

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Mariana CENDEJAS JÁUREGUI

SUMARIO: I. *Las libertades de expresión e información. Referencia histórica.* II. *La Reforma Política de 1977.* III. *Naturaleza jurídica del derecho a la información en el contexto constitucional mexicano.* IV. *La jurisprudencia y el derecho a la información.* V. *Marco jurídico del derecho a la información.* VI. *Bibliografía.*

I. LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. REFERENCIA HISTÓRICA

Antes de hablar del “derecho a la información” en México, resulta obligado tratar de las libertades de expresión y de información (esta última comúnmente identificada con la libertad de imprenta), ya que éstas se encuentran comprendidas dentro del concepto actual de “derecho a la información” en su sentido amplio.

Las libertades de expresión y de imprenta fueron reconocidas desde los albores del constitucionalismo mexicano. Así lo demuestran los *Elementos Constitucionales de 1811*, redactados por Ignacio López Rayón. Al efecto, el artículo 29 establece: “Habrà una absoluta libertad de imprenta en puntos meramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas”.¹

Como explica Jorge Carpizo, la razón de que este artículo mencione exclusivamente a la ciencia y a la política se debe a que se querían excluir los asuntos religiosos, “sombra de la Colonia sobre los ideales de libertad”.²

¹ Carpizo, Jorge, “Constitución e información”, en Carbonell y Valadés (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 34.

² *Idem.*

Más adelante, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, expedido en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, estableció, en su artículo 40: “La libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”.³

Las libertades de expresión e información en México fueron reconocidas por diversos ordenamientos legales, algunos carentes de eficacia y otros con un ámbito temporal de validez bastante restringido, hasta llegar a los artículos 6o. y 7o. constitucionales vigentes en la actualidad. Dentro de estos ordenamientos figuran los artículos: 131 y 371 de la Constitución de Cádiz de 1812, el 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el 50 de la Constitución Federal de 1824, inciso VII de la Primera Ley de la Constitución de 1836; 9o., 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843; 6o. y 7o. de la Constitución de 1857.⁴

Los documentos constitucionales a partir de 1810 y hasta el triunfo de la República en 1867 respondieron a diversas concepciones políticas y filosóficas. Sin embargo, respecto a las libertades de expresión y de imprenta, se pueden encontrar diversas similitudes, que con los inconvenientes de las generalizaciones, se puede afirmar que fueron las siguientes:⁵

- a) Se reconoció y protegió la libertad de expresión y sus manifestaciones más importantes como son el derecho a escribir y a publicar, como uno de los derechos fundamentales de especial trascendencia.
- b) Se prohibió la censura previa en varios de esos documentos constitucionales.
- c) Durante la guerra de independencia y en las primeras décadas del México libre, existieron restricciones a esas libertades que lesionaban otros derechos humanos. El ejemplo por antonomasia fueron las limitaciones por motivos religiosos, “de dogma” decían algunos de esos documentos.
- d) Esas libertades no eran ilimitadas sino que debían ser compatibilizadas con otras libertades —hoy en día diríamos con otros derechos

³ Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford, 2000, p. 13.

⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 34.

⁵ *Idem.*

- humanos— entre las cuales se mencionaban: el honor de los ciudadanos, la vida privada, los derechos de los terceros, así como la no perturbación del orden público y la provocación a algún crimen.
- e) La remisión a leyes específicas para la reglamentación de estas libertades y derechos; algunas de las cuales sí llegaron a expedirse.

En la actualidad las libertades de expresión, de información y de imprenta se encuentran reconocidas en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 6o.:

La manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado.*⁶

Artículo 7o.:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que con pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

La doctrina mexicana coincide en señalar al artículo 6o. como el garante de la libertad de expresión y al artículo 7o. como el correlativo a la libertad de imprenta. De la lectura de ambos artículos se deducen los límites de ambas libertades.

Límites a la libertad de expresión. Antes de hablar de los límites debemos dejar en claro que, de acuerdo con el texto constitucional, ningún juez o autoridad administrativa puede restringir el ejercicio de la libertad de expresión antes de que se produzca la conducta que el mismo prevé, y sólo podrá hacerlo en caso de que:

⁶ La parte en cursivas fue adicionada el 6 de diciembre de 1977.

- a) Se ataque la moral.
- b) Se ataquen derechos de terceros.
- c) Se provoque algún delito.
- d) Se perturbe el orden público.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa explica que por inquisición “se entiende toda averiguación practicada con un determinado fin, el cual consiste, en el caso de esta garantía, en establecer cierta responsabilidad y en aplicar la sanción que corresponda”.⁷ De ahí que se trate de limitaciones *a posteriori*, ya que en primer lugar debe darse la conducta y después la sanción.

Es importante mencionar que la vaguedad y falta de delimitación sobre términos como ataque a la moral, ataque a los derechos de tercero, comisión de un delito y perturbación del orden público, pueden dar lugar a que estas restricciones se convirtieran en verdaderos límites a las libertades de expresión e información.

