



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

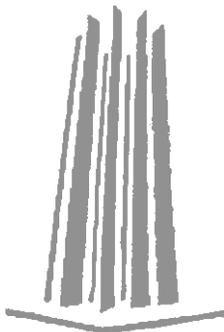
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“PROPUESTA PARA HACER EFICIENTE EL  
DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JAIR OLAF OSORIO CELAYOS**

**SAN JUAN DE ARAGÓN      ESTADO DE MÉXICO, 2007**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco en primerísimo lugar a **Dios** por redimirme, por su incondicional amor, por los principios y valores proveídos, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a seres humanos invaluable, elementos que han servido de soporte, guía y compañía durante el camino que hasta hoy he recorrido.

A la memoria de mi madre Martha, mi amor eterno y mi arquitecta, y a mi padre, Fermín, les agradezco infinitamente su apoyo, su educación y su confianza en la realización de mis metas. Soy afortunado al contar con su amor, comprensión y ejemplo. Esta tesis es suya.

A mis hermanos, Aldo Oliver y Elba Edith, por su amor, su amistad, los sueños y contiendas que hemos compartido a lo largo de los días.

A la memoria de mi amigo Abraham, que como epígono de Marx, fue un luchador social consecuente, de mente brillante, gran maestro, apasionado de las causas justas, constructor de criterio e inspirador de ideales, *“Aquí se queda la clara, la entrañable transparencia de tu querida presencia...”* querido amigo y compañero Abraham.

A mis maestros y amigos, los licenciados José Ramón Sánchez Medal Urquiza, Luis Alejandro Bustos Olivares, Jaime Inchaurreandieta Sánchez Medal,

Christian Friederick Zinser Cieslick, Gerardo Hurtado Montiel, familia Torres y a todos aquellos que han dejado huella en mi vida, por la ayuda y el apoyo que me brindaron, por compartir conmigo sus conocimientos y experiencias, generando con ello invaluable aportaciones en mi vida personal y académica.

A Leonor por su apoyo, cariño y amistad.

A mis amigos, Paco, Miguel, Adrián “el Pollo”, Israel, Rodrigo “el Rod”, Juancho “el Perrito” y Charly, por ser unos amigos increíbles y con quienes he compartido tantos momentos que siempre llevaré en mi corazón. Ustedes han enriquecido mi vida con su apoyo, cariño y alegría. Gracias por recordarme que hay personas valiosas en el mundo y gracias por estar en el mío.

A Lolita, por su amor incondicional, por su inmensa calidad humana, por su ternura, por su comprensión, paciencia y apoyo. Por ser la compañera ideal.

De manera muy especial a mi gran amigo el licenciado Eric Torres Arroyo, quien es en buena medida el culpable de que se llegue a la culminación de este trabajo y el cómplice de los logros que hasta hoy he obtenido, quien me ha enseñado que el éxito se mide en base al desarrollo espiritual e intelectual del hombre y no en las posesiones materiales, jamás podré olvidar lo que ha hecho por mi y jamás lo podré pagar.

# **“PROPUESTA PARA HACER EFICIENTE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO”**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA**

1.1. Constitución de Apatzingán de 1814.....	4
1.2. Constitución de 1824.....	7
1.3. Constitución de 1857.....	9
1.3.1. Los derechos del hombre en la Constitución de 1857.....	13
1.3.2. Proyecto de Constitución y debates a los artículos 13 y 14 constitucionales del 25 de julio de 1856.....	17
1.3.3. Proyecto de Ley Orgánica de la Libertad de Prensa. ....	19
1.4. La Ley de Imprenta.....	21
1.5. Constitución de 1917.....	33

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **CONCEPTO, NATURALEZA, OBJETO, SUJETOS Y LIMITACIONES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

2.1. Información: Delimitación del concepto. ....	45
2.1.1. Concepto genérico.....	46
2.1.1.1. Etimología.....	47
2.1.1.2. Concepto gramatical. ....	47
2.1.2. Concepto para efectos jurídicos. ....	50
2.2. Derecho a la Información.....	57
2.2.1. Como una rama del Derecho.....	59

2.2.2. Como Derecho Subjetivo Público.....	60
2.2.2.1. Naturaleza.....	60
2.2.2.2. Desmembramiento.....	66
2.2.2.3. Derecho de acceso a la información y derecho de información de comunicación o difusión social.....	69
2.2.2.4. Delimitación con relación a otros derechos y excepciones.....	73
a) Derecho de petición.....	73
b) Derecho a la libertad de expresión.....	75
c) Derecho de réplica.....	77
d) Derecho a la intimidad.....	78
e) Derecho al secreto intelectual o industrial.....	79
f) Excepciones al derecho a la información.....	79
2.2.2.5. Importancia.....	79
2.3. La información como una necesidad social.....	80
2.4. Sujetos del derecho a la información.....	83
2.5. Objeto del derecho a la información.....	84
2.6. Alcances y límites del derecho a la información.....	89

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO, TRATADOS INTERNACIONALES, JURISPRUDENCIA Y DERECHO COMPARADO**

3.1. Regulación Jurídica del Derecho a la Información.....	97
3.2. La reforma política de 1976 en México.....	101
3.3. Reforma al artículo 6° Constitucional en 1977.....	106
3.4. Tratados Internacionales relacionados.....	118
3.5. Jurisprudencia.....	123
3.6. Derecho Comparado y el Hábeas Data.....	132

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROPUESTA PARA HACER EFICIENTE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN**  
**EN MÉXICO**

4.1.	El derecho a la información en México, actualidad y perspectivas.....	140
4.2.	Del contenido del derecho a la información en México y sus restricciones. .....	144
4.2.1.	Ejercicio de un derecho genérico.....	149
4.2.2.	Derecho a conocer la información. ....	150
4.2.3.	Derecho de acceso a la información.....	151
4.2.4.	Derecho de réplica, de rectificación o de respuesta. ....	154
4.2.5.	Distintas restricciones de la información.....	156
4.3.	La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	158
4.4.	Propuesta de solución a la problemática planteada. ....	171
4.5.	Necesidad de adicionar el artículo 6° constitucional.....	177
	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>180</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>186</b>

## INTRODUCCIÓN

México es hoy un país, que comienza a democratizarse, por ello se hacen necesarias una serie de cambios y mejoras; por inercia, necesidad o convicción, los ciudadanos aspiramos y deseamos construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente, más abierta y que proporcione las garantías pertenecientes a una vida de libertad, de justicia y de igualdad. De lo que se colige, que no podemos contentarnos con lo que se ha adquirido, sino que se debe ir en busca de nuevas herramientas que den ese sustento, calidad y viabilidad en el largo plazo. Por eso la democracia mexicana tiene que seguirse edificando a través de la expansión de los derechos fundamentales que nos ha heredado la tradición histórica, nacional e internacional, del constitucionalismo democrático: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos sociales y los derechos de libertad. De tal suerte, nuestros derechos deben basarse sobre los fundamentos que se encuentran en los valores de la igualdad, la democracia, la paz y la tutela del más débil.

El régimen mexicano del derecho a la información ha permanecido inalterado desde la expedición de la Constitución de 1917. Los artículos 6º y 7º constitucionales, que se refieren a las libertades de expresión y de prensa, respectivamente, y que reprodujeron lo que disponía la anterior Constitución de 1857, no habían sido reformados o adicionados desde esa fecha. Fue hasta la reforma política del Presidente López Portillo, que tuvo lugar en diciembre de

1977, que se adicionó la parte final del artículo 6º para incluirle una nueva oración: "El derecho a la información será garantizado por el Estado".

Preocupados por la realidad de este país, estamos conscientes de que uno de los graves problemas de nuestra sociedad, si no el principal, es la gran ignorancia y desinformación en todos sentidos, en la que nos encontramos sumergidos; además de que una parte de la información que recibimos, no es objetiva, se encuentra manipulada, es tendenciosa, ampara intereses de unos cuantos o en el peor de los casos es falsa, consecuentemente se crean juicios de valor sesgados o equivocados respecto a la realidad, lo cual acarrea inestabilidad, incertidumbre e incluso inseguridad en nuestra sociedad.

Así pues, el derecho a la información es un elemento indispensable a efecto de reforzar la transformación de México. Sus principios se fundamentan en la necesidad de garantizar la información por parte del Estado, de evitar el mercantilismo en los medios masivos de comunicación, de procurar el mejor nivel educativo a la ciudadanía para una participación y elección adecuadas de nuestros representantes, dentro de un marco de libertad y democracia auténtica.

Ahora bien, es de vital importancia precisar que, según la doctrina aceptada, el derecho a la información tiene dos aspectos principales. El primero se refiere a los contenidos relacionados con el derecho a informar y que busca garantizar el derecho de toda persona de expresar y comunicar por cualquier medio sus ideas y opiniones, y el segundo, el derecho a ser informado (que

comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la óptica del receptor). Desde esta perspectiva, el derecho a ser informado es una de las vertientes del derecho a la información, pero no lo agota.

El trabajo que ahora se presenta, realiza una revisión a los antecedentes de los artículos constitucionales aplicables a este derecho, las circunstancias por las que nace la nueva filosofía política y el derecho a la información, la situación por la que atraviesan los medios de comunicación social, el quehacer del informador y su postura por la reglamentación de la garantía constitucional, la necesidad y el porqué de reglamentarlo, finalmente, en esta investigación se intentará precisar el problema del derecho a la información, que a pesar de su evolución, nos presenta y proponer soluciones, siempre consciente de que una tesis de licenciatura, sin pretender tampoco minimizarla, tiene ciertos alcances, y haciendo patente que no debe quedar duda alguna de que, quien esto realiza, vierte aquí su mejor esfuerzo, y ni por asomo tomando una actitud conformista, proponiéndose presentar un buen trabajo de investigación que ataque el problema de manera firme, crítica y objetiva; procurando principalmente, ser claro y conciso, sin repetir lo que ya está dicho o escrito, y así, por último, plasmar en pocas páginas un esquema global del tema, que esté actualizado y sea accesible y de interés tanto para el especialista en la materia y el abogado en general, como para las demás personas, complementándolo de la mejor manera al mencionar e incluir legislaciones y acciones extranjeras.

El presente estudio se desarrollará en cuatro capítulos con la siguiente distribución:

El primer capítulo contendrá los antecedentes históricos del Derecho Constitucional a la información a fin de comprender mejor el desarrollo global y el inicio de este derecho, hasta nuestros días, que como todo sistema jurídico nuevo, inició con una regulación jurídica muy pobre.

En el segundo capítulo se determina y desarrolla lo que es el derecho a la información, su concepto, su naturaleza, su objeto, sujetos y limitaciones con el afán de esclarecer todos los conceptos relacionados para así fomentar una mejor comprensión del tema a tratar.

El tercer capítulo pretende establecer un esbozo general y más completo de lo que ha sido y actualmente es el derecho a la información, además de elaborar un estudio de aquellos tratados internacionales a los que México se ha adherido, el derecho comparado y los criterios jurisprudenciales relevantes que se han decretado a colación del derecho a la información.

Finalmente, en el cuarto capítulo presentamos una propuesta de adición al artículo 6° Constitucional, a efecto de establecer, por decirlo de alguna manera, una “guía constitucional”, que establezca los criterios y principios sobre los que debe versar el derecho a la información, con el propósito de homogeneizar a nivel nacional, en los tres ámbitos de gobierno y con ello hacer eficiente el derecho a la información en México, analizando las condiciones actuales y las perspectivas

que se tienen de este derecho, sus restricciones y la propuesta de solución a la problemática planteada.

Para concretar y aterrizar un poco todas estas ideas, me parece necesario hacer mención que el objetivo principal de este trabajo es dar a conocer todos y cada uno de los lineamientos que engloban el derecho a la información en nuestro país, enfocándonos en proponer solución a la problemática que presenta una de las vertientes de dicho derecho, en particular el derecho subjetivo de tener acceso a la información gubernamental, a fin de hacer posible la toma de conciencia a este respecto, tanto del gobierno, en sus tres ámbitos, como de nosotros como ciudadanos, para garantizar el sano ejercicio de un derecho fundamental, que por el sólo hecho de ser ciudadanos nos corresponde, pero de ninguna manera pretende agotar o resolver, por los alcances y límites propios de un trabajo de tesis, todos los contenidos del multicitado derecho, pues éste se constituye por un conjunto de libertades relacionadas, cuya expresión constitucional respecto de algunas de éstas se encuentra aún pendiente.

*“Un derecho a la información, no como una concesión del Estado, sino como un derecho fundamental del hombre.”*

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA**

Antes de señalar la evolución del derecho a la información en la Constitución Política Mexicana, es conveniente señalar que anteriormente a ésta, la expresión libre de las ideas, no era tanto una libertad como un fenómeno fáctico, sino hasta el advenimiento de la Revolución Francesa. En efecto, la expresión de ideas, dependía de la tolerancia y anuencia de los gobernantes. Si durante las épocas históricas anteriores a dicha revolución –la francesa- al hombre le fue dable emitir sus ideas bajo diversas formas, contribuyendo así al progreso cultural universal, fue porque los gobiernos se mostraban indiferentes o tolerantes en lo que toca a la expresión del pensamiento. Por el contrario, cuando la proclamación de un postulado, la formulación de un principio, la sustentación de una crítica inquietaba directa o indirectamente a la estabilidad del gobernante en el poder, la expresión de ideas era acallada por la aplicación de una serie de medidas represivas. Fruto de esta completa dependencia y subordinación de la manifestación eidética a los gobiernos, a los detentadores del poder público, fue la inquisición, institución, que por anticristiana y antihumana, constituye uno de los más graves baldones de la Iglesia, lo que a la larga ha contribuido, en cierta medida, a su desprestigio.

Con la Revolución Francesa, fue establecida la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, cuyos artículos 10 y 11 se manifestaba respectivamente lo siguiente:

*“Nadie debe ser perseguido por sus opiniones, incluso religiosas, en la medida en que sus manifestaciones no alteren el orden público establecido por la ley*

*La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del hombre. Por consiguiente, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, haciéndose responsable de los abusos de esa libertad en los casos previstos por la ley.”<sup>1</sup>*

Disposiciones que han influido en gran manera en la redacción de las Constituciones en muchos Estados, incluyendo el mexicano.

En síntesis, la manifestación de las ideas en épocas anteriores a la Revolución Francesa, no se perfiló como un derecho público, como una garantía individual creadora de obligatoriedad y de observancia para el Estado y sus autoridades, sino que era un simple fenómeno fáctico, cuya existencia y desenvolvimiento estaban al arbitrio del poder público. Si éste en algún momento se mostró tolerante con la expresión de una idea u opinión, fue o porque convenía a sus intereses, en apoyo a la estabilidad y perpetuación de su poder, o porque no

---

<sup>1</sup> . JELLINEK, Georg. La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Segunda Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2003. (Traducción Mtro. Carbonell, Miguel).

representaba peligro alguno para el mismo. Por el contrario, si mediante éste se propendía a crear un ambiente hostil y peligroso para la subsistencia de las más altas esferas del régimen, a aquél que lo sustentaba o propagaba se le hacía víctima de toda clase de atropellos, que podían llegar incluso hasta la privación de la vida.

Después de esta breve referencia histórica, será conveniente precisar lo propio en la Constitución Política Mexicana.

### **1.1. Constitución de Apatzingán de 1814.**

La libertad de publicaciones ha sido objeto de multitud de restricciones desde que se implantó en la Nueva España en el año de 1539, en virtud de numerosas ordenanzas y de la censura del Santo Oficio. La libertad de imprenta se consolidó en la Constitución Española promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1812 a través de sus artículos 131, fracción XXIV y 371, misma que fue declarada vigente por el Primer Congreso Mexicano, en el sentido de que:

“Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004. p.372.

Los antecedentes históricos de la preocupación de los insurgentes por la libertad de prensa, como es conocido del estudio de nuestra historia, surgen de las desavenencias entre los vocales de la Junta de Zitácuaro y los éxitos militares de Morelos, que lo concentraron a la dirección del movimiento.

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, integrado por seis diputados designados por él.

En la sesión inaugural se dio lectura a los veintitrés puntos que, con el nombre de “Sentimientos de la Nación”, preparó Morelos para la Constitución elaborada por Don Ignacio López Rayón y cuyo borrador puso en manos del jefe del movimiento insurgente.

Entre los elementos constitucionales que proporcionó Rayón, localizados en el artículo vigésimo noveno, de los treinta y ocho que conformaban el borrador realizado por el insurgente en el año de 1811, se indicaba lo siguiente:

*“Habrá absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal de que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.”<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002. p.26.

Más tarde, el “Supremo Congreso Mexicano”, deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir el despotismo de la monarquía española, por una postura democrática, de la cual surge una Constitución justa y saludable.<sup>4</sup>

Los sentimientos conservadores de los miembros establecidos en el poder, para censurar cualquier escrito relacionado con aspectos religiosos perduraban pese al surgimiento de la ideología liberal afrancesada de igualdad, libertad y fraternidad.

Éstos establecieron en la Constitución de Apatzingán, reconocida el 22 de octubre de 1814 por José María Morelos y Pavón, así como por José María Liceaga, gran protección a la propiedad privada y desde luego a la libertad de expresión.

En su capítulo quinto, relativo a la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos, el documento legislativo indica en su artículo treinta y siete, que:

“A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública”.

---

<sup>4</sup> Ibidem. p.27.

Más adelante señala en el artículo cuarenta:

“En consecuencia, la libertad de hablar, discurrir y de manifestar opiniones, por medio de la imprenta, no deben prohibirse a ningún ciudadano a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.”<sup>5</sup>

Con la consumación de la independencia, que fue más bien una auténtica contrarrevolución, encabezada por Iturbe y una camarilla de adinerados españoles, se restableció la Constitución de Cádiz. El 14 de diciembre de 1821, después de largas discusiones sobre los abusos de que era parte la libertad de imprenta, se dictó un decreto que restableció la censura y desterró todo vestigio de libertad.

## **1.2. Constitución de 1824.**

Respecto a la libertad de expresión, el Acta Constitutiva de la Federación, de enero de 1824, como un preámbulo a la Constitución de ese mismo año, señala en su artículo 13, fracción IV:

“Pertenece únicamente al Congreso General dar leyes y decretos..:

---

<sup>5</sup> MARTÍNEZ DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002. p. 83

IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación”.

Y añade en su artículo 31:

“Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes.”<sup>6</sup>

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, indica en su sección quinta, relacionada a las facultades del Congreso General, artículo 50, fracción III:

“Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y, mucho menos, abolirse en ninguno de los estados, ni territorios de la Federación.”

Por su parte, el artículo 161, fracción IV agrega:

“Cada uno de los estados tiene obligación:

---

<sup>6</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 159

IV. De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.”<sup>7</sup>

Posteriormente, la Ley Suprema de 1836, conocida como “Las Siete Leyes Constitucionales”, consagró, como un derecho de los mexicanos, la libertad de imprenta; siete años después, las Bases Orgánicas de 1843 continuaron el espíritu de los legisladores anteriores, con una orientación netamente centralista.

Tanto en la Constitución de 1836, como en la de 1843 se manifiestan como Derechos de los mexicanos, la impresión y circulación de las opiniones sin necesidad de previa censura e indica que esa libertad se encuentra limitada toda vez que se incurra en abusos de ese derecho, calificado como delito común. Además, en 1843, las Bases Orgánicas excluyen los escritos sobre dogma religioso o sagradas escrituras, que se sujetarán a las leyes vigentes, y se prohíbe la expresión escrita sobre la vida privada.

### **1.3. Constitución de 1857.**

La Constitución de 1857 es el resultado del enfrentamiento de dos ideologías antagónicas, con interpretaciones del universo diametralmente opuestas, es el producto del choque del México colonial con el México nuevo, es

---

<sup>7</sup> MARTÍNEZ DE LA SERNA, Antonio. Op. cit. p. 91.

la consecuencia del combate de las ideas, prelude de la lucha armada entre liberales y conservadores, entre los partidarios del cambio, del progreso, de la libertad, de la igualdad y de la democracia y los sostenedores de la reacción y del retroceso, de la represión, del fuero, del privilegio y de la oligarquía; conflicto en el que también participan los moderados, navegantes eclécticos entre dos corrientes embravecidas.

La carta constitucional de mediados del siglo pasado, resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores, que opusieron la antítesis del retroceso y de la reacción; y por los moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores en la acción, quienes propiciaron la síntesis con su indecisa actuación.

Al término de la jornada constituyente, los protagonistas quedaron insatisfechos, según se infiere del discurso de León Guzmán, pronunciado en la ceremonia de la jura de la Constitución, a saber:

“El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital

importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad.”<sup>8</sup>

Los liberales, las más de las veces triunfantes en el debate y en la votación, no consideraron contundente su victoria; los conservadores, frustrados por su derrota, se aprestaron a recuperar en el teatro de la guerra lo que no pudieron defender en la palestra de las ideas; los moderados, temerosos de que los cambios que la Constitución de 1857 implicaba, fuesen excesivos y prematuros, con el presidente Comonfort a la cabeza, se dispusieron a derogarla mediante su insólito golpe de Estado.

A juicio del maestro Mario de la Cueva: “Hablaron los liberales en nombre de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares, origen de la existencia de las castas superpuestas al pueblo y establecieron que el poder público es un servicio para la comunidad. Sostuvieron la idea de que los derechos del hombre en toda su grandeza y armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humanas como la base inmovible de la vida social. En aplicación de esta idea de los derechos del hombre, exigieron la separación de la iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos: El nuevo Enfoque Mexicano. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 2002. p. 36.

<sup>9</sup> DE LA CUEVA, Mario. La Constitución del 5 de febrero de 1857. T. II. 2ª edición, Editorial UNAM, México, 1989. p. 1269.

Así pues, a mediados del siglo XIX, una generación de mexicanos, con ideas liberales, estaban dispuestos a derramar su sangre por la Patria, ya que creían que un orden jurídico basado en los altos valores del ser humano terminaría con esa cadena de luchas intestinas que a lo único que llevaban era al menoscabo del país.

Del eclipse del Constitucionalismo Conservador, se arriba a mediados del siglo XIX a una de las eras de mayor esplendor del Constitucionalismo Mexicano.

Gracias al cumplimiento del Plan de Ayutla o también llamado a este movimiento "*La Revolución de Ayutla*" (1 de marzo de 1854) no sólo se derrocó a uno de los hombres más dañinos de nuestra nación, sino que también, gracias a dicho plan, el 18 de febrero de 1856, se instaló en la ciudad de México lo que fue el último Congreso Constituyente del siglo pasado. Su obra: la Constitución de 1857, oficialmente denominada:

"Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821".

El contenido de la norma suprema de 1857 era brillante, en su seno se alojaba una de las más grandes manifestaciones sobre derechos del hombre que hasta ese momento había existido en nuestro país.

### **1.3.1. Los Derechos del Hombre en la Constitución de 1857.**

A pesar que en Constituciones anteriores el legislador tuvo el espíritu por delimitar las garantías de carácter constitucional, fue hasta la de 1857 la que consagró una sección especial en sus primeros veintiocho artículos a los DERECHOS DEL HOMBRE, resultante de las posturas liberalista e individualista que establecieron:

La Constitución de 1857, la que dentro de un sistema novísimo, abrió el texto constitucional con enumeración de garantías, destinadas a hacer efectivos los Derechos del Hombre, con el propósito de no dejar una materia tan importante, como lo era ésta, a una ley secundaria, de revestirlos de respetabilidad y colocarlos en la parte más elevada del edificio constitucional, precisamente para garantizar aquellos derechos en forma eficaz y contundente.

Si bien, “las Constituciones previas estaban inspiradas en un concepto distinto a la de 1857: los Derechos del Hombre se consideraban más bien como limitaciones al Poder Público y deberes impuestos a la autoridad legislativa y ejecutiva, en tanto que la Constitución de 1857 los hizo el fundamento mismo de la estructura constitucional, al estatuir que dichos derechos son la base y el objeto de las instituciones sociales y, para acentuar la solemnidad y la importancia de esta afirmación, el Constituyente no se limitó a declararlos así, en su carácter de Asamblea Representativa Popular, sino tomando francamente el nombre del pueblo:

El pueblo mexicano reconoce que los Derechos del Hombre son la base y el objeto de las Instituciones Sociales.”<sup>10</sup>

Es preciso señalar que el reconocimiento de los Derechos del Hombre era y son anteriores a toda ley y a toda sociedad, por lo que es absolutamente correcto decir que el pueblo mexicano no hizo más que admitir que aquéllos son la base y el objeto de las instituciones sociales, a los que ni el mismo pueblo ni el legislador establecían o daban origen, pues eran la única justificación de la organización política jurídica del país.

“La sola expresión de que es el pueblo mexicano el que reconoce ese carácter de los Derechos del Hombre implica y envuelve una doctrina política aceptada por los Constituyentes, preñada de consecuencias, una de las cuales es la que contiene el mismo artículo primero de la Constitución al decir:

En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”<sup>11</sup>

La Constitución de 1857 define la naturaleza que tienen los Derechos del Hombre como Derechos Naturales inherentes a la persona humana;

---

<sup>10</sup> SOTO ÁLVAREZ, Clemente. El constituyente de 1856 y el Pensamiento Liberal Mexicano. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001 p. 78.

<sup>11</sup> Ibidem. p. 79.

imprescriptibles e inalienables por la libertad que en todo momento ha gozado el ser humano: Universales, atendiendo a la naturaleza económica, social, geográfica, moral, legal o física, entre todas, del mismo ser humano; Suprema para el legislador como base de las Instituciones Sociales a la que debe respetar y sostener al expedir la ley; impuesta a todas las autoridades del país, quienes, no solamente deben respetarla, sino garantizar su respeto y cumplimiento por todos los que entran bajo su protección y a los que les compete hacer coercibles sus preceptos, carente de posibilidades para enumerar todos los derechos naturales a que se refiere, el legislador, en la misma Constitución, los englobó en garantías, con la finalidad de proporcionar estabilidad, firmeza y eficacia a dichos derechos.

A pesar de la profundidad y claridad en los conceptos constitucionales, que sobre el particular se tratan, hubo quienes tildaron de incompleta a la Constitución de 1857 al no abordar los deberes de los mexicanos en relación a sus derechos.

Sin embargo, la estructuración que se dio por el Constituyente de 1857 a este capítulo no tiene necesidad de examinar o de establecer deberes del hombre, porque siendo el objeto de la Constitución y, en general de las instituciones sociales, el de respetar y sostener las garantías de la Constitución, todo el sistema constitucional reposa sobre esos Derechos girando alrededor de ellos, y la autoridad para respetarlos y sostenerlos, no tiene que preguntarse cuáles son los deberes del individuo, porque lo único que se trataba de establecer era el conjunto de deberes de la autoridad, que a la sazón representaba la necesidad social real en aquella época, ya que dicha autoridad, al no haberse establecido así en

anteriores leyes o Constituciones, tal parece que se encontraba, viendo dicha circunstancia con benevolencia, “confundida” acerca del papel que debió y debe jugar como autoridad, es por ello que era menester, a pesar de lo inconcuso que resulta el desempeño de las funciones de las autoridades designadas por el pueblo, plasmar las garantías individuales en nuestra Carta Magna, a efecto de que se vieran disminuidos los abusos y excesos de la autoridad en función en beneficio propio o en perjuicio de los gobernados.

“Los Derechos como tales son indefinidos, imprecisos, no pueden numerarse limitativamente, porque la Constitución no es un tratado de Filosofía Política; en cambio, el legislador tomando los más importantes y los que efectivamente son necesarios para la convivencia social y política, establece garantías a favor de aquellos y de su reconocimiento y eficacia, garantías que, según todas las legislaciones contemporáneas, quedan clasificadas en estos cuatro grandes capítulos: Libertad, Igualdad, Seguridad y Propiedad.”<sup>12</sup>

De esta manera, el ciudadano desde que nace le son inherentes una serie de derechos que sobra listar; la trascendencia del legislador del '57 estribó precisamente en garantizar el respeto permanente de esos Derechos del Hombre impuestos a la autoridad, quien a su vez, debe imponer a la ciudadanía.

---

<sup>12</sup> TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. 9ª edición, Editorial Trillas, México, 1999. p. 127.

### **1.3.2. Proyecto de Constitución y Debates a los artículos 13 y 14 constitucionales del 25 de julio de 1856.**

El Constituyente de 1856 consagró en el Proyecto de Constitución, en los artículos 13 y 14, la libre manifestación de las ideas y la libertad de imprenta. Los legisladores reunidos el 25 de julio de ese año, en el Congreso de la Unión, discutieron ampliamente ambos preceptos, pronunciándose Don Francisco Zarco en una de las más agnas defensas de la libertad de prensa.

