido que quieren los interesados; pues tal garantía sólo obliga a contestar oportunamente y en breve tiempo, por escrito a las promociones que se hagan.

Sexta época, tercera parte: Vol. II, p. 86.- AR 1,764/57, Armería la Liebre, S.A. Unanimidad de 4 votos."<sup>35</sup>

### Reformas a la Constitución

Con el ánimo de que se debatan propuestas concretas, como conclusión al presente trabajo se proponen adiciones a los artículos 6, 35, 65, 73, 94 y 99 de la Carta Magna. Su texto quedaría redactado en los siguientes términos:

### Artículo 6...

*Segundo párrafo: Las entidades, dependencias u oficinas gubernamentales federales, estatales o municipales, pondrán a disposición de los ciudadanos la información que les soliciten de conformidad con las leyes respectivas. La información no podrá ser negada, salvo cuando se trate de asuntos relacionados con la seguridad nacional, seguridad interna o vida privada de los servidores públicos, en los términos que señalen las leyes.*

*Tercer párrafo: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán leyes sobre custodia, clasificación y catalogación de documentos, así como la conservación y depuración de archivos en las oficinas gubernamentales. Los archivos relacionados con la seguridad nacional o la seguridad interna serán públicos pasados 25 años de generados los documentos, salvo en los casos en que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos considere que existen razones para conservar su confidencialidad, la que se mantendrá por el tiempo que fije la ley.*

### Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: laV..

*VI. Solicitar de las entidades, dependencias u oficinas gubernamentales federales, estatales o municipales los documentos y archivos para su inspección o copiado, de acuerdo con las leyes respectivas. Se restringe a que sean ciudadanos por dos razones; la primera, es el número de población que hay en México, lo que prácticamente nos obliga a seleccionar y la segunda, porque son ellos quienes tienen plenitud de derechos políticos y participan en la vida política del país.*

### Artículo 65...

*Párrafo cuarto: Las sesiones del Pleno y Comisiones de las Cámaras serán públicas, con excepción de las reuniones de las Comisiones encargadas de los asuntos sobre seguridad nacional y seguridad interna.*

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:... VI. Para legislar sobre seguridad nacional. XXVIII Para legislar, en el ámbito federal, sobre seguridad interna.*

### Artículo 94. ...

*Párrafo tercero: Las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, salvo en los casos en que se resuelvan asuntos de seguridad nacional y seguridad interna, en donde solo será pública la sentencia. Serán públicas las reuniones del Consejo de la*

33. Félix F. PALAVICINI, "Historia de la Constitución de 1917", Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980, Tomo ^ 1, p. 359.  
34. Juventino V. CASTRO, "Garantías y amparo", Editorial Porrúa, México, 1994, p. 100  
35. Los textos de las tesis se tomaron de Genaro David GÓNGORA PIMENTEL y Miguel ACOSTA ROMERO, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia", Editorial Porrúa, 1987, pp. 196-215.

*Judicatura Federal y las sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito. Artículo 99..*

*Párrafo segundo: Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala superior así como con Salas regionales y sus sesiones serán públicas. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.*

En cuanto a la elaboración de la legislación secundaria, sería necesario que el Presidente de la República creara una comisión que pudiera recabar toda la información de las oficinas gubernamentales federales para poder unificar criterios, tiempos, costos y procedimientos. Posteriormente redactaría un proyecto, el cual sería enviado al Congreso para que fuera revisado no sólo por los legisladores sino también, en consulta pública, por los diversos sectores de la sociedad.