Límites a la libertad de imprenta. Los límites establecidos en el artículo 7o. constitucional son similares a los establecidos para la libertad de expresión: respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

La Ley de Imprenta aporta referencias sobre las hipótesis normativas constitutivas de ataques a la vida privada, a la moral y a la paz pública:

Artículo 1o. Constituyen ataques a la vida privada:

I. Toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas, o por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera que expuesta o circulando en público, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensajes, o de cualquier otro modo, exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito o en su reputación o en sus intereses.

II. Toda manifestación o expresión maliciosa hecha en los términos y por cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior, contra la memoria de un difunto con el propósito o intención de lastimar el honor o la pública estimación de los herederos o descendientes de aquél, que aún vivieren.

III. Todo informe, reportazgo o relación de las audiencias de los jurados o tribunales, en asuntos civiles o penales, cuando refieran hechos falsos o se

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1992, p. 350.

alteren los verdaderos con el propósito de causar daño a alguna persona, o se hagan, con el mismo objeto, apreciaciones que no estén ameritadas racionalmente por los hechos, siendo éstos verdaderos.

IV. Cuando con una publicación prohibida expresamente por la ley, se compromete la dignidad o estimación de una persona, exponiéndola al odio, desprecio o ridículo, o a sufrir daños o en su reputación o en sus intereses, ya sean personales o pecuniarios.

Artículo 2o. Constituye un ataque a la moral:

I. Toda manifestación de palabra, por escrito, o por cualquier otro de los medios de que habla la fracción I del artículo anterior, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellos o de sus autores.

II. Toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio de los enumerados en la fracción I del artículo 2o. con la cual se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia, o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquéllos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor.

III. Toda distribución, venta o exposición al público, de cualquier manera que se haga, de escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, anuncios, tarjetas u otros papeles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obsceno o que representen actos lúbricos.

Artículo 3o. Constituye un ataque al orden o a la paz pública:

I. Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos, o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquier otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país; o con los que se injuria a la nación mexicana, o a las entidades políticas que la forman.

II. Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios de que habla la fracción anterior, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros, o a la falta de otro u otros de sus deberes; se aconseje, provoque o excite directamente al público en general a la anarquía, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia de las leyes o de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquéllos y éstas, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, a los soberanos o

jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país; o se aconseje, excite o provoque a la Comisión de un delito determinado.

III. La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o en alguna parte de ella, o de causar el alza o baja de los precios de las mercancías o de lastimar el crédito de la nación o de algún estado o municipio, o de los bancos legalmente constituidos.

IV. Toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad por causa de interés público, o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público.

Sin embargo, debemos apuntar que la validez de esta ley ha sido muy cuestionada por la doctrina, ya que estamos frente a una norma previa a la entrada en vigor de la Constitución Política de 1917. En efecto, en abril de 1917, Venustiano Carranza, expidió la Ley de Imprenta que rige actualmente, lo que ha generado problemas de eficacia normativa, en virtud de que en la práctica no se obedece, ni en un sentido positivo cuando los destinatarios de la ley ajustan su conducta a las hipótesis normativas que contiene, ni en sentido negativo, pues en la mayor parte de los casos los órganos jurisdiccionales no imponen las sanciones previstas en la ley a quienes realizan conductas contrarias a las establecidas.⁸

No obstante, la Ley de Imprenta de Carranza sigue aplicándose en la actualidad con el auspicio de la Suprema Corte de Justicia, que considera que la legislación preconstitucional tiene fuerza legal en tanto no vaya en contra de la Constitución en vigor y no haya sido expresamente derogada.

II. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977

El derecho a la información fue introducido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de una reforma por adición al artículo 6o. de la ley fundamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

Fue a partir de esa fecha que la doctrina se empezó a plantear la cuestión del contenido y naturaleza de este derecho. En principio se pensaba que se trataba de garantizar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación social,⁹ pero los debates legislativos, el dictamen de la Cáma-

⁸ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, nota 3, p. 192.

⁹ Así lo entendió la Suprema Corte de Justicia en su primer pronunciamiento sobre el tema al resolver, la Segunda Sala, el amparo en revisión 10556/83.

ra de Diputados y el de la de Senadores, así como la ubicación del precepto dentro del capítulo primero de la Constitución, denominado “De las garantías individuales”, hizo que se considerara que se trataba del nacimiento de una nueva garantía.¹⁰

En las audiencias celebradas en la Secretaría de Gobernación se puso de manifiesto la diferencia que, según los ponentes, existe entre la libertad de expresión como una garantía individual y el derecho a la información como una garantía social de los receptores de aquélla, encuadrada dentro del modelo de la preeminencia del interés social, y que garantizaría el pluralismo ideológico de la sociedad; también se señaló la obligación del Estado de informar clara y profusamente a la nación y la situación de que existía un cuasimonopolio de control de la información por parte de los grandes intereses económicos privados nacionales y extranjeros.¹¹

1. *Plan Básico de Gobierno 1976-1982 del Partido Revolucionario Institucional*

En México, la proclamación constitucional del derecho a la información, tuvo su origen en el *Plan Básico de Gobierno* (1976-1982), elaborado por el Partido Revolucionario Institucional, en el marco de su VIII Asamblea Nacional. En este texto se expone:

El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho a la información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información.

