

SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN (Y SUS COLISIONES)*

Imer B. FLORES**

El hábito firme de corregir y completar la opinión propia al hacerla colisionar con la de los demás, en lugar de causar duda y vacilación acerca de su aplicación práctica, es la única base estable para una convicción justa sobre ella...

John Stuart MILL, *On Liberty* (1859).

SUMARIO: I. *Prólogo: el derecho a la información*. II. *Generales*. III. *Alcances*. IV. *Límites*. V. *Epílogo: colisiones*.

I. PRÓLOGO: EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Considerar el reconocimiento expreso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del derecho a la información como un

* Versión revisada de “El derecho a la información”, *Indicador Jurídico*, vol. 1, núm. 1, junio, 1995, pp. 21-44, y realizada como homenaje al doctor Emilio O. Rabasa, en atención de que coordinaría una obra sobre aspectos constitucionales de disciplinas del derecho objetivo de reciente estudio, como lo son tanto el “derecho electoral” como el “derecho de la información (y de la transparencia)”, entre otros, y que el “derecho a la información” como derecho subjetivo ha sido simplemente necesario en la “albañilería constitucional” de ambas ramas, en la evolución del uno y en la aparición —y evolución— del otro.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor aprovecha para agradecer las enseñanzas de quien formara parte, originalmente, del comité académico de tutores durante la realización de su tesis de doctorado. Así mismo, agradece a María José Franco Rodríguez y Mariana Treviño Feregrino su ayuda en la localización de algunas de las jurisprudencias para realizar esta investigación y reforzar sus tesis.

parte aguas en la historia constitucional del país podría sonar un poco exagerado, pero por el contrario creemos que ha sido central tanto en la evolución del derecho electoral como en la aparición del derecho de la información (y de la transparencia). De un lado, al ser reconocido como un derecho que debe garantizar el mismo Estado en la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 6 de diciembre de 1977; y, del otro, al servir de fundamento, primero, a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *DOF* del 11 de junio de 2002, así como abrir la puerta para las leyes locales; y, después, a la reforma constitucional en materia de acceso a la información pública y transparencia, publicada en el *DOF* del 20 de julio de 2007.

Ahora bien, en esta aportación al merecido homenaje al doctor Emilio O Rabasa vamos a intentar explicar los avances —y retrocesos— del derecho a la información en poco más de treinta años, desde su reconocimiento constitucional hasta nuestros días al proceder a revisar las hipótesis que en su momento defendimos hace casi 15 años, en 1995, cuando casi nadie hablaba del tema y que consideramos todavía válidas. Así, comenzamos con algunas cuestiones generales del derecho a la información; continuamos con sus alcances: como derecho humano y fundamental, y como derecho individual o social; así como su relación tanto con la libertad de expresión —y otras libertades como la de opinión y pensamiento— como con el derecho a la comunicación (y a la verdad), como garantía constitucional, tanto individual como social, para dar y recibir información; y sus límites por razones de interés nacional, social e individual; y, concluimos con sus colisiones con otros derechos.

II. GENERALES

Hoy en día, la idea de la sociedad de la información ya no es más una quimera pues la calidad y cantidad de los flujos de la misma, así como de los medios de comunicación, permiten al ser humano la posibilidad no sólo de viajar y dar la vuelta al mundo en unos cuantos días, cuando antes el hacerlo en ochenta días habría sido toda una hazaña, sino también de estar informado de lo que ocurre en cualquier lugar del globo en el momento mismo del suceso y como tal, poder tomar decisiones informadas en tiempo real como si hubiera realizado la proeza de contar con el don de la ubicuidad.

Cabe aclarar y precisar que comunicación e información no son lo mismo, pero se implican mutuamente. Al respecto, Sergio López Ayllón desarrolló una teoría de la comunicación y de la información con la finalidad de distinguirlos.¹ Así, para él, la comunicación es un proceso dinámico que se encuentra inmerso en una sociedad que la condiciona y que a la vez se ve condicionada. En todos los procesos de comunicación debe haber por lo menos un emisor, un mensaje, un canal y un receptor, e inclusive una audiencia o auditorio, como lo han advertido Chaïm Perelman y Jürgen Habermas.² La comunicación es producto de la sociabilidad que resulta de la interacción humana, comprende no sólo el intercambio de ideas, mensajes o noticias sino que implica toda la actividad humana. Las necesidades de comunicación responden a una vida de cooperación y desarrollo de las capacidades individuales y sociales del ser humano como *zoon politikon* sin las cuales perecería: *sine vitae communicatione, ominis perit*.

El concepto de información limita y precisa el de comunicación, ya que aquélla es el contenido de ésta. Cabe recordar que el contenido de la comunicación puede ser no sólo formativo e informativo sino también creativo y recreativo —artístico, de entretenimiento, educativo o cultural—. En términos generales, se define a la información como el resultado de acopiar, almacenar, y difundir comentarios, datos, hechos, mensajes, noticias, opiniones, y pensamientos necesarios para comprender o entender las situaciones individuales y sociales, nacionales e internacionales, para estar en condición de tomar las decisiones pertinentes. De igual manera, la información no es sinónimo de noticia, publicidad y propaganda sino el contenido de la comunicación, la cual le permite reestructurar los datos proporcionados por el medio para orientar su acción: el medio es el mensaje, como diría el comunicólogo canadiense Marshall McLuhan, y como tal disminuye la incertidumbre en la toma de decisiones.³

¹ Véase, López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Porrúa, 1984, pp. 32-38.

² Véase, Perelman, Chaïm, “Rhétorique et philosophie”, *Le champ de l’argumentation*, Bruxelles, 1970, pp. 225-226; y Habermas, Jürgen *The Theory of Communicative Action*, II vols., trad. de Thomas McCarthy, Cambridge, Massachussets, Polity Press, 1984-87.

