EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Elementos para una reconstrucción dogmática del derecho a la información en México.* III. *El derecho de la información en México.* IV. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

En México, el debate acerca del derecho a la información cumplió ya más de dos décadas. Desde la reforma de 1977, que modificó la parte final del artículo 6o. de la Constitución para introducir la frase ''el derecho a la información será garantizado por el Estado'', se han organizado distintos foros y consultas públicas, en los cuales se han expuesto las más diversas opiniones sobre su naturaleza y contenido, así como sobre las supuestas ''ventajas'' e ''inconvenientes'' de su regulación;[1] incluso se han elaborado varias iniciativas de ley en tal sentido.[2] A pesar del largo camino reco-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco las valiosas observaciones de Héctor Fix-Fierro.

1 Por ejemplo, las audiencias públicas que, luego de la reforma del artículo 6o. de la Constitución, tuvieron lugar del 21 de febrero al 6 de agosto de 1980. Las ponencias presentadas pueden consultarse en *Audiencias públicas sobre el derecho a la información*, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1989, 3 ts., mimeo. Un análisis de ellas en López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1984, pp. 71-130. Por su parte, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados convocó a una consulta pública en materia de comunicación social que tuvo lugar del 8 de junio al 11 de julio de 1995. Véase *Consulta Pública en Materia de Comunicación Social. Primera Etapa de Relatoría de Foros Regionales*, Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, octubre de 1995. Algunas de las ideas que ahí se expresaron pueden consultarse en la revista *Crónica Legislativa*, año 4, núm. 5, octubre-noviembre de 1995.

2 A finales de diciembre de 1980, la entonces Coalición de Izquierda presentó una iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. En el mismo año, la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República, bajo la dirección de Luis Javier Solana, preparó un anteproyecto de Ley de Comunicación Social. Un análisis de su contenido en López-Ayllón, *op. cit., supra*, nota 1, pp.

rrido, en la sociedad mexicana no se ha generado aún consenso sobre la necesidad y manera de regular las cuestiones relacionadas con la información, pues existen profundas divisiones y una enorme confusión sobre esta materia. A lo anterior ha contribuido, al menos en parte, la falta de rigor que ha existido para precisar el contenido y el alcance del ‘‘derecho a la información’’.

Este trabajo pretende contribuir a la comprensión del ‘‘derecho a la información’’ y a los retos que implica su regulación para la sociedad mexicana. Para ello, en la primera sección, analizaremos este derecho como un derecho fundamental, principalmente a partir del marco conceptual proporcionado por la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy.[3] En la segunda sección expondremos lo que a nuestro juicio es la materia del derecho de la información y propondremos algunos principios que pueden orientar la política reguladora en este campo. Finalmente, haremos algunas reflexiones finales sobre el porvenir de la regulación de la información en México.

La materia que abordamos en este trabajo es extensa y presenta con frecuencia problemas que, por limitaciones de espacio, no será posible tratar con detalle. En efecto, la dogmática de los derechos fundamentales es técnicamente compleja e implica el planteamiento de cuestiones sutiles que no admiten respuestas sencillas. Para efecto de la exposición simplificaré, con el riesgo de banalizarlos, algunos de sus argumentos. Pretendo simplemente mostrar que la teoría sobre los derechos fundamentales puede aportar luz respecto de algunos de los problemas que se han expuesto en relación al derecho a la información y contribuir a resolver con rigor algunas de las cuestiones que, durante años, han sido respondidas con argumentos circulares. Esto ayudará, sin duda, a abandonar el callejón sin salida en el que nos encontramos respecto de su regulación.

106-111. Recientemente, los grupos parlamentarios de los partidos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, presentaron el 22 de abril de 1997 una nueva iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social que se complementaba con otra que reformaba la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. El texto de ambas iniciativas puede consultarse en Zamarripa, José, *Hacia la normatividad de los medios de comunicación*, México, Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997, pp. 173-237. Para una visión de conjunto de los intentos por legislar en la materia véase Carpizo, Jorge, ‘‘Constitución e información’’ en Valadés, Diego y Carbonell Miguel (eds.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp. 44-48.

3 Alexy, Robert, *Teoría de los derecho fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

Por otro lado, las innovaciones tecnológicas que han ocurrido en los años recientes, en particular la convergencia de las telecomunicaciones, la informática y los medios audiovisuales, están produciendo una profunda revolución en la capacidad social de procesar, almacenar y transmitir la información. Tradicionalmente anclados sobre una base nacional, monotecnológica y frecuentemente monopólica, los servicios relacionados con la información están modificándose rápidamente, al grado de crear auténticos espacios ''virtuales'', deslocalizados y no jerarquizados, donde ''circulan'' diariamente millones de unidades de información. Las consecuencias económicas, políticas y culturales de esta revolución tecnológica plantean enormes desafíos al derecho. Ninguna política regulatoria nacional puede desconocer esta realidad cambiante, potencialmente rica, pero también perturbadora, que desafía los conceptos tradicionales y obliga a una evolución significativa de los procedimientos e instituciones jurídicas.

