



# **Derecho de la información**

**Conceptos básicos**

***Ernesto Villanueva***

Editor

Quito - Ecuador  
2003

**EL DERECHO DE LA INFORMACIÓN**  
**Conceptos básicos**

© **Ernesto Villanueva**

Coordinador del Área de Derecho de la Información del  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
(México)

Correo electrónico: [evillanueva99@yahoo.com](mailto:evillanueva99@yahoo.com)  
1000 ejemplares - Agosto 2003

ISBN 9978-55-039-9

Código de Barras 9789978550397

Registro derecho autoral N° 018250

**Portada:**

*GRAPHUS*

**Diagramación texto:**

*Fernando Rivadeneira León*

**Impresión:**

*Editorial "Quipus", CIESPAL*

Quito – Ecuador

El texto que se publica es de exclusiva responsabilidad de su autor y no expresa necesariamente el pensamiento del CIESPAL

# C O N T E N I D O

<b>Introducción</b>	7
<b>1. Acceso a la profesión periodística (Intrusismo)</b> Lucero Ramírez León	11
<b>2. Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación</b> Bianca Paola Quezada	25
<b>3. Apología del terrorismo</b> David Calatayud Chover	43
<b>4. Autorregulación de la prensa</b> Ernesto Villanueva	53
<b>5. Carné profesional del periodista</b> Lucero Ramírez León	63
<b>6. Ciberderechos</b> Gabriela Warcketin	71
<b>7. Cláusula de conciencia</b> Ana Azurmendi	89

<b>8. La colegiación de los periodistas</b>	
Enrique Villalobos Quirós	111
<b>9. Deontología informativa</b>	
(código y ética periodística)	
Fidela Navarro Rodríguez	141
<b>10. Derecho a la información</b>	
Ernesto Villanueva	153 /
<b>11. Derecho a la propia imagen</b>	
Ana Azurmendi	165
<b>12. Derecho al honor</b>	
Benjamín Fernández Bogado	181
<b>13. El derecho al honor como deber ético</b>	
Ernesto Villanueva	189
<b>14. Derecho de acceso a la información pública</b>	
Ernesto Villanueva	201 /
<b>15. El derecho de rectificación o respuesta</b>	
Enrique Villalobos Quirós	211
<b>16. El derecho a la vida privada</b>	
Ernesto Villanueva	233
<b>17. Empresa informativa</b>	
María Scherer Ibarra	241

<b>18. Estándares de calidad en la programación televisiva</b>	
José Alberto García Avilés	251
<b>19. Ética por Internet</b>	
Issa Luna Pla	289
<b>20. Libertad de expresión comercial</b>	
Isabel Suárez Mier	315
<b>21. Off the record</b>	
Hugo Aznar	329
<b>22. Pornografía</b>	
Gonzalo Maulén Destéfani	345
<b>23. Principios editoriales</b>	
Hugo Aznar	359
<b>24. Reportaje encubierto</b>	
Eugenio Yáñez	373
<b>25. Rumor</b>	
Gonzalo Maulén Destéfani	391
<b>26. El secreto oficial</b>	
José Antonio Guevara	413
<b>27. El secreto profesional del periodista</b>	
Ernesto Villanueva	441

# Derecho de acceso a la información pública

*Ernesto Villanueva*

Informar significa poner en forma hechos y datos, de suerte tal que sean útiles para el ejercicio pleno de la ciudadanía en un sentido sociológico de la expresión. Ciudadano como gobernado, ciudadano como usuario, ciudadano como público. Se trata, por supuesto, de un principio común a un Estado democrático de derecho.

Pero resulta que México no es un Estado de derecho ni, por esa misma razón, un Estado democrático. Es una presunción *juris tantum*. Baste decir, por un lado, que no se actualiza una razonable identidad entre validez y eficacia normativa en buena parte del orden normativo y, por otro, que la actual configuración de las distintas instituciones jurídicas son incompatibles con los estándares democráticos internacionales, salvo como excepción a la regla. Por estas razones, la información puede hacer diferencia en este prolongado proceso de reforma democrática que vive el país.