³ Véase, McLuhan, Marshall, *La comprensión de los medios como las extensiones del hombre*, México, Diana, 1971; McLuhan, Marshall y Fiore, Quentin, *The Medium is the Message. An Inventory of Effects*, New Cork, Bantam, 1967; y McLuhan, Marshall

De este modo, la información es el contenido de la comunicación y ésta es el medio para transmitir a aquélla. Este proceso permite la conformación y la organización del poder del conocimiento (y de las ideas), ya sea para imponer la obediencia a un mandato o bien para ofrecer resistencia al mismo. Baste citar la celebérrima máxima de sir Francis Bacon: *Nam et ipsa scientia potestas est* (“Conocimiento en sí es poder”).⁴ Así como, recordar que Bertrand Russell —en su ya clásico y excelso libro *Power*— está preocupado en “probar que el concepto fundamental en las ciencias sociales es el de *Poder*, en el mismo sentido en que el de *Energía* es el concepto fundamental en las ciencias físicas”.⁵ En ese sentido, distingue infinidad de formas del poder, entre las cuales mencionamos solamente las más características: “poder económico”, “poder ideológico”, “poder político”, “poder militar” y “poder religioso”.⁶ Para efectos, de este ensayo resaltamos el poder ideológico como el poder de los *medios de persuasión* —tanto de los medios de comunicación como de los flujos de información—. ⁷

III. ALCANCES

El gran desarrollo tanto cualitativo como cuantitativo de los medios de comunicación y de los flujos de información ha contribuido no sólo al acercamiento de las interacciones humanas y al ensanchamiento de las relaciones entre las sociedades contemporáneas sino también al reconocimiento del derecho a la información en los diferentes sistemas jurídicos tanto nacionales como internacionales, sin olvidar los regionales y los locales.

y McLuhan, Eric, *Leyes de los Medios. La Nueva Ciencia*, México, Conaculta-Alianza Editorial Mexicana, 1990. Véase también Carpizo, Jorge, “Prólogo” en López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, cit., p. 10.

⁴ Bacon, Francis, *The Oxford Dictionary of Quotations*, p. 28: “Knowledge itself is power” (tomado de “Of Heresies”, *Religious Meditations*). Véase Goebbels, Joseph, *Diario*, Madrid, Plaza and Janés, 1967. Véase también Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 43.

⁵ Russell, Bertrand, *Power: A New Social Analysis*, New York, W.W. Norton & Company, 1938, p. 12: “To prove that the fundamental concept in social science is Power, in the same sense in which energy is the fundamental concept in physics” (mi traducción).

⁶ *Ibidem*, pp. 35-49.

⁷ Véase Flores, Imer B., “Revolución ciudadana e *intelligentsia*: El poder del conocimiento y de las ideas”, en Arredondo Ramírez, Vicente (coord.), *Una sociedad de ciudadanos: apuntes para una revolución ciudadana en México*, México, Demos, 2000, pp. 187-231.

Cabe recordar que en el caso de México se reformó en 1977 el artículo 6o. de la Constitución de 1917 —cuya redacción era básicamente la misma que la de la de 1857— para adicionar a su párrafo único una última oración. Así, a la letra decía: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.” Y, lisa y llanamente, se le agregó: “El derecho a la información será garantizado por el Estado.”

Cabe recordar que ya con anterioridad a la citada reforma constitucional, el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* consagra la libertad de opinión y de expresión, de los que deriva el derecho a la información: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; *este derecho incluye* el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de *investigar y recibir informaciones y opiniones*, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Así mismo, con posterioridad a dicha reforma, el Senado de la República, en 1981, ratificó sendos instrumentos internacionales, mismos que retomaron dichos conceptos. Por un lado, el artículo 19 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* manda:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; *este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por el otro, el artículo 13 de la *Convención Americana de Derechos Humanos* ordena:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. *Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir infor-*

maciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Indudablemente, su adición constitucional fue un gran acierto, pero su adecuada y completa regulación formal está todavía en vías de elaboración —y en constante reelaboración— con avances y retrocesos en su protección real por parte de los tribunales en poco más de treinta años. De igual forma, aun cuando existen tanto una ley federal como leyes locales en materia de acceso a la información pública y transparencia, así como varias convenciones, declaraciones y tratados internacionales y regionales en la materia, las preguntas todavía son más que las respuestas. En este sentido, consideramos imperativo tratar de aclarar y precisar los alcances del derecho a la información:

1. *Derecho humano y fundamental*

Eduardo Novoa Monreal sostiene que el derecho a la información —o la libertad de información— es una de las instituciones que integran el

conjunto de los derechos fundamentales del ser humano, mejor conocidos como derechos humanos.⁸ En términos generales, podemos afirmar que son aquellas características inherentes a la propia naturaleza de la persona humana como ser humano con dignidad.⁹ Por tanto, son anteriores y superiores a toda legislación, que solamente puede reconocerlos y sancionarlos.¹⁰

Así mismo, cabe mencionar que hay una gran variedad de expresiones para referirse a los derechos humanos, ya sea como derechos fundamentales, derechos naturales, derechos básicos, innatos u originales, derechos individuales, derechos inalienables, derechos subjetivos, garantías individuales (y sociales), libertades públicas, entre otras. En este sentido, el término “derechos humanos” es el concepto más general para designar a aquellos derechos que son fundamentales para el ser humano, pero eso no quiere decir que todos esos términos sean sinónimos.

Aunque la sistematización (formal) de los derechos humanos comenzó hace poco más de dos siglos, su respeto (real) constituye la principal preocupación de los tiempos actuales. El Estado moderno y el constitucionalismo tienen como base tanto la necesidad de dividir y limitar el poder como de garantizar y proteger los derechos (humanos), los cuales fueron las piedras de toque en el desarrollo del llamado Estado (liberal) de derecho. Los derechos humanos y las libertades asociadas con ellos se renuevan permanentemente como respuesta a las constantes y nuevas formas de opresión que aparecen en el horizonte de la historia.