El artículo 13, que posteriormente correspondería al 6° de la Constitución de 1857, manifestó inconvenientes para los legisladores, principalmente, en los siguientes aspectos:

1. “Generalidad en las restricciones a la libre manifestación de las ideas;
2. Ambigüedad al usar el término “orden público;
3. Contra la libertad, principio rector de los derechos del hombre;
4. Sin finalidad alguna, pues todo queda a disposición de leyes secundarias”.

Después de continuas discusiones y defensas, por parte del señor Arriaga, el artículo en cuestión fue aprobado de la siguiente forma:

“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito perturbe el orden público.”<sup>13</sup>

Sin embargo, en la misma sesión, el 25 de julio de 1856, los enérgicos pronunciamientos, surgieron provocados por el espíritu en que el legislador mexicano, en Constituciones anteriores, había concedido a la libertad de manifestación de ideas y la libertad de imprenta, así como la oportunidad que se presentaba con el establecimiento del liberalismo, con la cual Zarco denunciaría las irregularidades que la misma presentaba en el Proyecto.

El artículo 14 (7° de la Constitución de 1857) fue aprobado por 66 votos contra 33 para establecerse como sigue:

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 607.

<sup>14</sup> Ibidem. p. 608.

Con lo anterior, se puede dilucidar la procedencia en la creación del jurado popular para los delitos de prensa. Dicho jurado, sería la “Garantía Especial” para la Garantía Individual y no a los intereses de los grupos en el poder. De esta manera, el Jurado no sería instrumento de las autoridades para atacar a la prensa.

### **1.3.3. Proyecto de la Ley Orgánica de la Libertad de Prensa.**

El 13 de enero de 1857, Don Francisco Zarco dio lectura en el Congreso de la Unión al Proyecto de Ley Orgánica de Libertad de Prensa, redactado conjuntamente con los señores Guillermo Prieto y Rafael González Páez, con base en los conceptos constitucionales que se acababan de aprobar, destacando los siguientes puntos:

1. “Definición de las restricciones a que está sujeta la libre manifestación de ideas y libertad de imprenta, para el uso de estos derechos del hombre en sociedad, según lo proclamar los artículos constitucionales correspondientes;
2. Se excluyeron las penas pecuniarias al castigo de los delitos;
3. Abolición del anónimo al tratarse asuntos de carácter político y administrativo, reafirmando lo expuesto por Zarco el 25 de julio de 1856;
4. Los temas literarios mantendrán la opción de usar el anónimo como característica esencial del autor en busca de la modestia; y

5. Aprovechamiento de los principios liberales de la Ley Lafragua para la redacción de la Ley Orgánica de la Libertad de Prensa”.<sup>15</sup>

“El Primer Reglamento Lafragua, sobre la libertad de prensa, fue publicado el 14 de noviembre de 1846 y firmado por el ministro de gobernación José María Lafragua, de donde se deriva el título. El gobierno del General Martín Carrera lo declaró vigente al triunfo de la Revolución de Ayutla. La llamada fianza o caución para los impresores desaparece, de acuerdo con el artículo 1º del reglamento. Indica en el artículo 4º, sin embargo, que se abusa de la libertad de imprenta al publicar ataques en modo directo contra la religión católica o bien cuando se ataquen directamente la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

La censura, indica el Reglamento Lafragua, se usará contra los disidentes políticos, a los que califica de subversivos.”<sup>16</sup>

El 12 de febrero de 1861, el entonces antiguo proyecto de Zarco fue publicado como decreto, siendo derogado poco tiempo después y volviendo a implantarse como Ley Orgánica de Prensa en 1867.

---

<sup>15</sup> NORIEGA, Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. 10ª edición, Editorial UNAM, México 2002. 188.

<sup>16</sup> Ibidem. p. 189.

#### 1.4. La Ley de Imprenta.

Como ya hemos visto, la libertad de imprenta quedó establecida terminantemente, en el artículo 7° constitucional, en los siguientes términos:

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir (sic) fianza á los autores ó impresores, ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto á la vida privada, á la moral, y á la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena”<sup>17</sup>

Anteriormente a esto, el primer indicio de la libertad de imprenta se dio en los Estados Unidos de América y Francia. En efecto, en 1776, luego de que las colonias inglesas en América obtuvieran su independencia, la Declaración de Derechos del Estado de Virginia promulgó la libertad señalada en su artículo 12, que decía:

“...la libertad de prensa es uno de los mejores baluartes de la libertad y no puede ser nunca restringida más que por un gobierno despótico.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 167. (Ortografía original.)

<sup>18</sup> GÓMEZ LARA, Fernando, Estudio sobre la libertad de prensa en México, Cuadernos Constitucionales México / Centroamérica, núm. 26, México, UNAM / Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1997, pp. 17-21, 24, 29-30, 34, y 40-45; OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, Libertad de expresión, Nuevo diccionario jurídico mexicano. Tomo III, pp. 2382-2384; RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, Libertad de pensamiento, *idem*, Tomo III. pp. 2387-2388.

Luego de la promulgación de la Declaración de Derechos del Estado de Virginia, en Estados Unidos de América, nos encontramos que en Francia, como un efecto de la Revolución Francesa, surgió la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* en 1789, misma que en sus artículos 10 y 11 se estableció respectivamente:

“Nadie debe ser perseguido por sus opiniones, incluso religiosas, en la medida que sus manifestaciones no alteren el orden público establecido por la ley.”

“La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del hombre. Por consiguiente, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, haciéndose responsable de los abusos de esa libertad en los casos previstos por la ley.”

Modelos que sirvieron de apoyo e inspiración para la elaboración de dispositivos o leyes que garantizaran la libertad de expresión, es así pues que en el artículo 40 del *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* se declaró que, en nuestro país, “*la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, amenos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u*

*ofenda el honor de los ciudadanos*".<sup>19</sup> Consumada la Independencia, se promulgó la Constitución Federal de 1824, que aún cuando no contuvo un catálogo de derechos del hombre, se refirió a la libertad de expresión en la fracción III de su artículo 50. De igual manera, la primera de las Siete Leyes Constitucionales (1836) tocó el punto en su artículo 2º, fracción VII. En 1843 se expidieron la Bases Orgánicas de la República Mexicana, cuyo artículo 9º, fracción II, registró la libertad de expresión del siguiente modo:

“Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación ó censura. No se exigirá fianza a los autores, editores ó impresores.”<sup>20</sup>

La Ley de Imprenta, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 12 de abril de 1917, legisla, entre otras más, a la publicidad, a lo relativo a los ataques a la vida privada, los ataques a la moral, los ataques al orden o a la paz pública, así como impone la responsabilidad penal para los delitos citados. Esta Ley se hace obligatoria en el Distrito Federal y Territorios para delitos del orden común y en toda la República Nacional para los delitos de la competencia de los tribunales federales.

---

<sup>19</sup> La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres, op. cit., p. 32.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 117.

Los ataques a la vida privada son todas aquellas expresiones hechas de distinta manera para perjudicar, dañar, menospreciar o exponer al odio o ridículo a un tercero, para lo cual pueden adoptarse distintas conductas.

La expresión puede hacerse verbalmente o por señas, por escritos o manejo de imprenta, por fotografías, dibujos, pinturas, litografías u otros medios que permitan presentar públicamente la ofensa deseada. Quedan incluidos los mensajes que con ese propósito se envíen a través del telégrafo, radiotelegrafía, correo, teléfono o algún otro medio. Por tanto, la conducta para conseguir que una persona sea despreciada en su reputación, honor o intereses debe llevarse de tal manera que la información resulte pública.

Es también conducta típica o idónea para constituir el delito en mención, la que se produce con el afán de perjudicar las memorias de un individuo ya finado o bien, para herir el honor o estimación de los descendientes o herederos de aquel, por alguno de los medios ya mencionados en el párrafo precedente.

Sobre los ataques a la moral la Ley de Imprenta en comento señala, que éstos, son los que se realizan por cualquiera de los medios ya mencionados en lo relativo a los ataques a la vida privada y que se manifiesten con el propósito de promover, apoyar, defender, aconsejar o motivar la práctica de algún delito, vicio o acto licencioso o impúdico, así como de la prostitución u ofensas al pudor, la decencia o las buenas costumbres.

El vicio es el defecto moral y físico en las personas que representa una insuficiencia en lo referente a la sabiduría humana; mientras que los actos licenciosos o impúdicos son los hechos disolutos, osados, insolentes o libertinos que afectan directamente a las instituciones de la sociedad. Por prostitución se entiende el comercio carnal que castiga la Ley, sea el hecho mismo o su propagación; y por ofensas al pudor, las manifestaciones en las que se motivan, por diversos medios, abusos sexuales que se traducen en expresiones o insinuaciones eróticas. También son configurables en los ataques a la moral toda distribución, venta o publicación impresa, grabada o en medios electrónicos que se produzcan obscenamente o en los que se difundan actos lúbricos.

La Ley de Imprenta, en su artículo 3º, considera que son ataques al orden o a la paz pública, las conductas comprendidas en las siguientes cuatro fracciones:

- I. Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquier otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país o con los que se injurie a la Nación Mexicana o las entidades políticas que la forman;
- II. Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios de que habla la fracción anterior, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al Ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros o a la falta

de otro u otros de sus deberes, se aconseje, provoque o excite directamente al público en general, a la anarquía, al motín, sedición o rebelión o a la desobediencia de las leyes o de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquellos y ésta, con motivo de sus funciones; se injurie a las Naciones amigas, a los soberanos o jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país, o se aconseje, excite o provoque a la comisión de un delito determinado;

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

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

Por otra parte en los que se refiere a los ataques a la vida privada, a la moral y al orden o a la paz pública, la manifestación o expresión que debe cometerse debe llevar el afán de malicia u ofensa al particular, a la sociedad o a la autoridad. Sin embargo existen casos en que dicha manifestación no se considera

antijurídica, si se prueba que los hechos que se le atribuyen a la supuesta víctima son ciertos y si se ha publicado con fines honestos y de decir verdad. Si se trata de hechos ciertos y verdaderos que se le imputan a un funcionario o empleado público, en términos no injuriosos, no se le verá como delictuosa la declaración aún hecha en público.

La Ley de Imprenta en su artículo 9° prohíbe:

- I. Publicar los escritos o actas de acusación en un proceso criminal, antes de que se dé cuenta con aquellos o estas en audiencia pública;
- II. Publicar en cualquier tiempo, sin consentimiento de todos los interesados, los escritos, actas de acusación y demás piezas de los procesos que se sigan por los delitos de adulterio, atentados al pudor, estupro, violación y ataques a la vida privada;
- III. Publicar sin consentimiento de todos los interesados, las demandas, contestaciones y demás piezas de autos, en los juicios de divorcio, reclamación de paternidad, maternidad o nulidad de matrimonio, o diligencias de reconocimiento de hijos y en los juicios que en esta materia puedan suscitarse;
- IV. Publicar lo que pase en diligencias o actos que deban ser secretos, por mandato de la ley o por disposición judicial;
- V. Iniciar o levantar públicamente subscripciones o ayudas pecuniarias para pagar las multas que se impongan por infracciones penales;

- VI. Publicar los nombres de las personas que formen un jurado, el sentido en que aquellas hayan dado su voto y las discusiones privadas que tuvieren para formular su veredicto;
- VII. Publicar los nombres de los soldados o gendarmes que intervengan en las ejecuciones capitales;
- VIII. Publicar los nombres de los jefes u oficiales del Ejército o de la Armada y Cuerpos auxiliares de policía rural a quienes se encomiende una comisión secreta del servicio;
- IX. Publicar los nombres de las víctimas de atentados al pudor, estupro o violación;
- X. Conservar a un miembro de un Jurado Popular por su voto en el ejercicio de sus funciones;
- XI. Publicar planos, informes o documentos secretos de la Secretaría de la Defensa Nacional y los acuerdos de ésta, relativos a la movilización de tropas, envíos de pertrechos de guerra y demás operaciones militares, así como los documentos, acuerdos o instrucciones de la Secretaría de Gobernación, entretanto no se publiquen en el Diario Oficial de la Federación o boletines especiales de las mismas Secretarías;
- XII. Publicar las palabras o expresiones injuriosas u ofensivas que se viertan en los juzgados o tribunales, o en las sesiones de los cuerpos públicos colegiados.

Es responsabilidad de todo propietario o representante de cualquier medio de difusión y agencia de publicidad, dirigir a la autoridad competente un escrito

dentro de los ocho primeros días desde que se estableció con los datos del lugar que abarca la negociación, el nombre y domicilio del empresario o de la sociedad a que pertenezca, y estos últimos datos referidos al regente, si lo hay.

Así para que un medio impreso se difunda, sea la que sea su forma de publicación, fijarlo en muros o tableros, exhibirlo en las casas de comercio, repartirlo a mano, por correo, etc., debe incluir el nombre del lugar en donde se imprimió, el domicilio y fecha de la mencionada impresión y el nombre del que se hace responsable de lo que se escribe.

En caso que se llegase a cometer algún delito por cualquier medio de publicidad en el que no conste quien es el autor, se tomará por responsable a los editores de los libros, folletos, anuncios y demás medios impresos, a excepción de los periódicos. Sin embargo, en la operación de una imprenta, litografía o algún otro medio de publicación, solo son responsables penalmente por haber realizado la conducta típica o idónea, cuando teniendo conciencia del acto delictuoso se pruebe que fueron autores materiales o bien autores intelectuales del mismo.

Los directores de las publicaciones periódicas son responsables en materia penal, de los artículos, entrefiletos, párrafos de gacetilla, reportazgos, informes diversos, noticias de dicho medio de publicación, cuando estén o no firmados por él, o que estén firmados por otra persona cuando se cometió alguna de las faltas que tutela la Ley de Imprenta, a menos que pruebe que la publicación se siguió sin su consentimiento.

Cabe mencionar que los periódicos tienen la obligación de publicar sin cargo oneroso alguno, las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares deseen promover a las imputaciones que se les hace en las diferentes redacciones periodísticas, dentro de los ocho primeros días de ésta y ocupando no más del doble de espacio del artículo en el que se publicó la ofensa, o del triple para el caso de las autoridades, siempre y cuando no se haga uso de términos que se presten a injurias o que falten a lo que dicta la Ley de Imprenta. La rectificación de la publicación a la que se tiene derecho, se debe hacer en el mismo lugar e idéntica tipografía y color de letra con la que se verificó la imputación. Es por ello que si se ocupa más del espacio permitido por la Ley, que se deberá cobrar al que rectifica por el espacio excedente.

En lo que se refiere a representaciones teatrales, exhibiciones cinematográficas o audiciones de fonógrafo, son responsables de los ilícitos penales el empresario del teatro, del cinematógrafo o del fonógrafo, además del autor de la pieza u obra que se difunda. También son sujetos de responsabilidad penal los individuos que importen, reproduzcan, expongan, vendan o distribuyan publicaciones que ataquen a la moral, a la vida privada, o al orden o paz públicas, a menos que se demuestre quien hizo la entrega de dichas publicaciones con ese objetivo.

Respecto a las sentencias condenatorias que se dicten por la imprevisión que se haga de uno de los preceptos de esta Ley, deben publicarse a costa del

penalmente responsable, salvo que el ofendido se oponga a ello. Si la difusión del delito se realizó en una publicación periodística, asimismo, deberá publicarse la sentencia correspondiente.

Sin embargo, la Ley de Imprenta carrancista sostiene la vigencia actual como tal. Es muy discutible esta postura por las razones que a continuación se señalan:

“Don Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, expidió dicho ordenamiento en virtud de las facultades con que se encontraba investido y entretanto el Congreso de la Unión reglamentase los artículos 6° y 7° de la Constitución de la República. Ya hemos dicho que esta reglamentación no existe, por lo que podrá suponerse que la Ley de Imprenta se encuentra en vigor.”<sup>21</sup>

“Ahora bien, el Congreso Federal sólo pudo crear leyes reglamentarias de garantías individuales durante el período ordinario de sesiones, según lo establece claramente el artículo 66 constitucional (artículo 16 transitorio). Por consiguiente, transcurrido dicho período, el Congreso de la Unión ya no tuvo competencia para reglamentar garantías individuales, pues esta facultad no se la otorga la Constitución. En estas condiciones, y con el apoyo en lo previsto en el artículo 124 de este ordenamiento supremo, incumbe a las legislaturas de los estados la

---

<sup>21</sup> DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. p. 201.

reglamentación de las garantías individuales, entre ellas las que establecen los artículos 6° y 7°.”

Es relativamente lógico que algunos piensen que la legislación revolucionaria o preconstitucional no puede conservar su vigencia dentro del régimen definitivo establecido por la Constitución, pues se tienen muchos argumentos que pudiesen resultar lógicos, razonados y hasta fundados para suponerlo así a saber: a) suponer que los ordenamientos anteriores a la Ley Suprema pueden mantener su fuerza normativa sin que esta ley la autorice, equivaldría a hacer nugatoria e inaplicables los mandamientos constitucionales, b) la indicada Ley no puede conceptuarse vigente desde un punto de vista estricto, puesto que fue expedida por Carranza antes de que la Ley Suprema del 17 entrara en vigor, c) porque su origen y ámbito de regulación como ordenamiento federal, son contrarios a los principios en ella consagrados y d) el que puede sonar más lógico y sensato, el que esta ley resulte obsoleta, completamente rebasada y apartada de la realidad actual, por lo cual ya no puede responder eficazmente a las necesidades que esta materia requiere hoy en día.

Si bien, han sido expresados los motivos por los cuales se ha estimado que la Ley de Imprenta se trata de una legislación no vigente, dicha opinión fue refutada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la ejecutoria siguiente:

“La Ley de Imprenta de nueve de abril de mil novecientos diecisiete, expedida por el primer jefe del Ejército Constitucionalista para en tanto que el Congreso reglamentase los artículo (sic) 6º Y 7º constitucionales, sí se encuentra vigente, puesto que el artículo 3º transitorio del Código Penal Federal establece que quedan vigentes las disposiciones de carácter penal contenidas en leyes especiales en todo lo que no este (sic) previsto en el propio código, y este artículo transitorio es precisamente una excepción a la regla general de abrogación contenida en el inmediato precedente, regla que, por tanto, no rige para el caso”.<sup>22</sup>

Más clara resulta una tesis previa, también de la Primera Sala, que a la letra dice: “La legislación preconstitucional y, en especial, la Ley de Imprenta, tiene fuerza legal y deben ser aplicadas en tanto que no pugne con la Constitución vigente, o sean especialmente derogadas”.<sup>23</sup>

### **Constitución de 1917.**

La dictadura de Porfirio Díaz, semilla de la no reelección, propicia la regeneración de la Nación Mexicana. Don Francisco I. Madero, se coloca como figura central del movimiento.

La convención nacional independiente de los partidos aliados, nacional-antireeleccionista y nacional-democrático esta dando sus frutos; los hermanos

---

<sup>22</sup> Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. vol. VII. Segunda Parte. p. 52.

<sup>23</sup> Ibidem. Quinta Época. t. XLIV. p. 290.

Flores Magón luchan por la causa. Ya nadie aspiraba a dominar para sí, sino fundamentalmente para la libertad interna deseada por el contexto nacional. La pasión política se había exacerbado, y el 5 de febrero de 1917 surge el estandarte jurídico político más trascendente del siglo XX, esto es, la Constitución Política de 1917, precedida por el Plan de San Luis, el de Ayala y el primer mensaje que se hiciera a la Nación Mexicana por el entonces gobernador de Coahuila, Don Venustiano Carranza, en 1916, que en una de sus partes más bellas dice:

“La Constitución Política de 1857, que nuestros padres dejaron como legado precioso a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de la Reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas, y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención, lleva indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presencié el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de los pueblos más grandes y más poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos.”.

En dicho documento, también se dice:

“No podré decirles que el proyecto que os presento sea una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme señores diputados que las reformas que proponga son hijas de una

convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes por el que pueblo mexicano, alcance el goce de todas las libertades, la ilustración y progreso que le den lustre y respeto en el extranjero y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.”.

En otra parte de su alocución y refiriéndose a los males de la Nación, el varón de Cuatrociénegas expresa: “La imaginación no puede figurarse el sinnúmero de amparos por consignación al servicio de las armas, ni contra arbitrariedades de los jefes políticos, que fueron, más que los encargados de mantener el orden, los verdugos del individuo y la sociedad”.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se inicia una nueva etapa en la historia del constitucionalismo mundial. México, con la primera declaración de derechos sociales del mundo, inaugura lo que se conoce como Constitucionalismo Social.

Así lo constató el insigne Maestro Jesús Trápaga Reyes, en su ponencia en el Foro Laboral organizado por la Subsecretaria de Trabajo y Previsión Social y diversas organizaciones sociales, los días 5 y 6 de octubre de 2001, a efecto de discutir y argumentar en defensa de la legislación social del trabajo en México , manifestando al efecto lo siguiente:

“En primer lugar se podría aquí señalar el carácter eminentemente social, proteccionista y tutelar de la legislación del Trabajo en nuestro país, derivada de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, la Primera Constitución Política Social del mundo, como señalara atinadamente Trueba Urbina en su obra al efecto, y dicho sea de paso, nuestra Constitución inauguró el Constitucionalismo Social en el concierto de las naciones y en los albores del Siglo XX, de ella se desprendió el Estado Social de Derecho de lo establecido en el concepto de democracia formulado en el artículo 3º Constitucional, al considerarla no solo un Régimen Político o una estructura jurídica, sino "EL SISTEMA DE VIDA FUNDADO EN EL CONSTANTE MEJORAMIENTO ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL DEL PUEBLO", de tal suerte que el Proyecto Nacional plasmado en la Constitución y la que se refiere el Art. 26 de nuestra Carta Magna, es precisamente ese sistema de vida de mejoramiento constante de las condiciones materiales e intelectuales del pueblo mexicano..."<sup>24</sup>

Además de contener la declaración de derechos humanos heredada por los mexicanos liberales del siglo pasado, nuestra Carta Magna recogió en su seno una serie de derechos inspirados en la idea de la justicia social: dar más a los que menos tienen.

Por una parte, el artículo 123 estableció un listado de garantías para la clase trabajadora: jornada máxima de trabajo de 8 horas, descanso semanal, tutela a los menores trabajadores, salario mínimo, participación de los trabajadores en las utilidades, protección a la salud y a la vida de la familia del

---

<sup>24</sup> Memorias. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. [www.stps.df.gob.mx/sstps/memorias/legislacion.html](http://www.stps.df.gob.mx/sstps/memorias/legislacion.html)

trabajador, derecho de huelga, acceso a la justicia laboral, derecho a la seguridad social, etc.

Por otra parte, el artículo 27 incluyó una nueva expresión de la propiedad: La propiedad como función social. Este precepto representa la conquista jurídica de una de las clases históricamente desprotegidas. El reclamo de los campesinos por tierra y libertad, por fin fue escuchado y elevado a rango de norma constitucional.

Es preciso señalar que las garantías individuales no excluyen a las sociales, ni las sociales eliminan a las individuales. Son complementarias entre sí. La libertad no se encuentra divorciada de la justicia social. Ambas son necesarias para el desarrollo cabal de la dignidad del ser humano.

El 8 de julio de 1921, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el primer Decreto de reforma constitucional, de los 174 que se han publicado para reformar la ley fundamental, independientemente de su magnitud, importancia o contenido.

Algunas de esas reformas han servido para fortalecer el régimen de los Derechos Humanos.

Las principales garantías del gobernado que se han incluido en el texto original de la Constitución de 1917 son:

Artículo 3°. Garantía a la educación preescolar, primaria y secundaria como obligatorias.

- a) La igualdad jurídica de la mujer y el hombre (artículo 4°, 31 de diciembre de 1974).
- b) La protección legal en cuanto a la organización y el desarrollo de la familia (artículo 4°, 31 de diciembre de 1974).
- c) El derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de los hijos (artículo 4°, 31 de diciembre de 1974).
- d) El deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades de la salud física y mental (artículo 4°, 18 de marzo de 1980).
- e) El derecho a la protección de la salud (artículo 4°, 3 de febrero de 1983).
- f) El derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (artículo 4°, 7 de febrero de 1983).
- g) El derecho a la información (artículo 6°, de diciembre de 1977).
- h) Que los tribunales emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial (artículo 17, 17 de marzo de 1987).
- i) Readaptación social del delincuente a través del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación (artículo 18, 23 de febrero de 1965).

- j) Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto (artículo 18, 23 de febrero de 1965).
- k) Establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (artículo 18, 23 de febrero de 1965).
- l) Posibilidad de traslado a nuestro país de reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros y, a su vez, posibilidad de traslado de reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal, o del fuero común en el Distrito Federal, a su país de origen o residencia (artículo 8, 4 de febrero de 1977).
- m) El monto de la fianza será fijado por el Juez y en ningún caso será superior de la cantidad equivalente a la percepción de dos años de salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito. Salvo las excepciones que marca la propia Constitución (artículo 20, 2 de diciembre de 1948 y 14 de enero de 1985).
- n) La libertad bajo caución se otorgará en aquellos casos en que el delito sea castigado con una pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión (artículo 20, 2 de diciembre de 1948 y 14 de enero de 1985).
- o) Cuando el infractor no pague la multa que se le hubiere impuesto, el arresto administrativo no excederá en ningún caso de treinta y seis horas (artículo 21, 3 de febrero de 1983).

- p) Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá el equivalente a un día de su ingreso (artículo 21, 3 de febrero de 1983).

Sin embargo, el artículo 6° de la Constitución de 1917 se aprobó de la siguiente forma:

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

Más adelante, el artículo 7° indica textualmente:

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley, ni autoridad puede establecer previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.”

Las leyes orgánicas dictaron cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

De acuerdo con el artículo 20, en el segundo párrafo de su fracción VI, se implementan los jurados populares para los juicios relacionados con delitos cometidos con el uso de la imprenta, contra el orden público, seguridad interna o exterior de la Nación.

Asimismo, otra de las importantes aportaciones que hizo el Congreso Constituyente del 17 fue relacionada a las Publicaciones Confesionales, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos políticos nacionales o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

“La Constitución de 1917 entró en vigor el 1° de mayo de ese año. Don Venustiano Carranza, entonces Presidente de la República, redactó una ley reglamentaria del artículo 7° constitucional que entró en vigor el 12 de abril del año citado, con un carácter temporal”.<sup>25</sup>

Si bien, desde hacía años se venía cargando una serie de indefiniciones precisas en la redacción del artículo, Carranza se propone delimitar los criterios de falta de respeto a la vida privada, ataques a la moral y alteración de la paz pública, que fueron los cimientos de las restricciones previstas a la libertad de imprenta.

---

<sup>25</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución. La Suprema Corte y los Derechos Humanos. 4ª edición, Editorial Sista, México, 2003. p. 97.

Toda vez que la vigencia de esta ley se restringía a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, los legisladores debían proceder a la reglamentación de los artículos 6° y 7° constitucionales, durante el período ordinario de sesiones, quedando automáticamente la primera.

Esta garantía, consagrada en la Constitución Federal, corresponde al derecho que tiene toda persona a estar realmente informada sobre todo aquello que es del dominio público y que acontece en la localidad en que reside, en el territorio nacional o en el ámbito internacional.

Esta garantía constitucional fue incorporada a nuestra Ley Fundamental sesenta años después de su promulgación cuando, en 1977, el Poder Revisor de la Constitución adicionó el hasta entonces intocado artículo 6°, con la siguiente oración: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado.” Desde entonces, esta función estatal tiene como fin preservar un derecho que pertenece a la sociedad, en tanto que asegura jurídicamente a todos los habitantes del territorio nacional el derecho de estar informados oportuna, objetiva, verídica, completa y pluralmente sobre todos aquellos hechos que se produzcan y que de alguna forma tengan vinculación directa o indirecta con su propia existencia.

El reconocimiento jurídico que la Constitución Federal hace de este derecho corresponde al de una sociedad que, como la nuestra, se desarrolla en un sistema político-jurídico que garantiza a todo individuo el ejercicio pleno y democrático de sus libertades.