La existencia de un verdadero derecho a la información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones.

La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad aislada, no como medio al servicio de una ideología, sino como un instrumento de desarrollo político y social; como una fuerza aseguradora de la

¹⁰ Cfr. López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Porrúa, 1984, p. 131.

¹¹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 36 y 37.

interrelación entre las leyes del cambio social y el cambio de las leyes que exige nuestra sociedad.

Frente a cualquier interpretación individualista o de simple complementariedad entre la libertad de información y la de expresión, el plan sostiene que el derecho a la información es una condición de nuestra democracia, un instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alineadas con fines de lucro o de poder; en suma, una prolongación lógica del derecho a la educación que tienen todos los mexicanos.

En consecuencia, el plan básico de gobierno propone que se realice una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que genera la radio, la televisión y el cine; así como una evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que la producen, para que, al mismo tiempo que se esfuerce y garantice la libertad o el derecho de expresión de los profesionales de la información se fomente también la expresión auténtica, la confrontación de opiniones, criterios y programas entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, profesionales y de artistas, las agrupaciones sociales y en general, entre todos los mexicanos.

En fin, en materia de información, la acción pública de los próximos años deberá orientarse a ensanchar la comunicación con la población a fin de hacer de esta actividad un auténtico instrumento de contacto popular y democrático. Un derecho a la información así concebido, evitará tanto en monopolio mercantilista como la información manipulada, y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana, edifique en su integridad la democracia social.¹²

Este documento incorpora una concepción amplia del derecho a la información que comprende el derecho a la verdad, el cual implica la prerrogativa de emitir opiniones, comentarios y datos en relación directa con la potestad de recibirlos de manera completa, veraz e imparcial; contempla, también, al derecho a la educación y a la participación como punto de partida del derecho a la información teniendo en cuenta la función social de la información.

2. *Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional*

La adición al artículo 6o. de la ley fundamental forma parte de un paquete de modificaciones constitucionales en las cuales se intentaba intro-

¹² Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 7, 1988, pp. 696 y 697.

ducir la llamada Reforma Política, que tendía a resolver la manera de establecer la representación proporcional para asegurar a las minorías su presencia y acción políticas; así como el reconocimiento a plenitud del interés público de los partidos políticos, lo que les permitiría mayor intervención en la vida parlamentaria y en las decisiones políticas en general.

El 6 de octubre de 1977, el entonces presidente José López Portillo sometió a la consideración del Constituyente Permanente la iniciativa de Ley sobre la Reforma Política, en la exposición de motivos hizo referencia al derecho a la información en los siguientes términos:

El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

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 prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y televisión, sin restringirlo a los periodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho de la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6o., 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 las 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.¹³

¹³ Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Porrúa, p. 372, t. II.

De esta transcripción se desprende que la intención al modificar el texto constitucional era la de dar acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación social, lo que se explica por ser esta adición parte de la Reforma Política a la que nos hemos referido.

3. *Dictamen de las comisiones unidas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados*

II. La iniciativa presidencial propone la modificación del artículo 6o. 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 tercero, 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 acrece 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 emita; sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos por “manifestación 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 posibilidades de consultar 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 6o. que propone en su iniciativa el depositario del Poder Ejecutivo.¹⁴

Este dictamen destaca la necesidad de instituir el derecho a la información como garantía social, lo que implica la exigibilidad jurídica de la información como bien jurídico y que la tutela de la posición jurídica del receptor y emisor sea la misma.

4. *Dictamen de la Cámara de Senadores*

Las comisiones unidas segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, primera sección del Senado de la República emitieron su correspondiente dictamen, mismo que fue leído en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 3 de noviembre de 1977. En la parte relativa al derecho a la información se expone lo siguiente:

II. En la iniciativa se propone adicionar el artículo 6o. constitucional, para establecer que: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. El propósito de esta adición corresponde al espíritu de la Reforma Política.

Si se tiende a una mayor y mejor participación de la ciudadanía en la representación nacional, si se responsabiliza a los partidos políticos en los procesos de integración de los órganos representativos, en mayor medida que hasta ahora; si se perfecciona el ejercicio de la democracia con mejores procedimientos e instituciones, resulta necesario fortalecer y hacer más operante el derecho a la libre manifestación de las ideas, considerando al individuo no sólo como emisor, sino como receptor de conceptos y, muy especialmente, al grupo social que es, en el mundo contemporáneo, el objetivo presente de los medios de difusión.

La libre expresión de las ideas es un derecho del ser humano. La información, que es recepción y difusión de ideas, siempre respetado por el Estado, adquiere, merced a la reforma propuesta, rango de obligatoriedad y, por cuanto se refiere a la comunidad, se amplía para comprenderse como derecho social.