El núcleo de los derechos humanos ha sido el mismo en el tiempo y en el espacio, su identificación o regulación es la que varía o ha variado. De hecho, Novoa Monreal reconoce que “La historia de los derechos humanos se confunde con su incremento creciente, pues en la medida en que la vida social se perfecciona y se afina, el hombre va identificando nuevas unidades que deben ser incorporadas a su elenco y una más grande riqueza dentro del contenido de cada una”.¹¹

⁸ Véase Novoa Monreal, Eduardo, *Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 13-25.

⁹ Véase Flores, Imer B., “Algunas consideraciones sobre los derechos humanos. Apuntes para la solución de nuevos desafíos y viejos dilemas”, en AA.VV., *Liber ad honorem. Sergio García Ramírez*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 211-234.

¹⁰ Véase, Novoa Monreal, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI, 1981, pp. 110 y 111.

¹¹ *Ibidem*, p. 106.

De este modo, la *Declaración de Independencia de las Trece Colonias de América del Norte* —del 4 de julio de 1776— proclama que “...todos los hombres son creados iguales, que a todos les confiere su Creador ciertos Derechos Inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Para garantizar estos derechos, los hombres instituyen gobiernos, que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados...”. En 1791, la Constitución Federal estadounidense de 1787 se vió complementada por diez enmiendas, conocidas como *Bill of Rights*, las cuales garantizan la libertad de expresión, imprenta o prensa, asociación o reunión, y religión, entre otros derechos.

Por su parte, la Revolución Francesa culminó con la expedición —el 29 de agosto de 1789— de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, la cual consagró “derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre”. Esta declaración, no sólo precisó muchos de los derechos individuales —tanto civiles como políticos— sino que tuvo un sentido general y universal porque estos derechos corresponden a todos los seres humanos, de todos los lugares y de todos los tiempos.

Así mismo, la *Carta de las Naciones Unidas* consagró el “desarrollo y estímulo del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales”. De igual forma, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 10 de diciembre de 1948, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la cual contiene además de los derechos individuales a los incipientes o nacientes derechos sociales. Esta declaración ha sido seguida por la aprobación de diferentes convenciones, declaraciones, pactos o tratados internacionales complementarios sobre derechos humanos como es el caso tanto del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* del 16 de diciembre de 1966 como de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* —aprobada en San José, Costa Rica— del 22 de noviembre de 1969.

De esta manera, a medida que la vida social se perfecciona y que las necesidades del ser humano aumentan, los documentos internacionales en la materia integran nuevos derechos ya sea explícita o implícitamente. Este último es el caso del derecho a la información, mismo que coincide con los términos previstos en los numerales 19 de la Declaración, cuando afirma que “el derecho a la libertad de opinión y de expresión” incluye el de “investigar y recibir informaciones y opiniones, y... difundirlas”. Así como, el 19 del Pacto y el 13 de la Convención cuando aseguran que el derecho a la libertad de expresión comprende la “libertad de buscar, re-

cibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Resulta entonces que el derecho humano de comentario en principio consiste en la libertad de buscar o investigar, recibir y difundir información.

2. *Derecho individual o social*

Las declaraciones de derechos humanos —ya sean universales, regionales, nacionales o locales— por sí mismas no tienen ni efecto normativo obligatorio ni validez para imponer a un Estado determinado el reconocimiento o el respeto de los derechos de quienes viven en su territorio. No obstante, desde el momento en que los diferentes sistemas jurídicos reconocen la existencia de los derechos humanos, éstos se incorporan al contenido de su texto constitucional y a su legislación vigente y por su naturaleza auto-aplicativa se convierten en instituciones jurídicas que se consagran más bien como garantías constitucionales individuales y/o sociales para todos los habitantes de su territorio.

De este modo, una clasificación de los derechos humanos y fundamentales distingue en su implementación entre garantías individuales y sociales. Las primeras se pueden equiparar con los derechos civiles y políticos característicos del “estado liberal de derecho”, mientras que las segundas se pueden identificar con los derechos económicos, sociales —propriamente dichos— y culturales del llamado “Estado social de derecho”. Así, las individuales son aquéllas que corresponden a los seres humanos por el simple hecho de serlo, sin considerar su pertenencia a un grupo o sociedad determinada, y sin exigir ninguna acción por parte del Estado, más allá de no interferir ni intervenir con el ser humano en su realización plena. Las sociales son aquéllas que el individuo como parte de un grupo o sociedad puede reclamar del Estado al cual pertenece para lograr su mejor desarrollo y que como tal puede requerir como acciones positivas o prestaciones del mismo.¹²

¹² Véase Berlin, Isaiah, “Two Concepts of Liberty”, *Four Essays on Liberty*, London, Oxford University Press, 1969, pp. 118-172. (Hay versión en español: “Dos conceptos de libertad”, trad. de Julio Bayón, *Cuatro Ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 215-280.) Constant, Benjamin, “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, *Curso de política constitucional*, t. III, trad. de Marcial Antonio López, Madrid, Imprenta de Lavalle, 1821, pp. 155-205. (Título y publicación original: “De la liberté des anciens, comparée à celle des modernes”, en *Collection Complète des Ouvrages*, Paris, Béchét Libraire, 1820. Véase también Flores, Imer B. “Las andanzas

Para algunos autores, el derecho a la información forma parte de estos últimos, *i.e.* sociales, por requerir de una acción positiva o prestación del Estado. En nuestra opinión, su reconocimiento tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano con independencia de su pertenencia a una comunidad determinada de modo tal que lo identificamos en un sentido amplio como un derecho individual, ya que no implica ni requiere de una acción estatal. No obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la información en su capítulo primero *De las garantías individuales* al incorporarlo como vimos en el artículo 6o. y al reconocer que deriva de los derechos reconocidos, en varios documentos en materia de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por tanto, resulta que *prima facie* se trata de un derecho humano, caracterizado no sólo como individual sino también como civil y político, pero no necesariamente como económico, social y cultural. Sin embargo, por su instrumentación y protección puede ser considerado como una garantía individual y/o social, como veremos más adelante.¹³

