

DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN AL DERECHO A LA INFORMACIÓN: CRÓNICA DE UN DERECHO EN CONSTRUCCIÓN

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una reconstrucción dogmática de la libertad de expresión y el derecho a la información*. III. *La interpretación judicial en materia de libertades de expresión e imprenta*. IV. *La interpretación en materia de derecho a la información*. V. *Reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia explora, a partir de un caso en particular, el proceso de construcción jurídica de los derechos fundamentales en México. El argumento central del trabajo es que, aunque mucho se ha avanzado en el reconocimiento formal de los derechos fundamentales, aún falta mucho por hacer en lo que respecta a establecer las condiciones jurídicas de su eficacia mediante su ejercicio y defensa ante los tribunales. En particular, quiero mostrar cómo la tarea pendiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como tribunal constitucional, es construir y utilizar una auténtica doctrina de los derechos fundamentales que permita ampliar su ejercicio efectivo. Para ello, la Suprema Corte de Justicia requiere desarrollar una teoría de los derechos fundamentales que permita orientar sus interpretaciones en la materia. Como pretendo demostrar, la carencia completa de esta teoría es la que permite explicar las interpretaciones limitadas, contradictorias y poco congruentes con la tarea de un tribunal constitucional.

* Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Me parece conveniente precisar, así sea someramente, en qué consiste una teoría de los derechos fundamentales. Siguiendo a Robert Alexy,¹ puede sostenerse que una teoría de los derechos fundamentales de la Constitución mexicana sería una teoría de los derechos fundamentales positivamente válidos en el sistema jurídico mexicano. Se trata de una teoría general en el sentido que considera “los problemas que se plantean en todos los derechos fundamentales o en todos los derechos fundamentales de un determinado tipo”.² Esta teoría consistiría así en “un sistema ordenado lo más claramente posible de enunciados universales verdaderos o correctos sobre los derechos fundamentales”³ y permitiría una construcción dogmática coherente de ellos, así como orientar a los tribunales su interpretación. Una teoría general se opone a una teoría particular, que considera los problemas de un derecho fundamental en lo particular.

Para desarrollar mi argumento tomaré el caso de las interpretaciones judiciales en materia de libertad de expresión y derecho a la información. Considero que esta materia constituye un ejemplo paradigmático del quehacer de la Corte en materia de interpretación de derechos fundamentales, y que ilustra bien lo que sucede respecto de otros derechos.

Por tratarse de una exploración preliminar, la exposición se limitará a algunas ideas centrales, y se dejará para mejor ocasión el análisis de los detalles de cada caso que, con frecuencia, mucho ilustran sobre las especificidades de los contextos de interpretación, y su relación con el entorno más amplio que determina su contenido. En primer lugar intentaré, a partir de la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy, una reconstrucción dogmática de la libertad de expresión y el derecho a la información. En seguida revisaré algunas de las decisiones judiciales más relevantes en materia de libertad de expresión, para posteriormente referirme a aquellas relacionadas con el derecho a la información. Todo lo anterior me permitirá presentar en una cuarta sección algunas conclusiones y líneas de reflexión.

¹ Véase Alexy, Robert, *Teoría de los derecho fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 28 y ss.

² *Ibidem*, p. 34.

³ *Ibidem*, p. 35.

II. UNA RECONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN⁴

El concepto de libertad es, según Alexy, “uno de los conceptos prácticos más fundamentales y, a la vez, menos claro”.⁵ De ahí las dificultades para delimitar jurídicamente su contenido. Para este autor, la base del concepto de libertad es una relación triádica entre “el titular de una libertad (o de una no-libertad), un impedimento de la libertad y un objeto de la libertad”.⁶

Desde la perspectiva estricta de las libertades iusfundamentales, y siguiendo al mismo autor,⁷ es posible hacer las siguientes proposiciones:

- 1) Toda libertad de derecho fundamental (L) es una libertad que, por lo menos, existe en relación con el Estado (E).
- 2) Toda (L) que existe en relación con el (E) está protegida directa y subjetivamente, por lo menos, por un derecho de igual contenido a que el (E) no impida al titular del derecho hacer aquello para lo que tiene la (L).
- 3) La (L) protegida consiste en la vinculación de una libertad protegida y en un derecho al no impedimento, es decir, a no estorbar u obstaculizar la realización de las acciones protegidas.
- 4) El derecho al no impedimento por parte del (E) es un derecho a una acción negativa. A los derechos a acciones negativas corresponden prohibiciones a estas acciones. Las protecciones a través de prohibiciones Alexy las denomina “protecciones negativas”.
- 5) Cuando se habla de derecho fundamental como “derecho de protección” se hace referencia, la mayoría de las veces, a los derechos frente al Estado a acciones negativas que protegen las libertades de derecho fundamental (L). Estos derechos están vinculados con las competencias para hacer valer jurídicamente sus violaciones.

⁴ Esta sección retoma argumentos previamente publicados en López-Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, 2000, pp. 157-182.

⁵ Alexy, Robert, *op. cit.*, nota 2, p. 210.

⁶ *Ibidem*, p. 211.

⁷ *Ibidem*, pp. 225 y ss.

De este modo, y reformulando las proposiciones anteriores, podemos decir que existe un derecho de libertad negativa perfecta frente al Estado cuando existen tres elementos: una libertad jurídica, un derecho frente al Estado para que no impida ciertas acciones, y una competencia para hacer valer jurídicamente sus violaciones.⁸

Ahora bien, la dogmática de los derechos fundamentales ha establecido que, en ciertos casos, cuando la protección no es suficiente, es posible configurar “protecciones positivas” de las libertades fundamentales.⁹ Estas protecciones surgen de la suma de una libertad negativa, tal y como ha quedado definida anteriormente, y de una acción positiva por parte del Estado. En otras palabras, en estos casos a la prohibición se suma una acción del Estado, cuyo propósito es ampliar el margen de acción de los ciudadanos y permitir un ejercicio más amplio de la libertad. En estos casos se configura lo que Alexy ha denominado “derechos sociales fundamentales”.¹⁰

El argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es uno de libertad cuyo punto de partida son dos tesis. La primera, que “la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin la libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido carece de valor”.¹¹ La segunda, que “bajo las condiciones de la moderna sociedad industrial, la libertad fáctica de un gran número de titulares de derechos fundamentales no encuentra su sustrato material en un «ámbito vital dominado por ellos», sino que depende esencialmente de actividades estatales”.¹²

⁸ La estructura formalizada de este enunciado es el siguiente: $LaEHa \wedge DaE (\neg \text{impide } E(Ha/\neg Ha))$. Esto es la libertad (L) consiste en que (a) puede decir en relación con el estado (E), realizar H o no realizar H, y (a) tiene frente al Estado (E) un derecho (D) a que no le impida la alternativa de acción H o no H.