En la época presente el derecho a la información es considerado como parte de los derechos que impone la cultura actual a una sociedad cada vez más relacionada con los medios que transmiten la información, tales como la prensa escrita, la radio y la televisión, desde donde cotidianamente el individuo que así lo desee se entera de los acontecimientos más relevantes que se producen en cualquier parte del mundo. A través de la información, la persona se entera de lo que ocurre en el país o en otros lugares, en todos los aspectos de la vida humana: la economía, la política, las creencias religiosas, la ciencia, las artes, la tecnología, el deporte, etc. El desarrollo tecnológico que ha hecho posible la difusión de mensajes de manera simultánea a una auditorio cuyas proporciones pueden llegar a ser incuantificables, es el origen de una justificada preocupación social respecto al contenido de dichos mensajes; por otra parte, estos medios de enorme potencialidad sólo pueden ser usados por un reducido número de personas, y es aún menor la cantidad de voluntades individuales que intervienen en las decisiones relativas al contenido que se difunde a través de dichos medios.

El ciudadano moderno requiere de un cierto número de garantías que le aseguren que la información que recibe por estos conductos tenga ciertas calidades que la hagan confiables, ya que a partir de ella habrá de tomar una serie de decisiones, que van desde la selección de un objeto para su uso o consumo, hasta la elección de sus gobernantes.

Por otro lado, la sociedad requiere también que se le abran posibilidades de acceso a estos medios, de modo que lo que por ellos se transmite responda a la realidad de sus intereses y necesidades colectivos.

El derecho a la información plantea, pues, la solución normativa de las relaciones entre la sociedad y los medios de comunicación social. Es el derecho a ser informado por ellos con veracidad, objetividad y oportunidad, y también el de tener acceso a los mismos. El Estado tiene el ineludible deber, mediante normas generales, de cumplir esta misión reguladora. Su acción, por supuesto, no puede ser arbitraria, pues es a través de una ley como el Estado participa en estas relaciones.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **CONCEPTO, NATURALEZA, OBJETO, SUJETOS, Y LIMITACIONES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Con el propósito de ahondar sobre el tema relacionado al derecho a la información será conveniente que en este capítulo se precise su concepto, naturaleza, objeto, sujetos y limitaciones de este derecho para así saber la directriz que vamos a seguir o más bien la esencia de dicha prerrogativa por lo citado, será conveniente precisar lo siguiente.

#### **2.1. Información: Delimitación del concepto.**

Como sabemos la palabra información significa, dar a saber o a conocer algún hecho, acto o acontecimiento (presente, pasado o futuro) o poner en antecedentes sobre el actuar o proceder de una persona, incluyendo, su vida profesional, política, o personal de alguien, o acerca de algún hecho, acto, acontecimiento o suceso presente, pasado o futuro.

La difusión de informaciones, tiene la extraña característica de constituir a la vez una profesión o un ejercicio de un derecho fundamental. O sea, que los periodistas se encuentran con lo que para ellos es un trabajo, en la Constitución Mexicana aparece como el ejercicio de un derecho esencial para el desarrollo democrático de la sociedad el cual está protegido por las leyes, pero con las limitantes que en ella misma se establecen.

A efecto de tener una comprensión adecuada será necesario observar lo siguiente.

### **2.1.1. Concepto genérico.**

De manera general, podemos decir que al hablar sobre el concepto de derecho, se infiere que “son todas las reglas sociales sancionadas jurídicamente. Al organizarse la sociedad surgen constantemente normas y reglas, en todos los ámbitos, lo mismo en el interior de una familia que en la práctica de juegos y deportes o al organizar la burocracia administrativa. Algunas de estas normas son más generales o más indispensables que las demás y cuentan con el respaldo del Poder Público representativo de la sociedad; sólo éstas constituyen el Derecho en sentido estricto.”<sup>46</sup> El conjunto de todas las normas que emanan de, o cuyo cumplimiento garantiza el estado, es el Derecho. Éste, omnipresente, ordena tanto las relaciones de los individuos entre sí como las de los individuos con el Estado y, por supuesto, la totalidad del funcionamiento interno estatal: toda la vida social queda enmarcada dentro de una inmensidad de normas coordinadas y garantizadas por el poder. “Así, derecho de la información serían las normas, de cualquier entidad, que regulasen de alguna forma todo lo relacionado con la información en cualquier Estado. Y el derecho de la información sería la sistematización de todas ellas.”<sup>47</sup> La información es una realidad amplia, el derecho más y el Derecho de la información, así dicho, inabarcable. Las normas

---

<sup>46</sup> URIAS, Joaquín. Lecciones de Derecho de la Información. 2ª edición, Editorial Tecnos, España, 2003. p. 15.

<sup>47</sup> Ibidem. p. 15.

reguladoras de los contratos laborales aplicables en los medios de comunicación, el pago de impuestos por parte de medios y periodistas o los convenios colectivos que fijan los salarios correspondientes a las distintas categorías profesionales de informadores son, en cierto modo, derecho de la información.

#### **2.1.1.1. Etimología.**

Desde el punto de vista etimológico, la palabra información deriva del latín “*informatio, onis*, (de informo = formar).-El primer borrón o diseño de una obra; imagen, idea, representación que se forma en el entendimiento.”<sup>48</sup>

Al respecto cabe comentar que su significado actual no se ha desviado, en el fondo, de su raíz grecolatina, en virtud de ser precisamente la captación de la imagen, idea o representación por parte del entendimiento, lo que implica la última e indispensable frase del proceso que conlleva la información (emisión-transmisión-recepción), tal como se vera a continuación.

#### **2.1.1.2. Concepto gramatical.**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define el vocablo castellano información en sus diversas acepciones, de las cuales son de interés las siguientes:

“1) Acción y efecto de informar.

---

<sup>48</sup> DE MIGUEL, Raymundo. Diccionario Etimológico, Latino-Español. 4ª edición, Editorial Temis, España, 2004. p. 61.

2) Educación, instrucción.”<sup>49</sup>

La primera acepción debe ser complementada, para mayor precisión, con lo que la misma institución entiende por el verbo informar y por el sustantivo informe.

“**Informar.** (1) Enterar, dar noticia de una cosa.

(2) Formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza.

**Informe.** Noticia o instrucción que se da de un negocio o suceso, o bien, acerca de una persona.”<sup>50</sup>

Por otra parte, y de conformidad con lo anterior, se tiene que para que exista información debe existir comunicación. Información y comunicación no son lo mismo, pero se implican mutuamente, cuando se informa se comunica y viceversa.

Según la teoría de las comunicaciones, la información será “el contenido propiamente dicho, de toda transmisión.”<sup>51</sup>

Por último, desde el punto de vista de las ciencias exactas, a luz de la Teoría de la información estructurada desde 1949 por Shannon y Weber. La

---

<sup>49</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 5ª edición, Editorial Espasa-Calpe, España, 2002. p. 64.

<sup>50</sup> Ibidem. p. 65.

<sup>51</sup> CURRAS, Emilio. La información en sus nuevos aspectos. 2ª edición, Editorial Paraninfo, España, 2000. p. 52.

información será “el factor cualitativo que indica la posición de un sistema, y, eventualmente, transmitido por dicho sistema a otro.”<sup>52</sup>

Como se desprende de los conceptos anteriormente expuestos, la información implica, *per se*, comunicación o transmisión de un mensaje (contenido de la información) por un emisor, dirigido a un receptor, por cualquier medio.

Complementando lo anterior, se encuentra que la comunicación, que en principio será todo enlace entre dos puntos y, como fundamento innegable de la interrelación humana, no será sino la transferencia e intercambio de ideas, mensajes, noticias, hechos, datos, conductas, bienes, etc. Podemos decir que en su sentido más amplio comprende toda actividad humana relacional.

Regresando al vocablo información, tenemos entonces que tiene básicamente dos acepciones: 1) contenido de toda comunicación y 2) instrucción, en un sentido educativo.

En resumen, para efectos del presente estudio, se puede clasificar al acto de informar, en cuanto a su fin y contenido, en dos vertientes estrechamente relacionadas e implícitas:

- 1) Suministrar o poner a su alcance los elementos suficientes al hombre como sujeto, receptor, para orientar su acción y desarrollo (esto implica

---

<sup>52</sup> Ibidem. p. 53.

la posibilidad del ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones) sin ninguna pretensión de agregar un matiz propiamente pedagógico o académico, formadora de criterios, y

- 2) Educar, es decir, con un enfoque didáctico; canalizar la información básicamente como un medio educativo, como proceso de desarrollo humano de culturización y concientización individual y social.

### **2.1.2. Concepto para efectos jurídicos.**

En una materia tan delicada y compleja como lo es la información, el Derecho ha tenido que intervenir para realizar la función que le da su razón de existir: procurar justicia. ¿Qué tan afortunada y efectiva ha sido dicha intervención?, desafortunada y poco efectiva, casi nula, en gran medida quizá porque la cuestión jurídica no se encuentre sola en este campo, sino que comparte el terreno con factores políticos y sociales muy delicados, y muy poderosos como lo son los medios de comunicación en nuestro país, lo que provoca una complejidad de solución tal, que exige una difícil conjugación entre ellos y esto exige gran capacidad, organización y sobre todo, voluntad política, constituyendo este último punto, algo determinante para dar paso a todo lo anterior, por lo tanto, injustamente lo jurídico dependerá de qué tanta voluntad existe entre quienes deciden los cambios políticos en nuestro país.

Como todas las disciplinas (principalmente las de humanidades), el Derecho se encuentra relacionado de manera intrínseca con la información, y a grado tal, que se puede decir que sin información (entiéndase publicación y

difusión) no puede haber un Estado de Derecho (entiéndase conocimiento y obligatoriedad), principio elevado a rango constitucional (artículos 72 inciso a) y 89 fracción I), y a su vez se puede afirmar que en el mundo de hoy, sin una adecuada protección del derecho a la información, no puede haber un Estado de derecho.

¿Soy titular de un derecho sobre el cual no se me ha informado? En teoría sí lo soy, pero ¿lo podré ejercitar desconociéndolo?, no, por ende no puede considerarse prácticamente como tal. ¿Se puede hablar de información cuando simplemente se pone al alcance del receptor algo que no está capacitado para asimilar?, en teoría sí, ya que el desconocimiento o incomprensión de la ley no exime de su cumplimiento, pero en el fondo no, pues no habrá auténtica comunicación aunque en apariencia la haya (aquí hacemos contacto con la información como instrucción educativa antes mencionada, es decir, hay información que se debe saber proporcionar, imprimiéndole un matiz didáctico). “¿Hay información en una sociedad marcada por un sello comercializante y estatista si no está efectivamente regulada? No la hay, ya que está enmascarada, distorsionada, sesgada, dirigida, más bien podríamos decir que lo que hay es desinformación o información manipulada, alterada, como ya se dijo anteriormente. Igualmente, cuando se trata de comunicar sucesos (no juicios o razonamientos), no puede hablarse propiamente de informar lo que no coincide con la realidad, aunque se haya aceptado el uso de frases como informar hechos que no son ciertos o informar falsamente, lo cual más que informar es inventar, engañar, confundir, distorsionar, desinformar, pues hay que recordar que el significado autorizado del vocablo informar, ya citado es enterar, dar noticia de una

cosa, y una cosa es algo real, tangible o no, pero siempre coincidente con la realidad. Tratándose de comunicación de hechos, el sintagma *información veraz* no es correcto, es una redundancia, y tratándose de todo tipo de información sería inaplicable, dado que la difusión de ideas y de opiniones nada tienen que ver con la verdad, no se califican de verdaderas o falsas sino de correctas o incorrectas.”<sup>53</sup>

Al tener ya una noción de lo que implica el vocablo información, sin adjetivos, enlacemos lo ya expuesto al inicio de este capítulo con el mundo real del Derecho, y así encontramos en forma incuestionable que la información, dada su vital importancia, requiere indudablemente de protección jurídica. En ese sentido en el que se habla de derecho a la información, aludiendo a la libertad de transmitir, investigar o recibir libremente información.

Pero hay que comenzar por aclarar que no toda información puede ser objeto de estudio del Derecho, ya que no toda ella es a tal grado necesaria o indispensable para el desarrollo del hombre bajo un Estado de Derecho, es decir, como gobernado, para que amerite dicha protección legal, y habrá entonces información que no podrá ni deberá proteger el Derecho.

Es importante además considerar, que merced a la gran pluralidad existente en la sociedad, las diversas clases de personas, según sus características individuales, sociales, étnicas, académicas, profesionales, etc.,

---

<sup>53</sup> DESANTES GUARTER, José María. La Información como Derecho. 2ª edición, Editorial Nacional, España, 1999. p. 123.

tendrá intereses distintos en cuanto al tipo de información que requieren, sin pretender con esto una relatividad absoluta ya que finalmente todos comparten la naturaleza social humana y tienen las mismas necesidades genéricamente hablando.

Se debe, entonces, determinar qué tipo de información es la que será garantizada en un Estado de Derecho, y se puede decir en principio y en forma muy genérica, que será toda aquella información que sea necesaria para el desarrollo del hombre en el goce de sus derechos fundamentales, y que podríamos llamar, para efectos didácticos, información básica.

“En principio se podrá decir que es un concepto ambiguo y vacío, que no explica ni concretiza nada, pero también debe entenderse que no se puede encuadrar un derecho tan importante en una definición detallada y específica que en poco tiempo caduque y se vea superada por la evolución, siendo mucho más justo y conveniente dejar al criterio del Juez la resolución del caso concreto, y ésta es precisamente una de sus funciones más importantes, actualizar diariamente a través de sus resoluciones (sentencias, ejecutorias y tesis jurisprudenciales, según sea el caso) los conceptos jurídicos básicos. De esta forma, el juez tendrá que descifrar en cada caso concreto, cuando se encuentra frente a un derecho fundamental, a información necesaria, que implica el desarrollo, etc., términos que a pesar de un indiscutible riesgo de perderse en la subjetividad, considero pueden

surgir de la lógica, el sentido común y del criterio jurídico de un auténtico juzgador.”<sup>54</sup>

Pero para acercar este derecho y ponerlo al alcance de la persona, debe irse delimitando según las diferentes necesidades informativas del individuo, es decir, a partir de principios generales ir construyendo normas particulares.

En este orden de ideas hay que ir concretizando, y se puede comenzar por establecer que en un Estado de Derecho puedo exigir el respeto de mis derechos a dos esferas jurídicamente bien definidas: 1) la autoridad y 2) los demás particulares, aclarando que aún en este último se debe hacerse valer ante la autoridad competente, es decir, solicitando siempre su intervención en virtud del principio constitucional que prohíbe buscar justicia por propia mano.

“En virtud del desarrollo y expansión que ha alcanzado en este siglo el aparato gubernamental, la información, a la cual, en justicia debemos tener derecho, es detentada, o por lo menos regulada y vigilada por él, conformando este último supuesto (vigilancia) una posición pasiva, de inspección o fiscalización, en razón de no ser el poseedor y/o emisor de dicha información, es decir, cuando quien lo emite o detenta sea un particular.”<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ibidem. p. 124.

<sup>55</sup> GODED, Jaime. 100 puntos sobre la comunicación de masas en México. 3ª edición, Editorial Juan Pablos Editor, México, 2001. p. 84.

Hechas las anteriores consideraciones, se puede encontrar que existen dos clases de información básica relacionada con el aparato gubernamental según su fuente y forma de comunicación.

- a) “Aquella información que llamaremos de difusión o comunicación social, en donde la autoridad asume una posición activa, en cuanto está obligada a actuar, o sea, a difundir por cualquier medio la información básica en cumplimiento de su función.”<sup>56</sup>

Esta información deberá suministrarse sin tener que mediar instancia alguna, o sea, cualquier petición, requerimiento o presión del gobernado, el cual asumirá una actitud pasiva, y recibir dicha información de la autoridad, la cual además debe hacerlo con toda oportunidad, tan pronto sea necesario y sin cuestionar la causa: ya sea por tratarse de información que cumpla una función social, o por las condiciones especiales del receptor (ejemplo, zonas marginadas), las circunstancias particulares del caso (ejemplo, anuncios oficiales en períodos de crisis económica), información de orientación, de previsión, etc.

En esta clase de información jugarán un papel primordial los medios masivos de comunicación, siendo digno de mención el hecho de que, salvo el Diario Oficial de la Federación (si éste puede considerarse propiamente como tal), actualmente el gobierno federal cuenta con muy pocos medios masivos de información propios a nivel nacional, colocándose en una situación de

---

<sup>56</sup> Ibidem. p. 83.

dependencia frente a los particulares que detentan dichos medios y que impiden el correcto desempeño de la función del gobierno, si no se encuentra la materia debidamente reglamentada o si no cumple la ley aunque ésta sea muy avanzada, teniendo claros ejemplos de ambos supuestos en algunas de nuestras leyes (ejemplo, Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, y Reglamento de Telecomunicaciones).

- b) “El derecho a aquella información que podríamos llamar de acceso (documentación), a la que acude el particular por interés e iniciativa propia, posición activa, y a la cual no se le podrá negar el acceso por parte de la autoridad, posición pasiva, siempre y cuando demuestra interés legítimo personal y directo, el ejemplo más común es la consulta del expediente por el interesado en un procedimiento, contencioso o no (que es un claro ejemplo de la intrínseca relación con el derecho de acceso a la justicia, punto donde confluyen ambos derechos), aunque evidentemente no se agota con este supuesto ya que es mucho más amplio (ejemplo, toda aquella información de tipo administrativo que necesita el particular para la protección de sus intereses y el normal desarrollo de su vida en sociedad), pero que no se tiene la costumbre a concebir como tal, por ejemplo, la consulta a archivos históricos, en ocasiones determinantes para fincar responsabilidad a servidores públicos, como podrían ser los documentos y pruebas diversas de los sucesos del 68, o de sexenios de administraciones anteriores como el

de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, sólo por citar los casos más contundentes.”<sup>57</sup>

Cabe aclarar, por un lado, que no estamos de acuerdo en que se demuestre interés legítimo, personal y directo, en razón de que la calidad de la información pública o reservada no se debe determinar en cuanto al sujeto que la solicite sino en cuanto a la naturaleza de la información misma, y en todo caso correspondería a otras leyes sancionar los usos indebidos de la información, y por el otro, que no se debe limitar esta subdivisión de la información al caso del acceso físico o personal del interesado a un local o archivo, sino hacerlo extensivo, acorde a los adelantos tecnológicos, y así también, como se ha comenzado a hacer, abarcar el acceso a sistemas computarizados de información, bancos de datos (no personales), etc., que no son sino extensión de los sentidos y de los cuales la autoridad puede y debe aprovecharse para modernizar su infraestructura.

La ramificación de la información expuesta anteriormente, es de suma importancia para efectos jurídicos en cuanto a su reconocimiento y reglamentación como objeto de sendas facetas del Derecho a la Información, así como para la determinación de su naturaleza jurídica, la cual se desarrollará en líneas posteriores.

---

<sup>57</sup> Ibidem. p. 86.

## 2.2. Derecho a la información.

En principio cabe hacer la distinción entre el derecho a la información como una parte del derecho que estudia la relación entre información y derecho y como un derecho subjetivo.

Sin embargo, antes de realizar cualquier distinción, con lo que hasta ahora hemos expuesto sobre el derecho a la información, es menester establecer los aspectos que comprende esta garantía fundamental, a saber:

- El derecho a atraerse información;
- El derecho a informar, y
- El derecho a ser informado.

1) El derecho a atraerse información incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

2) El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta, y b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

3) El derecho a ser informado incluye las facultades de: a) recibir información objetiva, oportuna, veraz e imparcial, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y c) con

carácter universal, o sea, que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna.

De lo anterior se colige que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que, además del sujeto activo que informa, incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información, es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien, (ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad) tiene la facultad de recibir información objetiva, imparcial, veraz y oportuna.

### **2.2.1. Como una rama del Derecho.**

Podemos decir que éste es un momento en el que se puede observar un campo relativamente nuevo en el mundo jurídico y que para algunos autores nació a partir de 1948 como consecuencias del contenido del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque hay quien sostiene que este derecho encuentra su primer enunciado en el ***Ius Communicationis*** de Francisco de Vitoria.

A pesar de que en los últimos veinte años ha sido ampliamente desarrollado en el campo doctrinal, y aún en el legislativo, por diversos países europeos y de América del Norte, en México y Latinoamérica en general es una rama inexplorada y desconocida, tanto por los propios investigadores y estudiosos del Derecho, como por los abogados postulantes, legisladores y jueces.

No obstante lo anterior, no cabe duda de que el derecho a la información comienza a tener atención por parte de los integrantes del foro jurídico nacional, desde el sólo hecho de reconocer su existencia, hasta la plena concientización sobre su importancia y su necesario desarrollo futuro, quizá en virtud de que innegablemente el próximo siglo será el de las comunicaciones y la información.

Se sabe que traducir el derecho a la información en derecho de la información no es tarea fácil, ni por la actual indeterminación conceptual del mismo y sus consecuencias, ni por la cobertura que debería abarcar una legislación que pretendiera agotar el tema, sin embargo, es necesario, más aún, indispensable para lograr un verdadero Estado de Derecho.

### **2.2.2. Como derecho subjetivo público.**

En relación a la segunda faceta antes citada, es decir, al derecho a la información como derecho subjetivo público, diremos que constituye propiamente el objeto del presente estudio. Pero ¿en qué consiste este derecho?, ¿cuál es su concepto y naturaleza?

#### **2.2.2.1. Naturaleza.**

Cabe aclarar que en un derecho subjetivo público el gobernado siempre es el sujeto activo y la autoridad el sujeto pasivo, ambas partes siempre en planos distintos, es decir, nunca en una relación de igualdad, sino de subordinación.

“Se puede sostener, que el derecho a la información es el derecho subjetivo público a crear, difundir, recibir, investigar o conocer: noticias, datos, hechos opiniones, ideas y todo tipo de comunicación, necesarias para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, por las que se ve directa o indirectamente afectado, para estar en condiciones de orientar su acción.”<sup>58</sup>

Es de considerarse de trascendental importancia el anterior concepto por la sencilla razón de mostrarnos la necesidad de estar plenamente conscientes de que la influencia de la información en la vida de los gobernados es tal, que no se puede adoptar el tradicional enfoque y la limitada interpretación de considerar al derecho a la información únicamente en su faceta de recepción de la misma, sino también en su difusión, recepción, investigación y conocimiento.

En este orden de ideas, se puede decir que lo que se conoce como derecho a la información, comprende en realidad varios derechos que giran alrededor de ella, pero no todos con la misma naturaleza jurídica, es decir, se podría calificar como un derecho complejo, compuesto de distintas facetas donde el sujeto titular, no siempre será el mismo, ya que en ocasiones lo será directamente el gobernado en lo individual, lo que se traduce en un derecho personal, y en otras lo será, en primer término, la sociedad a través de algunos de sus sectores o agrupaciones determinadas, todo lo cual implica un derecho de índole colectivo, cuya exigencia inmediata constituye un difícil problema técnico.

---

<sup>58</sup> CASTAÑO, Luis. Régimen Legal de la Prensa en México. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002. p. 36.

Desde su aparición en nuestro sistema jurídico, el derecho que nos ocupa, presentó cierta confusión en cuanto a su naturaleza, y así, para Don Jesús Reyes Heróles ideólogo de la Reforma Política, que trajo como consecuencia la inclusión constitucional del derecho a la información, “se trata de un derecho de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser humano, y a la inversa, del hombre frente a la sociedad; otros autores lo considera un derecho humano fundamental y universal, cuyo titular son las personas, no la sociedad. Si los hombres son los sujetos de este derecho, nos encontramos, entonces, ante una acción individual que deben realizar los particulares, aunque para ello tengan que organizar medios subsidiarios que los complementen y amplíen las fronteras de la información posible y concreta a la cual pueden acceder.”<sup>59</sup>

Por su parte, Ignacio Burgoa, opina que “...toda persona física o individuo en su calidad de gobernado, titular de las llamadas garantías individuales, tiene el derecho subjetivo público consistente en que el Estado garantice, asegure o proteja la información que pretenda obtener.”<sup>60</sup>

Ahora bien, como el Estado debe garantizar el derecho a la información, esta garantía se traduce en la imposición de las obligaciones informativas que determine la ley.

---

<sup>59</sup> REYES HERÓLES, Jesús. La Reforma Política en México. 3ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. p. 116.

<sup>60</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Deuda Pública Externa. El Derecho a la Información y la Suprema Corte. 4ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 235.

Como consecuencia de lo anterior, no podemos decir que en cuanto a su naturaleza, el derecho a la información encuadre exclusivamente en alguna de las clasificaciones existentes de los distintos tipos de derechos, en virtud de componerse, como ya se indicó, por distintas facetas.

No se puede sostener en forma categórica que es un derecho social, ya que si bien es cierto que en alguna de las referidas facetas, sí son determinados sectores sociales considerados desprotegidos y organizados (ejemplo, Sindicatos, asociaciones, sociedades, etc.) los titulares de este derecho, sin embargo, en otras facetas, ya no protege solamente a un sector organizado de la sociedad sino también al resto de los sectores que no se encuentran propiamente organizados (ej. Consumidores), y tampoco son considerados como parte de las capas marginadas o desprotegidas, y por último, igualmente puede ser titular de él todo individuo afectado, con un interés personal determinado o determinable, como sería el caso del derecho a la información que antes llamamos de acceso, en el cual tendrá siempre prioridad para ser reconocido como titular aquél que demuestre una mayor afectación, o sea un mayor interés personal, con exclusión del resto.

Tampoco se puede admitir la posibilidad de calificarlo exclusivamente como un interés difuso o transpersonal (por afectar en principio a la sociedad, o a sectores de ésta que no se encuentran organizados o asociados para la protección de sus intereses), pero es claro que, aunque definitivamente sí sería el caso que alguna faceta del derecho a la información se haga valer por esta vía, también es cierto que no sería el único, ya que el derecho a la información, en su

complejidad, también presenta caras en las que encontramos claramente una afectación puramente personal y directa.

Por otro lado, cabe aclarar que este tipo de intereses (difusos) no se encuentran aún reconocidos por nuestro sistema jurídico (no previsto por la legislación y negados implícitamente por la jurisprudencia), ya que para estar en posibilidad de ejercer cualquier tipo de derecho será determinante demostrar un legítimo interés, personal y directo, punto por demás importante, pues aquí radica uno de los principales aspectos para hacer posible la eficiencia del derecho a la información, es decir, que no es necesario la acreditación de un interés legítimo, personal y directo.

“Pero ¿qué criterios tienen nuestras leyes y tribunales sobre el concepto de interés?, desafortunadamente uno muy cerrado y completamente superado, limitándolo a lo que llaman interés jurídico, que implica necesariamente una afectación personal y directa, dejando fuera, por ejemplo, los mencionados intereses indirectos o difusos, los cuales han sido adoptados por los sistemas jurídicos occidentales más avanzados en la actualidad, y aquí en nuestro país muchos abogados y jueces no saben ni siquiera qué significan.”<sup>61</sup>

Por otro lado, tampoco se puede afirmar que es una garantía social, como lo son las contempladas en los artículos 3º, 27 y 123 constitucionales, las cuales se distinguen por contener un propósito de ...igualdad de oportunidades y que a

---

<sup>61</sup> Ibidem. p. 236.

cada quien se le otorgue lo que le corresponde de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, que cada hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana digna, típico caso de las normas llamadas programáticas, y el derecho que nos ocupa, no encuadra en este concepto, ya que no puede esperar una evolución jurídica ni una aplicación diferida, como sucede con este tipo de garantías, por ser su reconocimiento de carácter prioritario y puede y debe hacerse valer ahora, sin tener que esperar mejores condiciones económicas, sociales, demográficas, etc.

A lo largo de la breve historia de este derecho, el sector público siempre lo consideró como un derecho social, y es que, sin un gran esfuerzo se puede descubrir que en virtud del atraso que vive nuestro derecho, siempre será ésta la postura más cómoda para la autoridad, ya que como es perfectamente conocido en el medio jurídico, los derechos sociales en México presentan aún un grave problema técnico para su exigencia por parte del gobernado, quien carece de medios jurídicos efectivos y viables para exigir su cumplimiento, sin más que formas indirectas, políticas y no jurídicas, para reclamar, como por ejemplo, el tan relativo derecho al voto, para hacer patente su inconformidad y presión, quedando en un completo estado de indefensión mientras que la autoridad dirige a su más entera discreción la interpretación y el futuro de este tipo de derechos. Ya José de Jesús Castellanos hace algunos años, escribía, con razón: "...mucho me temo que la idea de convertir a este derecho (a la información) en social, para entrometer al Estado en este asunto, y sin duda nuestros gobernantes sienten que ellos son el

Estado, esconde propósitos de control, ampliando los que ya en la práctica operan, a pesar de la formal consagración de un sistema de libertades.”<sup>62</sup>

Entonces ¿qué naturaleza jurídica tiene este derecho?