3. *Correlación con la libertad de expresión*

—*y otras libertades como las de opinión y de pensamiento*—

Como ya adelantamos, el derecho a la información se desprende, en mayor o menor medida, de los derechos a las libertades de opinión, de pensamiento y de expresión. Pero, precisamente, por esta razón, es imperioso determinar la provincia de estas libertades, así como su relación entre sí y con el derecho a la información.

y las hazañas de la libertad”, en Sarmiento, Sergio (coord.), *Primer Concurso de Ensayo “Camino de la Libertad”*. *Memorias*, México, Grupo Salinas y Fundación Azteca, 2007, pp. 129-152; y “Los dos conceptos de libertad: ¿Competición o colaboración?” (en prensa).

¹³ Esta diferencia doctrinal entre quienes sugieren que el derecho a la información es un derecho individual o social se superará cuando expliquemos que el derecho a la información se puede dividir en diferentes aspectos, tales como a dar y a recibir información, así como al aclarar que su instrumentación y protección deben ser considerados a partir de una naturaleza dual como una garantía constitucional tanto individual como social. De un lado, es cierto que corresponde originariamente a los individuos; y, del otro, está claro que fue concebida, en el caso de México, originalmente para los partidos políticos e implica una acción positiva o prestación por parte del Estado. Véase *infra*, III. 4. B.

Por una parte, las libertades de opinión y de pensamiento se usan casi indistintamente para designar al derecho humano que tienen los individuos para formular toda clase de conocimientos e ideas, incluidas sus creencias. Al respecto, consideramos oportuno citar un largo, pero muy ilustrativo, párrafo de John Stuart Mill, donde aclara y precisa el contenido de la libertad humana, a la vez que refuerza la gran multiplicidad de interconexiones que se dan en su interior:¹⁴

Comprende, primero, el dominio interno de la conciencia; demanda la libertad de conciencia en su sentido más amplio; la libertad de pensamiento y de sentimiento; la libertad absoluta de opinión y de sentimiento en todas las materias, prácticas o especulativas, científicas, morales o teológicas. La libertad de expresar y publicar opiniones puede parecer que cae bajo un principio diferente por pertenecer a esa parte de la conducta de un individuo que se relaciona con los demás; pero, al ser casi de la misma importancia que la libertad de pensamiento en sí, al descansar en gran parte en las mismas razones, es prácticamente inseparable de la misma. En segundo lugar, el principio requiere de libertad en gustos y en la persecución de fines; para trazar el plan de nuestra vida según nuestro propio carácter; de obrar como queramos, sujetos a las consecuencias de nuestros actos: sin que nuestros semejantes nos lo impidan, en tanto que no los dañemos, aun cuando puedan pensar que nuestra conducta es absurda, perversa o equivocada. En tercer lugar, de esta libertad de cada individuo, se desprende la libertad, dentro de los mismos límites, de asociación entre los individuos: libertad de reunirse para cualquier propósito que no involucre dañar a otros: las personas que se asocian deben ser mayores de edad, y no estar forzados ni engañados.

Por otra parte, la libertad de expresión consagra la posibilidad de manifestar pública y libremente dichos conocimientos e ideas, incluidas sus creencias, opiniones o pensamientos en principio sin limitaciones, salvo algunas restricciones que deben ser expresas e interpretadas restrictivamente. Ahora bien, algunos autores identifican a la libertad de expresión con la libertad de palabra. Sin embargo, resulta que la libertad de expresión se puede ejercer tanto de manera oral como de modo escrito, por lo cual también implica la libertad de imprenta.

¹⁴ Véase, Mill, John Stuart, "On Liberty" en *On Liberty and Other Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 15 y 16. Hay versión en español: *Sobre la libertad*, trad. de Pablo de Azcárate, Madrid, Alianza, 1970.

De tal suerte, resulta clara la existencia no sólo de un hilo conductor entre la libertad de opinión y de pensamiento, la libertad de expresión y el derecho —o libertad— de información, sino también su relación con otros derechos y libertades. Al grado tal, que la libertad de información presupone la existencia de la libertad de expresión y ésta la de la libertad de opinión y de pensamiento.¹⁵ En otras palabras, la libertad de opinión y de pensamiento constituye el fundamento de la libertad de expresión; y ésta a su vez de la libertad de información.

En el caso de México, el mismo artículo 6o. que confirma el derecho a la información, comienza por establecer expresamente la libertad de expresión al garantizar la manifestación libre de las ideas y tácitamente la libertad de opinión o pensamiento. Así mismo, de manera explícita señala que la expresión o manifestación de las ideas “no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público”. Cabe advertir —como lo hecho López Ayllón— que la prohibición comprende no sólo a los órganos administrativos y judiciales sino de modo implícito también a los legislativos, los cuales no podrían “expedir leyes que contravinieran el texto constitucional”¹⁶ —y agregaríamos, aunque es una cuestión disputada, que tampoco el órgano reformador o revisor de la Constitución podría contravenirla—. ¹⁷

De igual forma, la Constitución en el primer párrafo del numeral 7o. —mismo que no ha sido reformado en los poco más de noventa años de vigencia de la Constitución de 1917— consagra la libertad de escribir y

¹⁵ Véase, Haba, Pedro Enrique, *Tratado Básico de Derechos Humanos*, t. II, San José, Juricentro, 1986, p. 778.

¹⁶ López Ayllón, Sergio, “De la libertad de expresión al derecho a la información: crónica de un derecho en construcción”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 512.