⁹ Véase Alexy, Robert, *op. cit.*, nota 1, p. 226.

¹⁰ Véase Alexy, Robert, “Derechos sociales fundamentales”, en Carbonell, Miguel *et al.*, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, pp. 67-85.

¹¹ *Ibidem*, p. 71.

¹² *Idem*. El propio autor desarrolla las objeciones más importantes a estos derechos fundamentales sociales, que pueden ser agrupadas en dos argumentos complejos. Uno formal y otro material. Simplificadamente, el argumento formal aduce el dilema de si los derechos fundamentales sociales conducen a un desplazamiento de la política social desde la competencia del Parlamento a la de los tribunales constitucionales. El argumento material aduce que los derechos fundamentales sociales son irreconciliables con normas constitucionales materiales o, al menos, entran en colisión con ellas. En otras palabras, que existe una colisión entre los derechos sociales fundamentales y los derechos de libertad. Para el desarrollo y análisis de estos argumentos véase el mismo artículo citado, pp. 74 y ss.

Existen genéricamente tres maneras en las que el Estado puede acrecentar el campo de acción de los individuos. La primera es otorgar competencias de derecho privado o público. La segunda es el establecimiento de normas protectoras, típicamente de carácter penal, sanciones administrativas, o el establecimiento de un régimen de responsabilidad civil específico. Finalmente, la tercera y sin duda la más problemática, es a través del otorgamiento de prestaciones. Mediante cualquiera de estas tres “acciones positivas”, sumada a una libertad negativa, se constituye una protección positiva de una libertad fundamental (derecho prestacional).

Resta referirnos a dos cuestiones de enorme importancia, que por razones de espacio sólo enunciaremos, sin entrar en el desarrollo que requerirían. La primera de ellas es la relativa a las limitaciones de las libertades; la segunda, a los conflictos entre libertades.

Existe consenso en admitir que las libertades fundamentales no son absolutas y que su ejercicio encuentra límites.¹³ Sin embargo, no cualquier limitación es válida, pues existen condiciones para ello. Una de ellas es que una norma sólo puede restringir derechos fundamentales si ésta tiene carácter constitucional, o si la restricción está basada en una norma de rango constitucional. En otras palabras, sólo una norma constitucional puede, directa o indirectamente, restringir una libertad iusfundamental.¹⁴ Una segunda es que, como toda excepción, debe ser siempre interpretada de manera restrictiva.

Una cuestión distinta a los límites, pero íntimamente relacionada con ella, la constituyen los conflictos entre libertades. En esta hipótesis no se trata de una limitación en sentido estricto, sino de la colisión de dos libertades. Para resolver este tipo de conflictos es necesario ubicar el nivel en el que se da el conflicto normativo. En el caso de conflictos entre libertades fundamentales, la resolución del conflicto requiere necesariamente una ponderación a tres niveles: jurídico, axiológico y sociológico.¹⁵ En el caso de conflictos entre una libertad fundamental y una norma ordinaria, debe

¹³ Para el desarrollo de las restricciones de los derechos fundamentales véase Alexy, Robert, *op. cit.*, nota 1, pp. 267 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 277.

¹⁵ Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español ha delimitado el contenido de las libertades de expresión e información (artículo 20 de la CE) mediante la ponderación de los derechos y bienes que supuestamente han entrado en conflicto. Véase Bastida Freijeido, Francisco J. y Villaverde Menéndez, Ignacio, *Libertades de expresión e información y medios de comunicación. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1998*, Pamplona, Aranzadi, 1998, pp. 30 y ss.

prevalecer, en razón de su jerarquía, la libertad fundamental. Finalmente, en los conflictos entre normas ordinarias derivadas de libertades fundamentales se atenderá a los criterios de jerarquía, especialidad y temporalidad. De este modo, una vez que se plantea un conflicto específico en materia de libertad de información, será necesario determinar la situación específica de éste para poder resolverlo. Procedamos ahora brevemente a aplicar estos conceptos a la libertad de expresión.

El artículo 6o. de la Constitución de 1917 establece la libertad de expresión. Su texto es prácticamente el mismo que consagró la Constitución de 1857, y éste se inscribe a su vez en la tradición liberal que subyace en diversas Constituciones históricas de México.¹⁶ Este texto permaneció sin modificaciones hasta el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de diciembre de 1977, que, con motivo de la reforma política y junto con otros artículos constitucionales adicionó el artículo 6o. para añadirle la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La libertad de expresión, consagrada en el artículo 6o. constitucional, supone la facultad de toda persona de manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones por cualquier medio. En este sentido, incluye a la libertad de pensamiento, y a la libertad de imprenta cuando las ideas son expresadas por un medio escrito; asimismo, está relacionada con las libertades de cátedra e investigación, el libre examen y discusión de las ideas (artículo 3o. constitucional) y el derecho de libertad religiosa (artículo 24 constitucional).

De su redacción se desprende, aparentemente, que la obligación de abstención (“la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”) se dirige a los órganos administrativos y judiciales, no incluyendo así al Poder Legislativo. Sin embargo, la interpretación del texto constitucional en su conjunto, en particular del postulado de la supremacía constitucional, permiten afirmar que el mandato se extiende también al Poder Legislativo, pues éste no podría expedir leyes que contravinieran el texto constitucional.

El artículo 6o., como ya mencioné, contiene la concepción liberal tradicional (decimonónica) de la libertad de expresión. Sin embargo, la concepción sobre el contenido y alcance de esta libertad se modificó significativamente en la segunda mitad del siglo XX, para poder dar respuesta a las nuevas realidades de la información en las sociedades modernas, en

¹⁶ Véase López-Ayllón, Sergio, “Notas para el estudio de las libertades de expresión e imprenta en México”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000, pp. 495-554.

particular a las peculiaridades y problemas planteados por los medios de comunicación.

La nueva concepción sobre esta libertad se plasmó desde 1948 en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual reformuló el alcance de la libertad de expresión, expandiendo su ámbito de protección. Conforme a esta nueva fórmula, la libertad de expresión no se limita únicamente al derecho de “difundir” las ideas, sino que comprende también los derechos de “investigar y recibir informaciones y opiniones por cualquier medio”. Estos conceptos fueron retomados más tarde por los artículos 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos instrumentos ratificados por el Senado de la República en 1981. Como veremos, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia pasó por alto esta situación durante muchos años.