Así, es necesario reconocer que el debate en torno a la regulación de la información tiene importantes contenidos tecnológicos, políticos, económicos y sociales. Su análisis jurídico incluye sólo una de sus dimensiones y no pretende agotar la discusión. Sin embargo, la precisión sobre su contenido normativo permitiría delimitar mejor el debate y quizá sentar las bases para lograr el consenso sobre la necesidad de su regulación.

El estudio que presentamos a continuación se concentra fundamentalmente en el derecho mexicano, por lo que sólo incluye, de manera indicativa, algunos elementos de derecho comparado, mismos que han sido tratados con mucha mayor amplitud en otros trabajos.[4] Vale la pena insistir que en el desarrollo de la legislación mexicana, en materia de información, el recurso al derecho comparado aportaría elementos indispensables para orientar una discusión informada sobre las opciones regulatorias para nuestro país en este complejo y cambiante campo.

II. Elementos para una reconstrucción dogmática del derecho a la información en México

Este apartado tiene como propósito reconstruir dogmáticamente el derecho a la información. Para ello consideraremos, en primer término,

4 Véase especialmente el trabajo de Nogueira Alcalá, Humberto, ''El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos'', en esta misma obra. Otra valiosa aportación es el trabajo de Villanueva, Ernesto, *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*, Madrid, Fragua, 1997.

en qué sentido se puede afirmar que el derecho a la información es una libertad fundamental. Posteriormente, exploraremos la estructura de estas libertades, lo que nos permitirá más adelante determinar el alcance de la expresión que se encuentra enunciada en la última oración del artículo 6o. de la Constitución mexicana.

1. *El derecho a la información como libertad fundamental*

Para determinar si existe en el derecho mexicano un ‘‘derecho a la información’’ es necesario preguntarse si existe una norma de derecho fundamental[5] que establezca tal derecho en la Constitución mexicana. La respuesta a esta pregunta es, en primera instancia, afirmativa, pues la parte final del artículo 6o. constitucional establece que ‘‘el derecho a la información será garantizado por el Estado’’. Sin embargo, este enunciado no nos dice qué es ese derecho, ni cómo, en su caso, lo garantiza el Estado.

En realidad, esto no es un problema exclusivo del ‘‘derecho a la información’’. Las normas de derecho fundamental expresadas directamente por el texto constitucional son frecuentemente abiertas, tanto semántica como estructuralmente. Son abiertas semánticamente debido a la imprecisión de las expresiones que contienen,[6] y estructuralmente porque del mandato no se infiere si una situación ha de ser creada por acciones del Estado o consiste en omisiones del mismo, y si la existencia o realización de esta situación presupone o no derechos subjetivos.[7] Para resolver estos problemas es necesario recurrir a la dogmática de los derechos fundamentales que ofrece algunos criterios para solucionarlos.

El primer paso es identificar otras normas, denominadas normas adscriptivas,[8] que permiten precisar el contenido semántico y estructural del

5 De manera general, puede sostenerse que las ‘‘normas de derecho fundamental son aquellas expresadas a través de disposiciones iusfundamentales entendiéndose por éstas exclusivamente enunciados contenidos en el texto de la ley fundamental’’, Alexy, *op. cit., supra*, nota 3, p. 62. Sin embargo, debe hacerse notar que el mismo autor señala que esta respuesta presenta dos problemas. El primero, que no todos los enunciados de la ley fundamental expresan normas de derecho fundamental. El segundo puede formularse con la pregunta de si a las normas de derecho fundamental de la ley fundamental realmente pertenecen sólo aquellas que son expresadas directamente por enunciados de la ley fundamental.

6 *Ibidem*, p. 67.

7 *Ibidem*, p. 68.