¹⁷ Véase Flores, Imer B., “Sobre las formas y los límites de la legislación: A propósito de la constitucionalidad de una reforma constitucional”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *loc. cit.* en la nota 16, pp. 271-292; y “Sobre los límites de las reformas constitucionales: A propósito de tres acciones de inconstitucionalidad recientes”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (eds.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, t. VIII *Procesos constitucionales orgánicos*, 2008, pp. 831-856.

de publicar en forma escrita, así como la libertad de imprenta, al tiempo de prohibir la censura previa y el secuestro de la imprenta como instrumento del delito, de un lado; y refuerza que los límites son “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”, del otro:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera 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.

Así mismo, estrechamente relacionados con estos derechos y libertades, se encuentran tanto la libertad de cátedra e investigación como el libre examen y discusión de las ideas (artículo 3o., fracción VII), así como la libertad de creencias y de cultos religiosos, mejor conocida como libertad religiosa (artículo 24). En este sentido, el derecho de información no sólo está fundamentado de manera inmediata en la libertad de expresión y de modo mediato en la libertad de opinión y pensamiento sino también está relacionado con otras libertades. Desde la de escribir y publicar escritos, la de imprenta y la prohibición de censura previa hasta las libertades de cátedra y de investigación, de examen y discusión de las ideas, y de religión, sin olvidar que está ligada con los derechos de petición (artículo 8o.) y de asociación o reunión (artículo 9o.), entre otros.

4. Interrelación con el derecho a la comunicación (y el derecho a la verdad)

Si bien, el derecho a la información está estrechamente vinculado a otras libertades, en términos generales se le considera como una especie dentro del género de la libertad de expresión, en la que se pueden considerar incluidas las libertades de opinión y de pensamiento. Sin embargo, por la creciente importancia que ha adquirido su desarrollo requiere de observaciones particulares que indican su trascendencia. De esta guisa, Pedro Enrique Haba sostiene que “Solamente después de consolidada la libertad de expresión puede llegarse a una libertad de información, la cual agrega, a la libertad de exteriorizar el pensamiento, la de difundirlo

masivamente, de manera que llegue al conocimiento simultáneo de muchos seres humanos”.¹⁸

En este sentido, el derecho a la información comprende la existencia de los medios para su ejercicio, los llamados medios de comunicación. Dichos medios pueden orientar fines, no sólo son formativos e informativos sino también creativos y recreativos —artísticos, de entretenimiento, educativos o culturales—. Por tanto, al garantizar el derecho a la información no se garantizan nada más los medios para buscar o investigar información sino además para dar o difundir, así como recibir información, y como tal es necesario garantizar los medios para su transmisión, en este caso, la existencia de los medios de comunicación. Por tanto, el derecho a la información abarca de alguna forma un derecho a la comunicación. Ahora bien, este último no es explícito sino implícito y como tal hay que determinar su naturaleza, no sólo como derecho a dar o difundir y a recibir información sino también como derecho individual y/o social.

A. Derecho a dar y a recibir información

En los últimos años, una gran cantidad de ordenamientos nacionales e internacionales han incorporado a sus textos el derecho a la información sin precisar ni distinguir sobre su contenido. Generalmente, se reconoce como si solamente tuviera un aspecto pero el derecho a la información comprende al menos dos derechos: el derecho a dar y a recibir información.

En este sentido, este derecho —según Haba— presenta una ambivalencia al comprender al mismo tiempo: un derecho a dar información que teóricamente corresponde a cualquiera pero que en la práctica por razones de índole económica es ejercido por un reducido número de grandes empresas dedicadas a los medios masivos de comunicación; y otro derecho a recibir información del cual son titulares también todos los seres humanos. Por consiguiente, el derecho a la información se expresa en dos vertientes distintas e inconfundibles: el derecho a dar y a recibir información.¹⁹ Ahora bien, no basta con dar y recibir información sino que

¹⁸ Véase, Haba, Pedro Enrique, *Tratado Básico de Derechos Humanos*, cit., p. 794.

¹⁹ *Ibidem*, p. 795.

además ésta debe ser en principio veraz o verdadera o al menos no abiertamente falaz o falsa y como tal implica un derecho a la verdad.²⁰

Al respecto, habría que recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de la facultad de investigación prevista en el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a petición del presidente de la República, en 1996, procedió a averiguar si en el caso de Aguas Blancas (Guerrero) había “algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual” y en su momento estableció una relación directa entre el derecho a la información y el derecho a la verdad:²¹

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 6° 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 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.

²⁰ Véase, Häberle, Meter, *Verdad y estado constitucional*, trad. de Guillermo José Mañón Garibay, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

²¹ Tesis P. LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 513.

No obstante, aunque esta relación resulta ser muy relevante, como ya vimos, el derecho a la información se ha identificado principalmente con la libertad de expresión o manifestación libre de las ideas u opiniones. Por tanto, es un lugar común pensar en el derecho a la información como una especie de la libertad de expresión porque consiste en proporcionar cualquier tipo de comunicación a los demás. Sin embargo, la mayoría de los autores identifican el derecho a la información exclusivamente con buscar o investigar, dar o difundir información y se olvidan por completo de recibir información. Tan importante es el derecho de todo ser humano a emitir su información como el derecho a recibir información apropiada para el integral desarrollo de su vida, para satisfacer sus necesidades y alcanzar sus más altas aspiraciones, al reducir la incertidumbre y estar en posibilidad de tomar decisiones informadas.

B. Garantía individual y social

A simple vista parecería que el derecho a dar información es individual y el derecho a recibir información es social. De alguna forma, el primero no incluye ninguna acción positiva del Estado, en tanto que el segundo sí requiere de alguna prestación del mismo, sobre todo en el sentido de garantizar que la información no sea falaz o subjetiva, sino veraz u objetiva, en la medida de lo posible para que la gente pueda reducir la incertidumbre y tomar decisiones informadas, en lugar de desinformadas o de plano mal informadas.