Con base en las ideas de Alexy, que expusimos previamente, podemos enunciar que la libertad de expresión consiste en que cualquier individuo puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir —o no buscar, no recibir ni difundir— informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio; y que ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir —o no lo obligue a buscar, recibir o difundir— informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio.¹⁷ En caso de una violación por parte del Estado, el individuo tiene una competencia específica para su protección, que en el caso del derecho mexicano se configura a través del juicio de amparo como medio genérico de protección de las garantías individuales (o derechos/libertades fundamentales).

La libertad de expresión en México tiene las limitaciones enunciadas en el propio artículo 6o. (cuando su ejercicio ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público), y en los artículos 7o. (respeto a la vida privada, la moral y a la paz pública), 3o. (interpretado *a contrario sensu*, la educación en México no podrá favorecer los privilegios de raza, religión, grupos, sexos o individuos) y 130 (los minis-

¹⁷ En este sentido, la hipótesis más ejemplificativa es la prohibición absoluta a los órganos estatales de ejercer cualquier tipo de censura previa en la emisión de informaciones y opiniones. Resulta esclarecedor que la mayoría de los tribunales, en particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido con toda claridad que la censura previa, directa o indirecta, queda prohibida en todo caso, y que a ella se equipara toda medida preventiva. Incluso la actividad judicial sólo puede ser ejercida una vez que se haya emitido la información u opinión.

tros de culto no podrán en actos de culto o en publicaciones de carácter religiosos oponerse a las leyes del país o sus instituciones) de la Constitución. Asimismo, deben considerarse las limitaciones contenidas en los artículos 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (puede restringirse la libertad de expresión para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de terceros y para proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas).

Ahora bien, la reforma al artículo 6o. introdujo el concepto del derecho a la información. A la luz de la teoría de los derechos fundamentales antes expuesta puede desprenderse que este derecho se refiere exclusivamente a las acciones positivas que el Estado tendría que realizar para asegurar el ejercicio de las libertades antes mencionadas. En otras palabras, lo que introdujo la reforma de 1977 fue un “derecho social fundamental” en el sentido que hemos definido anteriormente, y que complementa las libertades fundamentales de “buscar”, “recibir” o “difundir” informaciones y opiniones. El problema reside en que estas acciones no están delimitadas por el texto constitucional, y por ello requieren necesariamente elaboración legislativa.

Es esta última parte la que en gran medida ha creado una enorme confusión cuando se habla de la “reglamentación” del derecho a la información. En realidad, se trata de la regulación de las acciones positivas del Estado para ampliar el ejercicio de las libertades (por ejemplo, a través de la legislación que asegura a los partidos políticos tiempo en los medios de comunicación o la legislación en materia de acceso a la información gubernamental). Esta regulación no podría ser violatoria de las libertades, pues su propósito es expandir su ejercicio. Por lo demás, los límites al ejercicio están limitados por el propio texto constitucional, y por ello no podrían imponer restricciones adicionales. Independientemente de lo anterior, las tres libertades (en tanto derechos subjetivos) pueden ejercerse de manera directa por los sujetos del derecho y no requieren de legislación secundaria alguna.

III. LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL EN MATERIA DE LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA

Procederemos ahora a explorar cuál ha sido la interpretación que los tribunales federales han dado a las libertades de expresión e imprenta. Una primera observación es que el número de tesis en estas materias es relativa-

mente escaso —no pasa de algunas decenas en noventa años de vigencia—¹⁸ sobre todo si las comparamos con otras cuestiones, tales como la materia impositiva o de amparo, en donde existen cientos de tesis.

Un análisis de las tesis muestra que en su gran mayoría, se limitan a glosar el texto constitucional repitiendo lo que aquél ya establece. A partir de estos elementos se “construye” la interpretación al caso concreto. Varios casos permiten ejemplificar esta situación. Una tesis de 1977 analizó el problema de la libertad de expresión en materia de arte y cultura. La tesis, luego de repetir el contenido del artículo 6o., establece que ese derecho “incluye toda manifestación artística o cultural” por lo que “sería contrario a la libertad constitucional que las autoridades pudieran, por cualquier título, imponer patrones artísticos o culturales a los ciudadanos, como si tuviesen facultades más altas que la Constitución Federal...”.¹⁹ En otro caso, relacionado con la exhibición de películas en idioma extranjero, el procedimiento es el mismo. Luego de reiterar el contenido del artículo 6o., la argumentación sigue así:

Ello es así, en virtud de que el artículo impugnado [el 8o. de la Ley Federal de Cinematografía] permite la exteriorización de las ideas que transmite el autor de la obra a través de diferentes medios, como es la traducción en forma escrita, tratándose de las películas subtituladas filmadas en idioma extranjero o la sustitución del idioma en que originalmente se filmó la película por el idioma español, cuando se trate de películas infantiles y documentales, por lo que el hecho de que tal precepto no contemple como medio de difusión de las ideas, para todo tipo de películas, su traducción verbal al idioma español, no constituye una violación a la garantía constitucional referida dobladas al español.²⁰

¹⁸ La base de datos que compila la interpretación por el Poder Judicial de la Federación de la Constitución editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación registra para el periodo 1917-2003, 27 tesis que interpretan el artículo 6o. constitucional, de las cuales 16 corresponden a la Novena Época, mayormente en materia de derecho a la información, una a la Octava Época, cinco a la Séptima Época y cinco a la Quinta Época. Respecto del artículo 7o. se registran 16 tesis, de las cuáles seis corresponden a la Novena Época (mayormente en materia de daño moral), dos a las Sexta Época y ocho a la Quinta Época.

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, vols. 97-102, sexta parte, p. 144.

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XI, junio de 2000, tesis, P.LXXXVII/2000, p. 29.

Un tercer ejemplo reciente sigue el mismo esquema. En esta ocasión se trataba de determinar si un artículo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada violaba el artículo 6o. constitucional. En la tesis en cuestión, luego de reiterar el contenido del artículo 6o., se sigue

En congruencia con lo anterior, se concluye que el numeral 2o., párrafo primero, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no viola la mencionada garantía constitucional, pues no coarta el derecho de los gobernados de expresar libremente sus ideas, en virtud de que lo que sanciona no es la expresión del pensamiento en sí mismo, sino el acuerdo de constitución de una organización criminal, cuya finalidad principal es cometer cierto tipo de delitos, lo que indudablemente va en perjuicio de la sociedad y del interés público, razón por la cual la represión de esa manifestación se ubica entre las limitaciones que el referido artículo 6o. constitucional impone a la libertad de expresión.²¹

Como puede observarse, la escueta argumentación y la carencia de un marco conceptual mínimo genera carencias en la construcción precisa del contenido de la libertad y de las razones de su interpretación. Encontramos, sin embargo, algunos casos que constituyen una excepción a esta situación y que muestran cómo un esfuerzo mínimo de construcción más allá de la simple glosa permite avanzar en una construcción más acabada. Se trata de una serie de amparos interpuestos poco después que se reformó el artículo 6o. constitucional en relación con el otorgamiento de concesiones de radio y televisión.²² En una de las tesis, el tribunal colegiado razonó de la siguiente manera:

Es derecho inalienable de los particulares el de manifestar sus ideas y exigir información y si la libertad de expresión, o sea, de expresar y recibir ideas, ha de tener algún sentido democrático y si la televisión y la radiodifusión son los medios más poderosos para la divulgación de ideas políticas, científicas y artísticas, en cuyos campos no cabe de ninguna manera ni la más pequeña posibilidad de intromisión del gobierno como censor,

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, XVI, julio de 2002, p. 6.