8 Según Alexy, las normas adscriptivas no son estatuidas directamente por el texto constitucional sino que son adscritas a las normas directamente estatuidas por la Constitución. Por ello, las normas de derecho fundamental pueden consistirse en dos grupos: en las normas de derecho fundamental

enunciado constitucional. En derecho mexicano, y respecto del ‘‘derecho a la información’’, estas normas incluyen otras normas constitucionales, principalmente los artículos 6o.,[9] 7o.[10] y 8o.[11] de la propia Constitución, y algunas normas pertenecientes al sistema jurídico mexicano que están contenidas, entre otros, en los siguientes ordenamientos y decisiones judiciales:[12]

— Convención Americana sobre Derechos Humanos;[13]
— Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;[14]
— Ley Federal de Radio y Televisión y su reglamento;
— Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

directamente estatuidas por la Constitución y las normas de derecho fundamental a ellas adscritas. Como reconoce el propio Alexy, la calificación de normas adcriptivas como normas de derecho fundamental genera una serie de problemas, tanto respecto de su identificación como de su validez, que no es posible tratar en este trabajo. Baste señalar que una norma adcriptiva será valida si es posible dar una ‘‘fundamentación iusfundamental correcta’’ que incluye los criterios jurídico, ético y sociológico de validez. *Ibidem*, pp. 70-73.

9 Este artículo establece: ‘‘La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de un 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’’.

10 Este artículo establece: ‘‘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, la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito’’.

11 Este artículo establece: ‘‘Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario’’.

12 Para un análisis del contenido de estas disposiciones véase López-Ayllón, Sergio, *El derecho de la información*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, col. Panorama de derecho mexicano.

13 Vale la pena recordar que, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución mexicana, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, firmados por el presidente y aprobados por el Senado son ‘‘ley suprema de toda la Unión’’, y los jueces deben aplicarlos directamente. Esta situación ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia, la cual ha establecido que las normas de los tratados internacionales se incorporan al derecho interno y que por ello son de ‘‘observancia obligatoria y aplicación directa’’. Véase *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, octava Época, Pleno, núm. 78, junio de 1994, p. 12 (contradicción de tesis 3/92). Más recientemente, en una controvertida tesis, el Pleno de la Suprema Corte estableció que lo tratados internacionales se ubican jerárquicamente incluso por encima de las leyes federales y locales. Véase los comentarios a esta tesis en la revista *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 169-208. En el caso de los dos instrumentos internacionales que nos ocupan, el decreto de aprobación del Senado fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981, y el decreto de promulgación de esta Convención se publicó el 7 de mayo de 1981.

14 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.

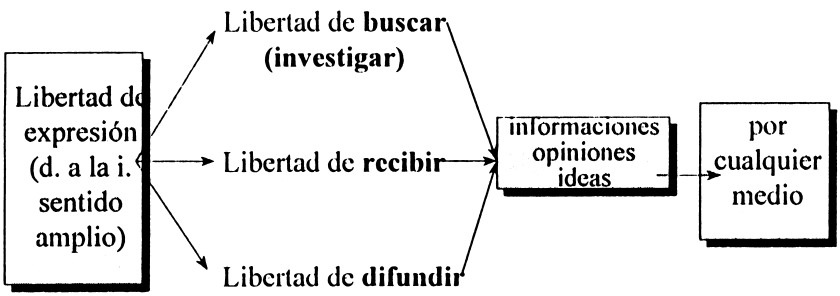
— Ley de Información Estadística y Geográfica;
— Ley General de Salud y sus reglamentos;
— Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales;
— Códigos civiles (federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas);
— Códigos penales (federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas), y
— Diversas tesis de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

A este respecto, son especialmente importantes los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[15] y 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,[16] pues estos instrumentos contienen la formulación moderna de la libertad de expresión. En efecto, estos artículos reformulan las libertades tradicionales de expresión e imprenta para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX. Es justamente este nuevo contenido el que, de acuerdo con la doctrina,[17] constituye el ''derecho a la información'' y que, siendo parte del derecho mexicano, podemos expresar de la siguiente forma:

15 Este artículo establece: ''Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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 a su elección''.

16 Este artículo 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 a su elección''.

17 Véase, entre otros, López-Ayllón, Sergio, *op. cit., supra*, nota 1, pp. 146 y ss.; Desantes, José María, *La información como derecho*, Madrid, Editora Nacional, 1974, pp. 35 y ss.; Beneyto, Juan, ''Los orígenes del derecho a ser informado'', *Persona y derecho*, 1978, vol. V, p. 24; Diesbach, Volker, ''The Concept of Freedom of Information in International Guarantees of Human Rights'', *Law and State*, 1979, vol. 19, p. 95; Novoa Monreal, Eduardo, *Derecho a la vida privada y libertad de información*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 151 y ss.; Villaverde Menéndez, Ignacio, *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución española de 1978*, s/l, Junta General del Principado de Asturias, 1994, pp. 36 y ss. Desde otras concepciones, existirían dos derechos emparentados pero distintos: por un lado, la libertad de expresión, y por el otro, la libertad de información. Entre ambos no existiría subordinación ni identidad. Véase Llamazares Calzadilla, Ma. Cruz, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Madrid, Civitas, 1999, p. 41.