Sin embargo, resulta que falta ser más analíticos y para ello proponemos introducir una doble distinción entre información cuyo emisor y receptor es un individuo y un grupo (o sector de la sociedad), como es el caso de un partido político. De tal suerte, tendríamos diferentes facetas según la información sea (1) emitida (A) por un individuo o (B) por un grupo; o bien, (2) recibida (A) por un individuo o (B) por un grupo. En este sentido, la información puede ser, ya sea en su emisión y recepción, individual y social, y como consecuencia el derecho humano y fundamental a dar y a recibir información, una vez que es reconocido como garantía constitucional puede ser tanto individual como social, sobre todo si requiere de una acción positiva o prestación por parte del Estado.

Baste pensar que en el contexto de la reforma constitucional y político-electoral, de 1977, se reconoció que el derecho a la información será

garantizado por el Estado. Lo anterior en atención de que algunos grupos de la sociedad, *i.e.* partidos políticos (minoritarios), pudieran dar a conocer sus plataformas ideológicas y propuestas de campañas, así como amplios sectores de la sociedad los pudieran recibir para que en su caso estuvieran en condiciones de tomar una decisión informada. De qué otra forma se explica —y hasta se justifica— destinar los tiempos oficiales de la radio y de la televisión para asignarlos a los partidos políticos, si son considerados meramente como asociaciones entre individuos o particulares. Por el contrario, son entidades de interés público y como tales es imprescindible que puedan dar (o difundir) su información a amplios sectores de la población a través de los medios masivos de comunicación y que éstos estén en condiciones de recibir la misma y como tal de poder tomar una decisión informada, a partir de información que debe ser veraz.

En este sentido, las siguientes tesis vienen a explicar el porqué de la naturaleza dual del derecho a la información ya no solamente como un derecho humano y fundamental sino además reconocido como una garantía constitucional tanto individual como social. Cabe adelantar que en un principio fue aparentemente concebida como social —e incluso limitada en materia electoral a los partidos políticos— y que con el tiempo fue entendida también como individual. Así, en la actualidad es reconocida no sólo como individual y social sino también relacionada con el derecho a la verdad (o al menos con una información veraz), misma que al deber ser garantizada por el Estado, requiere de éste una serie de acciones positivas o prestaciones, y ya no meras omisiones —*i.e.* acciones negativas— o abstenciones.

Por una parte, después de la reforma constitucional en materia político-electoral de 1977, el primer caso significativo sobre el derecho a la información, se presentó, en 1983, cuando un destacado jurista y profesor universitario solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información sobre el monto de la deuda externa en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución. Ahora bien, ante el silencio de la autoridad administrativa, interpuso una demanda de amparo ante el juez quinto de distrito en materia administrativa, quien se lo negó. El argumento básicamente era que no existía un derecho subjetivo para solicitar dicha información y que tampoco existía una disposición legal que obligara a proporcionar información al solicitante. Ante esta nueva negativa, éste presentó un recurso de revisión, mismo que fue

resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en abril de 1985, en el expediente 10556/83, en los términos siguientes:²²

[E]l 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 cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Consideramos oportuno destacar que esta decisión de la Corte se tomó antes de la reforma constitucional-judicial de 1994-1995, misma que daría lugar no sólo a una nueva composición de la misma y a nuevas atribuciones, sino también como consecuencia de un cambio de criterios o precedentes de interpretación. Aun cuando la decisión limitó en México el alcance del derecho a la información a una garantía social, ilustró sobre el origen no individual, del mismo, al precisar que el Estado debe garantizar, a través de los medios de comunicación, la manifestación de la diversidad de opiniones de los partidos políticos.

Por otra parte, el 10 de enero de 1997, ya con la nueva composición y como tal con una “nueva” Corte, así como después del caso de Aguas Blancas (Guerrero), citado líneas arriba, se resolvió el amparo 2137. Aun cuando, la *ratio decidendi* fue que para poder acreditar el interés jurídico era necesario que el acto de autoridad vulnera la garantía que el quejoso estima violada, la Segunda Sala de la Suprema Corte agregó de pasada como *obiter dicta* a la racional de su decisión que el derecho a la información era una garantía individual.²³

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.

²² *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. X, agosto, 1992, p. 44. Por cierto el solicitante de la información y promovente de los amparos era Ignacio Burgoa Orihuela.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, febrero, 1997, p. 346. Por cierto, el promovente del amparo era Saúl Uribe Ahuja.

Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo 6° 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 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 promoverte, no le causa ningún perjuicio, pues en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general.

Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis XLV/2000, aprobada el 28 de marzo de 2000 explica la evolución de su criterio o precedente de interpretación en materia del derecho a la información y en ella se hace referencia a la tesis LXXXIX/96 —correspondiente al caso de Aguas Blancas (Guerrero) y citada líneas arriba—:²⁴

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6° 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

²⁴ Tesis P. XLV/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril, 2000, p. 72. Esta tesis deriva de la resolución de sendos amparos en revisión: 1) Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles; y 2) Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

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 (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 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 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.

Por supuesto, no faltará quien crea que es un error —y hasta una contradicción— reiterar que el derecho a la información es un derecho humano y fundamental, así como una garantía individual y social, ya sea de los individuos o bien de grupos o sectores de la sociedad, identificados con los partidos políticos.²⁵ Sin embargo, como hemos visto, en el caso de México, el derecho a la información es un derecho humano y fundamental reconocido en la Constitución, pero cuya aparición como garantía constitucional, en materia electoral, estuvo ligada originalmente a los partidos políticos y como tal parecería ser solamente una garantía social que luego sería ampliada para ser considerada también como individual. En especial, si tenemos presente que la reforma constitucional en materia electoral implicaba una serie de acciones positivas o prestaciones por parte del Estado para garantizar el derecho a la información, tales como asignar tiempos oficiales de radio y televisión a los partidos políticos —nótese que en ningún momento se pensó en individuos— para que dieran a conocer sus plataformas electorales y sus declaraciones de principios e ideologías.