Podríamos afirmar que es una garantía constitucional, que constituye un derecho subjetivo público complejo, es decir, con distintas facetas divididas en dos grupos de distinta naturaleza jurídica: algunas de ellas tendrán una naturaleza de carácter colectivo y otras de carácter individual o, mejor dicho, personal. Aquéllas de carácter colectivo, a su vez, pueden ser de dos tipos: social y transpersonal, siendo este último individualizable y exigible cuando se actualice el supuesto, o sea, cuando se dé la afectación, canalizándose un interés difuso.

#### **2.2.2.2. Desmembramiento.**

Ya se afirmó anteriormente que el derecho a la información comprende varias facetas, mismas que se desarrollarán brevemente en lo individual.

Primeramente, tenemos la facultad de crear información, que se traduce en un derecho en la información, que a la vez podríamos decir que implica los actos de vigilar o aprobar aquella información que se difunde, o sea, actuando conjuntamente con quien ejerce la difusión de la misma, es decir, puede

---

<sup>62</sup> Cit. Por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Deuda Pública Externa. El derecho a la información y la Suprema Corte. Op. cit. p. 239.

proyectarse tanto en una actitud activa (crear), como pasiva (vigilar), por parte del titular. Esto implica la facultad de la sociedad de participar en el proceso informativo en su primera etapa, es decir, en la conformación misma del mensaje a comunicar o difundir.

En este derecho, la autoridad deberá permitir la participación de la sociedad en el proceso informativo como fuente directa de la misma. Esto es de una enorme trascendencia social, sobre todo en nuestro país en donde el principal afectado por una información defectuosa y quien muchas veces es objeto de ella y testigo directo, entiéndase el receptor, es quien menos relación o participación tiene en su contenido, piénsese sobre todo en ciertos sectores sociales como las comunidades indígenas, los obreros, las zonas urbanas y rurales marginadas, las personas que se encuentran privadas de su libertad, los menos maltratados, los padres de familia, etc. Esta faceta del derecho a la información es consecuencia y cobra gran importancia, por el hecho de la falta de credibilidad de la sociedad en las instituciones informadoras, mismas que distorsionan en forma voluntaria (dolosamente) y/o involuntaria (por error, culpa o negligencia) la información, como ya se apuntó anteriormente.

Otro factor que exige el reconocimiento de este derecho, es la necesidad actual de romper con ese paternalismo inutilizante que ha ejercido la autoridad en nuestro país desde hace muchos años, sin haber otorgado al gobernado, espacios de participación informativa.

Debido a las características de este derecho, su titular será la sociedad y por ende su naturaleza jurídica será de derecho colectivo.

En segundo lugar se tiene el derecho a la información en su vertiente de derecho a la difusión, consistente en un derecho a informar, función activa de emisión o transmisión de información, que como se analizará, presenta una frontera muy tenue, y se ha llegado a confundir, con el derecho a la libertad de expresión. Ésta ha sido la parte más tratada del derecho a la información, en virtud de la mencionada confusión existente con el derecho de libre expresión, ya que este último fue históricamente reconocido mucho antes que aquél, tanto en la legislación como en la jurisprudencia y doctrina.

“Cabe aclarar que la información objeto de este derecho, es decir, aquella a ser difundida, participará de ciertas características del subtipo que se llama de comunicación social, sin embargo, en virtud de que los particulares que ejerzan o pretendan hacerlo son individualmente identificables (ej. un periodista), su naturaleza será la de un derecho personal. Este derecho no será objeto del presente estudio en virtud de que sobrepasa los alcances pretendidos para el mismo. Aquí lo que existe es un derecho personal del emisor, ya que resulta factible la posibilidad de individualizar desde un principio al sujeto protegido, ya que su posición es activa.”<sup>63</sup>

Quizá el derecho a informar únicamente se podría considerar, en este trabajo, en cuanto a que en la sociedad de hoy, se requiere imprescindiblemente

---

<sup>63</sup> URIAS, Joaquín. Op. cit. p. 27.

de profesionales de la comunicación, y que ha dichos profesionales les compete más este derecho, cuya función constituye un presupuesto indispensable para que los receptores puedan contar con información, pero esto no es así y por lo tanto, el derecho a informar o a la libertad de expresión informativa, además de constituir un derecho personal de todo particular a ejercerlo, será un derecho de la sociedad a que exista esa libertad de expresión y por ende pueda ser informada, tal y como lo han expresado algunos tribunales colegiados.

En tercer lugar, se encuentra el derecho a recibir información o derecho a ser informado con el que algunos identifican y limitan exclusivamente al derecho a la información, en forma equivocada como ya se ha explicado, razón por la cual quizá se debería hablar de un derecho a la información, frase que engloba y se refiere en forma más amplia a las distintas facetas de este derecho.

En este derecho a ser informado, el titular lo será la sociedad en una posición pasiva y por el contrario, la autoridad tendrá la carga que implica la tarea de informar, posición activa. La información a recibir será la del tipo de comunicación social y la naturaleza del derecho será colectiva.

Por último, el derecho a la información incluye la facultad de investigar o conocer información, al que se puede llamar derecho de acceso a la información, en el cual, el particular es quien asume una posición activa y la autoridad una muy clara posición pasiva o deber de no hacer y que además de no interferir, deberá propiciar las condiciones necesarias para que el solicitante tenga a su alcance el

material requerido. Por supuesto, el tipo de información objeto de este derecho será el denominado de acceso y el interés será personal.

### **2.2.2.3. Derecho de acceso a la información y derecho de información de comunicación o difusión social.**

Después de este desmembramiento del derecho a la información en el cual se ha tratado el tema principalmente desde el punto de vista de los sujetos, resaltando si su actitud es activa o pasiva, estamos ahora en posibilidad de analizarlo conjuntamente con lo que pueda aportar el estudio del propio derecho esta vez desde el punto de vista de su objeto, es decir, la información y retomar aquí la clasificación que se hizo de la misma, según sus fuentes: información de comunicación o difusión social e información de acceso, mismas que dan lugar a sendos derechos de distinta naturaleza jurídica.

“El derecho a la información de comunicación social no es otro que el derecho a ser informado, y como se desprende de lo dicho hasta ahora, esta información, por su naturaleza, es aquella que se difunde sin un destinatario particular, sino por el contrario, la intención del emisor (la autoridad) deberá ser la de tener un alcance masivo que mientras más abarque y se extienda, mejor cumple con su cometido y por eso serpa un derecho de interés social y no particular o personal (concreto e individualizado).”<sup>64</sup> Aquí la información deberá suministrarla y/o vigilarla la autoridad, colocándose así en una posición activa,

---

<sup>64</sup> GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. Examen de la Comunicación en México. 3ª edición, Editorial El Caballito, México, 2003. p. 168.

cumpliendo con su función de gobierno. Por su parte, los receptores tendrán una posición pasiva, contando con un derecho colectivo que podrán exigir por diversas vías, ya sea a través de acciones ejercitadas por agrupaciones tanto de sectores previamente organizados, como otras que surjan precisamente para la defensa de algún derecho, o también a través de la individualización de un derecho colectivo vía un interés difuso, cuya naturaleza será precisamente esa, es decir, la de los derechos pertenecientes al género de intereses colectivos de la especie o tipo difuso.

Como consecuencia de lo anterior, se tiene que se podrá exigir el respeto de este derecho tanto al Estado como al particular prestador del servicio público que realice una actividad informativa a través de los medios masivos de comunicación, por ser ésta de orden público e interés social (siempre con la intervención de la autoridad competente). Sin embargo, la obligación que tiene el particular que presta un servicio público comunicacional, como lo es el detentar un medio masivo de comunicación, es un tema por demás complejo y delicado, que centra con mayor intensidad la necesidad de deslindar entre derecho a la información y a la libertad de expresión, en una frontera aún muy gris, fenómeno que por sí mismo amerita una investigación y por ende rebasa el alcance del presente estudio, por lo tanto, se deja en claro que se considerará únicamente lo relativo a los medios masivos de comunicación en cuanto sean canal para transmitir información que la autoridad esté obligada a proporcionar directamente, sin entrar a estudiar la relación de ésta con dichos particulares emisores, así como la que surge entre los propios particulares. “Lo anterior, sin perjuicio de mencionar,

cuando resulte necesario y dentro de nuestros límites, aquello que aunque no sea responsabilidad estatal comunicar o informar, sí en cambio, lo sea el vigilar o supervisar, campo por demás complejo, ya que encierra el mundo de control del contenido de toda transmisión, de origen nacional o extranjero, a través de los multicitados medios masivos de comunicación y su responsabilidad para con los receptores, punto que aún no ha sido resuelto ni siquiera por naciones con sistemas jurídicos considerados como avanzados.”<sup>65</sup>

Resumiendo el párrafo anterior, se puede afirmar que el objeto concreto del presente estudio es el derecho de acceso a la información y el de difusión o comunicación social, limitando ambos, principalmente el segundo, a aquello que la autoridad está obligada a informar.

Por otro lado, en cuanto al derecho de acceso a la información, se puede afirmar que se identifica con los derechos a investigar o conocer la información, donde el interés siempre será individual, específico y exclusivo del particular interesado, de carácter personal o, mejor dicho personalizado y en ocasiones personalísimo (usando terminología del derecho civil).

No es óbice a lo anterior, que pueda hablarse de excepciones a la relación derecho de acceso-derecho personal, tales como la consulta de archivos históricos oficiales, como es el caso de los sucesos del 68 en el Archivo General

---

<sup>65</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos. 9ª edición, Editorial UNAM, México, 2000. p. 195.

de la Nación, que por tener un matiz político, a pesar de encontrarnos ante una pretensión de acceso de titulares individualizados o individualizables, implican también un interés que se podría llamar público o general, que por sus características se puede encuadrar como interés social, sin que por ello pierdan su calidad de derechos personales.

Se puede afirmar que este derecho de acceso a la información, a diferencia del que llamamos de comunicación social, por regla general, será exigible por la persona interesada, y siempre al aparato gubernamental, que es el único que detenta y administra la información pública oficial (documentos, archivos informáticos, materia de audio y video, fotográfico, etc.) en locales diversos, llámense archivos, registros, bibliotecas, videotecas, etc., o en sistemas informativos que no necesariamente impliquen un espacio o local físico (redes informáticas, bancos de datos, etc.), como estamos habituados según el estereotipo tradicional.

El material referido, por su naturaleza, se ubica únicamente, como ya se indicó, en poder del sector público y a la que tendrá acceso el interesado dirigiéndose siempre a la autoridad, nunca a un particular.

#### **2.2.2.4. Delimitación con relación a otros derechos y excepciones.**

A continuación se procederá a hacer una diferenciación, en forma muy breve, entre el derecho a la información y aquellos otros derechos que por su

naturaleza guardan alguna relación o similitud con aquél y pudieran ocasionar cierta confusión, para así dejar en claro cuál es el derecho objeto de nuestro estudio.

#### **a) Derecho de petición.**

A raíz de posibles confusiones, primeramente cabe analizar la intrínseca relación entre estos dos derechos, que se podrían ver como género y especie. El primero, por supuesto, lo constituye el derecho de petición, y la segunda, el de información, principalmente en su faceta de acceso.

En efecto, el derecho de petición es mucho más amplio y podemos decir que en cierta forma abarca al de acceso a la información, ya que al solicitar información ejerzo mi derecho de petición, pero no viceversa, ya que una petición puede consistir en algo más que información, como puede ser el solicitar un acto a la autoridad, ya sea de hacer o de no hacer, una audiencia, una declaración, etc.

Aunque quizá más que género, el derecho de petición es un presupuesto para el derecho de acceso a la información, ya que para tener dicho acceso, antes debo solicitarlo. En efecto, el derecho de petición constituye un presupuesto lógico-jurídico indispensable para que exista el derecho a la información, pues en primer lugar ejercito mi derecho a solicitar, para después pasar al derecho relativo al objeto, forma, contenido y demás características de dicha petición, que en este caso es la información misma.

En un sentido amplio, son derechos correlativos, pues cuando se ejerce el derecho de petición, la autoridad al contestar, de alguna forma me está informando algo, y a su vez, al ejercer el derecho de acceso a la información por un lado estoy haciendo una petición y por el otro, la autoridad al proporcionarme dicha información me está respondiendo.

“No obstante, la estrecha relación existente, ambos derechos son independientes, se encuentran claramente individualizados y guardan una gran diferencia de fondo y es que para cumplir con su obligación de respeto al derecho de petición, la autoridad únicamente se deberá limitar a responder a la misma, en cambio en el derecho de acceso a la información deberá informar y no sólo dar una respuesta, sino dotarla de un contenido específico de carácter informativo, es decir, en el derecho de petición consagrado en el artículo 8° constitucional, los funcionarios y empleados públicos a que hace referencia el citado precepto, no están obligados sino a hacer recaer un acuerdo escrito, y hacerlo conocer en breve término al peticionario.”<sup>66</sup> En resumen, sólo se encuentran obligados a responder, lo que no necesariamente implica informar, y aquí es oportuno ejemplificar: si una persona, ejercitando su derecho de petición acude al Presidente de la República a través de éste, a misiva que contenga la respuesta puede decir únicamente; recibí su escrito, con lo cual, por injusto que parezca, el funcionario está cumpliendo con su deber de respuesta. Este ejemplo que a pesar

---

<sup>66</sup> Ibidem. p. 196.

de ser burdo es por demás ilustrativo, ya que muestra el extremo al que puede llegarse, así como la diferencia entre responder e informar.

#### **b) Derecho a la libertad de expresión.**

Otro derecho relacionado es el derecho a la libertad de expresión, previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, consistiendo la gran diferencia en que el derecho a la información es mucho más amplio, ya que como quedó establecido al inicio de este capítulo, no sólo abarca el derecho de difusión sino también el de creación (o participación), acceso, investigación y recepción de la información, es decir, la diferencia esencial es, a grandes rasgos, su objeto.

Entonces se tiene que el derecho a la libertad de expresión va a estar intrínsecamente ligado con el derecho a la información, principalmente en su faceta de difusión, y a grado tal, que se podría decir que son el mismo derecho, es decir, que se confunden. Aunque quizá se podría encontrar una sutil diferencia en cuanto a su objeto mismo, comenzando por aclarar que expresar e informar no son sinónimos, sino más bien llevan una relación de género-especie, ya que informar siempre implica expresarse pero no viceversa, es decir, puede haber expresión sin información ya que es tan amplia que no necesariamente implica difundir o informar propiamente, sino que puede hacerse valer únicamente como una manifestación o exteriorización de algo sin pretensión propia de transmitir información, como puede ser el caso, por ejemplo, de un artista que pretenda solamente su desarrollo como tal (espiritual, psicológico, etc.), y con ese sólo fin

se exprese, sin importarle comunicarse ni informar a nadie, y quizá precisamente por esta confusión se ha tenido que aclarar por nuestros tribunales, a través de criterios jurisprudenciales, que la manifestación cultural sí forma parte de la libertad de expresión.

A pesar de esta mínima diferenciación, por cuestiones de hecho se han identificado a grado tal el derecho a la información en su faceta informativa con el de expresión, que cuando se habla de libertad de expresión inmediatamente se relaciona con la función informativa (que hoy en día es indiscutiblemente a través de medios masivos de comunicación), sencillamente por ser esta faceta la que cuenta con un mayor peso en la sociedad. Expresarse para informar reviste una mayor importancia en la vida social y además constituye un factor de poder, lo que ha sido siempre una cuestión de mayor trascendencia que expresarse con otra intención.

Se puede concluir que la diferencia radica en que el derecho a la libertad de expresión tiene como objeto la manifestación o exteriorización de algo, sin tener forzosamente la intención de informar, sin tener que imprimirle una dirección definida o determinada, en cambio el derecho a la información en su faceta de difusión o transmisión tiene como presupuesto la libertad de expresión, pero va más allá, agregando un segundo elemento que es precisamente el **animus** o intención de informar, sin embargo esta diferencia técnica ha pasado considerablemente desapercibida para efectos jurídicos por las razones arriba señaladas, por lo que se puede afirmar que el derecho a expresarse,

prácticamente, va a coincidir con el derecho a la información en su faceta de difusión informativa.

**c) Derecho de réplica.**

Este derecho es una especie de derivación del derecho a la libertad de expresión, que agrega un elemento más, que es el derecho que tiene todo individuo de corregir o defender, generalmente a través de los mismos medios difusores, algo dicho o publicado por un tercero a cerca de su persona y que considera le afecta en forma negativa.

**d) Derecho a la intimidad.**

“A su vez, ambos derechos (a informar y a expresarse) tendrán una limitante común: el derecho a la vida privada e intimidad, que es también una garantía constitucional (artículo 7º), tan importante como aquéllas dos, aunque cabe aclarar que en caso de contraponerse con el derecho a la información, siempre prevalecerá el interés público o social sobre el particular, y precisamente el gran reto de la actualidad jurídica en muchos países, entre ellos E.U.A y algunos europeos, consiste en deslindar, y así determinar con la mayor precisión posible, dónde empieza uno (el derecho a la intimidad o vida privada), y dónde terminan los otros (derecho a la información y a la expresión), como igualmente lo

han comenzado a hacer nuestros tribunales a través de criterios jurisprudenciales.”<sup>67</sup>

El derecho a la vida privada es precisamente el contraderecho o límite de los derechos a la información y a la expresión es decir, que podrán existir casos determinados, en que sobre la misma información, el derecho a la intimidad de una persona se contraponga al derecho a la información de otras, caso en que las leyes deberán prever y el juzgado deslindar, dónde comienza uno y termina el otro y resolver el efecto de espejo que crea esta relación.

#### **e) Derecho al secreto intelectual o industrial.**

Quizá podríamos incluir como una tercera especie el derecho al secreto intelectual y/o industrial en el cual la autoridad posee información que no puede divulgar, precisamente por que el particular acudió a ella para obtener su secreto y protección legal. Aquí no se habla propiamente de un derecho a la intimidad o vida privada, sin embargo en el fondo, el bien jurídico protegido es el mismo, aunque con un elemento más: el derecho a la propiedad privada.

#### **f) Excepciones al derecho a la información.**

Otras limitantes que demarcan el alcance del Derecho a la información son básicamente; el llamado secreto de Estado, la información reservada, los intereses

---

<sup>67</sup> EJKMEKDJIAN, Miguel Ángel. Hábeas Data. El Derecho a la Intimidad frente a la Revolución Informática. 6ª edición, Editorial Depalma, Argentina, 1999. p. 103.

de terceros y los multicitados y siempre prioritarios conceptos de orden público e interés social, mismos que se tratarán más a fondo en líneas posteriores.

#### **2.2.2.5. Importancia.**

La publicidad es la regla, el secreto es la excepción, y en todo caso es una excepción que no debe aminorar la regla. El régimen democrático ha sido definido como el gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo (¿cómo podría ser controlado si estuviese escondido?).

La importancia de este derecho a la información es de primer orden pues no puede pensarse ya una sociedad moderna sin protección a esta garantía, no puede haber desarrollo de ninguna especie si el individuo se ve coartado en una necesidad tan elemental.

Se puede afirmar que el derecho a la información va a estar relacionado casi con todos los demás, ya que siempre será un presupuesto para el acceso a contar con todos los elementos de juicio para hacerlo.

La información es promotora del conocimiento de los derechos y de la conciencia de su titularidad.

El derecho a la información es el más relacional de los derechos, su ejercicio es en apariencia indiferente al de los demás derechos, sin embargo contribuye a su realización.

En la nueva sociedad será necesaria una política informada por parte de la autoridad. Ésta deberá sustituir a la política desinformada que se configura como simple política de poder. Para una política de poder, la información es del todo secundaria e instrumental: sirve para obtener poder. En una sociedad desarrollada, por el contrario, el poder es cada vez más al conocimiento y dirección efectivos de los procesos políticos y sociales.

### **2.3. La información como una necesidad social.**

Como ya se ha apuntado, la información es parte integrante de la comunicación, considerándola a ésta como un todo. Sin embargo, el concepto que la define es diferente de acuerdo a la materia de que se trate y el sentido que se le pretende dar.

“En el derecho judicial o procesal, dicho concepto implica la averiguación de un hecho o un delito y la presentación de documentos o testigos que los abogados de las partes realizan ante algún Tribunal.”<sup>68</sup>

En el sentido corriente, periodístico, del término información, “es sinónimo de noticia, de acontecimiento nuevo. Como sinónimo de mensaje, la información es la estructura que resulta (en la prensa escrita) de la presencia y combinación

---

<sup>68</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Deuda Pública Externa. El Derecho a la Información y la Suprema Corte. Op. cit. p. 216.

de signos lingüísticos, escritos y otros elementos gráficos (fotografías, dibujos, mapas), con la finalidad de transmitir (por parte del emisor) determinados significados a un conjunto de destinatarios.”<sup>69</sup>

El Derecho a la información se refiere precisamente a esta última definición proveyendo el Estado a todo gobernado del derecho de ser sujeto, pasivo y activo, para informarlo, para investigar la información y para difundirla, como complemento a la libre expresión de las ideas.

La información es hoy, más que nunca, una necesidad individual y social, y por lo tanto, un bien susceptible de protección jurídica. Lo anterior no es novedad. “A fines de la Edad Media y en el Renacimiento, en que la emisión de informaciones comienza a ser objeto de un estatuto jurídico que llevará finalmente a la constitucionalización de las libertades de pensamiento, expresión e imprenta. Bajo estos principios aparecen los modernos medios de comunicación e información.”<sup>70</sup>

Si bien es cierto, la investigación y acceso a una gran parte de la información se encuentra obstaculizada para un gran número de gobernados.

---

<sup>69</sup> GODED, Jaime. Op. cit. p. 135.

<sup>70</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El Derecho a la Información. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004. p. 160.

El derecho a la información permite ese acceso y además canaliza esa investigación a los medios masivos para su difusión dentro de un marco jurídico de democratización absoluto.

En síntesis, el gobernado no solamente es receptor de la información sino que también es un sujeto activo que puede tener acceso y participación de la información para un grupo social determinado o indeterminado, según el medio de difusión que seleccione.

De lo anterior se desprende que la información que se emita a través de los medios masivos de comunicación debe mantenerse y dirigirse al interés de la colectividad, de la sociedad. Por ello, se considera que la idea de información implica mucho más de lo que la definición manifiesta. Por ello la dificultad para integrar una ley reglamentaria en la que se establezca que el Estado debe proporcionar cualquier información que le solicite un individuo.

#### **2.4. Sujetos del Derecho a la información.**

En el estudio de las Garantías Constitucionales se han identificado una serie de limitaciones que las autoridades tienen, en el ejercicio de sus facultades de imperio en pleno uso del poder como representantes directos del Estado, descansando en el orden jurídico que la entidad estatal ha establecido.

De esta manera, se considera que la relación jurídica que existe para la garantía constitucional se integra por el gobernado y las autoridades del Estado.

Así, se puede considerar que los sujetos que intervienen como centros de imputación jurídica son: los individuos o personas físicas, las personas morales de derecho privado; las personas morales de derecho social, las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

Por gobernado o sujeto activo de las garantías individuales debe entenderse a aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuidos a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva.

El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual está integrado por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo.

De la adición del artículo 6º constitucional se presupone que el Derecho a la información tiene como titular a cualquier persona, individual o social, sin que se restrinja, como muchos indicaron, a los medios de comunicación social.

Como ya se ha señalado, el Derecho a la información establece la posibilidad de recibir, investigar, y difundir información.

De este hecho se refiere que la persona que reciba estará en una posición pasiva, de no hacer, mientras que la que investigue o difunda mantendrá una postura activa, de hacer. Conceptos que ya habían quedado precisadas en líneas precedentes.

Considerando lo anterior, el proceso informativo manifiesta una característica dinámica que difícilmente puede encuadrarlo como un sujeto permanente entre quienes lo ejercen.

Los sujetos titulares del derecho a la información tienen una situación dual que lo hace, a la vez, sujetos activos y pasivos, emisores y receptores, facultados y obligados. La legitimidad para ejercer el derecho se determinará de acuerdo a la situación particular que haga nacer la relación jurídica. Lo establecido hace subrayar la necesidad de reglamentar la materia para que estas situaciones queden establecidas con precisión.

## **2.5. Objeto del derecho a la información.**

“El derecho a la información se integra por la misma información cuyo alcance comprende tanto los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas), los ámbitos (individual, colectivo, nacional e internacional) y las funciones (entender las situaciones para estar en condiciones de actuar).”<sup>71</sup>

Dicho de otra manera, la información se genera y reproduce, principalmente, cuando procede de la obligación que tiene el Estado para los gobernados, del derecho de petición que tienen éstos para solicitarla, de la

---

<sup>71</sup> Ibidem. p. 161.

influencia y relación que presupone la información con la educación y la cultura de la participación política de grupos mayoritarios de la sociedad, de los medios de comunicación social, de quienes ejercen y trabajan profesionalmente la información y de la publicidad como regulador y sostén económico de los medios.

La amplitud de la información señala el marco de incidencia que ésta tiene sobre el orden jurídico que el Estado ha establecido y, que regula bajo normas jurídicas manifiestas en diversos ordenamientos, debiendo satisfacer las necesidades que han surgido con la dinámica evolución de los medios masivos que operan y penetran en nuestra sociedad actual.

Su función debe dirigirse a todos con un interés general y de beneficio social, descartando el carácter mercantil o comercial que durante décadas ha mantenido en su difusión.

Los intereses protegidos que la información buscará exponer, en una enumeración no limitativa, son:

- a) “La soberanía nacional;
- b) La dignidad de la persona humana;
- c) El respeto a la Constitución, las leyes y los derechos de los demás;
- d) La promoción educativa, cultural y política de la persona;
- e) El desarrollo integral de la infancia y la juventud;
- f) La distribución equitativa y equilibrada de la riqueza;
- g) El fomento a la solidaridad nacional e internacional;

- h) El respeto a los valores regionales, nacionales e internacionales; y,
- i) El acceso de grupos y organizaciones políticas y sociales en los medios, técnicas y estructuras de la comunicación.”<sup>72</sup>

Por las funciones que el Estado desarrolla continuamente, la información que genera tiene un carácter público y, por ende, es de interés de la colectividad. Ello implica una doble función que debe cumplir toda vez que es su obligación difundirla, como agente activo, y permitir su libre acceso para investigar o consultarla, en su carácter pasivo, a cualquier persona física y jurídica.

La manera en que el Estado la transmite, a través de un mensaje, a los gobernados puede ser diversa:

- Direcciones de Comunicación Social de las entidades públicas; y
- Diario Oficial de la Federación.

Estos medios tienen un carácter directo e indirecto en la incidencia de la información. Las Direcciones de Comunicación Social son la fuente que, a través de los diversos medios de comunicación masiva, dirigen el mensaje a la sociedad. Por su parte, el Diario Oficial de la Federación es el medio directo con que cuenta el gobierno para hacer llegar la actividad diaria del Estado a las masas.

---

<sup>72</sup> Ibidem. p. 177.

El carácter pasivo del Estado se manifiesta en el momento en que cualquier persona solicita el acceso a la consulta o investigación de documentos públicos o estadísticos. El fundamento legal que reconoce el derecho de petición lo consagra el artículo 8° constitucional como ya se ha explicado anteriormente.

“Si bien existe el artículo 8° constitucional que establece el derecho de petición, resultaba conveniente subrayar el derecho de cualquier persona a pedir una información. Lo único que parece imprescindible, es el precisar las regulaciones mediante las cuales tal información puede ser solicitada y las condiciones para que el Estado las proporcione, o bien, las niega, cuando sea el caso, por altos motivos de seguridad y orden.”<sup>73</sup>

Por su parte, López Ayllón, al abordar este tema señala que “la misma experiencia ha demostrado que cualquier ley que pretenda regular estos aspectos, debe contener los siguientes principios fundamentales:

- En la administración de gobierno declarar el principio general de la apertura al público, siendo el secreto la excepción;
- Facilitar el acceso a la documentación, no limitando peticiones de documentos específicos;

---

<sup>73</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004. p. 121.