El ejercicio de la democracia constituye todo un complejo social y político en el que participa la comunidad nacional. Este derecho sólo podrá ser

¹⁴ *Ibidem*, pp. 387 y 388.

auténtico en tanto que el pueblo disponga de la información suficiente que le permita llegar al conocimiento de la realidad nacional.

Entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales. El Estado mexicano, mediante la reforma propuesta, eleva a rango constitucional el derecho a la información, que es una de las bases de sustentación de la democracia como sistema de vida.

Tal derecho no puede quedar en manos de los particulares, ni de organismos intermedios, sino que le corresponde al Estado garantizarlo. De conformidad con los términos constitucionales la información no deberá constituir ataques a la moral, ni a derechos de tercero, no provocar algún delito, ni perturbar el orden público.¹⁵

Este dictamen fue aprobado por unanimidad de 61 votos y pasó a la ratificación de las legislaturas de los estados.

Después de que fuera introducido el derecho a la información en el artículo 6o. constitucional, a través de la reforma, han existido varios intentos para hacer efectivo el derecho humano en él consagrado, lo cual, hasta la fecha no se ha conseguido en plenitud. Esto debido a que algunos intereses económicos, políticos y gremiales han logrado el fracaso de estos proyectos legislativos, a veces, esgrimiendo el argumento de que toda regulación de la libertad de expresión se constituiría en una “ley mordaza”.

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica del derecho a la información en México. A este respecto debemos tener en cuenta que este derecho es complejo, se desenvuelve en una serie de derechos y libertades y, también, comprende ciertas garantías jurídicas que lo hacen efectivo.

Para el tratadista Juventino Castro, el derecho a la información admite dos distintas vertientes, garantizadas ambas por el artículo 6o. constitucional: el derecho a informar y el derecho a ser informado, y constituye una garantía constitucional que tiene como sujeto activo para su ejercicio a

¹⁵ *Ibidem*, p. 682.

cualquier habitante de la República Mexicana y como sujeto pasivo al propio Estado, ya que se trata de un derecho de aquél, que debe cumplimentar éste. Para este autor, el derecho a informar, no es una novedad de la reforma, sino una ratificación de lo dispuesto en la primera parte del artículo 6o. que garantiza la libre manifestación de las ideas, ya que informar es enterar o dar noticia de alguna cosa, y esto no podría llevarse a cabo si no se fundamenta esta actividad en la libre posibilidad de expresar o manifestar una idea o pensamiento. Para él, lo novedoso de la reforma es el derecho de todo habitante a ser informado, precisamente por el Estado, fuente de esas noticias que tienen derecho a conocer las personas.¹⁶

Por su parte, el maestro Burgoa nos explica que, conforme al artículo 6o. constitucional, el Estado no asume obligación de informar, sino de garantizar, es decir, de proteger o asegurar el derecho a la información. Para él:

Este derecho es indiscutiblemente *subjetivo público*, ya que se previene como complementario o paralelo del que estriba en la libertad de manifestación de las ideas, o sea, que forma parte del contexto de las llamadas garantías individuales instituidas en el capítulo primero de la Constitución.

No puede existir ningún derecho subjetivo sin ninguna obligación correlativa. Por tanto, el derecho a ser informado exige necesaria e ineluctablemente la obligación de informar. Ahora bien, como el Estado debe garantizar el derecho a la información, esta garantía debe traducirse en la imposición de la obligación informativa a cargo de los entes físicos, morales, privados, oficiales, paraestatales o de cualquier otra índole, que determine la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional. En otras palabras, sin dicha imposición, el consabido derecho sería francamente utópico o irrealizable, y si se hace gravitar sobre los órganos de comunicación masiva, no gubernamentales (radio, prensa, televisión), se provocaría el riesgo de vulnerar, en su perjuicio, las garantías de libre expresión de las ideas que consagran los artículos 6o. y 7o. constitucionales, al constreñírseles a proporcionar la información según los criterios que en el ordenamiento reglamentario se prevean, a pretexto de una “veracidad”, de suyo tan relativa, que puede interpretarse tan diversa y contradictoriamente.¹⁷

¹⁶ Castro, Juventino, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1996, pp. 124 y 125.

¹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 7, pp. 682 y 683.

A propósito del capítulo primero de la Constitución llamado “De las garantías individuales” que constituye la parte dogmática de la norma fundamental mexicana, en el cual se contiene el catálogo de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano y que se encuentran protegidos por el juicio de amparo, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación sostuvo en 1931:

Garantías individuales. Conforme a nuestra organización política, todo individuo que reside en México, disfruta de las garantías individuales que el código fundamental de la República otorga, y entre las cuales figuran, en primer término, la libertad, la propiedad y otras de menor entidad. La situación jurídica de los individuos, en todo el país, es el goce de tales derechos, y cuando alguna de las autoridades constituidas conforme a la propia Constitución, dicta una orden o ejecuta un acto que afecte a cualquiera de dichas garantías, como la persona objeto de ese acto, por su simple carácter de residente en la República disfruta y tiene derecho a seguir disfrutando de ellas, debe presumirse que se comete, en su perjuicio, una violación, porque se ataca el goce de tales derechos. Pero como la misma Constitución establece restricciones a las mencionadas garantías y faculta a las autoridades para que, en ciertas condiciones, las afecten, estas facultades de la autoridad, o estas restricciones a las garantías, son verdaderas excepciones al goce de ellas, y no se realizan sino en determinados casos, cuando acontecen algunas circunstancias de hecho, previstas por la Constitución. Así es que las personas no tienen que probar que se encuentran disfrutando de la garantía violada, porque éste es el estado natural y general de toda persona en México; pero el acto que restringe o afecta a la garantía, y que es una excepción a aquella regla general, sí debe ser objeto de prueba, porque es menester hacer patente, que se han realizado las condiciones que la Constitución ha impuesto, para que una autoridad tenga facultades de hacer algo contrario a dicha garantía. La autoridad, por el simple hecho de serlo, no tiene facultades de restringirlas, por lo que es necesario que para ello existan determinadas circunstancias concretas, de las cuales derive esa facultad. Es pues necesaria la prueba de esas circunstancias, porque en juicio deben probarse los hechos que afecten un derecho o que ocasionen su ejercicio. Como el amparo es un verdadero juicio, en el que deben observarse las reglas fundamentales comunes a esta clase de contiendas, una de las cuales consiste en la igualdad, en el equilibrio de las partes, se llega a la conclusión, de que en el juicio constitucional, el quejoso debe probar la existencia del acto que vulnera sus garantías individuales, y que su contraparte, la autoridad responsable, reporta la obligación de jus-

tificar, que el acto fue dictado y ejecutado dentro de los límites y con los requisitos que la ley exige, para atacar tales garantías, ya que está colocada en el caso de excepción; y el que destruye un estado jurídico, el que alega una excepción, es el que debe probar los hechos. Si la autoridad responsable no rinde su informe justificado, no ha podido probar que la persona afectada, está en el caso de excepción al goce de las garantías y no puede fallarse en su favor y negarse el amparo, sino por el contrario, éste debe concederse.¹⁸

La discusión sobre el contenido que debe otorgarse al concepto de garantías individuales ha prevalecido a lo largo de la historia constitucional mexicana, aunque mayoritariamente se ha utilizado dicho concepto para referirse a los derechos humanos contenidos en la carta fundamental.¹⁹

Más adelante, los tribunales federales, distintos a la Suprema Corte, contribuyeron a la interpretación de la materia, ejemplo de esto es la tesis pronunciada por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito en 1974:

Garantías individuales, alcances de las. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.²⁰

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XXXIII, p. 1848.

¹⁹ Cienfuegos, David, *El derecho de petición en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 62.

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, t. 62, sexta parte, p. 39.

Pero como explica David Cienfuegos:

Si lo que se desea es resaltar la naturaleza de los derechos agrupados bajo el rubro de garantías individuales en la Constitución mexicana, debe también pugnarse por admitir el uso de nuevos conceptos, ejemplo de ello sería la utilización del concepto de derechos humanos, pues en tal sentido, y atendiendo al origen de la expresión garantías, no puede menos que reconocerse que el término hoy más difundido y utilizado, ha devenido anacrónico y a la vez impropio. Debe quedar atribuida, al concepto garantía constitucional, una naturaleza procesal relacionada con la protección de los derechos fundamentales, y al concepto de derechos humanos los derechos otrora reconocidos como garantías individuales.²¹

El mismo autor también hace referencia a la concepción que se ha hecho de las garantías contenidas en el capítulo primero de la Constitución mexicana como derechos públicos subjetivos:

Es conocida la idea que concibe los derechos contenidos en el apartado dogmático constitucional como derechos de carácter subjetivo. En tal distinción, el carácter subjetivo alude a la contraposición del derecho objetivo: éste es el conjunto de normas jurídicas generales, lo subjetivo en cambio es un poder concedido por el ordenamiento al individuo para la satisfacción de intereses propios del titular.²²

Al respecto, Castán Tobeñas, explica:

La estructura y contenido de los derechos humanos son distintos de los derechos públicos subjetivos. Aquéllos son derechos de la persona humana considerada como valor primario y que pueden ejercitarse frente a la entidad política estatal. Estos otros implican una relación de subordinación entre el Estado y sus súbditos, en la que puede ser sujeto el Estado o el ciudadano. Así, aun cuando sean derechos públicos subjetivos los derechos del ciudadano (derechos fundamentales o de libertad), hay, a su lado, otras especies de esta clase de derechos, en las que el titular es el Estado (aunque vayan entonces estos derechos englobados en el concepto de soberanía) o los órganos propios del Estado.²³

²¹ Cienfuegos, David, *op. cit.*, nota 19, p. 69.

²² *Ibidem*, p.71.

²³ Castán Tobeñas, José, *Los derechos del hombre*, 4a. ed., Madrid, Reus, 1992, p. 28. Citado por Cienfuegos, David, *op. cit.*, nota 19, p. 72.