²⁵ *Cfr.*, por ejemplo, López Ayllón, Sergio, “De la libertad de expresión al derecho a la información...”, *cit.*, p. 531.

Aunado a todo lo anterior, apenas, el año pasado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación vino a confirmar su criterio en una tesis aprobada el 12 de mayo de 2008:²⁶

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. LÍMITES

Como conclusión general de los alcances del derecho a la información —y como tal de su naturaleza y contenido— podemos afirmar que se

²⁶ Tesis P.J. LIV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio, 2008, p. 743. Esta tesis deriva de la resolución de una controversia constitucional: Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés.

trata de un derecho que forma parte del catálogo de derechos humanos y fundamentales que han sido incorporados a las Constituciones en el capítulo de garantías constitucionales, ya sean como garantías individuales y/o sociales. De igual forma, el derecho a la información implica tanto a dar como a recibir información y como tal está estrechamente relacionado con la libertad de expresión y otras libertades que derivan de la de opinión y de pensamiento, tales como la de escribir, publicar escritos, e imprenta, así como con algunas prohibiciones como la de censura previa y el secuestro de la imprenta como instrumento del delito.

Ahora bien, el derecho a la información es un derecho que puede colisionar con otros derechos. Por esta razón, el ejercicio de este derecho debe estar sujeto a ciertos deberes u obligaciones, mismos que sugieren que su ejercicio, como el de todas las libertades sí requiere libertad pero implica responsabilidad y como tal la existencia de ciertas limitaciones. Cabe señalar que el derecho a la información no contiene límites explícitos sino que le son aplicables las mismas restricciones listadas expresamente para la libertad de expresión, en sus modalidades de libre manifestación de ideas (artículo 6o.) y de libertad de escribir y publicar escritos, así como de la libertad de imprenta (artículo 7o.). De un lado, el 6o. establece de manera negativa algunas prohibiciones: no atacar la moral ni los derechos de tercero, ni provocar delitos, ni mucho menos perturbar el orden público; y, del otro, el 7o. estipula de modo positivo algunas prescripciones: respetar la vida privada, la moral y la paz pública. Así mismo, a partir de los numerales 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos se puede limitar para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de terceros; y la protección de la seguridad nacional, el orden público, y la salud o moral públicas.

De igual forma, dichas limitaciones se pueden clasificar en razón del interés que las justifica en: nacional, social e individual. Para ilustrar dichos límites es más que oportuno traer a colación el amparo en revisión 3137/98 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 2 de diciembre de 1999, del cual se desprende la tesis:²⁷

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.

²⁷ *El derecho a la información*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, p. 109. Por cierto, el promovente del amparo era: Bruno F. Villaseñor.

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 60. 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 la 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.

A continuación procedemos a precisar cada una de estas limitaciones, a partir del interés que las justifica:

1. *Nacional*

La primera razón para limitar el derecho a la información es la defensa de la seguridad nacional y, de alguna forma, del orden público. Al respecto, podemos recordar que en el caso del magnicidio del presidente estadounidense John F. Kennedy, el gobierno de aquel país decidió limitar el acceso a la información y limitar el flujo de la misma por razones de protección de la seguridad nacional y del orden público, así como volver a reservar el acceso a dicha información.

En este sentido, se argumenta que el derecho a la información se debe limitar por la existencia de documentos que se deben clasificar para mantener en secreto o reservar por un tiempo determinado y que de lo contrario podría atentar contra la seguridad nacional o el orden público. Sin embargo, es necesario como lo reconoció en su momento López Ayllón precisar cuáles y en qué materias pueden los documentos ser declarados como reservados o secretos; así como, quién es el órgano competente

para hacer tal declaración.²⁸ Hoy en día, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, buena parte de esas preguntas han sido contestadas, sobre todo para el Poder Ejecutivo Federal, y a partir de la sinergia generada en mayor o menor medida para otros órganos o poderes en los tres niveles de gobierno.

2. *Social*

La segunda de las razones para limitar el derecho a la información está relacionada con el interés social, es decir con la protección de la sociedad. Por una parte, se trata de proteger la moral o salud pública, al limitar ciertos actos que podrían ser considerados como inmorales por amplios sectores de la población, como la obscenidad y la pornografía, entre otros. De tal suerte, se limita cualquier información que por su contenido pueda afectar la moral de la sociedad. Pero nuevamente el problema de designar una autoridad que se encargue de señalar cuáles y en qué casos se debe limitar el derecho a la información para proteger la moral pública, así como definir a ésta, sin constituir como vimos una censura previa.

Por otra parte, la gran influencia que tienen los medios de comunicación, no sólo en la infancia y la juventud sino en todas las edades, han provocado la necesidad de limitar su información de acuerdo con sus alcances y crear medidas protectoras frente a los medios de difusión masiva. Una forma de limitación consiste en clasificar las películas de acuerdo al público al que están destinadas; y otra en que ciertos programas televisivos o anuncios comerciales solamente se transmitan en ciertos horarios nocturnos. Así mismo, como lo reconoce la tesis, es indispensable limitar el flujo de información en la averiguación, investigación y persecución de delitos. Sin embargo, nuevamente nos encontramos ante el problema de precisar qué limitar, hasta qué punto y quién estará autorizado para hacerlo.

3. *Individual*

La tercera gran limitación se da en razón de la defensa del interés del individuo, porque en muchas ocasiones en el ejercicio del derecho a la

²⁸ Véase López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información, cit.*, p. 196.

información son violados otros derechos como son el derecho a la vida privada, a la propia imagen y al honor, tanto del individuo como de su familia. De esta forma, la limitación se entiende para evitar que entre en colisión con algún otro derecho.