²² Véase los rubros Radiodifusoras. Libertad de Expresión. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, T.C.C., 145-150, sexta parte, p. 226; Libertad de Expresión, Radiodifusoras. Concesiones. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, T.C.C., 109-114, sexta parte, p. 120.

resulta absolutamente infundada la pretensión de que la autoridad administrativa esté facultada para manejar a su albedrío o a su capricho y conveniencia, las concesiones de radiodifusión, con lo cual uno de los medios más poderosos de expresión de ideas políticas, científicas y artísticas, quedaría sujeto a su sola voluntad, sin control alguno por el Poder Legislativo, para darle lineamientos a los que deba ceñirse en su actuación, o sin control por el Poder Judicial, el que tiene el derecho y la obligación constitucional de analizar todos los actos de las autoridades administrativas que puedan lesionar en alguna forma los derechos constitucionales de los particulares, de los cuales, uno de los más importantes, si no es el que más, lo constituye la libertad de expresión de ideas políticas, científicas o artísticas, como se ha dicho, sin que pueda ser suficientemente repetido.²³

Respecto de los límites de la libertad de expresión, el asunto es aún más dramático, pues normalmente la construcción es tautológica, limitándose a confirmar lo que ya dice la propia Constitución y sin desarrollar su contenido o realizar la ponderación específica. Así, por ejemplo, en una tesis reciente el pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció que respecto de los límites de la libertad de expresión (el derecho a la información).

...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.²⁴

En materia de seguridad nacional y orden público, la interpretación judicial es prácticamente inexistente. A lo más, la Corte, en una vieja tesis, ha señalado que las manifestaciones que tienen por objeto hacer proselitismo político no pueden constituir, en tanto no alteren el orden público, delito alguno, y por ello no pueden ser prohibidas.²⁵

²³ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, vols. 169-174, sexta parte, p. 119.

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XI, abril de 2000, p. 74.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, primera Sala, t. XXXVIII, p. 224.

En materia de protección a la vida privada encontramos otro sector en el que existe una interpretación escasa. Aquí el problema se plantea prácticamente al tratar de delimitar la frontera entre el interés particular y el interés público a ser informado (en este sentido la libertad de recibir informaciones), particularmente cuando se trata de personajes que actúan en la vida pública. En estos casos puede prevalecer el interés público subyacente al derecho a la información siempre y cuando, a pesar del respeto a la vida privada, exista un interés general que puede ser afectado por hechos, actividades o manifestaciones que corresponden a la esfera privada del individuo. Lamentablemente la interpretación en la materia es prácticamente inexistente, y, cuando más, reitera lo que ya dice la Constitución. Al respecto, la Corte ha dicho que

...allí [en las fracciones I y IV de la Ley de Imprenta] se contiene una limitación a las garantías de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, pero se refiere a la vida privada, no a la que observan los funcionarios públicos en el desempeño de sus cargos, pues esto le interesa a la sociedad, y la crítica que la misma o sus componentes hagan, es legal si no se ataca la moral, a los terceros o al orden público...²⁶

Otro de los límites es el de la “moral pública”. Sin duda éste es un concepto difícil de construir, y obviamente, el resultado de la interpretación muy lamentable. Así, en una vieja tesis de la Quinta Época, la Corte eludió el problema y se limitó a dejarlo a la discreción de los jueces

...dado el carácter variable de las nociones de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en la materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entiende por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones técnicas.²⁷

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. VII, segunda parte, p. 10, amparo directo 1711/56.

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, primera Sala, t. LVI, p. 133.

En la misma materia, un caso reciente que llamó poderosamente la atención de la opinión pública muestra de manera muy clara cómo el recurso a una teoría de los derechos fundamentales permitiría construir una interpretación congruente, y cómo por el contrario su ausencia genera confusión, y en donde la opinión sustituye a la técnica constitucional.

Un escritor campechano publicó un poema con supuestas referencias “ultrajantes” a la bandera nacional. El Ministerio Público, con base en el artículo 191 del Código Penal Federal,²⁸ consignó el asunto ante un juez, quien sujetó al poeta a proceso. Éste promovió un amparo que fue examinado por los ministros de la Primera Sala. Una mayoría de tres ministros (Gudiño, Sánchez Cordero y Valls) contra dos (Cossío y Silva Meza) determinaron la constitucionalidad del citado artículo. El corazón del asunto era determinar si referirse de manera ofensiva a la bandera podía encuadrarse en alguno de los límites constitucionales del ejercicio de la libertad de expresión, en particular el de la moral pública. El análisis de los ministros Cossío y Silva Meza, que integraron la minoría, contiene una serie de elementos que se derivan claramente de una construcción general sobre los derechos fundamentales. Argumentaron así, por ejemplo, que como excepciones, los límites han de construirse restrictivamente, y el análisis del caso mostraba que ninguno de ellos había sido sobrepasado por la publicación del poema. Más allá, razonaron en el sentido de que la resolución implicaba una reflexión en torno al modo en que un Estado, que se define como democrático, puede condicionar el ejercicio de las libertades mediante la imposición de sanciones penales. En ese sentido, los ministros sostuvieron que el derecho a la libertad de expresión era también un derecho al disenso, incluso a la provocación, pues es así como se protege al individuo frente a la decisión de la mayoría.

Esta opinión fue rebatida por los otros tres ministros que integraron mayoría y que negaron la protección constitucional al escritor. Para ellos, el poema transgredió la moral pública entendida como “los deberes que el gobernado tiene frente a la sociedad y el Estado, y que nacen del respeto al orden jurídico”. El poema no sólo habría injuriado a la bandera, “sino a la patria misma”, y por ello constituiría una invitación al enfrentamiento entre los mexicanos, alterando la paz y el orden públicos. Aún más, cual-

²⁸ “Artículo 191: Al que ultraje el escudo de la República o el pabellón nacional, ya sea de palabra o de obra, se le aplicarán de seis meses a cuatro años de prisión o multa de cincuenta a tres mil pesos o ambas, a juicio del juez”.

quier ultraje a la bandera afectaría “la estabilidad y la seguridad de nuestra nación”.