El ‘‘derecho a la información’’ (o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas,[18] de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no sólo a la ‘‘búsqueda’’ y ‘‘difusión’’, sino también a la ‘‘recepción’’ de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.

Lo anterior, aunque permite precisar las conductas y el objeto del derecho, deja aún abierta la determinación de cuál es el contenido específico de las libertades que incluye. Ésta será la cuestión que trataremos en el siguiente apartado.

2. *La estructura de las libertades fundamentales*

El concepto de libertad es, según Alexy, ‘‘uno de los conceptos prácticos más fundamentales y, a la vez, menos claro’’.[19] De ahí las dificulta-

18 En general se admite que la información comprende hechos, datos, noticias y acontecimientos susceptibles de ser verificados. En cambio, las opiniones e ideas constituyen la exteriorización del pensamiento que implica normalmente juicios de valor, una actitud frente a la realidad o una orientación respecto a un hecho. Respecto de estas últimas no puede exigirse veracidad u objetividad pues, por definición, tienen un carácter subjetivo.

19 Alexy, *op. cit., supra*, nota 3, p. 210.

des para delimitar jurídicamente su contenido. Para este autor, la base del concepto de libertad es una relación triádica entre ‘‘el titular de una libertad (o de una no-libertad), un impedimento de la libertad y un objeto de la libertad’’.[20]

Desde la perspectiva estricta de las libertades iusfundamentales, y siguiendo al mismo autor,[21] es posible hacer las siguientes proposiciones:

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

De este modo, y reformulando las proposiciones anteriores, podemos decir que existe un derecho de libertad negativa perfecta frente al Estado cuando existen tres elementos: una libertad jurídica, un derecho frente al Estado para que no impida ciertas acciones, y una competencia para hacer valer jurídicamente sus violaciones.[22]

Transportando esta formulación al derecho a la información podemos enunciar que éste consiste en que cualquier individuo puede, en relación

20 *Ibidem*, p. 211.
21 *Ibidem*, pp. 225 y ss.
22 La estructura formalizada de este enunciado es el siguiente: LaEHa^DaE (¬impide E(Ha/¬Ha); esto es, la libertad (L) consiste en que (a) puede decir en relación con el Estado (E), realizar H o no realizar H, y (a) tiene frente al Estado (E) un derecho (D) a que no le impida la alternativa de acción H o no H.

con el Estado, buscar, recibir o difundir —o no buscar, no recibir, ni difundir— informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, y que tal individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir —o no lo obligue a buscar, recibir o difundir— informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio.[23] En caso de una violación por parte del Estado, el individuo tiene una competencia específica para su protección que, en el caso del derecho mexicano, se configura a través del juicio de amparo como medio genérico de protección de las garantías individuales (o derechos-libertades fundamentales).

Ahora bien, la dogmática de los derechos fundamentales ha establecido que, en ciertos casos, cuando la protección no es suficiente, es posible configurar ‘‘protecciones positivas’’ de las libertades fundamentales.[24] Estas protecciones surgen de la suma de una libertad negativa, tal y como ha quedado definida anteriormente, y de una acción positiva por parte del Estado. En otras palabras, en estos casos a la prohibición se suma una acción del Estado, cuyo propósito es ampliar el margen de acción de los ciudadanos y permitir un ejercicio más amplio de la libertad. En estos casos se configura lo que Alexy ha denominado ‘‘derechos sociales fundamentales’’.[25]

El argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es uno de libertad cuyo punto de partida se basa en dos tesis. La primera, que ‘‘la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin la libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de valor’’.[26] La segunda, que ‘‘bajo las condiciones de la moderna sociedad industrial, la libertad fáctica de un gran número de titulares de derechos fundamentales no encuentra su sustrato material en un ‘ámbito vital dominado por ellos’, sino que depende esencialmente de actividades estatales’’.[27]

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

24 Véase Alexy, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 226.

25 Véase Alexy, Robert, ‘‘Derechos sociales fundamentales’’, en Carbonell, Miguel *et al*. (eds.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, pp. 67-85.

26 *Ibidem*, p. 71.