Es necesario traducir en acto de manera adecuada el derecho de acceso a la información pública en México, el cual proporciona

diversas herramientas al ciudadano y permite una mayor calidad de vida democrática. Por derecho de acceso a la información pública debe entenderse en principio la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley.

En efecto, el derecho de acceso a la información contribuye, de manera enunciativa, a:

- a) Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.
- b) Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado.
- c) Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
- d) Reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas.
- e) Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.
- f) Democratizar la Administración Pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.

Por otra parte, habría que señalar que el derecho de acceso a la información pública tiene otra vertiente; una bien jurídico protegido con una importante tonalidad social. Cuando se habla de



objeto se quiere aludir a los bienes jurídicos protegidos, en este caso por el derecho de acceso a la información pública; es decir, el objeto se identifica al responder a las siguientes interrogantes: ¿qué derechos protege el derecho de acceso a la información pública? O bien ¿para qué debe existir el derecho de acceso a la información pública?

De cara a estas cuestiones, la primera respuesta que debe sostenerse es que el derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial: el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida. ¿Qué significa mejorar la calidad de vida de las personas? ¿Qué relación puede haber entre la información, su acceso y mejorar la calidad de vida de las personas? Existen distintos derechos subsidiarios cuya interrelación permite que los flujos de la información puedan convertirse en herramientas para una toma informada de decisiones.

De igual forma, cabe decir que primariamente se trata de información que le pertenece al público, la cual es administrada por el Estado. El derecho de acceso a la información pública viene a democratizar la vieja conseja, a veces ininteligible para la persona promedio, de que información es poder. Poder en dos vertientes, en el sentido weberiano de la expresión como la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la voluntad ajena, y como el acto de llevar a cabo algo, en este caso una decisión informada en los más distintos aspectos de la vida cotidiana. Así, por ejemplo, “las leyes de acceso a la información permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones.

Armados de tales conocimientos, los ciudadanos alrededor del mundo estarán efectuando los cambios que les permitan mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia”.<sup>129</sup> De esta forma,

---

129 Laura Neuman Ed., *Acceso a la información. La llave para la democracia*. Centro Carter. Noviembre del 2002. p. 6 Mimeo

*el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida* tiene un conjunto de derechos subsidiarios. De una parte, se encuentran los derechos indirectos o difusos, que son aquellos que tienen como propósito optimizar la calidad de la convivencia democrática, pero sin que sus ventajas puedan ser inmediata y directamente asibles para la persona.

El principal valor en este caso es la calidad del flujo de relaciones que se establecen entre los actores sociales, políticos y económicos, del funcionamiento del principio de legalidad, del desarrollo y de la fortaleza de fórmulas jurídicas que mejoren la relación entre el Estado y la sociedad, lo que en suma genera un ambiente propicio para que todos puedan vivir mejor. De otra, los derechos directos, que son aquellos que impactan de manera singular y puntual en los distintos actos públicos de las personas observando al ser ejercidos un beneficio concreto en el titular del derecho.

La persona tiene una doble interacción con la información que le puede hacer accesible una ley o un grupo de leyes de acceso a la información. Por un lado, quién puede ignorar el complejo universo de normas jurídicas en el ámbito administrativo (educativo, fiscal etc.) que el ciudadano tiene frente a sí y no saber qué hacer con ellas, cómo le pueden beneficiar o cómo, por el contrario, puede ser afectado.

El hecho de que las disposiciones en cuestión sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación (o en el correspondiente de los Estados) no significa que la población se encuentre informada, por dos razones: a) porque casi nadie compra regularmente el Diario Oficial y b) porque incluso adquiriéndolo no es fácil traducir el lenguaje normativo al lenguaje coloquial, ni correlacionar los alcances, límites y excepciones de las normas de referencia. Así, por ejemplo, salvo por excepción, los ciudadanos que pagan impuestos suelen contratar a un contador público para que haga las gestiones pertinentes.