Detrás de estas dos visiones, presentadas en apretada síntesis, se revela no sólo una concepción diferente de los derechos fundamentales, sino en el voto de la mayoría la carencia absoluta del recurso a una teoría de los derechos fundamentales que les habría permitido una ponderación específica y no sólo opiniones generales.

IV. LA INTERPRETACIÓN EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN

En 1977 se reformó el artículo 6o. constitucional para introducir la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Luego de la reforma inició un debate que duró cerca de tres décadas sobre el significado de esa frase. No es momento de analizar su contenido, pues prefiero limitarme a analizar la evolución de la interpretación de los tribunales federales en esta materia.

El primer caso significativo se presentó cuando Ignacio Burgoa, en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6o. y 8o. constitucionales, solicitó en 1983 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información sobre el monto de la deuda externa. Ante el silencio de la autoridad hacendaria, interpuso un amparo ante el juez quinto de distrito en materia administrativa, quien lo negó argumentando, en apretada síntesis, que no existía un derecho subjetivo para solicitar la información, y que tampoco existía ninguna disposición legal que obligara a proporcionar información al solicitante en los términos requeridos.

El recurso de revisión fue resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en abril de 1985 en el expediente 10556/83. En su decisión, la Corte argumentó 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, manifiesten de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cual-

quier gobernado, en el momento que los estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.²⁹

Esta tesis pone en evidencia cómo la carencia completa de una teoría mínima de los derechos fundamentales genera resultados desastrosos. En primer lugar, la doctrina reconoce que el sentido que en México tiene el concepto de “garantías sociales” es el de tutelar a las clases económicamente débiles.³⁰ En este sentido, resultaba obvio que los partidos políticos no podían ser sujetos de garantías sociales. Por otro lado, muestra el desconocimiento más completo de la manera de enunciar a los derechos fundamentales como derechos subjetivos y de la diferencia entre libertades fundamentales y derechos prestacionales, como ha quedado anotado antes en este mismo trabajo.

El segundo argumento de la tesis sostiene que este derecho sólo se podría ejercitar cuando se expidiera la legislación secundaria. Esto implicaría que el ejercicio de los derechos fundamentales, como derechos subjetivos, estaría supeditado a la actividad legislativa del Poder Legislativo, cuestión claramente absurda.

Tuvo que pasar poco más de una década para que la Corte³¹ se pronunciara de nuevo sobre el derecho a la información. La ocasión se dio con motivo del incidente de Aguas Blancas, en el estado de Guerrero, en el que perdieron la vida 17 personas. Como consecuencia de este acontecimiento, la Suprema Corte ejerció la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, y para este propósito designó a dos ministros a fin de que averiguaran “...algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual”.

En lo concerniente al artículo 6o. constitucional, la Corte realizó una interpretación que da un giro importante respecto del caso Burgoa. En efecto, se consideró que esa “garantía” se encontraba estrechamente vinculada con el respeto a la verdad.

En este sentido:

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. X, p. 44, agosto de 1992.

³⁰ Véase, entre otros, Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, p. 161; Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio del derecho procesal social”, en *Estudios procesales en memoria de Carlos Viala*, Madrid, 1965, pp. 497-526.

³¹ En realidad, se trata de una “nueva” Corte, pues, como se recordará, las reformas constitucionales de diciembre de 1994 modificaron la integración y el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuir a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta 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, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.³²

Como puede apreciarse, en esta decisión la Corte se alejó de la interpretación que consideraba al derecho a la información como exclusivo de los partidos políticos, para darle un sentido más amplio, y considerar que su ejercicio concernía a la sociedad. Aquí de nuevo la construcción a partir de una teoría de los derechos fundamentales hubiera permitido a la Corte evitar este tipo de enunciados genéricos y explicitar lo que la tesis supone implícitamente, y que es considerar dicho que ese derecho constituía una garantía individual —luego un derecho subjetivo— pues de no hacerlo difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación al artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución.

Quizá el aspecto más cuestionable, y en donde queda claro que aún no se comprendía plenamente el carácter del derecho a la información, es la identificación que se hace entre éste y un “derecho a la verdad”. En efecto, una cuestión es la obligación de los gobernantes de proporcionar información verídica y no deformar intencionalmente la información, y otra distinta, aún no claramente explicitada, el derecho subjetivo de los ciudadanos de obtener información del Estado. A pesar de lo anterior, esta decisión abrió las puertas a otros casos en los que se alegó ya no la existencia de un derecho social, sino de una auténtica garantía individual.

El primero de estos casos lo constituyó el amparo 2137, resuelto el 10 de enero de 1997 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. En

³² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p. 513.

apretada síntesis de los hechos, el señor Saúl Uribe Ahuja solicitó amparo contra actos del presidente del Tribunal Superior de Justicia del DF, en concreto que éste se había negado a proporcionar información sobre la situación que guardaba la justicia en el DF, particularmente por no haber incorporado información estadística en los informes correspondientes a los años 1989 y 1990, y por haber distorsionado la información proporcionada en los informes correspondientes a 1991 y 1992; adicionalmente, por no haber respondido a diversas solicitudes de información hechas por la Asamblea de Representantes del DF.

La secuencia procesal de este caso es muy compleja. Nos importa destacar que, al final del día, el fallo de la Segunda Sala implicó un avance, aunque limitado, en la construcción del derecho a la información, y en algún sentido, una contradicción con la decisión del caso Aguas Blancas.³³ Veamos por qué.

En efecto, en la decisión, la Corte admite plenamente que el artículo 6o. “consagra el derecho de todo ciudadano a la información”, y aún más, le otorga ya expresamente el carácter de una garantía individual. Leída a *contrario sensu*, la decisión insinúa además, que existe el derecho subjetivo de solicitar información a las autoridades, y que la negativa de la autoridad de proporcionarla constituiría un “acto autoritario” susceptible de ser impugnado por la vía del amparo. Sin embargo, la decisión limita el ejercicio del derecho a la existencia de un interés jurídico por parte del quejoso. Esta interpretación aleja a la Corte del sentido de la decisión de Aguas

³³ “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 de manera 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 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 se estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al 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”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, segunda Sala, t. V, febrero de 1997, p. 346.

Blancas, pues en aquélla había inferido que del artículo 6o. se derivaba una obligación para las autoridades de conducirse con veracidad respecto de la información que rindan. En el caso, esta cuestión queda totalmente de lado, pues, según argumenta la sentencia “las posibles discrepancias que pudiese tener ese informe de labores con la realidad y que por ese motivo pudiesen ser de interés para la sociedad, no acreditan la lesión jurídica al quejoso puesto que este no demostró haber ejercido el derecho que estima violatorio...”.