27 *Idem*. El propio autor desarrolla las objeciones más importantes a estos derechos fundamentales sociales, que pueden ser agrupadas en dos argumentos complejos. Uno formal, y otro material. Simplificadamente, el argumento formal aduce el dilema de si los derechos fundamentales sociales

Existen genéricamente tres maneras en las que el Estado puede acrecentar el campo de acción de los individuos. La primera es otorgar competencias de derecho privado o público. Tal sería, en el caso que nos ocupa, por ejemplo, el establecimiento de los derechos de réplica o rectificación.[28] La segunda es el establecimiento de normas protectoras, típicamente de carácter penal,[29] sanciones administrativas, o el establecimiento de un régimen de responsabilidad civil específico. Finalmente, la tercera manera, y sin duda la más problemática, es a través del otorgamiento de prestaciones. Tal sería el caso, por ejemplo, si el Estado estableciera condiciones para que los partidos políticos o grupos socialmente significativos tuvieran acceso a la radio y la televisión.[30] Mediante cualesquiera de estas tres ''acciones positivas'', sumada a una libertad negativa, se constituye una protección positiva de una libertad fundamental (derecho prestacional).

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

Existe consenso en admitir que las libertades fundamentales no son absolutas y que su ejercicio encuentra límites.[31] Sin embargo, no cualquier limitación es válida, pues existen condiciones para ello. Una de ellas es que una norma sólo puede restringir derechos fundamentales si

conducen a un desplazamiento de la política social desde la competencia del Parlamento a la de los tribunales constitucionales. El argumento material aduce que los derechos fundamentales sociales son irreconciliables con normas constitucionales materiales o, al menos, entran en colisión con ellas. En otras palabras, que existe una colisión entre los derechos sociales fundamentales y los derechos de libertad. Para el desarrollo y análisis de estos argumentos véase el mismo artículo citado, pp. 74 y ss.

28 Genéricamente se entiende por derecho de réplica o rectificación el derecho de las personas para rectificar la información difundida por un medio de comunicación social de hechos que la aludan, que considere inexactos y que puedan causarle perjuicio. El artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: ''1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley''.

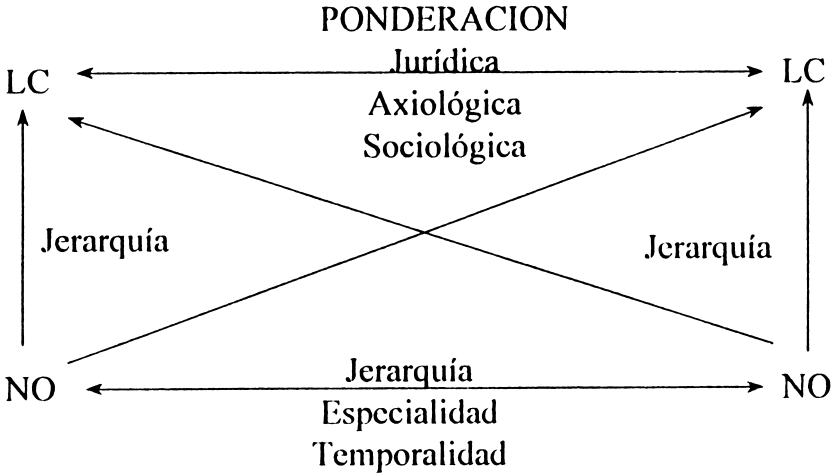
29 Tal sería, por ejemplo, el caso de los delitos de difamación o calumnias.

30 Este es el caso, por ejemplo, del denominado ''derecho de antena'', que se define como el derecho que tienen los grupos sociales y políticos significativos al acceso a los medios de comunicación, particularmente aquellos dependientes o controlados por el Estado. Véase, por ejemplo, Souvirón Morenilla, José María, *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Granada, Comares, 1999, pp. 454-460.

31 Para el desarrollo de las restricciones de los derechos fundamentales véase Alexy, *op. cit., supra*, nota 3, pp. 267 y ss.

tiene carácter constitucional, o si la restricción está basada en una norma de rango constitucional. En otras palabras, sólo una norma constitucional puede, directa o indirectamente, restringir una libertad iusfundamental.[32]

Una cuestión distinta a los límites, pero íntimamente relacionada con ella, la constituyen los conflictos entre libertades. En esta hipótesis no se trata de una limitación en sentido estricto, sino de la colisión de dos libertades. Para resolver este tipo de conflictos es necesario ubicar el nivel en el que se da el conflicto normativo. En el caso de conflictos entre libertades fundamentales (L), la resolución del conflicto requiere necesariamente una ponderación a tres niveles: jurídico, axiológico y sociológico.[33] En el caso de conflictos entre una libertad fundamental (L) y una norma ordinaria (NO), debe prevalecer, en razón de su jerarquía, la libertad fundamental. Por último, en los conflictos entre normas ordinarias (NO) derivadas de libertades fundamentales se atenderá a los criterios de jerarquía, especialidad y temporalidad. De este modo, una vez que se plantea un conflicto específico en materia de libertad de información, será necesario determinar la situación específica de éste para poder resolverlo. El cuadro siguiente sintetiza lo anterior:



32 *Ibidem*, p. 277.