Esa ausencia de información fiscal le afecta tanto al ciudadano que no sabe como pagar sus impuestos y a la Administración al crear un viacrucis para el cumplimiento social de las obligaciones fiscales. Por otra parte, hay muchos puntos donde se pueden construir flujos informativos y no se construyen por ausencia de norma al respecto y por la falta de parámetros referenciales para que así suceda en nuestra vida cotidiana.

En el mundo entero se puede identificar un esfuerzo continuo para poner la información al servicio de la comunidad a través de la intervención del derecho. En 82 países se ha introducido a nivel constitucional este derecho; es decir, el 43% del total de los países del mundo<sup>130</sup>. Y en otros más existen leyes reglamentarias que hacen posible el ejercicio de este derecho. De manera privilegiada los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Hong Kong.

Un estudio sistemático del marco constitucional y legal de la información en la región permite afirmar, de entrada, que existe un proceso paulatino por adoptar como propios –en cada uno de los países- principios básicos contenidos tanto en acuerdos internacionales vinculantes – como la Convención Americana de Derechos Humanos- como en declaraciones de organismos internacionales – como las del Consejo de Europa- que buscan sintetizar cuáles deben ser los rasgos distintivos de un Estado democrático de derecho modélico en materia de derecho de la información.

En América Latina hay avances notables en algunas de las instituciones de esta rama jurídica, pero subsisten resabios del pasado autoritario que se ha convertido en un presente, con prolongados periodos de transición democrática, en buena parte de la región. Prácticamente todas las constituciones de América Latina<sup>131</sup> prohíben la censura previa, puerto de partida para el

---

130 Cfr. Nuestra obra *Derecho comparado de la información*. México. UIA-Cámara de Diputados. México. 1998 particularmente pp. 23-244.

131 Salvo Cuba, por supuesto.

ejercicio de las libertades informativas, circunstancia que permite afirmar que continentalmente hay mejores condiciones de factura constitucional que en otros continentes con fuerte presencia de países en vías de desarrollo<sup>132</sup>.

En efecto, los derechos fundamentales de corte decimonónico – que demandaban esencialmente un deber de abstención por parte del Estado- existen con plenitud en la región, pero no se ha avanzado de manera sustantiva en la constitucionalización de nuevos derechos que permitan el tránsito de la libertad de expresión al derecho a la información. Se trata, por supuesto, de una cuestión de importancia capital porque supone un deber de acción del Estado para que el gobernado pueda hacer efectivo su derecho a saber.

En este campo conviene identificar, por un lado, las garantías constitucionales que promueven el acceso informativo, así como las normas secundarias que desarrollan los preceptos constitucionales en leyes de acceso a la información.

En el ámbito constitucional el panorama es el siguiente: Argentina ha introducido en el artículo 43 el derecho a la autodeterminación informativa<sup>133</sup>, que significa el derecho que tiene el gobernado para saber qué tipo de información tiene el Estado sobre él mismo, habilitándole para corregir los datos erróneos. En Brasil el artículo 5, fracción XXXIII de la Constitución establece en forma taxativa el derecho de acceso a la información, salvo las excepciones previstas en la ley. El mismo derecho se encuentra también garantizado por la Constitución de Colombia (artículo 74), Costa Rica (artículo 30), Guatemala (artículo 30), México (artículo 6<sup>134</sup>), Paraguay (artículo 28 y muy recientemente desarrollado por una Ley de Acceso a la Información Pública) y República Dominicana (artículo 10).

---

132 Así, por ejemplo, Birmania, Brunei, Camerún, Costa de Marfil e Irán carecen de las garantías constitucionales mínimas para el funcionamiento de las libertades de expresión e información.

133 Reforma del 23 de agosto de 1994

De los 8 países que han constitucionalizado, en mayor o menor medida, el derecho de acceso a la información pública sólo Argentina (para la provincia de Buenos Aires), Colombia, Costa Rica y Guatemala se han dotado de leyes de orden reglamentario para el acceso a la información.