Regresando al tema del derecho a la información, una vez que hemos visto que dicho derecho se encuentra en el capítulo denominado “De las garantías individuales” y que ha quedado expuesta la problemática que ha generado la interpretación de este término y lo que al respecto se ha dicho sobre el tema, continuaremos con el análisis de lo que la doctrina mexicana considera que es el derecho a la información.

Para Eduardo Andrade Sánchez, el artículo 60. constitucional, a partir de su adición en 1977, contiene tres distintas garantías: la primera es la clásica garantía individual, según la cual el estado debe abstenerse de inquirir judicial o administrativamente a alguien por la manifestación de sus ideas, salvo que existan razones legalmente establecidas para hacerlo; la segunda debe entenderse como una garantía social que preserva el derecho de todos los miembros de la sociedad a recibir información por parte de los medios de comunicación masiva; la tercera consiste en un derecho de los ciudadanos a requerir del Estado, información de ciertas características respecto de las actividades del mismo, lo cual implica una obligación de hacer por parte del Estado.²⁴

Para la autora Martha Elba Izquierdo Muciño, el derecho a la información comprende:

- a) El derecho tanto del particular como de los grupos a tener acceso a los medios de comunicación masiva, sobre todo cuando acontecen hechos de suma importancia para la sociedad.
- b) El derecho a recibir información “veraz”, ya sea de carácter político o comercial, para evitar la manipulación y el engaño.
- c) El derecho a obtener la información necesaria por parte de los órganos públicos a fin de salvaguardar el interés legítimo de los ciudadanos, por ejemplo, la salud.²⁵

Los autores Fix-Zamudio y Valencia Carmona, sostienen que, con la adición al 60. constitucional se satisfacen dos cosas: que todo gobernado tenga derecho a informarse sobre lo que acontece a su alrededor y que el Estado garantice que así sea. Sin embargo, como explican los tratadistas

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 63.

²⁵ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *Garantías individuales*, México, Oxford University Press, 2000, p. 167.

en cita, no se especificó el modo en que el Estado debe garantizar este derecho, ni cómo la sociedad y los individuos puedan ejercerlo, lo que demuestra lo imperativo de emprender acciones que garanticen plenamente una información veraz e imparcial.²⁶

Por su parte, Miguel Ángel Granados Chapa sostiene que el derecho a la información y el derecho de expresión son complementarios. Uno y otro son la consagración jurídica del fenómeno social de la comunicación colectiva; uno asiste al que transmite el mensaje, el otro al que lo recibe. Uno es el derecho de los comunicadores, de los periodistas, de las empresas de comunicación, el otro de los lectores, del teleauditorio, de los radioescuchas o espectadores. Para él, la naturaleza jurídica del derecho a la información consiste en ser un derecho social, cuyo titular son los ciudadanos, convertible en un derecho individual cuando cada uno de ellos lo ejerce aisladamente o actuando en grupo. El término información alude a la información colectiva entendiendo por ésta el conjunto de estructuras y procesos destinados a difundir a grandes públicos hechos y conceptos de interés general.²⁷

Llegados a este punto es conveniente apuntar que, además del reconocimiento constitucional del derecho a la información, éste se encuentra protegido por diversos tratados internacionales de los que México es parte, instrumentos que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, esto conforme al artículo 133 de la ley fundamental mexicana, el cual establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

A este respecto es importante hacer mención del criterio que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la jerarquía normativa de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento:

²⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 426 y 427.

²⁷ Granados Chapa, Miguel Ángel, *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1981, pp. 139 y 140.

Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de las normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la ley suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la carta magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario*

Judicial de la Federación, núm. 60, correspondiente a diciembre de 1992, p. 27, de rubro: “Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa”. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.²⁸

Entre estos tratados se encuentran:

- a) Declaración Universal de Derechos Humanos.
- b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- c) Convención Americana de Derechos Humanos.

También es importante señalar que, el 16 de diciembre de 1998, México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ampliando así la posibilidad de defensa de estos derechos en nuestro país, ya que será posible acudir a esa jurisdicción, cumpliendo con los requisitos del caso, cuando no se respeten internamente las normas y la interpretación judicial de la Convención Americana.

IV. LA JURISPRUDENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN²⁹

En México la jurisprudencia es fuente de derecho y consiste en la interpretación que de las leyes efectúen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, interpretación que debe ser de obligatoria observación para los órganos jurisdiccionales. Esta figura jurídica se encuentra prevista en el artículo 192 de la Ley de Amparo, el cual establece los requisitos que deben reunirse para crear jurisprudencia:

Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

²⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

²⁹ La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha editado un libro en el que recoge todos estos criterios jurisprudenciales, titulado *El derecho a la información*, México, SCJN, 2000.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo su primer pronunciamiento sobre el derecho a la información al resolver el amparo en revisión 10556/83 promovido por el jurista Ignacio Burgoa Orihuela. En el juicio constitucional, Burgoa alegó que consideraba violadas las garantías constitucionales consagradas en los artículos 6o. y 16 de la carta magna. El juez de distrito que conoció del asunto le negó el amparo solicitado por considerar que la autoridad responsable no tenía la obligación de rendir información sobre la deuda pública a cualquier persona que lo solicita, dado que la autoridad sólo está obligada a realizar lo que expresamente le exige la ley y en este caso, sólo existe la obligación de información a través de los canales institucionales correspondientes, esto es a través del informe que el presidente de la República hace al Congreso de la Unión.