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

A partir de las ideas expuestas anteriormente podremos, a continuación, intentar delimitar el significado de la última parte del artículo 6o. de la Constitución mexicana.

3. *El alcance de la expresión ‘‘derecho a la información’’ en el artículo 6o. de la Constitución mexicana*

En primer término podemos sostener, conforme a lo expuesto hasta ahora, que existe en el derecho mexicano un haz de tres libertades (libertad de buscar, libertad de recibir y libertad de difundir) relacionadas con la información y la opinión, y que son las que, en conjunto, podemos denominar como ‘‘derecho a la información’’. Este derecho engloba y reformula las libertades tradicionales de expresión e imprenta contenidas en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, al tiempo que las amplía al incluir las acciones de ‘‘buscar’’ y ‘‘recibir’’. Estas tres libertades tienen una cobertura amplia y protegen la emisión o recepción de informaciones y opiniones por cualquier medio o procedimiento (prensa, radio, televisión, cine, audio, video, teléfono, fax, Internet, etcétera).

Estas tres libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado; es decir, suponen que los individuos tienen un derecho frente al Estado a que éste no les impida realizar las acciones protegidas. Los individuos pueden, por otro lado, realizar libremente las acciones protegidas y tienen un medio genérico de protección que, en derecho mexicano, se ejerce mediante el juicio de amparo.

Una parte de la doctrina en México, e incluso una cuestionable tesis de la Suprema Corte de Justicia,[34] han sostenido que el derecho a la información es una garantía social que se limita a asegurar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación. Desde nuestro punto de vista, ésta es una interpretación incorrecta por diversas razones. La primera razón es que la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el propósito fundamental de tutelar a las clases económicamente débiles.[35]

34 La tesis, en su parte relativa, dice: ‘‘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 no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información’’, *Semanario Judicial de la Federación*, octava Época, agosto de 1992, t. X, p. 44.

35 Véase, entre otros, Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 161; Fix-Zamudio, Héctor, ‘‘Introducción al estudio del derecho procesal social’’, *Estudios procesales en memoria de Carlos Viada*, Madrid, 1965, pp. 497-526; Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 26a. ed., México, Porrúa, pp. 704 y ss.; las voces ‘‘Garantías individuales’’ y

En este sentido, resulta obvio que los partidos políticos no son sujetos de garantías sociales, pues no constituyen en ningún sentido una ‘‘clase económicamente débil’’. La segunda se refiere a la ubicación del derecho a la información en el título primero de la Constitución (De las garantías individuales), así como al hecho de que esté incluido en los instrumentos internacionales de derechos humanos ya citados; ello permite afirmar que, como todos los derechos humanos, se trata de un derecho subjetivo individual. Finalmente, otras tesis de jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia han confirmado que el derecho a la información es una ‘‘garantía individual’’.[36]

‘‘Garantías sociales’’, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. IV, pp. 273 y ss. Es importante no confundir este concepto de ‘‘garantías sociales’’ con el de ‘‘derechos sociales fundamentales’’, o ‘‘derechos prestacionales’’ al que nos hemos referido anteriormente, pues la cobertura de éstos no está limitada a ciertas clases sociales, sino que tienen una cobertura universal. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho a la salud o el derecho a la educación.

36 Esto se comprueba empíricamente con las diversas tesis que, en materia de derecho a la información, han pronunciado los tribunales federales. Así se ha establecido que 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’’, *Semanario Judicial de la Federación*, novena Época, Pleno, t. III, junio de 1996, p. 513; ‘‘Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo 6o. constitucional, porque como miembro de esa sociedad interesada en que se administre justicia en forma pronta y expedita, le afecta que el informe rendido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al Pleno del mismo, no contenga datos exactos en relación con el rezago de expedientes, tal afectación resulta inexacta en atención a que ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al promovente, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general.’’ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena Época, Segunda Sala, t. V, febrero de 1997, p. 346; ‘‘El artículo 6o. constitucional vino a garantizar explícitamente el derecho a la información, que ya está implícito en todo sistema democrático, puesto que el voto de los ciudadanos

El derecho a la información en México, tal y como lo hemos delimitado anteriormente, encuentra las restricciones explícitas que están enunciadas en los artículos 6o.,[37] 7o.,[38] 3o.[39] y 130 de la Constitución,[40] 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[41] 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[42] y otras disposiciones aplicables de los códigos penales y la Ley de Imprenta. Estas restricciones[43] incluyen, de manera esquemática, las siguientes cuestiones:

1) la moral pública,[44] especialmente la protección de grupos vulnerables (niños y jóvenes);

tiene derecho a ser un voto informado y no un voto a ciegas. Y habiendo derecho a la información, es de verse que actualmente las radiodifusoras y las estaciones de televisión son uno de los medios más poderosos de expresar ideas y de transmitir información, por lo que también es manifiesto que las autoridades no pueden limitar el uso de los canales o frecuencias disponibles, para establecer un floreciente negocio comercial (con el pretexto de evitar competencia ruinosa en esta materia), ni para establecer un monopolio monocromático o tendencioso de la información y de la difusión de ideas y cultura en general, protegidas por el artículo 6o. constitucional también. Ni podría la ley ordinaria darles tales facultades, contra el espíritu y contenido de las garantías constitucionales. Por las mismas razones, cuando las autoridades se ven obligadas, sólo por la saturación física de las frecuencias disponibles, a limitar el uso de radiodifusoras o estaciones de televisión, es claro que se deben ceñir a los dictados del interés común, que está en la difusión de la máxima diversidad de ideas informativas y culturales...'', *Semanario Judicial de la Federación*, séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. 115-120, sexta parte, p. 141.

37 Ataques a la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

38 El respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

39 Interpretado a *contrario sensu*, la educación en México no podrá favorecer los privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.

40 Por ejemplo, los ministros de culto no podrán en actos de culto o en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o sus instituciones.

41 Sujeta a ciertas condiciones, puede restringirse la libertad de expresión para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de terceros y para proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas.

42 Se admiten restricciones para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

43 Para una perspectiva de derecho comparado véase Llamazares Calzadilla, María Cruz, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 304-365; Derieux, Emmanuel, *Droit de la communication*, 3a. ed., París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1999, pp. 359-510; Morange, Jean, *Droits de l'homme et libertés publiques*, 4a. ed., París, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 281-290 y 316-324.

44 En derecho mexicano, este concepto está vagamente desarrollado en el artículo 2o. de la Ley de Imprenta de 1917 y en los distintos delitos de ultrajes a la moral, corrupción de menores y provocación o apología del delito de los distintos códigos penales. La interpretación de los tribunales federales no ha esclarecido el contenido de este término, pero se ha reconocido que es relativo a la comunidad. En este sentido la Corte ha dicho que ''...Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados

2) la seguridad nacional;
3) la defensa del Estado democrático;[45]
4) el orden y la seguridad públicas,[46] y
5) la salud pública

Por otro lado, las libertades contenidas en el derecho a la información pueden entrar en colisión con los siguientes derechos:[47]

1) El derecho a la intimidad o vida privada,[48] y
2) El derecho al honor y la reputación.

como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad publica, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entienden por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. El concepto es el medio moral que debe servir de norma y guía al juez, en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno....'', *Semanario Judicial de la Federación*, quinta Época, Primera Sala, t. LVI, p. 133.

45 El artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que se prohibirá por ley ''toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional''.

46 Además de, por ejemplo, los delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión y revelación de secretos, en circunstancias excepcionales, el Estado puede suspender el ejercicio de los derechos fundamentales. Esta hipótesis se encuentra establecida en el artículo 29 de la Constitución.

47 En derecho mexicano estos derechos se contienen, de manera directa o indirecta, en los artículos 6o. (derechos de terceros) y 7o. (vida privada) constitucionales, 13.2.a, y 11 (protección de la honra, la dignidad y la vida privada) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.3.a y 17 (vida privada) del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. Aunque de forma parcial, estos derechos están tutelados en materia penal a través de los delitos de difamación y calumnias. Otros ordenamientos contienen disposiciones que, aunque de manera meramente enunciativa, protegen la confidencialidad de la información, por ejemplo, los artículos 49 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 66 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

48 Recientemente la vida privada se ha constituido como una libertad autónoma. En términos generales, se genera una violación a la vida privada cuando una persona obtiene o difunde información sin respetar la exclusividad que corresponde a su titular. Esta situación se ha potencializado por los avances tecnológicos en materia de acopio, almacenamiento y transmisión de informaciones. Tanto el Estado como algunas entidades privadas (esto es: hospitales, escuelas, instituciones financieras y de seguros) cuentan con bancos de datos de información personalizada que pueden accesarse y difundirse sin la autorización del titular. El problema se plantea prácticamente al tratar de delimitar la frontera entre el interés particular y el interés público a ser informado (en este sentido la ''libertad de recibir'' informaciones), en particular, cuando se trata de personajes de la vida pública. En estos casos, previa ponderación, puede prevalecer el interés público subyacente en la libertad de recibir informaciones, siempre y cuando exista un interés general que pueda ser afectado por hechos, actividades o manifestaciones que corresponden a la vida privada. Este conlleva el ejercicio de apreciación del interés, el cual debe estar en todo caso sometido al control judicial. En esta materia resulta ilustrativa