Esta decisión muestra, en palabras de Cossío, una etapa de transición en la interpretación del derecho, pues,

...por una parte, estableció que su sentido... consistía en la posibilidad de obtener información pública; por otra, que el hecho de que se proporcionara información que los particulares consideraran falsa no les daba a éstos la oportunidad de reclamar en amparo su falsedad; finalmente que la función del juicio de amparo en materia de derecho a la información se reducía a ser un mecanismo para que ahí donde la información no se hubiera otorgado al particular, la misma se pusiera a su disposición.³⁴

El caso antes comentado pareció abrir una vía muy amplia para que los ciudadanos requirieran información a las autoridades, pues admitía ya que este derecho era una garantía individual, y por ello la procedencia del amparo como un mecanismo para remediar los casos en que las autoridades no la proporcionaran. Sin embargo, una nueva decisión de la Corte, expedida poco tiempo después, dio un nuevo golpe de timón, para establecer límites importantes al ejercicio del derecho a la información. Se trata del amparo en revisión 3137/98 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el 2 de diciembre de 1999.³⁵

El señor Bruno F. Villaseñor solicitó amparo, entre otras razones, por considerar que el artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, resultaba inconstitucional al exigir que la expedición de copias de las actas del ayuntamiento estuviera sustentada en un interés legítimo. Estimó que era importante que los ciudadanos pudieran conocer

³⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación*, México, ITAM, 2002, Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho del ITAM, pp. 17 y 18.

³⁵ Los debates de este caso se encuentran documentados en México en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El derecho a la información*, México, SCJN, 2000.

los asuntos tratados por el Ayuntamiento para poder opinar sobre ellos. El juez de distrito negó el amparo, y el quejoso interpuso el recurso de revisión el cual fue turnado para su resolución al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A juicio del pleno, existían dos conceptos de violación: que no existía causa justificada para limitar la expedición de copias de las actas de sesiones a las personas que tuvieran un interés jurídico, y que la ley no debió haber conferido discrecionalidad a los ayuntamientos para determinar dicho interés. La Corte, para resolver, debatió el alcance del artículo 6o. constitucional en materia de derecho a la información y estableció diversos aspectos relevantes.

El primero de ellos fue explicitar que el titular del derecho a la información, como garantía constitucional, es “todo aquel sujeto que se encuentre en la situación de gobernado”. Correlativamente, la sentencia estableció por primera vez algo que desde la perspectiva de la teoría de los derechos fundamentales era obvio, y es que “el sujeto pasivo u obligado por tal derecho lo es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más limitante que la propia Constitución y las que establezcan las leyes”³⁶ ¡La Corte tardó así más de una década en llegar a esta conclusión!

Esta última frase anuncia la argumentación que seguirá la Corte en un doble sentido. El primero, que el derecho a la información no es absoluto y admite límites. El segundo, que éstos deben contenerse en la propia Constitución, situación, que como ya expusimos, es obvia desde una perspectiva teórica. Pero añade una conclusión sorprendente, y es que estas limitaciones pueden contenerse también en las leyes. Un mínimo de rigor teórico hubiera permitido a la Corte precisar esta aseveración en el sentido de que las eventuales limitaciones legales tendrían que encuadrarse de manera estricta en las limitaciones constitucionales. Ello hubiera evitado el desatino de concluir que cualquier limitación legal a un derecho fundamental era válida. Veremos la consecuencia de esta situación en la propia sentencia.

La resolución argumenta que

...el Estado, como sujeto informativo que genera información, que tiene el carácter de pública, y supone, por lo tanto, el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, se encuentra obligado a comunicar a los goberna-

³⁶ *Ibidem*, p. 107.

dos sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información.

Sin embargo, continua la sentencia “con las limitantes que para fines prácticos se pueden agrupar en tres tipos: limitaciones en razón del interés nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales y limitaciones para protección de la persona.”³⁷

A partir de esta clasificación, la sentencia elabora sobre los preceptos constitucionales que darían contenido a cada una de esas limitaciones.³⁸ Con independencia de la pertinencia de ese análisis, se concluye que “no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general, en la medida en que involucre a algunas de las materias indicadas, debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que les es exigida para poder acceder a la información deseada”.³⁹

En este razonamiento encontramos el salto argumentativo que condujo a la Corte a limitar de manera extraordinariamente amplia el derecho de acceso a la información. En efecto, coincidimos en que las limitaciones están

³⁷ “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 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”. *Ibidem*, p. 109.

³⁸ Las primeras derivan del mantenimiento de la seguridad y el orden público, como son las previstas en los artículos 29, 73, fracciones XII, XV y XXI; 76, fracciones III a IV; 89, fracciones IV a VIII, y 118, fracción III. Las segundas, de los artículos 7, 21, 73, fracción XVI; 89 fracción I, 115, fracción II, y 117 fracción IX. Las últimas de los artículos 5o., 7o., 10, 16, 24 y 114 constitucionales.

³⁹ México Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 35, p. 112.

contenidas en la propia Constitución, pero por la misma razón, las leyes que en la especie lo limiten deben ser específicas a esas materias. Sin embargo, la Corte razona de manera amplia, pues al analizar las facultades que diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato otorgan a los ayuntamientos, concluye que como éstas son muy diversas “ameritan diversos tratamientos en cuanto a la publicidad y difusión de su discusión y resolución”, y por ello “su difusión no puede ser indiscriminadamente general, no obedecer a la simple curiosidad del ciudadano, sino a un interés que legitime o relacione al solicitante con la información deseada y que la difusión de ésta, aun en ámbitos tan reducidos no perjudique al interés público”. Por ello, se consideró, no hubo violación a la Constitución.⁴⁰

Así, este caso produjo, por un lado, una definición clara de los titulares del derecho, del sujeto obligado y de su contenido. Sin embargo, por otro lado y mediante un procedimiento argumentativo peculiar, generalizó las restricciones y admitió que no requerían de especificidad, sino que bastaba