- Exigir registros públicos de todos los documentos y tasas moderadas en la obtención de copias. En peticiones para fines públicos las copias deben ser gratuitas;
- Incluir un listado de los documentos que se deben mantener secretos, durante cuánto tiempo y exigir que las secciones sean divulgadas;
- Establecer procedimientos administrativos en caso de negación del acceso, así como sanciones en caso de incumplimiento; y,
- Establecer procesos contencioso-administrativos, con posibilidad de recuperar los gastos si el solicitante gana.”<sup>74</sup>

El Derecho a la información presupone el desarrollo del hombre en sus diferentes actividades científico-técnicas, profesionales y culturales. Por ello, existe una relación o vinculación de éste con el acceso que deben tener los gobernados a la educación y a la cultura a través de la difusión de obras artísticas y científicas, espectáculos, exposiciones, eventos que resaltan tanto los valores nacionales como los internacionales de cada grupo social y la región geográfica a la que pertenecen.

Asimismo, la libertad de cátedra e investigación, el reconocimiento al respeto del idioma y el acceso a las fuentes de información, son rubros que la educación y la cultura vinculan con el Derecho a la Información.

---

<sup>74</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Op. cit. p.p. 180 y 181.

## 2.6. Alcances y límites del derecho a la información.

La reglamentación del Derecho a la Información presupone la participación de un grupo de especialistas en diversas materias que ayudan a los legisladores a la difícil tarea de dictar la ley correspondiente.

Por su naturaleza, el Derecho a la Información coincide en los ámbitos de estudio y aplicación de otras ramas del Derecho manifestándose derechos y obligaciones que los circunscriben.

Las opiniones se encuentran divididas entre algunos interesados, que deberían ser todos los gobernados, por la reglamentación de las diez últimas palabras del artículo 6° constitucional.

El maestro Ignacio Burgoa apunta una serie de riesgos a la reglamentación autónoma de información. Considera “que el término garantizar no se refiere a la obligación que tiene el Estado de informar sino que sólo protege el precepto. Por su carácter público subjetivo su existencia está sujeta a la obligación correlativa. Señala que la imposición de informar vulnera fácilmente la libre manifestación de ideas y constriñe su ejercicio a una veracidad relativa.”<sup>75</sup>

De acuerdo con el maestro Juventino Castro, “los mandatos constitucionales deben cumplimentarse y no sujetarse a tratar de obtener un consenso más o menos estimable para cumplir o no, con el mandato por el

---

<sup>75</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 268.

Congreso Constituyente Permanente. Todos los derechos públicos subjetivos se estableen a favor de las personas y tienen las autoridades como sujetos pasivos y obligados de ellos; si bien habría que aclarar en obvio de malas interpretaciones que en muchas ocasiones las garantías constitucionales obligan a las autoridades no solamente a soportar pasivamente el ejercicio de los derechos por parte de las personas, sino a hacer algo para facilitar o dar base a dichos derechos.”<sup>76</sup>

Aun más, en la praxis, la veracidad de que presumen los medios de comunicación masiva se encuentra bajo el control de las Direcciones de Comunicación Social adscritas a la voluntad del sistema. Burgoa, al oponerse abiertamente a la reglamentación, compromete la eficacia en la operación y ejecución del Derecho a la Información. Se cuestiona respecto del tratamiento que deben recibir los secretos de Estado, la seguridad militar, los extranjeros y su acceso a información confidencial, la paz social, la crítica, el secreto profesional, etc.

A todas estas preguntas, el investigador López Ayllón puede responder al considerar los límites del Derecho a la Información bajo tres rubros:

- a) “Limitaciones en razón del interés nacional e internacional;
- b) Limitaciones por intereses sociales; y
- c) Limitaciones para protección de la persona humana.”<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino. Op. cit. p. 123.

<sup>77</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Op. cit. p. 178.

El primero de los apartados debe abarcar la seguridad nacional, el orden público y la documentación secreta. Respecto de este último tema, actualmente se ha vuelto inminente la necesidad de legislar respecto del flujo de datos transfronterizos que de una u otra manera pueden afectar la estabilidad en todos sentidos de un país. La modernización de las empresas privadas y públicas se ha desarrollado rápidamente; casi todos los medios de comunicación, las oficinas de gobierno, la banca, las finanzas, las industrias, manejan a través de sofisticadas computadoras interconectadas a nivel nacional e internacional. Los decodificadores han sido contrarrestados con otros decodificadores que permiten fácilmente el acceso a la información secreta. Por lo amplio del tema, que merece de un estudio particular, sólo se menciona la ausencia de regulación jurídica ya que la seguridad nacional y el orden público se encuentran previstos en el artículo 29 constitucional, la Ley de Imprenta y el Código Penal, respectivamente.

Por lo que toca a las limitaciones de interés social la complejidad del tema es evidente cuando se aborda a la moral pública. Si bien, no es nuestra intención discutir principios éticos, la pornografía y la protección de la infancia y la juventud son temas que requieren de una regulación jurídica.

En muchos países, la pornografía se ha considerado intrascendente cuando la educación sexual que se difunde es adecuada y oportuna a efecto de prevenir al potencial consumidor.

En México, el punto es diferente cuando la sexualidad se enfrenta con el misterio creado, los ordenamientos jurídicos vigentes son obsoletos y la difusión de la pornografía es cada vez mayor y de fácil acceso.

Los jóvenes y niños cada día están más informados. Desgraciadamente, mucha de dicha información, es nociva o inútil para el menor. La difusión de bebidas embriagantes, cigarros, alimentos y medicamentos carecen de control. El acceso a canales de televisión de otros países permite al escolar observar tranquilamente programas exclusivos de adultos. La manipulación comercial se acentúa cada vez más.

Asimismo, otra parte del interés social se demuestra en mantener la tranquilidad pública y la paz social. La responsabilidad del periodista es mayor cuando la información proviene de un rumor o no esté debidamente confirmada.

También está prohibida la emisión de información que haga propaganda a favor de la guerra, del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitaciones a la violencia o cualquier acción ilegal contra persona o grupo alguno.

Finalmente, los límites para la protección de la persona humana comprende el derecho a la vida privada, a la propia imagen y al honor. Algunos países han legislado para proteger los datos contenidos en los sistemas de bancos de información. Por lo que se refiere al aspecto del honor y reputación de las personas y su protección está prevista actualmente en la mayoría de los países.

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO, TRATADOS INTERNACIONALES, JURISPRUDENCIA Y DERECHO COMPARADO**

“El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información”.<sup>58</sup>

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

La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como un instrumento de desarrollo político y social; como una fuerza aseguradora de la interrelación entre las leyes del cambio social y el cambio de las leyes que exige nuestra sociedad.

En México, la proclamación constitucional del derecho a la información se originó en uno de los postulados del Plan Básico de Gobierno (1976-1982) elaborado por el

---

<sup>58</sup> URRIAS, Joaquín. Op. cit. p. 18.

Partido Revolucionario Institucional, sin embargo lo anterior se dio en virtud de las circunstancias políticas que en aquél momento imperaban en nuestro país, las presiones de diferentes ámbitos sociales, orillaron a la postulación de dicho Plan.

En la iniciativa de Ley sobre la Reforma Política, fechada el 4 de octubre de 1977, y al aludirse al derecho de usar los canales de televisión por los partidos políticos, el Presidente de la República hizo referencia al derecho a la información en los términos que nos permitimos transcribir:

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

También se hace necesario garantizar (dice la iniciativa) en forma equitativa a los partidos políticos nacionales, la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin, se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se

incorpora al artículo sexto constitucional, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos (sigue diciendo la iniciativa) entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información”.<sup>59</sup>

Un documento muy importante que habla del derecho a la información es la Declaración Universal de los Derechos Humanos fechada el 10 de diciembre de 1948 y que fue signada por diferentes países, entre ellos México. Al respecto, su artículo 19 establece que “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”. Del texto transcrito se advierte que tal derecho es una faceta o un aspecto de la libertad de expresión del pensamiento, complementándolo y reafirmando. Por este motivo, no es de extrañar que la proclamación del derecho a la información se haya agregado al artículo 6° de nuestra Constitución, el cual se refería, según es sobradamente sabido, únicamente a la libertad de externar opiniones e ideas por medios escritos u orales, como lo hemos afirmado en esta obra.

---

<sup>59</sup> Ibidem. p. 17.

Finalmente, con la intención de ahondar sobre el tema, será oportuno precisar lo siguiente.

### **3.1. Regulación Jurídica del Derecho a la información.**

Conforme al artículo 6° constitucional, “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Garantizar o garantizar implica asegurar o proteger. Por ende, de acuerdo con dicho precepto, el Estado no asume la obligación de informar, sino de garantizar, es decir, de proteger o asegurar que el derecho a la información se ejerza a cabalidad y que cumpla efectivamente su finalidad.

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

Los titulares de las citadas garantías son todos los sujetos que se encuentren en la situación de gobernados, independientemente de su condición específica, según lo dispone el artículo primero de nuestra Ley Suprema, la cual, al través de su artículo 33, hace extensiva dicha titularidad a los extranjeros. Por consiguiente, conforme a los mandamientos constitucionales invocados, toda persona física o individuo, toda persona moral de derecho privado o social, toda entidad de índole política y, en general, todo sujeto que se halle en la posición de gobernado, es titular del derecho público subjetivo

consistente en que el Estado garantice la información, incluyendo a los extranjeros, salvo que se trate de la materia política.

No puede existir ningún derecho subjetivo sin ninguna obligación correlativa. Por tanto, el derecho a ser informado exige necesaria e ineludiblemente la obligación de informar, que es donde se centra nuestro trabajo. “Ahora bien, como el Estado debe garantizar el derecho a la información, esta garantía debe traducirse en la imposición de la obligación informativa a cargo de los entes físicos, morales, privados, oficiales, paraestatales o de cualquier otra índole, que determine la ley reglamentaria del artículo 6 constitucional”.<sup>60</sup> En otras palabras, sin la imposición, el consabido derecho sería francamente utópico o irrealizable, y si se hace gravitar solamente sobre los órganos de comunicación masiva, no gubernamentales (radio, prensa y televisión), se provocaría el riesgo de vulnerar, en su perjuicio, la garantía de libertad de expresión e ideas que consagra los artículos 6° y 7° constitucionales, al constreñírseles a proporcionar información, que según los criterios que en el ordenamiento reglamentario se prevean, resultaría verdades relativas, que puede dar lugar a diversas interpretaciones que incluso pueden llegar a ser contradictorias.

Por otro lado, si el derecho a la información se contrajera a determinados sujetos físicos o morales o a cierta índole de agrupaciones políticas, profesionales, académicas, sindicales o sociales sin comprender a todos los gobernados, incluso a los extranjeros, se violarían los artículos 1°, 6° y 33 de la Constitución. A mayor abundamiento, si

---

<sup>60</sup> O'BRIEN, David. El Derecho del Público a la Información. 4ª edición, Editorial Publigráficos, México, 2004. p. 31.

tomamos en consideración el principio general de derecho que reza “donde la ley no distingue no se debe distinguir”, en mismo sentido se expresa el Maestro Ignacio Burgoa “el derecho a la información debe versar sobre cualquier materia conforme a la amplitud con que constitucionalmente se establece. Por ende, si tal derecho se restringiese para hacerlo operante sólo en ciertas cuestiones, la ley que lo limitara sería contraria al mismo artículo 6 constitucional”.<sup>61</sup>

Son fácilmente previsibles los problemas de toda naturaleza con que los legisladores se enfrentarían para reglamentar en una ley ordinaria el derecho a la información. El deseo de no ser demasiado prolijos en su señalamiento, nos obliga simplemente a enunciar algunos de ellos, por lo evidentes que resultan: “¿El derecho a la información debe constreñir a revelar secretos de Estado, primordialmente en lo que concierne a las relaciones internacionales de nuestro país? ¿Con motivo de su ejercicio se deberían suministrar datos que comprometiesen la seguridad interior de México en materia militar? ¿Cualquier extranjero en el ámbito no político, podría pedir informes sobre las condiciones en que se encuentren las finanzas nacionales y la economía mexicana en sus diferentes aspectos? ¿Los órganos publicitarios estarían obligados a proporcionar noticias sobre hechos cuyo conocimiento público causara alarma en la población? ¿La información que dichos órganos dieran estaría sujeta al criterio de las autoridades estatales encargadas de aplicar la ley reglamentaria que se expidiese? ¿El derecho a la información se podría ejercitar al extremo de que se violara el secreto profesional? ¿La información disidente, opuesta a contraria? ¿Cuáles serían las

---

<sup>61</sup> Ibidem. p. 39.

sanciones por no cumplir la obligación de informar o por no informar en el sentido que determinen los órganos del Estado encargados de hacer obedecer dicha ley?”.<sup>62</sup>

Las anteriores cuestiones, y otras muchas que sería tedioso plantear, conducen al dilema que los legisladores deberán dilucidar, si se respeta la Constitución en lo que a la extensión del derecho a la información se refiere, colocando al país en graves riesgos internos o externos, o para evitarlo se restringe tal derecho, contrariando las disposiciones constitucionales ya señaladas. Este dilema nos lleva a considerar que el citado derecho es sumamente difícil de instrumentar normativamente, pues el equilibrio entre su ejercicio dentro de un marco de seguridad para México y la observancia de la Constitución es muy difícil de lograr. Ello nos induce a meditar sobre la conveniencia de que no se expida ninguna ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, a efecto de que el multicitado derecho sólo se conserve como mera declaración dogmática del Estado Mexicano sin proyección pragmática positiva alguna.

Los problemas a los que se enfrentaría la reglamentación del derecho a la información se agudizarían si se toma en cuenta el proceso informativo a que se refieren los comunicólogos. Este proceso se inicia con la noticia que proporciona la fuente de información al emisor (estructurador de la noticia) quien a su vez utiliza los medios de comunicación (televisión, radio, cine, prensa) para hacer llegar la noticia al receptor (público en contacto con los medios informativos). Como se ve, en el proceso a través del cual se desarrolla la información concurren diferentes sujetos, quienes son

---

<sup>62</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 373.

simultáneamente los que reciben y los que transmiten la materia informativa. Por ende, en la reglamentación a que nos referimos se tendrían que señalar con precisión los derechos y las obligaciones de cada uno de tales sujetos, y si a este intrincado señalamiento se agrega la imposibilidad de comunicar noticias con absoluta veracidad y con prescindencia de criterios subjetivos que la alteren, la Ley Reglamentaria del artículo 6° constitucional en lo que al derecho a la información atañe, presentaría aspectos sumamente negativos y perjudiciales para la libertad de expresión de las ideas.

### **3.2. La reforma política de 1976 en México.**

“A finales de los años sesenta, el país vive la primera de una serie de crisis. Esta situación, que es consecuencia del agotamiento del patrón de acumulación capital, la inequitativa repartición de la riqueza y el desarrollo económico conformado a partir de los años cuarenta, se traduce a nivel político y social en la pérdida del consenso del Estado. El movimiento de 1968 es el parte aguas de esta situación, que significa el distanciamiento entre las clases medias urbanas respecto del Estado”.<sup>63</sup>

El inicio de una nueva década se manifiesta con el álgido clima político, el inicio de un nuevo sexenio presidencial, señalados límites de la libre expresión de las ideas, surgimiento de un círculo intelectual, desavenencias en las compañías editoriales, constante crecimiento de la televisión privada, estaciones radiofónicas que viven del

---

<sup>63</sup> VILLORO, Luis. El Derecho de Informar y la Reforma Política. 5ª edición, Editorial Siglo XXI, México, 2003. p. 119.

romanticismo y otras que inician un proceso de modernización y creación del periodismo, para este importante medio, como una alternativa más para la opinión pública, sin el afán de competir con los otros medios masivos.

“El gobierno de Luis Echeverría intentó recuperar legitimidad a través de la llamada apertura democrática y un nuevo modelo de desarrollo económico, a pesar de lo limitado de las reformas en lo económico, en lo político y en el ámbito de la comunicación, hubo fuertes reacciones de grupos de interés económico y político tales como organizaciones patronales y cámaras industriales que desembocaron en serios cuestionamientos y Crisis de Confianza hacia el gobierno. Por otro lado, las acrecientes demandas populares no resueltas cuestionaron la eficacia y capacidad del Estado para resolver los problemas y agudizaron la crisis de legitimidad”.<sup>64</sup>

Al despertar de la segunda mitad de los años setenta, la pesadilla y crítica situación por la cual atravesaba el sector político se refleja en las elecciones de 1976 en donde el abstencionismo fue el personaje central al que no se venció, la oposición fue un ausente más en el escenario y la marquesina anunciaba a José López Portillo y la continuación de la dictadura del Partido Revolucionario Institucional.

Sin embargo, esta dictadura se tambaleaba y la estrategia del juego debería reajustarse, no podía ceder más piezas de sacrificio sobre todo porque el rey estuvo en jaque al finalizar el sexenio inmediato anterior. Habría que integrar un sólido cuerpo

---

<sup>64</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Op. cit. p. 72.

colegiado en el gobierno, lograr establecer el acercamiento y alianza con la iniciativa privada y demostrar en dónde reside el poder así como quien lo ejerce.

Los motivos eran ya bastantes y suficientes por lo que a principios de 1977 el entonces Secretario de Gobernación, licenciado Jesús Reyes Heróles, lleva a cabo el proyecto de la bautizada reforma política. “Ésta se constituye por una serie de medidas basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en sociedad. Una de las medidas, consecuencia de la reforma política, fue la introducción del derecho a la información, cuya concepción e importancia empieza a vislumbrarse en el Plan Básico de Gobierno del PRI del año de 1976”.<sup>65</sup>

El derecho a la información plantea en 1975 en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, que:

“El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones”.<sup>66</sup>

Para instrumentar el derecho a la información, el PRI partido que contaba con todo el aparato gubernamental, en 1975 propuso:

---

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Ibidem. p. 75.

“...se realice una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que se genera en la radio, televisión y cine, así como la evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que producen, para que refuercen y garanticen la libertad o el derecho de expresión de los profesionales de la información, al mismo tiempo que se fomente también la expresión auténtica, la confrontación de opiniones, criterios y programas entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, de profesionales, de artistas, las agrupaciones sociales y, en general, entre todos los mexicanos”.<sup>67</sup>

Explicitando sobre la acción pública en materia de información se expone en el Plan:

“En los próximos años deberá orientarse a ensanchar la comunicación social con la población, a fin de hacer de esta actividad un auténtico instrumento de contacto popular y democrático... Un derecho a la información así concebido evitará, tanto el monopolio mercantilista como la información manipulada y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana edifique su integridad en la democracia social”.<sup>68</sup>

El derecho a la información aspira, según el Plan Básico, a vincular la libertad individual y el derecho a la colectividad:

---

<sup>67</sup> GRANADOS CHAPA, Miguel. Op. cit. p. 126.

<sup>68</sup> Ibidem. p. 27.

“...La existencia de un verdadero Derecho a la Información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones. La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad individual aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como instrumento de desarrollo político y social, como una fuerza aseguradora de la interrelación entre las leyes de cambio social y el cambio de leyes que exige nuestra sociedad”.<sup>69</sup>

De la redacción del Plan Básico de Gobierno se desarrolla una sistemática necesidad por incorporar el derecho a la información a nuestras leyes, en discursos oficiales del candidato a la presidencia, que terminaron por integrar una serie de preguntas que el mismo López Portillo externó en la “Reunión sobre Medios de Comunicación” celebrada en La Paz, Baja California.

En la actualidad, es preciso otorgar vigencia plena al ejercicio de nuestro derecho a la información, donde los medios modernos de comunicación social tienen el alto deber de merecer su libertad de expresión, expresándola con libertad y haciéndolo con responsabilidad, respeto y oportunidad.

### **3.3. Reforma al artículo 6° Constitucional en 1977.**

---

<sup>69</sup> Idem.

Los principios sobre los cuales descansa el Derecho a la Información en el Plan Básico de 1975 son claros y precisos. Destaca la naturaleza libre sobre la cual todos los hombres poseen el derecho a estar informados.

Como receptores, independientemente de la libertad de quien es la fuente que produce y emite una manifestación de las ideas. Proponen una revisión y adecuación de la función social de los medios masivos de información y las entidades públicas y privadas que producen información en cualquiera de sus versiones. Robustecen el valor del derecho a la información criticando el carácter mercantilista a que están sujetos los canales de comunicación de masas.

“En octubre de 1977 el presidente remitió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas constitucionales que conformarían el marco jurídico de la reforma política. El proyecto incluía reformas a diecisiete artículos de la Constitución Política de México. la reforma al artículo 6° constaba de la adición de diez palabras a su parte final, que expresaban: ... el Derecho a la Información será garantizado por el Estado”.<sup>70</sup>

La adición corresponde a la necesidad de facilitar el acceso a los medios informativos a los partidos políticos, en virtud de la crisis política en que se encontraba el sector público hacia algunos años, según se aprecia en la exposición de motivos.

---

<sup>70</sup> Ibidem. p. 128.

También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

“Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en la forma más efectiva al derecho a la información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto...”<sup>71</sup>

A pesar del antecedente tan amplio, resulta sorprendente a decir de la licenciada Fátima Fernández que el texto que envió el Presidente López Portillo a la Cámara de Diputados para adicionar el artículo sexto no fundamenta la propuesta con ninguna otra argumentación que la que concierne a la necesidad que tendrán los partidos políticos de contar con medios que les permitan difundir sus principios, tesis y programas.

Por su parte, el Maestro Ignacio Burgoa señala robusteciendo ya lo expuesto que, “un documento muy importante que habla del derecho a la información es la Declaración Universal de los Derechos Humanos fechada el 10 de diciembre de 1948 y que fue signada por diferentes países, entre ellos México. Al respecto, su artículo diecinueve establece que:

---

<sup>71</sup> Idem.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este Derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.<sup>72</sup>

Del texto transcrito se advierte de igual manera, que tal derecho es una faceta o un aspecto del que tiene como contenido la libertad de expresión del pensamiento, complementándolo y reafirmando. Por este motivo, no es de extrañar que el derecho a la información se haya agregado al artículo 6° de nuestra Constitución, que se refiere, según lo sobradamente sabido, a la libertad de externar opiniones e ideas por medios escritos u orales.

Por su parte, al artículo 41 de la Constitución se le agregó, entre otros, un párrafo que dice:

“Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley”.

Aún cuando las reformas a la Constitución se dirigían a las facultades que ahora tendrían con el uso de los medios masivos de comunicación, el espíritu de los legisladores en la Cámara de Diputados según manifiesta el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios y Primera de Puntos Constitucionales fue el

---

<sup>72</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 376.

proclamarse en contra de la manipulación de la información y en defensa del receptor, de las ideas manifestadas libremente por un emisor, instituyendo el derecho a la información como una garantía social.

Considera, sin embargo, que de la adición al artículo 6° constitucional surgen un sin fin de interrogantes que habrían de dilucidarse en la ley reglamentaria que en su oportunidad se discuta y tenga plena vigencia.

Múltiples fueron las opiniones de los diputados que abordaron la importancia y trascendencia del instituir el derecho a la información en nuestra Carta Magna. A continuación se exponen las declaraciones que, a nuestro juicio, son las más claras y objetivas.

La Diputada Marcela Lombardo dijo: “La necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social, ha nacido de las grandes y graves deficiencias y deformaciones que hasta hoy se han sostenido en los medios de difusión masiva”.<sup>73</sup>

El Diputado Carlos Ortiz Tejada señaló: “Señores diputados, vamos a inscribir el derecho social a la información al más alto rango jurídico, hagámoslo también con la mayor fuerza política posible, con el voto unánime de esta soberanía, con el respaldo absoluto de la representación popular”.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> LOMBARDO, Marcela. Cit. por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Op. cit. p. 81.

<sup>74</sup> Congreso de la Unión. Exposición de Motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución. 2ª edición. Cámara de Diputados. Editorial Congreso de la Unión, México. 1999. p. 12.

El Diputado Ramón Gracilita Partida afirmó: “La Constitución es sólo principio, por eso, a nosotros toca, a cada partido, según sus específicas concepciones ideológicas y estrategias particulares, procurar la reglamentación pertinente, la operacionalización de los conceptos generales que la Constitución establece. A nosotros toca continuar la obra legislativa para conseguir que esta garantía social se constituya en un derecho incluyente del ciudadano que le permita participar activamente en la creación de la información. Transformar un status funesto de interlocutor silente y convertirlo en participante vivo y responsable del proceso comunicacional. A partir de este principio, nos corresponde conseguir el acceso real y efectivo del pueblo a los sistemas de comunicación social”.<sup>75</sup>

Contrastantes se muestran las posturas que plantean la necesidad de incorporar a la información a rango constitucional, entre el ejecutivo y el legislativo. Por una parte, el Presidente López Portillo fundamenta esa necesidad en virtud del derecho que tendrán los partidos políticos para usar los medios de comunicación masiva con el fin de analizar y opinar respecto de los problemas de la sociedad en base a la ideología que ejercen; por la otra, los legisladores fundamentan este derecho en la pobre cultura general y educación política que poseen los mexicanos así como la carencia de consulta y comprobación en las fuentes emisoras.

En medio de esta incongruente concepción de lo que el Plan Básico de Gobierno de 1975 estableció, se encuentra el Maestro Jesús Reyes Heróles, autor, por cierto, del citado Plan, quien tratando de enderezar el cauce de la enmienda constitucional y sin

---

<sup>75</sup> Ibidem. p. 13.

corregir las afirmaciones presidenciales, afirma que mientras persista el mercantilismo de conciencias, el Derecho a la Información tendrá que batallar intensamente.

“Al Estado no sólo le preocupa en estos momentos el carácter mercantil de los medios informativos, sino la participación relevante que ha llegado a alcanzar el grupo económico que los maneja en una cuestión políticamente tan importante como es la interpretación del acontecer nacional. Es por ello que el Secretario de Gobernación Lic. Reyes Heróles hizo la distinción entre la información de hechos y la información de juicios, planteando la necesidad de que estos últimos corran a cargo de las principales corrientes existentes en el país”.<sup>76</sup>

El siguiente paso sería la promulgación de la ley reglamentaria pero habrían antes que corregir la comunión de conceptos entre quienes integran los tres poderes de la Unión.

Como ya se mencionó, el fundamento constitucional del Derecho a la Información es la última parte del artículo sexto:

“...el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Ahora, hay que analizar este enunciado de tan sólo diez palabras para intentar desentrañar su significado:

---

<sup>76</sup> FERNÁNDEZ, Fátima. El Estado y el Derecho a la Información. 3ª edición, Editorial Trillas, México, 2003. p. 137.

Primeramente, cabe destacar que no hay duda del reconocimiento constitucional de la información como derecho, es decir, que con sólo encontrarse plasmadas estas cuatro palabras: "...el derecho a la información...", no puede negarse ya su existencia como tal, o sea, como derecho subjetivo público dentro del sistema jurídico mexicano.

Los problemas de interpretación vienen con las palabras "...será garantizado...", las cuales se analizarán a continuación:

Garantizar significa dar garantía, y garantía a su vez significa, a decir de la Real Academia de la Lengua, "cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad"<sup>77</sup>, de lo cual se desprende que no queda lugar a duda sobre la intención protectora del legislador en relación a este derecho, para lo cual no existe mejor vía que ponerlo al alcance del gobernado en forma clara y eficiente a través de una ley reglamentaria.

Para Ignacio Burgoa, el derecho a la información "se encuentra consagrado en el artículo 6° constitucional en el sentido de que será garantizado por el Estado, o sea, asegurado o protegido".<sup>78</sup>

Considero que es oportuna y válidamente aplicable a este análisis, lo dicho por José María Desantes en relación a la Constitución Española: "...en el artículo 20, se

---

<sup>77</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. p. 119

<sup>78</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 376.

ordena su protección (del derecho a la información), lo que es incompatible no sólo con las injerencias, restricciones o limitaciones del derecho, sino también con un comportamiento indiferente con respecto a él por parte de los poderes públicos o de aquéllos que tienen el poder de informar, porque tienen el deber de informar o, como se ha dicho acertadamente, el poder de servir a la información”.<sup>79</sup>

Por otra parte, en relación al tiempo de la conjugación del verbo usado en el texto del artículo constitucional, es decir, en futuro (garantizará), caben diversas interpretaciones.

Podría pensarse que el Constituyente pretendió significar que no bastaba el texto constitucional para hacerlo un derecho eficaz y requería de algo que lo complementara, y ese algo sabemos que no puede ser más que una ley reglamentaria, es decir, que haya usado el término garantizará como sinónimo de regulará, para su exacta observancia.