El derecho a la vida privada protege la intimidad o la privacidad de una persona, es decir el derecho que tiene a tener una vida privada sin que nadie interfiera en ella. La violación de este derecho se presenta cuando se obtiene y difunde información sin respetar los datos personales o la privacidad que implica la exclusividad del titular o cuando no se respetan los derechos de propiedad al acceder a información restringida. En términos generales, podemos afirmar que la tendencia indica que en el ejercicio del derecho a la información se debe procurar el respeto a la vida privada.

Sin embargo, cuando se trata de figuras públicas es difícil limitar este derecho, pero estimamos que incluso hasta el presidente de una República, el príncipe heredero a una corona extranjera, el cantante juvenil de moda, o el mejor futbolista tiene derecho a una vida privada aunque sean personajes públicos. Así mismo, con relación al derecho a la propia imagen y al honor —tanto del individuo como de su familia— es necesario limitar la publicación o emisión de informaciones injuriosas o difamatorias. Sin embargo, nuevamente nos encontramos ante el problema de precisar qué limitar, hasta qué punto y quién estará autorizado para hacerlo.

V. EPÍLOGO: COLISIONES

Por una parte, el derecho a la información se ha consagrado como un derecho humano en las diferentes declaraciones de derechos humanos; y por la otra, se le reconoce como una garantía constitucional —individual y/o social— en las diversas Constituciones nacionales. Sin embargo, para que dichas declaraciones o su reconocimiento constitucional no sea un mero derecho formal es necesario crear las instituciones jurídicas para su protección y establecer las garantías procesales de su cumplimiento. La existencia de dichas instituciones y de instrumentos procesales específicos es indispensable para que su tutela y respeto deriven en la existencia de un derecho real.

La reciente internacionalización de la protección procesal de los derechos humanos es muy amplia, pero se ha generalizado la creencia de que

la violación a los derechos humanos trasciende la esfera del sujeto y tiene una repercusión social. Por esta razón, coincidimos con López Ayllón en el sentido de que la protección del derecho a la información debe comprender no sólo los instrumentos que tutelen el ejercicio de los derechos humanos, en general, sino también la creación de formas particulares de protección.²⁹

En México, la institución procesal protectora de los derechos humanos, como garantías constitucionales es el juicio de amparo. En nuestra opinión, es necesario establecer reglas y procedimientos dentro del mismo amparo orientados a la tutela específica de los derechos humanos, en general, y del derecho a la información, en particular. Se debe procurar tratar de evitar la violación actual o inminente de los derechos fundamentales y, en su caso, asegurar su eventual restitución o la reparación de carácter patrimonial y moral o extra-patrimonial. Por supuesto que no basta con leyes y tribunales, sino que en muchos casos es necesario crear otras instituciones para garantizar la instrumentación y protección del derecho a la información.

Al respecto, en 1995, además de resaltar la existencia del juicio de amparo y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, procedimos a proponer la creación de una especie de *ombudsman* informativo.³⁰ Nuestra racional era simple, si había uno en derechos humanos, en general, por qué no habría que tener uno especializado en derecho a la información, en particular. Si bien, en nuestra propuesta de “albañilería constitucional” nos pronunciamos por una visitaduría especializada al interior de cada una de las Comisiones de Derechos Humanos, tanto nacional como locales, o bien por un órgano constitucional autónomo, siete años después, en 2002, se optó por crear el Instituto Federal de Acceso a la Información, como un órgano de la Administración Pública Federal, con ciertas atribuciones pero limitadas a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Baste citar el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho

²⁹ *Ibidem*, pp. 202-206.

³⁰ Véase, Flores, Imer B., *El derecho a la información*, vol. 1, núm. 1, junio de 1995, pp. 21-44.

de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

No negamos los méritos de la ley y de la institución, así como de la sinergia que generó en materia tanto de acceso a la información pública como de protección de datos personales y como tal de la vida privada. Sin embargo, nos parece que el diseño se ha quedado corto no sólo para proteger el derecho a la información sino también para regular su colisión con otros derechos.

En el caso de México, hoy por hoy, el asunto más relevante es el de la apertura o no de las boletas electorales, correspondientes a la elección presidencial del 2006. Coincidimos con quienes consideran que la apertura a tres años de la misma no procede en términos estrictamente electorales y que eventualmente habría que destruir las mismas. En su momento, el resultado de la elección fue impugnado y aunque algunos quedaron inconformes con la resolución, ésta ha quedado firme. Sin embargo, concurrimos con quienes creen que sí es procedente en términos del derecho de la información (y de la transparencia), y como tal tanto del derecho a la información como del derecho a la verdad.

En este sentido, concluimos que se debe proteger la información contenida en las boletas electorales, en lugar de destruirla habría que preservarla. En caso de estimar que es necesario por razones de seguridad nacional y orden público reservar la información, *i.e.* la apertura de las boletas o de la información contenida en las mismas, decirlo y, por supuesto, fundarlo y motivarlo expresamente, en lugar de andar inventando cualquier estratagema para no proceder a su apertura.

De igual forma, so pretexto de proteger la moral o salud públicas, se llega al extremo de encarnarlas en la bandera nacional o en los símbolos patrios y de pisotear otros derechos como es el caso de la libertad de expresión, ya sea en la forma artística de un poema o de la contraportada de un disco compacto en color sepia. Ahora bien, una limitante que está plenamente justificada, pero que con frecuencia es violentada, es el flujo de información relacionado con la averiguación, investigación y persecución de delitos. Dadas la calidad y cantidad de medios de comunicación con frecuencia los delitos están en boca de todos y el linchamiento o sentencia pública son anteriores y como tales constituyen prejuicios

respecto a cualquier análisis racional y objetivo de los hechos del caso contenidos en el expediente, con lo cual de pasada se violenta la presunción de inocencia. Finalmente, el tema mismo de la distinción entre información pública y vida privada no deja de tener sus problemas. Sin embargo, estos y otros temas sobre las colisiones del derecho a la información exceden el espacio del que disponemos y dejaremos su análisis para otra ocasión.