⁴⁰ “DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL ARTÍCULO 112, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ÓRGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, NO LO VIOLA POR LIMITAR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS Y CONSTANCIAS DE ARCHIVO, ASÍ COMO DE ACUERDOS ASENTADOS EN LOS LIBROS DE ACTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS, SÓLO A LA PERSONAS QUE TENGAN INTERÉS LEGÍTIMO Y SIEMPRE QUE NO SE PERJUDIQUE EL INTERÉS PÚBLICO. El artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece que las copias certificadas de documentos y constancias de archivo, así como de los acuerdos asentados en los libros de actas de las sesiones de los Ayuntamientos del Estado de Guanajuato, sólo se expedirán cuando el solicitante acredite tener un interés legítimo y siempre que no se perjudique el interés público. Por otra parte, del análisis de los artículos 55, 59, 65 y 69 de dicha ley orgánica se advierte que el resultado de las sesiones de los Ayuntamientos, plasmado en los libros o folios de actas de esos órganos de gobierno y administración de los Municipios, involucra la discusión y resolución de intereses de diversa índole (municipal, estatal, nacional, social y particular), por lo que su difusión no puede ser indiscriminada o general, ni obedecer a la simple curiosidad del ciudadano, sino a un interés que legitime o relacione al solicitante con la información deseada y que la difusión de ésta, aun en ámbitos tan reducidos, no perjudique el interés público. Por consiguiente, lo dispuesto en el artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, no viola el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las limitaciones contenidas en dicho precepto encuentran su justificación en la naturaleza de la información solicitada, la que por derivar de los entes públicos referidos, no es dable difundir en todos sus renglones, como se dijo, de manera masiva y sin discriminación alguna, ya que ello atentaría, en algunos casos, en contra de intereses públicos y privados”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000, p. 71.

una valoración extensa del legislador para que éstas operaran. El problema en este caso es que se admiten limitaciones amplias a un derecho fundamental por la vía legislativa sin hacer una interpretación restrictiva y específica de su operación, buscando determinar las hipótesis que admiten reservas, sino que se generalizan. Así, “la Corte determinó que el derecho a la información podía quedar conculcado siempre que los legisladores, por ejemplo, plantearan un amplio listado de atribuciones a favor de un órgano y mezclaran en él todas las competencias que fueran posibles”.⁴¹

Dos casos posteriores a los que comentamos mantienen una línea argumentativa similar, en el sentido de confirmar el carácter de garantía individual del derecho a la información, pero de darle un sentido restrictivo a su aplicación concreta. En apretada síntesis, a Ana Laura Sánchez Montiel se le implantó, sin su consentimiento, un dispositivo intrauterino en un hospital del Seguro Social, por lo que decidió demandar a esa institución por el daño moral recibido. Con este motivo solicitó a esa institución una copia certificada de su expediente clínico, así como de otros documentos administrativos, los cuales le fueron negados con fundamento en el artículo 22 de la Ley del IMSS.⁴² La quejosa en su amparo expresó que el derecho a la información tenía el carácter de garantía individual y que todas las autoridades se encontraban vinculadas por éste. Por ello, el mencionado artículo sería violatorio del mencionado derecho. El juez de distrito que conoció la causa sustentó su resolución en el mismo sentido que el caso Burgoa, es decir, negando que dicho derecho fuera una garantía individual (evidentemente no conocía las decisiones de los casos Uribe Ahuja y Villaseñor), y estableció además que la negativa de proporcionarle información no le causaba perjuicio “en atención a que con ello se trata de proteger la seguridad individual de las personas respecto de los datos en ellos contenidos”.

Correspondió al Pleno de la Suprema Corte conocer del recurso de revisión. La recurrente planteó como agravio que el juez negara que el derecho a la información tuviera el carácter de garantía individual. La Corte se vio por ello obligada a revisar los antecedentes del caso, y a reconocer elegante pero explícitamente el error cometido en el caso Burgoa, al tiempo que

⁴¹ Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 34, p. 23.

⁴² Este precepto establece que “Los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al Instituto, en cumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo cuando se trate de juicios o procedimientos en que el Instituto fuere parte y en los casos previstos en la Ley”.

confirmó su naturaleza de 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”.⁴³

En cuanto al fondo del asunto, la Corte confirmó la sentencia recurrida, por considerar que aunque la información se le negó a la quejosa, ello no le perjudicaba pues, en su calidad de actora en un juicio civil del fuero común, tenía mecanismos procesales para solicitar la información que se le había negado.⁴⁴ La Corte no resolvió así sobre los méritos del caso, es decir, la constitucionalidad de la norma impugnada en relación con la racionalidad de las reservas, sino sobre el daño que le causó la negativa. En ese sentido, poco se avanzó en la definición del contenido jurídico del derecho.

El segundo caso, similar al anterior, es el amparo que interpuso Evangelina Vázquez Curiel contra el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 104 de su Reglamento Interior, que establecen la facultad plenamente discrecional de esa Comisión para entregar a las autoridades o los quejosos las constancias y pruebas que obran en sus expedientes. En la parte relativa al derecho a la información, la Corte estimó que si bien los artículos referidos establecen facultades discrecionales respecto de todas las personas y todos los tipos de documentos, en el caso concreto no se afectó a la recurrente, pues desde que es parte en el expediente está plenamente informado de su contenido.

43 “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 60. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XI, abril de 2000, tesis p. XLV/2000, p. 72.

44 “DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL NO LO VIOLA AL ESTABLECER LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DOCUMENTOS, DATOS E INFORMES PROPORCIONADOS AL INSTITUTO RELATIVO, YA QUE PERMITE PROPORCIONARLOS PARA JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS LEGALES. El precepto mencionado establece que los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al Instituto Mexicano del Seguro Social, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley relativa, son estrictamente confidenciales y no pueden comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo cuando se trate de juicios y procedimientos en los que dicho instituto sea parte y en los casos previstos por la ley. Por tanto, si dicha confidencialidad tiene por objeto evitar que la información se conozca indiscriminadamente, pero se permite proporcionarla para juicios y procedimientos legales, indudablemente se trata de una restricción que no viola el derecho a la información”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XI, abril de 2000, tesis p. XLVII/2000, p. 72.

Por ello, “Luego, nada se niega a su conocimiento o se le comunica carente de veracidad, bajo ninguna de las perspectivas en que puede entenderse el derecho a la información que como garantía social, política e individual consagra el invocado artículo 6o. constitucional”.

En otro caso reciente, relacionado con las facultades de la Comisión para Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) para verificar que la información sobre productos y servicios financieros difundida por las instituciones financieras no induzca al error o la inexactitud, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia interpretó el alcance del artículo 6o. en el sentido de que éste “implica la obligación 2002, del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general”. Aunque aparentemente esta interpretación se relaciona con la libertad de expresión en el sentido que limita el ámbito de acción de las instituciones financieras de emitir libremente su propaganda, en realidad contempla también el aspecto del derecho a ser informado, en el sentido de que el tribunal razonó que esta intervención del Estado, fundamentada en el artículo 6o. constitucional, busca garantizar también que los gobernados estén

...enterados fehacientemente de las consecuencias jurídicas que deriven de las operaciones de esa naturaleza [financiera], en virtud que su prestación tiene una especial trascendencia para el desarrollo nacional, como lo revela la circunstancia que se encuentra condicionada a un acto permisivo del Estado.⁴⁵

En este sentido, la Corte admite la vinculación entre la libertad de expresión y el derecho a ser informado, en tanto que la primera admitiría ciertos límites relacionados con los derechos de los “receptores” de obtener una información exacta y confiable.