El recurso de revisión interpuesto contra esta sentencia fue resuelto por la Sala Administrativa de la Suprema Corte, la cual consideró que los agravios expuestos por el recurrente carecían de eficacia jurídica para revocar la resolución combatida. Las consideraciones de esta Sala al resolver la revisión dieron lugar a la siguiente tesis:

Información, derecho a la, establecido por el artículo 6o. de la Constitución federal. La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía

individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.³⁰

Como vemos, en un principio, la Corte consideró que el derecho a la información recogido en el artículo 6o. constitucional no debía configurarse como una garantía individual, sino como una garantía social para la mejora de la conciencia ciudadana. Interpretación que, afortunadamente, habría de cambiar.

Más adelante, la Segunda Sala del máximo tribunal, al resolver el amparo en revisión 2137/93, hizo importantes aportaciones al tema que nos ocupa, dando lugar a la siguiente tesis:

Información, derecho a la. No existe interés jurídico para promover amparo contra el informe rendido por el titular del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al no ser un acto autoritario. Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo 6o. constitucional, porque como miembro de esa sociedad interesada en que se administre justicia en forma pronta y expedita, le afecta que el informe rendido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al Pleno del mismo, no contenga datos exactos en relación con el rezago de expedientes, tal afectación resulta inexacta en atención a que ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. X, p. 44.

promovente, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general.³¹

Lo destacable de esta tesis es que reconoce en el derecho a la información una garantía individual, por lo que, en caso de que ésta fuera violada por una autoridad, daría lugar a que el afectado pudiese promover el juicio de amparo.

El Tribunal en Pleno de la Corte, con motivo de la solicitud 3/96, en la que el Presidente de la República pide a la Suprema Corte que ejerza la facultad prevista en el artículo 97 constitucional, para que investigara sobre la probable violación de garantías en el caso del homicidio de varios campesinos en “El Vado” de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, el 23 de abril de 1996, el supremo órgano sostuvo, por unanimidad de votos, importantes consideraciones que dieron lugar a la siguiente tesis:

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

³¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, febrero de 1997, Tesis: 2a. XIII/97, p. 346.

de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.³²

Lo importante de esta resolución es que considera que el derecho a la información, reconocido en el artículo 6o. constitucional, se encuentra vinculado con el derecho a la verdad lo cual evidencia la tesis de que éste comprende una serie de prerrogativas tanto de la colectividad como de la persona, por lo que tiene aspectos tanto de garantía social como de individual.

En las siguientes dos tesis, la Suprema Corte, amplía la interpretación que en un principio había dado al derecho a la información, pero también define que éste, como todos los derechos, no es absoluto, veamos:

Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 2a. Sala, t. X, agosto de 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho

³² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, Tesis: P. LX/2000, p. 74.

entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.³³

Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.³⁴

V. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En México el derecho a la información, se encuentra regulado, principalmente, por los siguientes cuerpos normativos:³⁵

1. Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000 Tesis: P. XLV/2000, p. 72.

³⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000 Tesis: P. XLVI/2000, p. 74.

³⁵ Un estudio completo sobre la legislación mexicana en materia informativa lo ofrece Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*.

2. Leyes y normas ordinarias:
 - a) Ley de Imprenta.
 - b) Ley Federal de Radio y Televisión.
 - c) Ley de Vías Generales de Comunicación.
 - d) Ley Federal de Cinematografía.
 - e) Ley Federal de Telecomunicaciones.
 - f) Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.
 - g) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
3. Tratados internacionales ratificados por México.
4. Jurisprudencia interna y externa.

Como explica Jorge Carpizo, esta legislación es, en algunos aspectos, anacrónica. Prueba de ello es la Ley de Imprenta, expedida en 1917, sobre la que ya expusimos su problemática, al tratarse de una ley preconstitucional.³⁶

Por otro lado, existe legislación que otorga amplios márgenes de discrecionalidad al Ejecutivo al momento de su aplicación. En efecto, el marco jurídico de la radio y televisión atribuyen a la administración facultades discrecionales para decidir quiénes, con qué criterios y en qué plazas se otorgan permisos y concesiones, lo que ha dado como resultado que, en muchos casos, estos concesionarios sean sujetos afines al gobierno, afectando a la pluralidad que debe regir en los medios de comunicación social.

Otro problema es que, para regular otros derechos e instituciones, ni siquiera existe legislación alguna. Tal es el caso del secreto profesional, la cláusula de conciencia, el marco legal de la profesión periodística y el derecho de réplica en los medios audiovisuales.