Igualmente pudo haber pretendido establecer que el derecho a la información no existía, o mejor dicho, no era exigible en forma inmediata, aun plasmándolo en la Constitución, por tratarse de una garantía que contempla una norma de las llamadas programáticas o de segunda generación, cuyo desarrollo es paulatino y por el cual la autoridad no se puede obligar a responder en corto plazo, sino únicamente a propiciar y proteger su consolidación y algún día, cuando se encuentre en posibilidades de hacerlo, dotarlo de exigibilidad.

---

<sup>79</sup> DESANTES GUANTER, José María. Op. cit. p. 134.

Es realmente complejo descifrar la intención del Constituyente al utilizar el verbo en futuro, por ejemplo, en el artículo 1° de la propia Constitución, igualmente se señala que "...todo individuo gozará de las garantías que otorga..." y de ninguna manera se podría derivar que se gozará de las garantías cuando un poder constituido, como lo es el legislativo, determine desarrollar este precepto vía una ley reglamentaria. Pero paradójicamente, en el otro extremo se tiene otro ejemplo, y se observa como el artículo 3° de la misma Carta Magna, que es un derecho que no puede exigirse en forma inmediata ante un tribunal, se encuentra redactado en presente: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación..."

Lo anterior muestra cómo el Constituyente, hace uso de dos tiempos distintos en la conjugación de los verbos refiriéndose en ambos casos a sendas garantías constitucionales, de lo cual se desprende su falta de coherencia.

El encontrarse redactado en futuro, **será garantizado**, lo convierte, a decir del Maestro Carlos Sodi, en "...una poética frase que jamás se ha cumplido una de las grandes mentiras que contiene la Ley Suprema".<sup>80</sup>

Finalmente el enunciado del texto constitucional continúa y termina diciendo por el Estado, palabras que se suman a la confusión: ¿qué quiere decir con Estado?, ¿a

---

<sup>80</sup> SODI SERRET, Carlos. ¿Qué tanto es un lustro? Excelsior 14/3/94 Manuel Robles y Rodrigo Vera. Ocurrencias y mentiras. Los recursos del gobierno para cerrar archivos del 68. Proceso. Num. 890. 31/1/94. p.p. 61 y 62.

cuál de sus elementos se refiere?, ¿a la población?, ¿a la autoridad?, ¿a ambas actuando conjuntamente?

Pero eso no es todo, además de la falta de técnica jurídica legislativa en la redacción del precepto analizado, encierra aún más vicios, considerando que su brevedad es tal que deja a la interpretación diversos aspectos en virtud de no existir al día de hoy una ley reglamentaria.

Como se puede percibir, la ambigüedad de la terminología utilizada por el legislador es innegable, y podría dar lugar a una disertación sin fin, que no puede abarcarse en este trabajo, por lo que se trata de ser concreto y únicamente resolver lo mínimo indispensable para poder continuar desarrollando el tema que se está analizando.

Por todo lo anterior se encuentra que el sólo texto de la última parte del artículo 6° es insuficiente para resolver nuestras dudas, por lo que se tiene la necesidad de acudir a la exposición de motivos de la adición a dicho precepto en el año de 1978, así como a los debates parlamentarios que le precedieron.

Coincidiendo con algunos autores se puede afirmar que del insignificante cuarto de página que se dedica a la adición del artículo 6° dentro de la exposición de motivos de la reforma constitucional derivada de la llamada Reforma Política, todo parece indicar que únicamente pretendió garantizar el acceso de los partidos políticos a los

medios de comunicación, o por lo menos sólo enfocarse a la información manejada a través de estos últimos; sin embargo, para ello hubiera bastado el párrafo que se añadió, en el mismo “paquete” de reformas, al artículo 41 constitucional, que les otorgaba a dichas asociaciones precisamente ese derecho, lo que conlleva a considerar válidamente la postura que la toma como la inclusión de una nueva garantía constitucional.

Apoyando esta interpretación se encuentra el dictamen de la comisión legislativa, recaído a la iniciativa presidencial, pues al referirse a la justificación de la adición al artículo 6° entendió que se estaba consagrando una nueva garantía.

En efecto, la parte relativa del dictamen de las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales sostiene:

“...es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos como manipulación informativa”.<sup>81</sup>

Más adelante continua diciendo que, “...si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general, educación política y posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación...”.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Op. cit. p. 78.

<sup>82</sup> Ibidem. p. 79.

Otro de los hechos que reforzaron esta postura fue la clara intención de diversos diputados de profundizar en la naturaleza y alcance del derecho a la información, así como en la necesidad de reglamentarlo.

Independientemente de cual haya sido la intención original de la reforma (adición) constitucional se está ante la obligación de realizar una interpretación evolutiva y moderna acorde a la realidad, como ya se ha hecho, del texto que se encuentra plasmado en la Norma Fundamental, con auxilio, si, en debates y exposición de motivos, pero sin llegar al extremo de hacer decir a la Constitución lo que no dice, aunque se alegue que hubo ciertas cosas que quisieron decir los legisladores pero se quedó en el tintero.

Además del artículo 6° y con una visión global del problema, igualmente se puede considerar relacionados directa o indirectamente, en ocasiones complementándose, con el derecho a la información a algunos otros artículos constitucionales; en primer lugar, se encuentra directa e intrínsecamente relacionado, con el artículo 8°, que contempla el derecho de petición.

Asimismo, se encuentra una relación con el propio artículo 7°, o aquellos en materia de educación 3° y 73 fracción XXV, siempre tomando en cuenta la imposibilidad de abarcar en él al problema informativo-educativo. Igualmente, el reconocimiento constitucional a los derechos de las distintas etnias y el derecho a la salud (para cuyo auténtico acceso siempre se requerirá información), ambos contenidos en el artículo 4°.

De igual forma las garantías de impartición de justicia 13 y 14, y finalmente, aquellos relativos a las facultades de regulación en materia de comunicaciones 28 y 73 fracción XVII y XXX.

Un ejemplo de mayor claridad y precisión conceptual son los artículos correlativos de otras constituciones, que más adelante se tratarán, como lo son la española, la alemana y la argentina con una figura muy peculiar que es objeto de estudio de otro capítulo de la presente investigación.

### **Tratados Internacionales relacionados.**

En este capítulo abarcaremos los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado respecto al derecho a la información, pues en México, sin duda alguna, los tratados internacionales que hemos ratificado, constituyen normas internas de nuestro orden jurídico y existen para ser aplicadas. Si no lo son, nuestro orden jurídico se empobrece al no actualizarse una parte del mismo. La anterior afirmación es especialmente valedera tratándose de los derechos humanos.

México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974.

Este "Tratado de tratados" fue aprobado por 79 votos a favor, 19 abstenciones y el muy lamentable voto en contra por parte de Francia, en razón de las disposiciones relativas al *jus cogens*.<sup>83</sup>

Todo Estado queda obligado a respetar de buena fe, no sólo la letra sino también el espíritu mismo del tratado internacional del cual es parte contratante. El incumplimiento o inejecución de cualquiera de las obligaciones insertas en el tratado es susceptible de ser sancionado por el derecho internacional a través del mecanismo de la responsabilidad internacional.

No cabe duda de que el antecedente internacional de mucho de lo que se legislaría posteriormente en el marco del derecho a la información, se encuentra primeramente en la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, cuando señala en su artículo 19 que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar, recibir

---

<sup>83</sup> Véase *Traité multilatéraux pour lesquels le Secrétaire Général exerce les fonctions de dépositaire*, st/LEG/SERD.D/11, New York, 1980, pp. 555-562. Cabe recordar que todo lo relativo a los acuerdos internacionales entre Estados y organizaciones internacionales sería codificado posteriormente por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, adoptada el 20 de marzo de 1986 por los Estados participantes en la conferencia de Naciones Unidas convocada por la resolución 39/86 del 13 de diciembre de 1984 de la Asamblea General. Véase el texto de la Convención de 1986 en *Documents Juridiques Internationaux*, París, Themis, vol. 5, núm. 2, 1986, pp. 314-346.

informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.<sup>84</sup>

“En el año de 1981 el Ejecutivo Federal ratificó varios tratados y convenciones relacionados con los derechos humanos, cuyo decreto de promulgación se publicó en los Diarios Oficiales de 30 de marzo, 29 de abril, 4, 7 y 12 de mayo de 1981, entre los cuales se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, mismos que si consagran el Derecho a la Información como tal”.<sup>85</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto de San José), establece:

“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”. (artículo 19, inciso 2o.).

Sin embargo, este mismo Pacto Internacional se encarga de ponerle límites al derecho a la libertad de expresión, sosteniendo que el ejercicio de dicho derecho entraña "deberes y responsabilidades especiales".

---

<sup>84</sup> AZÉKELY, Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público. 3ª edición, Editorial Ángel Editor, México, 2001. p. 216.

<sup>85</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 377.

Las restricciones a las que puede quedar constreñido el derecho a la información no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar expresamente fijadas por la ley con objeto de:

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 (artículo 19, inciso 3o.).

Por su parte, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 en su artículo 13, como la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, en su artículo 10, consagran en forma por demás clara y precisa el derecho a la información.

En la Convención Americana se postula que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión a la que toda persona tiene derecho, comprende asimismo "...la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro método de su elección" (artículo 13, inciso 1o.).

Más adelante, y de manera casi idéntica a la forma en que queda contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta Convención Americana

prevé que el ejercicio de la libertad de expresión "no puede estar sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores", contempladas por la ley con el fin de asegurar el respeto a los derechos, a la reputación de los demás, a la protección de la seguridad nacional, al orden público, a la salud o a la moral públicas (artículo 13, inciso 2o., subincisos a y b).

De igual forma, el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos estipula que el derecho que tiene toda persona a la libertad de expresión, comprende también la libertad de comunicar o recibir informaciones o ideas, "...sin que pueda haber ingerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras" (artículo 10, inciso 1o.).

De la misma manera que se establece en otras convenciones y pactos sobre derechos humanos, aquí también la Convención Europea precisa que dado que el ejercicio de tales libertades entraña deberes y responsabilidades, aquéllas podrán ser sometidas a ciertas "...condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley", por fines tales como la protección de la reputación, de la divulgación de informaciones confidenciales, o para garantizar "la autoridad y la imparcialidad del Poder Judicial" (artículo 10, 2)

Por lo tanto, la normatividad del derecho a la comunicación, en sus conceptos fundamentales, cuenta en México con el respaldo del marco internacional establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los

Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969.

La adición constitucional señalada obliga al Estado garantizar a la sociedad en su conjunto, que el derecho a la información es el medio idóneo para que unos se expresen con la libertad suficiente que permita a otros informarse con veracidad sobre hechos públicos, sin más limitación que la de no vulnerar derechos de terceros. En este sentido, el Estado debe garantizar las expectativas de la sociedad en cuanto a regular la libertad de expresión y garantizar el derecho a la información, mencionados en los artículos 6° y 7° de la Constitución General de la República.

### **3.4. Jurisprudencia.**

Este medio de enriquecer y darle dirección a la norma en nuestro Derecho no ha sido ejercido oportuna y libremente por la autoridad judicial, quizá por las presiones, los impedimentos y obstáculos que los poderes de contrapeso (Ejecutivo y Legislativo) y fácticos han hecho valer para evitar el avance el progreso y la evolución de este derecho fundamental y de la sociedad en general, con el avieso propósito de proteger intereses mezquinos de grupos y personas, realizando prácticas mañosas y retrógradas por parte de los detentadores de la información, ocultándola, manipulándola, falseándola, maquinándola y mutilándola; frenando con ello la evolución de la sociedad.

Existen, sin embargo, algunas tesis aisladas y tesis de jurisprudencia que tratan el tema del Derecho a la Información, las cuales han sido impulsadas por Jueces, Magistrados y Ministros con amplio sentido de responsabilidad y vocación jurídica.

Así pues, una de éstas ejecutorias es la pronunciada por la Segunda Sala (Administrativa) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que refiere en forma directa al tema objeto de esta investigación, la cual transcribimos de manera íntegra para su subsecuente análisis:

**“RUBRO: INFORMACIÓN DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** La adición al artículo 6° constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada Reforma Política, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea a favor del particular la

facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente”.

Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª, tomo X-AGOSTO, Tesis 2ª, 1/92, p.44.

#### PRECEDENTES:

Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985.  
Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

#### Crítica:

Pocas resoluciones judiciales tendrán tantas contradicciones, tal grado de confusión, falta de técnica y de lógica jurídica, como la transcrita anteriormente.

En primer lugar menciona la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma del 6º constitucional y las comisiones que participaron, datos que no tiene sentido mencionar en un criterio jurisprudencial, pero éstos son simples detalles, habrá que pasar a lo trascendente.

A decir de esta Sala, del texto constitucional adicionado se desprende que el Derecho a la Información es una garantía social, lo cual es inaceptable ya que las únicas garantías sociales existentes en nuestro derecho son las previstas en los artículos 3, 27 y 123 constitucionales y son derechos a desarrollar conforme la sociedad vaya estando más capacitada para protegerlos y otorgar iguales oportunidades a todos,

ya que por su complejidad física, económica, política y jurídica, requieren de tiempo y planificación y el derecho a la información no se encuentra en esta situación y no es susceptible de espera, ni puede la autoridad irlo suministrando paulatinamente, como con gotero. Es un derecho que puede y debe exigirse de inmediato, sin el menor pretexto, ya que, salvo las limitantes, que se analizarán en el capítulo subsecuente, como son el secreto de Estado, los derechos de tercero y el orden público e interés social, la autoridad no se ve perjudicada en sus funciones, por el contrario, es su obligación proteger este derecho, de otro modo se viviría un autoritarismo dictatorial donde la autoridad dosificara el derecho según su conveniencia.

Continúa diciendo que dicha garantía “social” es correlativa (vocablo que significa relación en forma recíproca) a la libertad de expresión, en lo cual se considera parcialmente correcto, ya que el derecho a la libertad de expresión sí es un presupuesto para la existencia del derecho a la información, pero no deben confundirse. ¿Con esto debemos entender que el derecho a la libertad de expresión es también una garantía social?, quizá así los considere el cuerpo colegiado que emitió el texto analizado, pero en una opinión muy particular es igualmente inconcebible.

Pero prosigue diciendo que la reforma constitucional se instituyó con motivo de la llamada Reforma Política, con la intención de que el Estado permitiera el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos, y aquí se manifiesta total desacuerdo, ya que de esta transcripción se puede desprender lo siguiente:

- A) Se aclara que la causa de la adición al artículo sexto constitucional es político, con exclusión de cualquier matiz social, económico o jurídico.
- B) No conforme con lo anterior, expresa que el fin exclusivo de dicha reforma es que los partidos políticos manifiesten su diversidad de ideas en forma regular a través de los medios de comunicación.

Ambas afirmaciones son igualmente inaceptables por las siguientes razones:

Si la razón de la reforma fue un programa del Ejecutivo Federal con un sentido decididamente político, no fue así su resultado ya que en el texto constitucional no se plasma de esa forma, y menos aún en el sentido de enfocarlo exclusivamente a dar acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación.

Una ejecutoria de la Corte no puede darle un sentido diverso a un precepto constitucional más allá del que se desprende su texto, a pesar de que la exposición de motivos lo apoya, como de hecho sucede en el caso que nos ocupa.

En efecto, la exposición de motivos de la reforma que ya se analizó coincide con la Segunda Sala de la Corte o viceversa, sin embargo, la ley es lo que dice el precepto definitivo y no lo que se quedó en el tintero, y si el artículo sexto dice que "...el derecho a la información será garantizado por el Estado", sin hacer ninguna referencia expresa a una supuesta intención puramente política, ni a partidos políticos y medios de comunicación, se debe seguir la máxima jurídica que reza: "donde la ley no distingue,

no hay que distinguir” ya que la exposición de motivos ayuda a una mejor interpretación únicamente en caso de duda y aquí no la hay.

Ya en el inciso b) de la multicitada ejecutoria, sale a relucir un acierto y es cuando reconoce que la definición precisa del derecho que nos ocupa, deberá corresponder a la legislación secundaria, y vaya que se necesita, sobre todo con este tipo de ejecutorias de la Corte. Además, es muy cómodo remitir a la legislación secundaria, sobre todo cuando no la había (ni la hay ahora) al momento de emitir la Sala este criterio, a pesar de que habían transcurrido ya más de siete años a partir de la reforma constitucional, lo que pudo fácilmente inducir a pensar a los ministros que tampoco la habría en un tiempo considerable, es decir, en años, como de hecho ha sucedido, pues hoy, a más de diez años de esta ejecutoria seguimos esperando una ley reglamentaria vigente y aplicable.

Pero la parte más aberrante de esta tesis es cuando nuestro máximo tribunal (el mismo que supuestamente vela por nuestros intereses), aclara y dice en pocas palabras, que no se vaya a incurrir en el error de pensar que se pretendió establecer una garantía individual, pues no es así, y mucho menos llegar a esperar que “cualquier gobernado, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”, ¡porque esa no es la intención! Esta última frase es de tal manera ofensiva e insultante que merece ser desmembrada y analizada detalladamente: La expresión, cualquier gobernado, no se puede entender mas que en un sentido despectivo y discriminatorio, haciendo gala de la mayor prepotencia, se limita de una forma imperativa. Pero además

se especifica que las masas no deberán siquiera pensar en la posibilidad de exigir información al Estado, ...en el momento en que lo estime oportuno... frase ésta, que no viene sino a remarcar una postura déspota, ya que pareciera referirse a que el particular pudiera comportarse en forma caprichosa e irresponsable como un menor de edad, y como tal, no puede tener la capacidad suficiente para saber cuándo es oportuno, es decir, no se le considera poseedor del criterio suficiente para determinar cuándo y por qué. Quizá los ministros integrantes de esta Sala olvidaron que existe la figura del interés jurídico, el cual, una vez comprobado por el particular le otorga la facultad de ejercitar el derecho de acción, ya que es inverosímil que a este nivel se utilicen términos y frases como éstas: cuando lo estime oportuno, que denotan falta de técnica jurídica, pues no se trata de que exista oportunidad o no, sino interés por parte del particular.

Una vez que nos explican el momento en que podemos exigir, es decir, el cuándo, pasan a aclararnos el qué es lo que no podemos hacer: ...solicitar y obtener de órganos del Estado determinada información, ¡no vaya a ser peligrosa en manos del gobernado!, mejor que el Estado tenga el monopolio y en forma paternalista la proporcione. Posiblemente, queriendo salvar lo insalvable, y contradiciendo lo que recién establecieron, aclaran que "...respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar, ya que lo tendrán que hacer en la forma y términos que establezca la legislación secundaria, y así nuevamente remite a una ley hasta la fecha inexistente".<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 378.

Y continuando con las aclaraciones y entrando en la obviedad nos señala que “...tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, aquí habría que volver al comentario citado en líneas precedentes, relativo al concepto de menor de edad que se tiene del gobernado, pues es por demás redundante este agregado, ¿quién afirma que se deba actuar vía sistemas improvisados?”<sup>87</sup> Dicen los psicólogos del derecho que “a explicación no pedida, culpabilidad presunta, ¿podríamos aplicar esta máxima en este caso? Pero aún continúa, teniendo la gran amabilidad de explicar: ...es decir, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que... y se remite nuevamente a los medios (hasta hoy inexistentes) que indique la ley”.<sup>88</sup> Con o sin dicha aclaración, nunca se iba a permitir a nadie exigir al Estado cualquier cosa en forma arbitraria, incluida la información, y esto se deriva ya no de un principio jurídico sino elementalmente lógico. Pero no por ello se debe renunciar a un derecho tan importante sólo porque el legislador no se ha dignado cumplir con su función, y es completamente legal acudir, a falta de ley reglamentaria, a medios jurídicos procesales existentes que protegen las garantías individuales, como es el juicio de amparo.

---

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Ibidem. p. 379.

El analizado criterio jurisprudencial nos presenta la visión o interpretación que se tenía en el año en que se dictó el fallo (1985), completamente equivocado de lo que significan las diez palabras adicionadas al Art. 6º Constitucional en 1977; sin embargo afortunadamente once años después, en junio de 1996, nuestro máximo Tribunal de Justicia enderezó la interpretación de dicho artículo respecto al derecho a la información que tiene la sociedad.

En efecto, en este proceso de interpretación sobre el alcance de la naturaleza jurídica de la adición al artículo 6º constitucional, ha sido crucial la evolución jurisprudencial que sobre esta materia ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así pues, en una decisión rendida con motivo de la investigación en relación con la matanza de Aguas Blancas en el Estado de Guerrero, estableció que:

**“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 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 ARTICULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”.**

El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una

información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y 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.

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis”.

No obstante, la jurisprudencia anterior contiene la esencia de lo que se debe entender en el Artículo 6º Constitucional en relación al derecho a la Información, no contemplaba las características y los medios para hacer efectivo este derecho, lo cual es entendible ya que se estaba resolviendo un caso concreto.

### **3.5. Derecho Comparado y el Hábeas Datas.**

"El Hábeas Data protege contra la vulneración de los secretos informáticos y los atentados contra la intimidad personal..."

Quizá este apartado sea el más novedoso y enriquecedor del presente estudio, ya que existen legislaciones que han alcanzado un desarrollo considerable en la materia, ya sea a través de Leyes muy completas o jurisprudencia que las desarrolle, caso este último de países como España, e Italia y en América Estados Unidos y Argentina entre otros.

Este apartado se desarrolla, postura indispensable ante el Derecho Comparado, en el entendido de que México es distinto a los países aquí citados y así sus problemas tienen respuestas distintas, pero a su vez, también algunas similitudes o quizá algunas figuras bastante aceptables de otras legislaciones, mismas que pudieran ser aprovechadas útilmente e incluirlas en la legislación nacional; es innegable que esta comparación y este encuentro con otros países enriquece y mucho. Guardando siempre las debidas proporciones, a fin de cuentas todos los países mencionados son parte de un mundo jurídico occidentalizante y occidentalizado, con administraciones públicas llenas de archivos y administrados con ellos relacionados, con medios masivos de comunicación y sociedades de masas receptoras, aquí no es pretexto el que pertenezcan unos al sistema jurídico anglosajón y otros al de derecho escrito o civil, más bien la diferencia está en la distinta educación y conciencia de los pueblos y, precisamente hacia éstas tiende a dirigirse el derecho, y si conocer otros sistemas jurídicos ayuda, pues deben ser bienvenidos sus conceptos e ideas.

Cabe aclarar que debido a la intrínseca relación existente entre los derechos a la libertad de expresión, a la información y a la intimidad o vida privada, en ocasiones se encontrarán conjuntamente regulados, ya sea en un solo ordenamiento, o que, disposiciones que protegen a unos se encuentran insertas en leyes exclusivamente dedicadas a los otros, como es el caso de la Ley de Prensa e Imprenta de España o de la Ley de Acceso a la Información de Canadá (1980), que a pesar de estar dedicada a regular la información que se llama de acceso, también hace mención a la obligación de la autoridad de cumplir con ciertas obligaciones de difusión social, principalmente en lo tocante a los medios masivos de comunicación cuya complejidad implicaría adentrarse en la legislación sobre radio, televisión, telemática y telecomunicaciones en general en los distintos países, tarea que no nos compete.

“Por lo que respecta al derecho de acceso a la información de los administrados existen diversos países tanto europeos como norteamericanos que cuentan con leyes específicas al respecto como es el caso de Finlandia (desde 1951), Estados Unidos de América (1966), Dinamarca (1970), Noruega y Suecia (1970), Alemania (1976), Holanda (1978), Francia (1979) y Canadá (1980), siendo digno de mención el hecho de que en este último país, primero se legisló a nivel local, es decir, en las provincias, Notario por ejemplo y quizá una de las leyes más avanzadas en la actualidad sea precisamente esta de Canadá (Access to Information Act), tal vez por ser una de las

últimas, sin por ello dejar de reconocer el considerable avance jurídico que ha logrado este país”.<sup>89</sup>

Cabe mencionar que existen sendas leyes en Francia (1979) e Italia (1990), que son una derivación del derecho de acceso a la información y que regulan en acceso a la motivación de las decisiones administrativas, ordenamientos de gran originalidad y trascendencia, ya que obliga al servidor público a informar al administrado sin demora sobre los motivos de las decisiones administrativas individuales desfavorables que les conciernen.

Particularmente, en esta investigación se quiere hacer un gran énfasis en una legislación procedente de un país americano, Argentina; principalmente se ha buscado enfocar un estudio hacia aquella figura contenida en la Legislación Nacional Argentina denominada Hábeas Data, sobre la misma se expondrá más a detalle al término de este punto, aunque por lo pronto se puede señalar que la acción del Hábeas Data es el derecho que asiste a toda persona a solicitar judicialmente la exhibición de los registros en los cuales están incluidos sus datos personales o los de su grupo familiar, para tomar conocimiento de su exactitud; a requerir la rectificación, la supresión de datos inexactos u obsoletos o que impliquen discriminación. Hábeas Data significa tiene sus datos, siendo el bien jurídico protegido la privacidad o intimidad de la persona. Se han incluido en el concepto privacidad dos supuestos:

---

<sup>89</sup> EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. Op. cit. p. 3.

- a) El derecho de cada persona a no ser perturbado en su soledad, y
- b) El derecho a que no se divulguen datos que puedan perjudicarla.

Se puede sintetizar esta figura estableciendo que la acción del Hábeas Data es una acción judicial que puede iniciar una persona para que los organismos, privados o públicos, que posean datos o información sobre ella, se los hagan conocer y expliquen la razón por la que los poseen y los fines a los que destinen esa información, dicha acción está contenida en el artículo 43 párrafo 3° de la Constitución Nacional de Argentina, el cual, junto con un mayor desarrollo del tema se tratará más adelante; así como las razones por las cuales dicha figura se puede relacionar con la falta de una Ley Reglamentaria aplicable en la legislación mexicana. Cabe destacar que aunque en principio se esté hablando de dos derechos diferentes, a la información y a la intimidad; ambos están íntimamente relacionados y con el fin de analizarlos conjuntamente se ha creado un capítulo completo al seguimiento de la acción argentina mencionada anteriormente.

En otras palabras, el hábeas data, es una de las garantías constitucionales más modernas, cuya denominación proviene de dos vocablos: uno en latín y el otro en inglés:

- a) Hábeas que significa conserva o guarda tu...
- b) Data que es un sustantivo plural que significa información o datos.

“Esta acción se define como el derecho que asiste a toda persona identificada o identificable, a solicitar judicialmente la exhibición de los registros públicos o privados, en los cuales están incluidos sus datos personales o los de su grupo familiar, para tomar conocimiento de su exactitud; a requerir la rectificación, la supresión de datos inexactos u obsoletos o que impliquen discriminación”.<sup>90</sup>

Con esto se permite proteger a la persona contra las calificaciones sospechosas que pueden llegar a perjudicarle de cualquier modo.

Etimológicamente viene del latín y significa que el sujeto a que los datos refieren pueda haberlos, acceder a los mismos.

Cuando la revelación incompleta de datos es engañosa y no coincide con la realidad, el interesado tiene el derecho constitucional de exigir la rectificación o actualización de los antecedentes que sobre su persona se brindan a terceros.

Debido al gran desarrollo de la humanidad en muchos aspectos, esta garantía ha cobrado gran importancia, ya que con el auge de los bancos informáticos de datos se puede acceder fácilmente a los mismos de muy diversos y sofisticados modos (por ejemplo, por medio de línea telefónica, por medio de Internet, etc.) todo lo cual multiplica la posibilidad de propagar datos personales, cuya difusión puede perjudicar a su titular, viéndose este último, agraviado en su derecho a la intimidad.

---

<sup>90</sup> Ibidem. p. 4.

El Hábeas Data, es un derecho con objetivos muy precisos, que busca que el accionante sepa:

- 1.- Por qué motivos legales, el poseedor de la información llegó a ser tenedor de la misma.
- 2.- Desde cuándo tiene la información.
- 3.- Qué uso ha dado a esa información y qué hará con ella en el futuro.
- 4.- Conocer a qué personas naturales o jurídicas, el poseedor de la información le hizo llegar dicha información. Por qué motivo, con qué propósito y la fecha en la que circuló la información.
- 5.- Qué tecnología usa para almacenar la información.
- 6.- Qué seguridades ofrece el tenedor de la información para precautelar que la misma no sea usada indebidamente .
- 7.- Que información se tiene respecto a determinada persona y para qué se almacena
- 8.- Si la información es actualizada y correcta y, de no serlo, solicitar y obtener la actualización o rectificación de la misma.-
- 9.- Conociendo los datos, se supriman si no corresponde el almacenamiento, por la finalidad del registro o por el tipo de información de que se trata.