Finalmente, nos referiremos a una tesis aislada del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, elaborada sobre el contenido del derecho a la información y su vinculación con el derecho de petición. De esta tesis se deriva que existe una obligación de las autoridades,

⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, segunda Sala, t. XV, marzo de 2002, tesis: 2a. XIX/2002, p. 422.

correlativa al derecho de los gobernados, de entregar “información completa, veraz y oportuna”. Esta obligación se aplica a toda información de la que disponga o “razonablemente deba disponer” la autoridad. Finalmente, se reitera que el derecho a la información es un “derecho fundamental” tanto de los individuos como de la sociedad,⁴⁶ permanece así la confusión sobre el “carácter social” del derecho, que ya hemos intentado aclarar anteriormente.

En suma, podemos observar una construcción jurisprudencial progresiva y gradual del derecho a la información, que no sin contradicciones fue delimitando sus contornos. Así, en el caso Burgoa la Corte equivocó el camino al establecer que ese derecho correspondía a los partidos políticos. Posteriormente, en el caso Aguas Blancas, se insistió en que el derecho tenía el carácter de una garantía social (el titular era la sociedad), y se identificó con un “derecho a la verdad”. El caso Bravo Ahuja es un parteaguas, pues fue la primera ocasión en que se reconoció implícitamente que el titular del derecho era cualquier individuo; sin embargo, la Corte se aleja de la idea de que se trata de una “garantía social” y considera que el derecho se agota en una relación individual. En el caso Villaseñor, se confirma la interpretación, ya explícita, de que el derecho a la información es una garantía individual y que el sujeto pasivo del derecho es el Estado. Adicionalmente, se reconoce que ese derecho no es absoluto, y que admite límites. El problema consistió en que si bien éstos se identifican con precisión, se hace una interpretación demasiado amplia respecto de su aplicación por la vía legislativa, y se vincula además el derecho al ejercicio de un interés legítimo. Las interpretaciones posteriores evaden una interpretación directa y prefieren decidir según las vías alternas para obtener información o sobre el daño que causará el acto concreto. Esto generó que, aunque ya claramente reconocido como garantía individual, su protección por medio de los tribunales fuera limitada. En las últimas interpretaciones de la Corte se perfila una mejor comprensión de la vinculación de la libertad de expresión con su correlativa prolongación en el derecho a ser informado; sin embargo, se avanza poco en el ejercicio concreto del derecho.

⁴⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XX, agosto de 2004, tesis I.4º.A.435, p. 1589.

V. REFLEXIONES FINALES

El recorrido que hemos realizado, aunque no exhaustivo, permite ver con claridad cómo la interpretación judicial del derecho fundamental de la libertad de expresión y su expansión en el derecho a la información fue un lento y penoso camino, no sin contradicciones, y que muestra claramente la insuficiencia de los elementos argumentativos que utilizan los tribunales federales en materia de derechos fundamentales. Estamos convencidos de que el resultado hubiera sido otro si la Corte, en su interpretación, hubiera utilizado elementos mínimos provenientes de la teoría de los derechos fundamentales.

El problema es más evidente si consideramos que el caso de la libertad de expresión comparte elementos en común con muchos otros derechos fundamentales. En general, la interpretación judicial que de ellos se ha hecho es limitada, formalista, y en poco contribuye a su protección y ejercicio efectivo. Ello no es producto de la casualidad, sino de la falta del uso sistemático e institucional de herramientas tales como la teoría de los derechos fundamentales. Su uso no resulta en un mero ejercicio académico, sino que puede contribuir de manera significativa a una construcción más congruente y amplia de estos derechos. Si el Poder Judicial Federal, y en particular la Suprema Corte de Justicia, quiere convertirse de verdad en un auténtico órgano protector de los derechos fundamentales, tendría que reflexionar seriamente sobre los mecanismos que hasta ahora ha utilizado en su interpretación, y hacer lo necesario para construir una teoría de los derechos fundamentales que oriente todas sus decisiones en la materia.

La defensa de los derechos fundamentales es una de las tareas centrales del Poder Judicial, y en particular, de un tribunal constitucional como se quiere nuestra Corte Suprema. El mandato constitucional de una justicia “pronta y expedita” no es sino la fórmula que ordena velar por el respeto de las garantías que construyen el espacio ciudadano, y que en una democracia suponen libertad, pluralidad, respeto, tolerancia. Paradójicamente, es justamente esa defensa la que históricamente ha sido su talón de Aquiles. La Corte ha sido hasta ahora un buen y prudente árbitro político, pero una mala defensora de los derechos fundamentales. Esto tendrá que cambiar.

Por otro lado, pecaríamos de ingenuidad si pensamos que basta el uso de una teoría de los derechos fundamentales para cambiar el papel de la Corte en la protección de los derechos fundamentales. Intervienen de manera de-

cisiva también los instrumentos procesales de protección. Por ello nos parece que es indispensable modernizar el juicio de amparo. Existen diversas características de este instrumento que, si bien tienen una razón que las explica, a lo largo de los años lo han convertido en un procedimiento largo, complejo, demasiado formalista, caro y de efectividad limitada. Una reestructuración completa del juicio de amparo en sus diversos componentes, en particular sus efectos, permitiría transformarlo en una herramienta mucho más eficaz. En este sentido las propuestas contenidas en el proyecto de nueva Ley de Amparo nos parece que avanzan en el camino correcto.⁴⁷ Los intereses y la desidia de los legisladores han constituido hasta ahora un obstáculo insalvable e injustificado. Urge exigir su adopción inmediata.

Y es justamente ante este horizonte que resulta aún más importante insistir en la necesidad de construir una teoría de los derechos fundamentales que orienten su interpretación judicial. De nada servirían mejores instrumentos si no existe la capacidad y la claridad institucional para lograr mejores resultados sustantivos.

Finalmente, hay que reconocer que esta tarea no es responsabilidad exclusiva del Poder Judicial. Ésta es en realidad una tarea en la que todos los involucrados (académicos, litigantes, organizaciones de defensa de los derechos humanos —tanto gubernamentales como no gubernamentales— y los propios ciudadanos) tenemos que contribuir. Hoy hemos sido incapaces de articular con técnica y argumentación, con casos y ejemplos, la manera en que los tribunales deben ejercer una de sus tareas centrales. Éste es el reto que tenemos por delante.

⁴⁷ Véase al respecto Cossío Díaz, José Ramón, “Hacia una nueva Ley de Amparo”, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 417-444, y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.