Pero no todo es negativo. Un importante avance en materia legislativa lo constituye la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual el 11 de junio de 2002 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Precedida por un intenso debate, la ley fue aprobada por el Congreso de la Unión el 30 de abril de 2002.

La ley garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los poderes Ejecutivo, Legislativo y

³⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 42 y ss.

Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México, bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, por ejemplo la seguridad nacional o la salud de la población.
2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los cuales fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la vida privada, y al mismo tiempo sus titulares deben tener acceso a ellos cuando los soliciten.

Para la elaboración de la ley fueron tomadas en cuenta tres iniciativas: la del diputado Miguel Barbosa; la del presidente Vicente Fox y la que hicieron suya los grupos parlamentarios del PRD, PRI, PT, PVEM y Convergencia Democrática, elaborada por el Grupo Oaxaca.³⁷ Es importante mencionar que fue este último grupo, integrado en su mayoría por académicos y periodistas, el que ejerció una presión permanente sobre legisladores y gobierno, para poner en agenda el tema de la referida ley. Aunque la nueva legislación puede ser mejorada, conviene tenerla en cuenta como un instrumento inicial útil para promover el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental.

³⁷ Coalición de la sociedad civil integrada por académicos y profesionales de la comunicación que impulsaron la aprobación de la ley. *Cfr.* Escobedo, Juan Francisco, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", *Derecho comparado de la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 63-92.

Una de sus carencias es que no es reglamentaria del artículo 6o. constitucional,³⁸ por lo que en lo referente al ámbito de su aplicación, el Estado no tiene la condición formal de garante. Ello pese a que en el dictamen final de la normativa se reconoce que su buen funcionamiento será indispensable para “el pleno desarrollo democrático del Estado”.

Ese punto provoca creer en la existencia de un vacío constitucional que se debe salvar a la brevedad. Porque en la máxima norma está enunciado que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” y en la práctica, el único estatuto federal que hasta el momento se ha generado sobre la cuestión, no es consecuencia natural de dicha afirmación, así como tampoco es explícita tal obligatoriedad en el acatamiento de la normativa.

Vale la pena hacer énfasis en lo anterior y poner atención en el hecho de que la ley sólo abarca el derecho de acceso a la información. Se manifiesta entonces la complejidad del tema y la necesidad de generar diversos instrumentos que garanticen cada una de las vertientes del derecho humano a la información.

Algunas de las asignaturas pendientes en materia legislativa son: el secreto profesional, la cláusula de conciencia, el derecho de réplica y el régimen jurídico de las telecomunicaciones.

México fue un país de vanguardia respecto a las instituciones jurídicas. En la actualidad, incluso, nos cuesta trabajo aceptar las nuevas corrientes del pensamiento jurídico; aunque existen suficientes ejemplos al respecto, uno que sobresale es todo lo relativo al derecho a la información, campo en el cual sus instituciones y principios de plano nos son desconocidas o se encuentran legislativamente en pinitos, mal o insuficientemente reguladas.

La situación actual que se presenta en nuestro país con respecto al derecho de la información, no le conviene a nadie. Ni a la sociedad, ni a las empresas informativas, ni a los profesionales de la comunicación. Por el contrario, está en los mejores intereses de todos pero especialmente de la sociedad y de cada uno de los lectores recibir información veraz y oportuna.³⁹

Éste es, a grandes rasgos, el panorama actual del derecho a la información en México. Es verdad que se han conseguido avances significativos

³⁸ Como si lo es la ley en la materia del estado de Colima, la cual establece que:

Artículo 1o. La presente ley es de orden público, reglamentaria de los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o., fracción IV, de la Constitución Política del estado y tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho de toda persona de tener acceso a la información pública en el estado de Colima.

desde que, en 1977 se adicionara el artículo 6o. constitucional, pero también lo es que el rezago por hacer realmente efectivo este derecho sigue siendo muy importante. Afortunadamente, las asociaciones civiles siguen proliferando y contribuyen de manera real al fortalecimiento de la cultura del derecho a la información en nuestro país, como lo pone de manifiesto la asociación Limac,⁴⁰ la cual ha celebrado convenios de colaboración con distintos gobiernos estatales para elaborar sus propias leyes de acceso y dar talleres sobre la materia, claro, entre otras acciones, como la de dar seguimiento al cumplimiento de la ley federal. Habrá que esperar un tiempo para que podamos apreciar un cambio significativo en materia de cultura ciudadana del derecho a la información, que requiere mucho más que leyes, pero al menos, los primeros pasos ya están dados.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1995.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Porrúa.
- CARPISO, Jorge, “Constitución e información”, en CARBONELL Y VALDÉS (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- CASTRO, Juventino, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1996.
- CIENFUEGOS, David, *El derecho de petición en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho comparado de la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2001.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1981.

³⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, pp. 57 y 58.

⁴⁰ Libertad de información México, A. C., www.limac.org.mx.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, *Garantías individuales*, México, Oxford University Press, 2000.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, Porrúa, 1984.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El derecho a la información*, México, SCJN, 2000.

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford, 2000.