Su finalidad, entonces, consiste en proteger al individuo contra la invasión de su intimidad, ampliamente, su privacidad y honor, a conocer, rectificar , suprimir y prohibir

la divulgación de determinados datos, especialmente los sensibles, evitando, pues, calificaciones discriminatorias o erróneas que puedan perjudicarlo, por lo que es una lástima que en México no se cuente con una regulación que proteja los datos personales en general, como lo es el Hábeas Data.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PROPUESTA PARA HACER EFICIENTE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

Con el propósito de sostener lo que hemos dicho en el trabajo, en este capítulo, trataremos que de manera fundada y motivada se plantee la necesidad de hacer efectivo el derecho a la información en nuestro país, para así, destacar su realidad y perspectivas, como garantía de libertad de las personas.

#### **El derecho a la información en México, actualidad y perspectivas.**

La libre manifestación de las ideas, pensamientos, opiniones, etc., constituye uno de los factores indispensables para el progreso cultural y social. En efecto, es mediante la emisión eidética como se impulsa la investigación científica, descubriéndose nuevos principios, sustentándose teorías innovadoras, colmándose lagunas en sistemas ya existentes, criticándose vicios, defectos y aberraciones de los mismos, en una palabra, fincándose bases para la construcción cultural. Siendo una derivación específica de la libertad en general, la libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales. “La degradación del hombre proviene en gran parte del silencio obligatorio que se le impone, esto es, de la prohibición de que externe sus sentimientos, ideas, opiniones, etc., constriñéndolo a conservarlos en su fuero íntimo. Y así un pueblo, integrado por individuos condenados a no manifestar su pensamiento a sus semejantes, será siempre servil y abyecto, incapaz de experimentar ningún progreso

cultural. Los regímenes en los que impere la libre emisión de las ideas, la libre discusión y la sana crítica, estarán siempre en condiciones de brindar a la sociedad posibilidades de elevación intelectual; por el contrario, cuando se coarta la manifestación del pensamiento, vedándose las polémicas, conversaciones, los discursos, las conferencias, etc., en los que suele traducirse, se prepara para la sociedad humana el camino de la esclavitud espiritual que trae pareja su ruina moral.”<sup>91</sup>

La libertad de expresión del pensamiento es la amenaza que más temen los autócratas y oligarcas de cualquier tipo contra el mantenimiento coactivo y represivo del estado, circunstancias cosas que se empeñan por conservar. Es evidente que dicha libertad, factor imprescindible de la cultura, sólo puede concebirse como un derecho público subjetivo dentro de los auténticos regímenes democráticos. Por ende, en aquellos sistemas en que a la estructura del Estado se da un único contenido social, económico o político, la libre manifestación de las ideas no puede desplegarse en la realidad ni preservarse por el Derecho. “Desde el punto de vista de la dignidad humana no puede admitirse que haya alguien, con más o menos ilustración, que sea adversario de la citada libertad. Se ha dicho, y con toda razón, que cuando las ideas se expresan por cualquier medio de difusión, las dictaduras y tiranías de cualquier especie se aprestan para eliminar a quien las expone y para mecanizar a las masas populares impidiendo que tales ideas fructifiquen en sus conciencias.”<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 349.

<sup>92</sup> Ibidem. p. 350.

La garantía individual consignada en el artículo 6° constitucional tutela la manifestación de ideas. Puede haber dos formas de emitir o exteriorizar los pensamientos: la forma escrita y la verbal. ¿A cuál de estas dos se refiere el aludido precepto de nuestra Ley Fundamental? Armonizando los artículos 6° y 7°, que se relacionan expresamente con la libertad de publicar y escribir, se llega a la conclusión de que la garantía individual contenida en el primero se contrae a la manifestación o emisión verbal u oral de las ideas (pensamientos, opiniones, etc.), la cual puede tener lugar concretamente en conversaciones, discursos, polémicas, conferencias y en general, en cualquier medio de exposición por conducto de la palabra; refiriéndose dicha garantía igualmente a otros medios no escritos de expresión eidética, tales como las obras de arte en sus diversas manifestaciones musicales, pictóricas, esculturales, etc., así como a su difusión bajo cualquier forma (por cinematografía, por televisión, por radiotransmisión, etc.).

Siendo toda garantía individual una relación jurídica, según expusimos en otra ocasión, genera para sus sujetos derechos y obligaciones. ¿Cuáles son éstos tratándose de la garantía de la libre manifestación de las ideas? Desde luego, el sujeto activo de la relación jurídica en que se traduce dicha garantía tiene, a virtud de ésta, el Derecho Público subjetivo de que el Estado y sus autoridades respeten la expresión verbal de sus ideas, pensamientos, opiniones, etc., formulada mediante los diferentes actos indicados (discursos, discusiones, conversaciones, conferencias, etc.), sin coartarla, salvo las limitaciones constitucionales. “De acuerdo con el artículo 6 de la Ley Fundamental, el individuo tiene la potestad jurídica de hablar sobre cualquier materia

sustentando cualquier criterio, sin que el Estado y sus autoridades le impidan o le restrinjan ese derecho. Por consiguiente, la obligación estatal y autoritaria que se deriva de dicha garantía individual, estriba en una abstención de parte del sujeto pasivo de la relación jurídica respectiva, o sea en un no hacer, traducido en la no intromisión en la esfera del individuo cuyo contenido es la libre expresión eidética.<sup>93</sup> El artículo 6° sobre este particular establece que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa.” Por inquisición, se entiende toda averiguación practicada con un determinado fin, el cual consiste, en el caso de esta garantía, en establecer cierta responsabilidad y en aplicar la sanción que a ésta corresponda. De conformidad con la disposición constitucional transcrita, ningún Juez o ninguna autoridad administrativa, de cualquier orden que sea, puede inquirir sobre la expresión de las ideas del gobernado y, por ende, éste no puede ser sometido a ninguna investigación para fijarle una cierta y supuesta responsabilidad al formular tal manifestación y para imponerle la sanción correspondiente, salvo los casos constitucionales de excepción de que ya hablaremos.

Como se ve, el artículo 6° constitucional en México, prohíbe al Estado y sus autoridades judiciales o administrativas llevar a efecto alguna inquisición sobre las ideas manifestadas por el gobernado, o sea, una averiguación o investigación con los fines aludidos. Por mayoría de razón, nosotros concluimos que, si el artículo 6° protege la libre expresión de las ideas contra un simple acto inquisitivo o investigador, la debe también tutelar contra toda prohibición que las autoridades administrativas o judiciales

---

<sup>93</sup> VILLORO, Luis. Op. cit. p. 191.

pudieran establecer, en perjuicio de un individuo, respecto de la emisión verbal de su pensamiento en cualquier aspecto en que ésta tenga lugar.

En síntesis, el Derecho a la Información en nuestro país, está garantizado por el artículo 6° constitucional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás ordenamientos secundarios, se puede decir, que al respecto se ha avanzado, pero quizás no lo suficiente, como en otros países, ya que aquí, los medios de información casi tienen en sus manos el poder de decisión e información del país, consideramos que se debe propugnar por una igualdad, en este sentido para no caer en excesos de poder de una u otra parte; pero eso sí, se tiene que poner a la vanguardia de acuerdo a los avances científicos, jurídicos y tecnológicos del país.

### **Del contenido del Derecho a la Información en México y sus restricciones.**

La manifestaciones del pensamiento tiene las siguientes limitaciones establecidas por la propia Ley Fundamental, fuera de las cuales no debe existir ninguna y, en el supuesto de que un ordenamiento secundario instituya alguna otra hipótesis limitativa, ésta sería inconstitucional. De acuerdo con las limitaciones que la Ley Suprema consigna a la garantía de la libre emisión del pensamiento, ésta es objeto de inquisición judicial o administrativa en los siguientes casos:

1. Cuando se ataque a la moral;
2. Cuando ataque los derechos de tercero;

3. Cuando provoque algún delito, y
4. Cuando perturbe el orden público.

“La limitación a la manifestación de las ideas establecidas en las hipótesis contenidas en los dos primeros casos y en el último nos parece peligrosa por un lado y, por otro, inútil. En efecto, ni la Constitución, ni la legislación secundaria, ni la jurisprudencia brindan un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público. Por consiguiente, la estimación de tales consecuencias en cada caso concreto, que provoque la manifestación de una idea, queda al arbitrio subjetivo y discrecional de las autoridades judiciales y administrativas.”<sup>94</sup> Éstas, por tal motivo y en uso de ese arbitrio, pueden procesar a un individuo so pretexto de que cierta conversación por él sostenida, cierto discurso pronunciado, cierta conferencia sustentada, etc., alteran el orden público, atacan los derechos de tercero o pugnan contra la moral (¿de quién?). La limitación que se consigna a la libre expresión de ideas de acuerdo con los criterios apuntados puede degenerar en la negación o proscripción de la garantía individual respectiva, ya que, repetimos, es de la esfera de las autoridades administrativas o judiciales la determinación de cuándo se ataca la moral, los derechos de tercero o se perturba el orden público, situaciones todas ellas demasiado vagas e imprecisas.

En conclusión, dadas las consecuencias que podría traer consigo en la realidad la limitación a la libertad de expresión de ideas y que significaría la nugatoriedad de

---

<sup>94</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Op. cit. p. 216.

ésta en muchos casos, estimamos que los tres criterios en que tal restricción se apoya (ataques a la moral, a los derechos de tercero y perturbación del orden público) son excesivamente peligrosos, sobre todo sustentados por autoridades judiciales o administrativas deshonestas, incompetentes y de tendencias tiránicas.

Desgraciadamente, la Suprema Corte no ha definido los conceptos de moralidad ni orden público; simplemente los ha aplicado por instinto en diversas ejecutorias relativas a diferentes puntos jurídicos. En casos aislados ha considerado oblicuamente la cuestión de cuándo se atacan los derechos de tercero y se altera el orden público, consideración que, repetimos, sólo se refiere a las hipótesis concretas que se sometieron a su conocimiento. Así, en una ejecutoria dicho Alto Tribunal ha expresado: “Dentro de los derechos del hombre, está el de poder juzgar la conducta de los funcionarios, con tal de que no se ataque su vida privada, aunque el juicio se emita en términos desfavorables para esos funcionarios.”<sup>95</sup> Como se ve, para los efectos del artículo 6° constitucional, en lo que toca a la limitación de la manifestación de las ideas cuando se ataquen los derechos de tercero, la conducta pública de los funcionarios no está reputada como tal, por lo que su impugnación no está vedada por la Ley Fundamental. En otra tesis, la Suprema Corte implícitamente considera al siguiente caso concreto como no perturbador del orden público: “La manifestación de las ideas y la libertad de expresarlas haciendo propaganda, para que lleguen a ser estimadas por la comunidad, no tiene otra restricción constitucional que los ataques a la moral o la provocación a la comisión de un delito, así como la perturbación del orden público, por

---

<sup>95</sup> Semanario Judicial de la Federación. T.X. 3ª Sala, Vol. 2. Octava Época, Mayo-Junio, México, 1990. p. 738.

lo que aquellas manifestaciones que tiendan a hacer prosélitos para determinada bandería política o ideológica, no pueden constituir, en tanto no alteren el orden público, delito alguno, y reprimirlas constituye una violación a las garantías individuales.”<sup>96</sup>

Pero además de parecernos peligrosa la limitación a la manifestación de las ideas provenientes de los tres criterios apuntados, estimamos que la misma es inútil en vista de la restricción que el propio artículo 6° constitucional establece a ese derecho, y que consiste en que la autoridad judicial o administrativa puede iniciar una inquisición cuando el ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento provoque algún delito. La inutilidad de la limitación impuesta de acuerdo con los mencionados criterios se demuestra por las siguientes consideraciones: Cuando se ataca la moral pública, generalmente se comete cualquiera de los delitos que consigna el Código Penal en sus artículos 183 a 192. Por tal motivo, cuando un individuo manifieste una idea que ataque la moral pública, está provocando cualquier delito de los que establece el ordenamiento penal en los preceptos mencionados (lenocinio, corrupción de menores, etc.), por lo que su conducta en tal sentido puede ser inquirida por las autoridades judiciales o administrativas, al considerársele como copartícipe de la comisión del hecho delictivo de que trate. “Por otra parte, cuando se atacan los derechos de tercero por medio de la manifestación de una idea, en la generalidad de los casos se cometen los delitos de injurias, amenazas, calumnias, difamación, etc. Por último, la expresión del pensamiento, al perturbar el orden público, puede integrar las figuras delictivas de conspiración, rebelión, sedición, etc.; por ello, la persona que exprese sus ideas

---

<sup>96</sup> Semanario Judicial de la Federación. T.VIII. Op. cit. p. 791.

tendientes a realizar tales actos, que siempre importan, actual o potencialmente, la alteración del orden público, puede ser procesada.”<sup>97</sup>

En síntesis, implicando generalmente la manifestación de las ideas, cuando se ataquen la moral o los derechos de terceros o se perturbe el orden público, sendos delitos, bien como tentativas o como delitos consumados, y en cuya realización el sujeto de la infracción figura como autor intelectual o como coautor, habría bastado con que el artículo 6° constitucional consignase como restricción a ese derecho la de que se provocara un delito mediante su ejercicio. Además, de esta guisa se evitarían los inconvenientes de interpretación y aplicación que presentan los criterios de ataques a la moral y a los derechos de tercero y perturbación del orden público como generadores de sendas limitaciones por el que estriba en la provocación de un delito, se despojaría a las autoridades judiciales y administrativas del arbitrio de libre y amplia apreciación de las causas constitucionales restrictivas en cada caso concreto, puesto que la inquisición del pensamiento expresado por un individuo sólo tendría lugar cuando provocase algún delito, o sea un hecho calificativo como tal por la ley, a cuyo tenor tendrían que ceñirse los órganos autoritarios para coartar a una persona su libertad de expresión.

En conclusión, si hemos estimado como peligrosas, y hasta cierto punto inútiles o redundantes, las limitaciones a la expresión de ideas provenientes de los criterios **ataques a la moral y a los derechos de tercero y perturbación del orden público**, por el contrario estimamos atingente la restricción a tal derecho que se apoya en la

---

<sup>97</sup> Semanario Judicial de la Federación. T.XXXVIII. Op. cit. p. 220.

circunstancia de que el ejercicio de éste provoque algún delito, por las razones ya invocadas.

### **Ejercicio de un Derecho Genérico.**

El derecho a la protección de datos, tiene la naturaleza de un derecho genérico; es decir, constituye un plexo de derechos, que se pueden denominar específicos, de los cuales se nutre y recibe su contenido. Estos derechos son: el derecho a conocer, el derecho a acceder y el derecho a rectificar. El trío de estos derechos es conocido con el nombre de derechos del afectado.

Para Hondius, “lo que preocupa más a los individuos no es el almacenamiento de sus datos personales, ni el riesgo de que se incluyan datos de carácter secreto en los ficheros automatizados, sino la imposibilidad de controlar la veracidad de la información y el uso que de ella se hace.”<sup>98</sup>

Esta garantía tiene por objeto evitar la imposibilidad de control que amenace el derecho a la intimidad. Constituye el ejercicio de un derecho individual: el derecho a la protección de datos o libertad informática.

---

<sup>98</sup> NORIEGA, Alfonso. Op. cit. p. 168.

La información personal se entiende como toda información que se refiere a cualquier dato del sujeto, que es o puede ser identificado por medio de informaciones como el nombre, la dirección, la edad o el número de teléfono.

Los datos personales se definen como informaciones que permiten, directa o indirectamente, identificar a la persona física a que se refieren, con independencia de que su procesamiento haya sido realizado por una persona física o moral.

En conclusión, los datos personales son aquellos con la suficiente fuerza individualizante como para poder revelar aspectos de una determinada persona. Pero no cualquier aspecto, sino sólo aquellos vinculados con un ámbito cerrado a la publicidad. Son las flechas indicadoras de caminos que conducen a reductos y refugios no accesibles a todos, donde su morador tiene el derecho de disponer quién entra y quién no. Cada dato revelado es una flecha descubierta, que está marcando una ruta desconocida para la mayoría, que se corta en la intimidad del afectado.

### **Derecho a conocer la información.**

El derecho a conocer consiste en saber de la existencia de ficheros que contienen datos individuales, el propósito o finalidad que se persigue con la creación de él, la identidad y residencia de su titular o responsable y si tal fichero va a entrar a formar parte de la circulación internacional de datos. Todos los individuos tienen derecho al conocimiento de estas generalidades, en cuanto forman parte de la sociedad.

En la actualidad se utiliza una interpretación más restrictiva y cercana al derecho de acceso, que consiste en que los titulares del registro o banco de datos transmiten una comunicación sobre la información en su poder, previa solicitud del afectado, por ejemplo, mediante la acción del hábeas data en Argentina.

En México, el derecho a la información se regula en el artículo 6° constitucional, donde se manifiesta que esta garantía pertenece o corresponde a todo ciudadano, en su calidad de gobernado, o sea, como sujeto activo, en tanto que el Estado, a través de los órganos que integran su gobierno, es el sujeto pasivo de dicha relación, y por tanto, el obligado a proporcionar la información de que se trata.

Burgoa dice que este derecho también corresponde a la comunidad, en cuanto a que ésta debe estar debida y plenamente informada por parte del gobierno, en particular, y de los medios de comunicación social, en general.

### **Derecho de acceso a la información.**

El derecho de acceso a la información en Argentina, es aquél que permite a los afectados averiguar el contenido de la información que a ellos se refiere cuando ésta está restringida en un registro o banco de datos, sea manual o automatizado.

Para Pouillet, “el derecho de acceso puede definirse como el derecho de la persona fichada (cuyos datos personales se encuentran almacenados en algún registro) a participar de la información sobre la imagen que las personas que lo rodean se

forman de él.”<sup>99</sup> Por lo cual, en un principio, este derecho se ejerce sobre la información de carácter personal.

Es un derecho más restrictivo; sólo puede ser ejercido por el particular afectado por la información acumulada en el banco de datos.

“En México, la información es elemento fundamental del oxígeno de la democracia. Si los miembros de una sociedad no saben lo que ocurre en ella, si las acciones de sus gobernantes se ocultan, entonces ellos no pueden participar en los asuntos y decisiones que son de su incumbencia, ni tampoco exigir una rendición de cuentas por aquellos responsables. La información es, de esta forma, una necesidad para toda sociedad democrática y condición indispensable para el correcto y debido gobierno democrático. Los malos gobiernos necesitan por ello de la ocultación de información, del ejercicio del secreto, de la preeminencia de la discrecionalidad de las autoridades y de la inmunidad e impunidad por acciones de autoridades públicas en ejercicio de su cargo.”<sup>100</sup>

La información permite a una sociedad conocer, debatir y pronunciarse sobre las acciones de un gobierno. Sin los anteriores elementos, un gobierno carece de la permanente base para construir su legitimidad. Por tanto, toda acción gubernamental en un sentido contrario al anterior conlleva a su propia deslegitimación.

---

<sup>99</sup> POULLET. Cit. Por CASTAÑO, Luis. Op. cit. p. 110.

<sup>100</sup> CASTAÑO, Luis. Op. cit. p. 112.

En términos generales, en este ámbito se encuentran las actividades diseñadas para difundir información generada por el gobierno y sus instituciones respecto a las funciones que están dentro de su jurisdicción, para el conocimiento de la ciudadanía.

“La divulgación de información sobre las actividades de una secretaría de Estado o instancia administrativa, sin embargo, no es el único objetivo del aparato de comunicación de un gobierno. La información es una fuente de poder, y la forma y tiempo en que ésta es difundida puede tener un significado y efecto de la mayor importancia en la formación de la opinión pública. Tal y como ha sido observado por analistas de la comunicación política, el control de la información es el primer cimiento para integrar la propaganda política.”<sup>101</sup>

Por otra parte, no se puede perder de vista que los recursos comunicativos de un gobierno también incorporan la posibilidad de controlar y manipular la información que brinda a la sociedad. En la democracia, por principio, la información a la sociedad es un elemento *sine qua non*. Sin embargo, no puede caerse en la ingenuidad de que un gobierno identificado como demócrata también puede hacer uso de elementos para suprimir, censurar, fabricar o filtrar información para apoyar intereses particulares o de uno de sus miembros, para atender ciertos intereses de empresas del sector privado o de sus cabezas, o bien, utilizarlos en contra de otras instituciones, organizaciones o actores políticos.

---

<sup>101</sup> DESANTES GUANTER, José María. Op. cit. p. 207.

Los gobiernos siempre pueden encontrar razones para recurrir al secreto o confidencialidad de información. Muy a menudo los miembros de una administración o de la burocracia gubernamental estiman a la información como una materia de su propiedad, en lugar de asumir el principio y obligación de que la información debe ser del dominio público y para servir a la sociedad. El derecho de cada individuo de obtener información sobre las decisiones y acciones de su gobierno forma una de las columnas de la democracia. Sólo un público bien informado puede tener la capacidad de construir instituciones y acciones democráticas. En las democracias modernas, el acceso de los miembros de la sociedad a la información gubernamental se garantiza a través de medidas legales que aseguran a todo individuo esa libertad y establecen las formas y procedimientos para ejercerla.

En el caso de México, por medio del artículo 6° constitucional y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

### **Derecho de réplica de rectificación o de respuesta.**

Una consecuencia del derecho de acceso a registros y bancos de datos, públicos o privados, manuales o automatizados, es la posibilidad que el titular afectado se encuentre con que los datos sobre su persona, existentes en ellos, sean incorrectos, inexactos u obsoletos. El derecho a rectificar constituye un complemento al derecho de acceso.

“El hábeas data en Argentina, es el vehículo para alcanzar esa finalidad. A través de él se puede lograr la rectificación de todos aquellos datos personales que, ajenos a la realidad, ocasionan o pueden ocasionar un perjuicio al afectado.”<sup>102</sup>

El ejercicio del derecho a rectificar tiene como meta a los datos personales reales y no a meros juicios de valor o comentarios fundados en aquellos.

Debe diferenciarse entre el derecho a rectificar los datos falsos u obsoletos y el derecho de réplica. El primero se genera, por ejemplo, cuando un banco de datos contiene datos erróneos sobre algún aspecto de una persona (por ejemplo, sus antecedentes penales, estado civil o religión). En tal caso el particular afectado tiene derecho a rectificar tal error, aun cuando no hubiera dolo o culpa del titular del registro.

Y en cambio, la réplica surge cuando se trata de un ataque malicioso contra la honra o contra aspectos fundamentales de la persona o contra sus convicciones lo que ocasiona un desprestigio para el particular afectado.

En México, el derecho de réplica, se presenta cuando una persona, considera que lo dicho por algún medio de comunicación sobre su vida, bienes, posesiones, familia, etc., fue incorrecto, el afectado tendrá en todo momento derecho de réplica o de contradecir por el mismo medio que se informó las correcciones o señalamientos pertinentes. También puede ejercer, que el o los medios dicentes rectifiquen de manera cierta los hechos narrados, por la verdad oportuna.

---

<sup>102</sup> EKMEKDJAN, Miguel Ángel. Op. cit. p. 127.

### **Distintas restricciones de la información.**

Los Estados pueden someter el ejercicio de los derechos fundamentales y las garantías que los protegen a ciertas restricciones.

Estas competencias son englobadas genéricamente bajo el rótulo de policía o poder de policía, y se pueden definir como la función estatal consistente en reglamentar (restringir) los derechos individuales, no más allá de lo razonable.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales autoriza injerencias en el derecho de la intimidad siempre y cuando constituyan una medida necesaria en el marco de una sociedad democrática, ya sea para:

- La seguridad nacional;
- La seguridad pública;
- El bienestar económico del país;
- La defensa del orden y la prevención del delito;
- La protección de la salud o de la moral;
- La protección de los derechos y las libertades de los demás.

Las directrices de la ONU y de la OCDE incluyen como excepciones las relacionadas con la soberanía nacional, la seguridad nacional y el orden público. Estas

excepciones deben ser las más mínimas posibles y conocidas del público, estando perfectamente delineadas con el fin de evitar ambigüedades o interpretaciones arbitrarias por parte de la autoridad.

En cuanto a la legitimación de las restricciones a la protección de datos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha tenido la ocasión de pronunciarse. El Tribunal sostuvo que la negativa a revelar información personal almacenada en los ficheros de las autoridades públicas nacionales, que se fundan en la seguridad nacional, están justificadas y prevalecen sobre los intereses de los individuos, sin que se pueda alegar la violación del artículo 8.2 sobre la protección a la intimidad de la Convención Europea de Derechos Humanos.

En nuestro país, de acuerdo al artículo 6º constitucional, la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

La garantía de libertad pregonada en este numeral, en uno de sus aspectos, tutela la libre manifestación o expresión de las ideas y de los pensamientos, lo cual puede tener lugar en cualesquiera de sus múltiples manifestaciones, aunque sus conductos normales y naturales sean las formas oral y escrita.

De acuerdo con las limitaciones que la propia Constitución impone a dicha garantía, ésta será objeto de inquisición de carácter judicial o administrativo, en los casos siguientes:

1. Cuando se ataque a la moral;
2. Cuando se ataquen los derechos de tercero;
3. Cuando provoque algún delito, y
4. Cuando perturbe el orden público.

### **La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

La expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, constituye un primer avance en el proceso de reglamentación del derecho a la información iniciado en 1980. Primero, el propio Gobierno tuvo que convencerse de la necesidad de organizar y modernizar los archivos públicos, y de abrirlos al conocimiento de los ciudadanos.

Después tuvo que convencer a sus dependencias y entidades de la utilidad de contar con una información sistematizada y actualizada. Finalmente, tuvo que vencer las resistencias de una burocracia acostumbrada a manejar toda la información pública como confidencial y sin rendir cuentas a nadie sobre el uso o reserva de esta información.

Es así como surgió un proyecto avanzado, impulsado por un grupo de académicos, periodistas, editores y propietarios de medios de comunicación escritos, que luego se conocería como "Grupo Oaxaca".

Finalmente en el Congreso, se aprobó la creación de un órgano autónomo, funcional y operativamente, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), integrado por cinco comisionados designados por el Presidente de la República.

La ley citada en la actualidad, consta de 64 artículos y once transitorios, donde a grandes rasgos se señala: En el primer título, lo referido a las disposiciones comunes para los sujetos obligados, en el título segundo lo relacionado al acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, en el título tercero se habla del acceso a la información en los demás sujetos obligados. Finalmente, en el título cuarto, nos precisa lo referente a las responsabilidades y sanciones de los que infringen dicha ley.

Se dice que esta ley es de orden público, lo cual es redundante y tautológico, puesto que toda ley, salvo rarísimos casos de excepción, que confirman la regla, es de orden público, por ser como en el caso, dispositivos jurídicos de derecho positivo o por lo menos provenientes de éste; sin embargo, se descuida señalar que el objetivo que se persigue con la misma: "es el derecho a la información que será garantizado por el Estado", en razón de que no se trata propiamente de una ley regulatoria del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en la especie se

trata, como lo indica su nombre de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De manera específica se establece que toda la información del gobierno a que se refiere o refiera la ley en comento, será considerada como pública, según se aprecia a simple vista, sin restricción alguna, más que, como es natural que así sea la restricción o delimitaciones que la propia ley señale al respecto, lo cual es lógico y jurídico que así deba ser, en razón de que todo derecho, cualquiera que éste sea, siempre e invariablemente, tiene su limitación.

Como objetivos de la presente ley, se señalan en el artículo 4° los siguientes.

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

El artículo 14, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI) establece que se considerará información reservada “la que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.”

A este respecto, es importante definir a qué se refiere la LAI al hacer referencia a otra Ley que determine la no divulgación de la información, es decir, se debe determinar si la LAI buscó hacer referencia a leyes en sentido formal y material o bien a disposiciones jurídicas en general que reunieran alguna característica de ley.

En primer lugar, es de hacer notar que existe un principio general de Derecho y de interpretación de la ley llamado principio de reserva de ley. Dicho principio establece que cuando el legislador, ya sea en su carácter de constituyente o de legislador ordinario, hace referencia a la regulación que se hace en otra ley, se entiende que se refiere a una ley en sentido formal y material, es decir, a un ordenamiento jurídico con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pero que además haya sido expedido a través del proceso legislativo establecido en la Constitución Mexicana.

En este sentido, habría que concluir que un Reglamento expedido por el Ejecutivo, no reúne las características de una ley en sentido formal, sino que únicamente coincide con ella en el sentido material.