Y en este contexto, es de llamar la atención que los tres países con los cuales México comparte fronteras tienen un mayor desarrollo normativo que el nuestro en esta materia. En Guatemala, la Constitución es mucho más clara que nuestro genérico último párrafo del artículo 6to . Veamos :

Artículo 30. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Artículo 31. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.”

En los Estados Unidos existe desde 1966 – como perfeccionamiento de una Ley previa de 1958- la conocida Ley de Libertad de Información (FOIA) que establece únicamente nueve excepciones para tener acceso a una información determinada.

En Belice existe una Ley similar desde 1994, la cual introduce tres excepciones más que la estadounidense y prevé la figura del ombudsman de la información retomando el ejemplo canadiense.

En los Estados Unidos transformar la visión patrimonial del poder supuso una campaña de 10 años en el Congreso, con la

participación activa de los medios, para promulgar la FOIA en 1966, que ha sufrido diversas reformas para mejorar la eficacia del derecho de acceso.

Pero el asunto no termina ahí. Junto con la FOIA existen diversas leyes que permiten el acceso a información de interés público y la famosa Privacy Act promulgada en 1974 que también contribuye al derecho a la información. El propósito general del FOIA es el de fortalecer el derecho del público a saber, mientras que el Privacy Act intenta dar al individuo mejor control en la recolección, difusión y certeza de la información de él mismo en una agencia gubernamental, lo que se conoce también como Habeas Data o derecho a la autodeterminación informativa.

El Privacy Act de 1974 tiene tres objetivos principales: reconocer el interés de los individuos en los archivos del gobierno que tienen que ver con ellos, regular las prácticas de regulación de las agencias y encontrar un balance adecuado entre la necesidad del "individuo americano por el máximo grado de privacidad en la información personal que proporciona al gobierno, y ... al gobierno que tenga la información que considere necesario tener para ejercer sus funciones legítimas."

Los dos primeros objetivos de la ley son en esencia similares: aumentar el control del individuo sobre sus archivos que necesariamente restringe el control de las agencias.

El Privacy Act otorga los individuos el derecho a acceder a ciertos archivos que contienen información acerca de ellos mismos, y restringe la revelación que las agencias puedan hacer de estos archivos a otras personas y agencias sin el consentimiento del individuo.

En México, la ley de acceso a la información de pública del Estado de Sinaloa marcó un precedente democrático que ha ido rindiendo frutos no sólo en ese Estado del norte del país, sino en la

región entera. Poco más tarde, con menores avances que el modelo sinaloense, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró plenamente en vigor el 12 de junio del 2003.

En estos últimos meses, 10 leyes se han aprobado en diversos Estados, cifra que está creciendo con gran rapidez. Las discusiones sobre el derecho de acceso a la información han cambiado por fortuna de unos meses a la fecha. Si hasta hace poco tiempo se defendía por consigna la secrecía gubernamental como política pública del régimen político, hoy, en cambio, se advierten los afanes de reforma y cambio democrático en la materia, expresados en distintos tonos por organizaciones sociales, entidades académicas, agrupaciones de editores y el propio gobierno federal y los correspondientes en los estados. Se trata de un avance inédito.

Nadie más discute el qué, sino el cómo de una ley de acceso a la información pública. En este camino falta mucho por recorrer, pero se ha dado ya el primero paso que habrá de impactar positivamente en la construcción de una sociedad democrática en México.

---

134 Reforma del 30 de diciembre de 1977 y así interpretado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia en opinión consultiva solicitada por el presidente de la República en 1996

---

## Bibliografía mínima:

- Daugherty, Rebecca et. al (editores) *Tapping official secrets*. Washington. The reporters Committee for Freedom of the Press. 1997
- Tornos Mas, Joaquín y Alfredo Galán Galán (Coords.) Madrid. *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*. Marcial Pons. 2000
- Villanueva, Ernesto e Issa Luna Pla (Coords.) México. *El derecho de acceso a la información. Visiones desde México y la experiencia comparada*. Fundación Konrad Adenauer-Universidad Iberoamericana. 2001
- Villanueva, Ernesto. México. 2ª edición. *Derecho comparado de la información*. Miguel Angel Porrúa. 2002