Por tanto, el artículo 14, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se refiere a otras leyes en sentido formal y material que establezcan supuestos de no divulgación de información. Es así que un Reglamento podría establecer un supuesto de reserva, pero si el mismo no se encontrara previsto de manera general en la ley que le da origen, no se considera que dicha reserva pudiera ubicarse en la hipótesis establecida por la fracción antes mencionada.

Adicionalmente, es de hacer notar que el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las garantías individuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

En ese sentido, y toda vez que los supuestos de reserva constituyen una restricción a la garantía de acceso a la información, es claro que dicha garantía sólo puede ser afectada por medio de leyes, en las cuales se cumpla con las formalidades del proceso legislativo. Al respecto, el maestro Héctor Fix Fierro, hace referencia al hecho de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado la

importancia de que las limitaciones a los derechos humanos estén previstas en una ley en sentido formal y material, para no dejar a cualquier órgano o autoridad del Estado tan delicada función.

Confirma lo anterior, la Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, en la cual, al referirse específicamente al supuesto en comento, establece lo siguiente:

“Con ello se pretendió no caer en el error de intentar derogar de una sola vez todas las disposiciones vigentes en la materia, sino permitir que la autoridad legislativa, caso por caso, pueda examinar y valorar la existencia de intereses legítimos que sean suficientemente importantes como para limitar el acceso a cierta información.”

En consecuencia, el propio Ejecutivo pretendió que las limitaciones al derecho de acceso a información estuvieran contempladas únicamente en disposiciones aprobadas por la autoridad legislativa, a efecto de no dejarlo al arbitrio de disposiciones jurídicas de menor jerarquía emitidas por la autoridad administrativa.

Asimismo, los legisladores han entendido el principio en el mismo sentido, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, aprobada por la Cámara de Senadores y actualmente en la Cámara de Diputados como cámara revisora. Dicha iniciativa establece:

“La reserva de ley puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule una determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por decisión del Constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una Ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.”

Las consecuencias de interpretar el artículo 14, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de manera más amplia, implicaría que esta Instituto tuviera que confirmar reservas de información basadas en reglamentos que no encontraran su fundamento en la ley que reglamentan, es decir, se confirmarían reservas establecidas en reglamentos claramente inconstitucionales. Lo anterior sería así, debido a que el IFAI no es autoridad con facultades para determinar cuestiones de constitucionalidad, por lo que su obligación sería aplicar los reglamentos como fundamentos de reserva, con base en el artículo 14, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo, si en algún momento los tribunales judiciales determinaran la inconstitucionalidad de un reglamento, por regla general ni siquiera en ese caso resultaría obligatoria para este Instituto la no aplicación del mismo, debido al principio de relatividad de las sentencias.

De acuerdo al artículo 18 de la Ley de Acceso a la Información ya referida, como información confidencial se considerará:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, y
- II. Los datos personales que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

En términos generales, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé y establece todos los requisitos de hecho de derecho que tenemos los mexicanos para acceder a la información.

Estamos conscientes que aún falta mucho por hacer para que en nuestro país se garantice el derecho a la información plenamente, así como que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no es suficiente para poder garantizar y limitarlo apropiadamente, lo que es confirmado por las leyes que fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como lo son, la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida, el Honor y la Propia Imagen, publicada el 19 de mayo del 2006 que derogó los artículos 1916 y 1916 Bis, así como deroga el título Décimo Tercero referente a “Delitos contra la intimidad personal y la inviolabilidad del secreto” Capítulo I “Violación de la Intimidad personal”, Artículo 212 sin menoscabo de lo establecido en el 213 quedando el Título como “Inviolabilidad del secreto” y el Título Décimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal nominado: “Delitos contra el honor” Artículos 214, 215, 216, 217, 218 y 219;<sup>103</sup> y la Ley del Secreto Profesional<sup>104</sup> en el Distrito Federal, publicada el 7 de Junio del 2006, la cual aborda un derecho instrumental subsidiario del Derecho a la Información que garantiza la ampliación del universo de la información susceptible de ser conocida por los gobernados, así como la independencia de los periodistas frente a los medios de comunicación para privilegiar el derecho a saber y la información veraz en beneficio de toda la sociedad.<sup>105</sup> Lo único que podemos lamentar, es que dicha ley sólo resulte

---

<sup>103</sup> Artículos Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida, el Honor y la propia imagen en el Distrito Federal.

<sup>104</sup> El Consejo de Europa en 1974 definió al secreto profesional como “*el derecho del periodista a negarse a revelar la identidad del autor de la información, a su empresa, a terceros y a las autoridades públicas o judiciales*”, que en nuestro humilde criterio creemos que es la definición más funcional que se ha dado.

<sup>105</sup> Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El Derecho a la Información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.) Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 98.

aplicable en el Distrito Federal, reafirmando con ello nuestro retraso de varias décadas en nuestra legislación.

Desde la expedición de la ley, se cuestionó la forma de designación de los comisionados del IFAI, por considerarse que había sido un candado impuesto por el Ejecutivo para conservar el control sobre quienes serían los encargados de aplicar esta ley y consecuentemente mantener supeditadas a sus intereses las decisiones conflictivas que pudieran presentarse, sobre todo en las áreas de información económica y de seguridad nacional. Pero también se criticó esta forma de designación porque violentaba la forma tradicional de elección de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, la cual según la doctrina respectiva, siempre debería quedar a cargo del poder legislativo. Así opera en el caso de los órganos constitucionales autónomos que han sido considerados paradigmáticos en el derecho mexicano, como son el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH): en el primero la elección de su Consejero Presidente está a cargo de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, y en la segunda, su Presidente es elegido por la Cámara de Senadores, a propuesta de la propia Cámara.

Por otro lado, y a dos años de haber entrado en funciones, la experiencia ha mostrado la necesidad de que los cinco comisionados del IFAI sean definitivamente desvinculados del poder Ejecutivo y alcancen una total independencia en su actividad. En la actualidad resulta incomprensible cómo en un organismo con autonomía operativa y funcional como éste, los integrantes de su cuerpo directivo son designados por el

Presidente de la República. Esto ha llevado a que en la práctica dichos comisionados tengan muy poca autoridad para imponer sus resoluciones a las dependencias que se resisten a proporcionar información a los particulares . Existen casos, sobre todo en las Secretarías de Hacienda, de Seguridad Pública y de Defensa Nacional, en que las dependencias se niegan siquiera a poner a disposición de los ciudadanos la información obligatoria que debe estar en Internet desde junio de 2003.

Esta falta de autoridad de los comisionados del IFAI también se hace evidente en las normas generales que han expedido para precisar las disposiciones de la ley y establecer criterios sobre lo que debe considerarse como información reservada o confidencial. Son tan amplios los márgenes que estas normas han establecido, que los sujetos obligados han contado con una gran discrecionalidad para negar sistemáticamente la información a los particulares.

Otro de los problemas que ha presentado la LAI, es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en la entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental. Una heterogeneidad indeseable se ha instalado en casi toda la República a falta, por así decirlo, de una "guía constitucional" para la construcción del derecho.

La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los Estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos

institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles son muy distintos, por lo tanto la pregunta obligada es: ¿Un derecho fundamental debe tener tantas interpretaciones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías?, ¿Un derecho, cualquiera que este sea, puede diferenciar de maneras tan marcadas, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o en dónde se nace?.

Sin embargo, debemos ser objetivos y reconocer la gran aportación mexicana al derecho de acceso a la información es la construcción de un sistema electrónico de solicitudes de información que ha posibilitado la presentación de más de 185 mil solicitudes de información en los primeros tres años y medio de vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. No se trata solamente de un "correo electrónico", sino de un sistema integral que facilita la comunicación entre el ciudadano y las autoridades, que contabiliza los plazos perentorios establecidos en la ley, que permite la entrega de información de manera expedita y sencilla y que abarata los procedimientos. El sistema hace, por otro lado, público, para todos, los contenidos de las solicitudes y sus respectivas respuestas, al tiempo que permite al ciudadano entrar en contacto con el órgano resolutor en casos de controversia y conocer, por los mismos medios, la decisión de la autoridad especializada respecto de la publicidad, la reserva o la confidencialidad de la información solicitada.

Costos de transacción demasiado altos en solicitudes de información, tanto para el solicitante como para el funcionario público, pueden acabar frustrando la

implementación y generalización del derecho. Trasládase hasta la ventanilla de la oficina gubernamental (en muchas ocasiones trasladarse hasta la capital del estado), esperar la atención del personal, entregar o mostrar copia de la identificación, aguardar días para regresar a la oficina pública y solventar los costos de una reproducción documental, hace muy complejo y engorroso un trámite que debería, y de hecho puede, ser expedito, gratuito y sencillo gracias a la tecnología disponible, especialmente el internet. Facilitar al máximo el trámite de acceso y abaratar casi a cero el flujo y la reproducción de la información gubernamental, son bases y procedimientos que este trabajo también considera relevantes.

Ciertamente, alrededor del 20% de la población mexicana tiene hoy acceso a Internet. Sin embargo, ello no es óbice para que se introduzca un sistema al que más y más ciudadanos podrán sumarse en la medida en que accedan a este tipo de instrumentos de comunicación. En todo caso, la obligación de implementar el sistema electrónico no excluye, ni mucho menos, las otras formas de solicitudes: personalmente, en la ventanilla de las dependencias, por vía postal ó a través de un representante legal.

Por otra parte, debe ser enfatizado que la existencia de un sistema electrónico de solicitudes de información materializa un principio básico del derecho a la información: no importa quién solicita la información, ni para qué quiere la información, sino si la información solicitada debe o no debe ser pública. En un sistema electrónico se vuelve imposible la exigencia de identificación al solicitante, es imposible que acredite

formalmente su personalidad, ya que su identidad es a todas luces irrelevante, e impracticable para efectos de la Ley y de la tecnología asociada. El sistema electrónico facilita y potencia el uso del derecho pues, entre otras cosas, concibe la identidad del solicitante como un dato clara e inequívocamente insignificante.

### **Propuesta de solución a la problemática planteada.**

A lo largo de la presente investigación se ha dado a conocer de manera muy genérica lo que comprende el derecho a la información, por lo que cabe aclarar que dentro de la complejidad y vastedad del tema, aún hay mucho por decir e investigar, analizando con mayor profundidad todos y cada uno de los rubros desarrollados, a fin de que sea objeto de futuros trabajos y estudios.

Este trabajo constituye, en forma conjunta con la escasa bibliografía al respecto en nuestro país, apenas una aproximación al análisis del derecho a la información en México, por desgracia tan inexplorado y obstaculizado, razón por la que no ha alcanzado el desarrollo y la integración global que exige.

Quien esto escribe guarda una esperanza en que, tanto el sector público como el privado, tomen conciencia de lo que significa la indispensable atención que requiere este derecho, con el objeto de que en un futuro no muy lejano se abran las puertas a figuras de legislaciones extranjeras, como lo es el ***hábeas data***, cuya aplicación podrían funcionar en determinado momento dentro del régimen jurídico de nuestro país.

En este orden de ideas, cabe aclarar que la intención del presente estudio fue siempre la de hacer una aportación a través de la proposición de ideas que pueden ayudar a resolver un problema, sin empeñarse en la imposible tarea de abarcar la materia en su totalidad, para lo cual, se requiere mucho más tiempo e investigación.

Así las cosas, parece conveniente, antes de realizar las conclusiones finales, elaborar una especie de recomendaciones y propuestas a fin de establecer de manera más concreta el objetivo esencial de esta investigación.

Antes de proponer una reforma al texto constitucional, se debe tener presente y recordar que existen tratados internacionales firmados y ratificados por México, así como jurisprudencia que contemplan el derecho a la información en una forma más completa que el propio artículo 6° de nuestra Carta Magna, por lo tanto, y a falta de una ley reglamentaria, el texto constitucional deberá interpretarse conjuntamente con dichos tratados en virtud de que éstos no se oponen a él, es decir, acorde con el artículo 133 de la propia Norma Fundamental.

La redacción de la última parte del artículo en cuestión es de tal forma deficiente que no tiene un sentido claro, razón por la que se ha prestado a diversas interpretaciones, a grado tal que se ha llegado a opinar por algunos autores que no contempla propiamente un derecho a la información como tal, y nada más riesgoso para un precepto de rango constitucional que le suceda esto, máxime si se trata de un derecho fundamental.

Sin perjuicio de lo ya expuesto, por otra parte se debe reconocer que es muy parco el texto constitucional que se le dedica al derecho a la información (una línea conformada por 10 palabras) y toca el extremo de la ambigüedad y la confusión, por lo que sí podría extenderse para su mayor entendimiento, simplemente para precisar la existencia del derecho y su naturaleza, sin dejar lugar a interpretaciones tan variadas como las que se pueden desprender de su actual contenido, que además de su simplismo, está redactado en futuro, lo que presenta grandes inconvenientes ya desarrollados en otros capítulos de este trabajo.

Toda disposición constitucional debe ser clara y no dejar lugar a dudas sobre la existencia del derecho que contiene, sobre su protección y sobre quiénes son los sujetos pasivos y activos.

Por otra parte, sería conveniente elevar a rango constitucional un órgano federal para la defensa del derecho a la información con facultades suficientes para recibir quejas de aquellos a quienes ha sido violado su derecho a la información e investigar plenamente sobre dichos incumplimientos, además de poder multar al infractor y emitir recomendaciones susceptibles de inscribirse en un registro de incumplidores. Todo esto, podría establecerse a través de figuras ya instituidas en otros países, equiparándola a nuestro derecho a la información y así establecer una protección de amparo a nivel constitucional en contra de abusos y violaciones de esta garantía.

Al margen de lo anterior, la propuesta de reforma debe atacar otro problema, como es, la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental. Una heterogeneidad indeseable se ha instalado en casi toda la República a falta, por así decirlo, de una "guía constitucional" para la construcción del derecho.

Debemos además, romper con todas las concepciones patrimonialistas o cerradas de la información, respetando la vida privada y la de los datos personales, pues esta información no puede estar sujeta al principio de publicidad, pues pondría en riesgo otro derecho fundamental, que es el de la intimidad y la vida privada.

Por otra parte, el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, no pueden estar condicionados; no se debe requerir al gobernado identificación alguna, ni acreditación de un interés y tampoco justificación de su posterior utilización. En consecuencia, el hecho de no requerir acreditación de interés alguno en el ejercicio de estos derechos implica, en el caso de información, que la calidad de pública o reservada de la misma, no se determina en referencia a quien la solicite (sujeto), sino a la naturaleza de aquélla (objeto).

Asimismo se debe establecer también en este derecho el principio de gratuidad, el cual comprendería los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos,

copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información.

Así pues, toda persona física o moral, pública o privada que cuente con información, los órganos u organismos, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal y en los ayuntamientos, los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal, incluidos los partidos políticos serán sujetos obligados.

Ahora bien, como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto y admite algunas excepciones. Por ello, obliga a una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal. Este es, por ejemplo, el caso de la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, salud o seguridad de las personas y los actos relacionados con la aplicación de las leyes.

Sin embargo, estas excepciones, como tales, deben ser interpretadas de manera restringida y limitadas, es decir su aplicación debe limitarse a lo estrictamente necesario para la protección de un interés público preponderante y claro. Por ello, tienen una naturaleza temporal y bien circunscrita que deberá establecer con precisión la ley secundaria. Adicionalmente, el único órgano con capacidad y legitimado para establecer

esas limitaciones es el Poder Legislativo. En este sentido, la iniciativa establece una reserva de ley que impide que órganos distintos al legislativo puedan ampliar el catálogo de excepciones.

De igual manera, se debe imponer el principio de máxima publicidad. Por eso, las excepciones deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan los elementos que justifiquen plenamente su aplicación. En la práctica pueden suscitarse dudas legítimas sobre el alcance de las excepciones. Por ello, el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional, para en caso de duda razonable, optar por la publicidad de la información

Quizá lo más conveniente sería redactar uno o dos párrafos adicionales en el artículo 6° constitucional, esclareciendo así el texto de dicha disposición y no mezclando en el mismo lugar dos derechos distintos como son el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, máxime cuando ambos se desarrollan por vertientes distintas, ya que en el primero, el bien jurídico protegido es la libertad, que implica la no intervención del Estado ni de terceros, mientras que en el segundo, exige dicha intervención para poner la información al alcance del gobernado, ya que su libertad aquí no le es suficiente en vista de ser el apartado gubernamental quien debe emitir, facilitar u ordenar la entrega, según sea el caso, del material informativo.

### **Necesidad de adicionar el artículo 6° constitucional.**

Con base en todo lo expuesto y analizado en este trabajo, aunque parezca un poco atrevido y sin llegar a pretender legislar, se propone la adición de dos párrafos al artículo 6° constitucional, para quedar como sigue:

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

Todos los habitantes de la República tienen el derecho a acceder, crear, difundir, recibir e investigar todo tipo de información de cualquier fuente o medio, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, teniendo como únicos límites las razones que por interés público determinen las leyes, en donde deberá imperar el principio de máxima publicidad.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, a través de los órganos correspondientes que establezca la ley, proveerán lo necesario para garantizar este derecho, determinando la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información, misma que será gratuita y expedita, protegiendo la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, y con las únicas excepciones impuestas por las leyes.”

Finalmente, para resumir, la correcta profesión jurídica del derecho a la información en México implica una reforma constitucional para dar coherencia y unidad al artículo 6°.

Por último, con todo lo anterior, podemos decir que no ha sido posible abarcar la amplitud del presente tema, pero se ha procurado hacer un esbozo general del mismo, a fin de dar a conocer parte de lo ambiguo y vasto que es, para lo cual no se pretende hacer un resumen de esta obra, sino exponer como las principales conclusiones derivadas de la misma, las siguientes.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La necesidad de regular jurídicamente los procesos de información y la libre manifestación de las ideas en México han sido objeto de múltiples ordenamientos que se han ido modificando con el devenir histórico. Antes de 1912 y hasta 1982 las condiciones para ejercer este derecho, se dirigen del punto de la censura al ejercicio pleno de esta garantía siempre y cuando no se alteren los principios políticos, religiosos, el orden nacional y la honorabilidad de terceros; su realidad práctica nos señala una garantía de pocos ante el silencio de muchos.

**SEGUNDA.** El derecho a la información constituye, como norma constitucional, el principio que determina la unificación total de la legislación existente y la creación de los principios normativos necesarios que define este derecho.

La materia del derecho a la información implica atribuciones, deberes y limitaciones que establezcan y garanticen su ejercicio de manera responsable. El proceso en que habría de ejercer la violación a este derecho tendría que llevarse ante organismos que hagan expedito este derecho evitando hacerlo a través del juicio de amparo.

**TERCERA.** Los intereses del Estado y de quienes ejercen la dirección y control de los medios de comunicación cada vez son más ambiciosos y preocupantes, cayendo en muchas de las veces en el mercantilismo. El poder se encuentra repartido entre la fuerza gobernante y los propietarios de la prensa, radio, televisión y cine, para determinar lo que hay que informar y cómo difundirlo sin afectar los fines de ninguna de las partes.

En sí, con el derecho a la información está en juego el futuro democrático, justo, coordinado, actuante, innovador, crítico, honesto, responsable, creador y progresista de México que, hasta ahora, se ha caracterizado por un comportamiento adverso a sus necesidades.

**C U A R T A.** Los medios de comunicación masiva son un verdadero poder y los instrumentos que utilizan los caracterizan como una clase de poder ideológico, ya que a través de la coacción psíquica, del conocimiento o de ambos, condicionan la conducta de otro poder, grupo o persona con independencia de su voluntad y de su resistencia.

**Q U I N T A.** El establecimiento de reglas del juego -normas y actos jurídicos principalmente- en el amplio tema de la información, responde al interés de todos: la sociedad, la empresa informativa, los comunicadores, las organizaciones y los individuos.

**S E X T A.** En México, el marco jurídico para la defensa de los particulares en el campo del derecho a la información y de otros derechos humanos con los cuales hay que hacer compatible al primero, como es el caso del derecho a la vida privada y al honor es anacrónico, deficiente e insuficiente; sin embargo, existen aspectos que se han descuidado, que son importantes y que forman parte de nuestro marco jurídico respectivo: la autoaplicabilidad del artículo 6o. constitucional y la existencia de los tratados y convenciones internacionales que nuestro país ha ratificado.

**S É P T I M A.** La debida y honesta reglamentación del derecho a la información establecería las condiciones favorables para el desarrollo integral de la persona humana como ser social, como ser pensante, su participación democrática en la vida pública, su iniciativa para el diálogo plural, despertar la integración nacional y la reafirmación de la conciencia social, objeto de toda Nación por consolidar la dignidad de la persona individual y colectiva.

**O C T A V A.** Existe en nuestro sistema jurídico el derecho a la información como una garantía constitucional a pesar de la confusa redacción de la última parte del artículo 6° de la Carta Magna y se encuentra además complementado con los artículos correspondientes que contemplan este derecho en los tratados internacionales ratificados por México.

De lo anterior se desprende que el derecho a la información puede ser exigido a la autoridad por los titulares de dicha garantía y en consecuencia puede ser aplicada por los Jueces.

**N O V E N A.** El derecho a la información es un derecho subjetivo público complejo que comprende las facultades de crear, difundir, recibir e investigar o conocer todo tipo de datos o comunicaciones necesarias para el ser humano en su calidad de miembro de la sociedad bajo un Estado de Derecho.

**D É C I M A.** Es necesaria una reforma al texto del artículo 6° constitucional para efectos de dar claridad y contundencia al significado, naturaleza, sujetos, objeto y alcances del derecho a la información.

**D É C I M A P R I M E R A.** Es prioritario reglamentar el derecho a la información en sus distintas facetas, separando en dos ordenamientos distintos, por un lado la regulación del derecho a la información de difusión o comunicación social, es decir, aquella que se emite públicamente por la autoridad, principalmente a través de los medios de comunicación masiva sin un destinatario individualmente considerado, ámbito que hemos dejado intocado por lo extenso del mismo pero que es igualmente importante, y por otro, al que nos hemos enfocado en este trabajo, es decir, el derecho de acceso a la información gubernamental por parte del particular.

**D É C I M A S E G U N D A.** Hay que armonizar el interés público a la información con el interés privado a la intimidad. El derecho a la información deja de existir en el momento en que se viola la esfera de la intimidad de las personas.

**D É C I M A T E R C E R A.** Es indispensable que en materia de derecho a la información, los órganos facultados para emitir criterios jurisprudenciales adopten una posición activa, a efecto de desarrollar dicha garantía a través de interpretaciones evolutivas y modernas, que doten de un sentido real a este derecho, máxime que se trata de una materia que debe correr a la par de los avances tecnológicos y no rezagarse como tradicionalmente ha sucedido.

**DÉCIMA CUARTA.**- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrió camino para que cada entidad federativa fuera incorporándose paulatinamente en la era de la transparencia y acceso a la información, sin embargo, la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado, así como la exclusión de otros organismos e instituciones de los diferentes ámbitos de gobierno, como lo son, el estatal y el municipal, esto debido a la falta, por decirlo de algún modo, de una “guía constitucional” para la construcción del derecho, adquiriendo los más variados tonos, así pues nos salta a la mente las siguientes preguntas: ¿Un derecho fundamental debe tener tantas interpretaciones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías?, ¿Un derecho, cualquiera que este sea, puede diferenciar de maneras tan marcadas, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o en dónde se nace? Y ¿El acceso a la información puede ser exclusivo de órganos, organismos e instituciones federales?

**DÉCIMA QUINTA.**- En mérito de lo concluido, es inconcusa la necesidad de reformar el artículo 6º constitucional, adicionando párrafos, para quedar redactado de la siguiente forma:

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

Todos los habitantes de la República tienen el derecho a acceder, crear, difundir, recibir e investigar todo tipo de información de cualquier fuente o medio, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, teniendo como únicos límites las razones que por interés público determinen las leyes, en donde deberá imperar el principio de máxima publicidad.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, a través de los órganos correspondientes que establezca la ley, proveerán lo necesario para garantizar este derecho, determinando la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información, misma que será gratuita y expedita, protegiendo la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, y con las únicas excepciones impuestas por las leyes.”

## BIBLIOGRAFÍA

AZÉKELY, Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público. 3ª edición, Editorial Ángel Editor, México, 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Deuda Pública Externa. El Derecho a la Información y la Suprema Corte. 4ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, “El Derecho a la Información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.) *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución. La Suprema Corte y los Derechos Humanos. 4ª edición, Editorial Sista, México, 2003.

CASTAÑO, Luis. Régimen Legal de la Prensa en México. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

CASTRO Y CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

Congreso de la Unión. Exposición de Motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución. 2ª edición. Cámara de Diputados. Editorial Congreso de la Unión, México. 1999.

CURRAS, Emilio. La información en sus nuevos aspectos. 2ª edición, Editorial Paraninfo, España, 2000.

DE LA CUEVA, Mario. La Constitución del 5 de febrero de 1857. T. II. 2ª edición, Editorial UNAM, México, 1989.

DE MIGUEL, Raymundo. Diccionario Etimológico, Latino-Español. 4ª edición, Editorial Temis, España, 2004.

DESANTES GUARTER, José María. La Información como Derecho. 2ª edición, Editorial Nacional, España, 1999.

EJMEKDJIAN, Miguel Ángel. Hábeas Data. El Derecho a la Intimidad frente a la Revolución Informática. 6ª edición, Editorial Depalma, Argentina, 1999.

FERNÁNDEZ, Fátima. El Estado y el Derecho a la Información. 3ª edición, Editorial Trillas, México, 2003.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos. 9ª edición, Editorial UNAM, México, 2000.

GODED, Jaime. 100 puntos sobre la comunicación de masas en México. 3ª edición, Editorial Juan Pablos Editor, México, 2001.

GÓMEZ LARA, Fernando, Estudio sobre la libertad de prensa en México, Cuadernos Constitucionales México / Centroamérica, núm. 26, México, UNAM / Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1997.

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. Examen de la Comunicación en México. 3ª edición, Editorial El Caballito, México, 2003.

JELLINEK, Georg. La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Segunda Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2003. (Traducción Mtro. Carbonell, Miguel)

La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985. (Ortografía original.)

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El Derecho a la Información. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos: El nuevo Enfoque Mexicano. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 2002.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

NORIEGA, Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. 10ª edición, Editorial UNAM, México, 2002.

O'BRIEN, David. El Derecho del Público a la Información. 4ª edición, Editorial Publigráficos, México, 2004.

REYES HEROLES, Jesús. La Reforma Política en México. 3ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

RODÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, Libertad de pensamiento, *idem*, Tomo III.

SOTO ÁLVAREZ, Clemente. El Constituyente de 1856 y el Pensamiento Liberal Mexicano. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. 9ª edición, Editorial Trillas, México, 1999.

URIAS, Joaquín. Lecciones de Derecho de la Información. 2ª edición, Editorial Tecnos, España, 2003.

VILLORO, Luis. El Derecho de Informar y la Reforma Política. 5ª edición, Editorial Siglo XXI, México, 2003.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO.

LEY DE IMPRENTA.

LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA, EL HONOR Y LA PROPIA IMAGEN EN EL DISTRITO FEDERAL. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de Mayo de 2006.

LEY DEL SECRETO PROFESIONAL DEL PERIODISTA EN EL DISTRITO FEDERAL. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de Junio de 2006.

LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DE MIGUEL, Raymundo. Diccionario Etimológico, Latino-Español. 4ª edición, Editorial Temis, España, 2004.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 5ª edición, Editorial Espasa-Calpe, España, 2002.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, Libertad de expresión, Nuevo diccionario jurídico mexicano. Tomo III

## O T R A S F U E N T E S

Congreso de la Unión. Exposición de Motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución. 2ª edición. Cámara de Diputados. Editorial Congreso de la Unión, México. 1999.

Memorias. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
[www.stps.df.gob.mx/sstps/memorias/legislacion.html](http://www.stps.df.gob.mx/sstps/memorias/legislacion.html)

Semanario Judicial de la Federación. T.X. 3ª Sala, Vol. 2. Octava Época, Mayo-Junio, México, 1990.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Vol. VII. Segunda Parte.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. t. XLIV

SODI SERRET, Carlos. ¿Qué tanto es un lustro? Excelsior 14/3/94

Manuel Robles y Rodrigo Vera. Ocurrencias y mentiras. Los recursos del gobierno para cerrar archivos del 68. Proceso. Num. 890. 31/1/94.