Ahora bien, del texto constitucional, en particular de la última frase del artículo 6o., parece desprenderse un concepto menos amplio de ‘‘derecho a la información’’, que se refiere exclusivamente a las acciones positivas que el Estado tendría que realizar para asegurar el ejercicio de las libertades antes mencionadas. En otras palabras, lo que introdujo la reforma de 1977 fue un ‘‘derecho social fundamental’’ en el sentido que hemos definido anteriormente, y que complementa las libertades fundamentales de ‘‘buscar’’, ‘‘recibir’’ o ‘‘difundir’’ informaciones y opiniones. El problema reside en que estas acciones no están delimitadas por el texto constitucional y por ello requieren necesariamente elaboración legislativa.

Es esta última parte la que, en gran medida, ha creado una enorme confusión cuando se habla de la ‘‘reglamentación’’ del derecho a la información. En realidad, se trata de la regulación de las acciones positivas del Estado para ampliar el ejercicio de las libertades (por ejemplo, a través de la legislación que asegura a los partidos políticos tiempo en los medios de comunicación). Esta regulación no podría ser violatoria de las libertades, pues su propósito es expandir su ejercicio. Por lo demás, los límites al ejercicio están señalados en el propio texto constitucional y por ello no podrían imponer restricciones adicionales.[49] Independientemente de lo anterior, las tres libertades (en tanto derechos subjetivos) pueden ejercerse de manera directa por los sujetos del derecho y no requieren de legislación secundaria alguna.

El problema reside, como lo ha señalado recientemente en un penetrante artículo Juan Antonio Cruz, en que la mayoría de los derechos so-

la interpretación que ha hecho la jurisprudencia comparada. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha establecido que ‘‘...los límites permisibles de la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades políticas, están expuestas a un más riguroso control de sus actitudes y manifestaciones que si se tratara de particulares sin proyección pública... pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es parte inseparable de todo cargo de relevancia pública’’. Véase Bastida Freijedo, Francisco J. y Villaverde Menéndez, Ignacio, *op. cit., supra*, nota 33, p. 129. En México, los tribunales federales han dicho que ‘‘Allí [en la fracción I y en la IV de la Ley de Imprenta] se contiene una limitación a las garantías de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, pero se refiere a la vida privada, no a la que observan los funcionarios públicos en el desempeño de sus cargos, pues esto le interesa a la sociedad, y la crítica que la misma o sus componentes hagan, es legal si no se ataca la moral, a los terceros o al orden público’’, *Semanario Judicial de la Federación*, sexta Época, vol. VII, segunda parte, p. 10.

49 Mucho se ha hablado que la legislación reglamentaria del artículo 6o. constituiría una ‘‘ley mordaza’’. Se olvida que la Constitución y las convenciones internacionales de derechos humanos prohíben de manera expresa cualquier tipo de censura previa. Por ello cualquier ley que la estableciera de manera directa o indirecta sería claramente violatoria de la propia Constitución.

ciales (o derechos prestacionales), en México, están configurados ‘‘como directrices que persiguen fines y que dejan al Estado la elección de los medios que considere adecuados para su realización’’.[50] En efecto, el lenguaje utilizado en la Constitución deja amplios espacios de discrecionalidad para la administración y el Legislativo, diluyendo la protección ampliada que supone el derecho social fundamental.[51] Esta situación es la que ha permitido la ausencia de una auténtica política legislativa en materia de información en México. Por ello, para comprender plenamente el alcance de la regulación en materia de información, vale la pena precisar un concepto de contenido diferente al que hasta ahora hemos explicado: ‘‘derecho de la información’’.

III. El derecho de la información en México

El ‘‘derecho de la información’’ es un concepto doctrinal que se refiere al estudio y sistematización de las disposiciones jurídicas positivas en materia de información. Por definición, incluye, pero no se agota, en el estudio de las libertades de recibir, buscar y difundir informaciones y opiniones. Aunque los esfuerzos se han multiplicado en los años recientes, este derecho es todavía incipiente, pues aún no se ha elaborado un cuerpo organizado de principios que permita sistematizar el estudio de las normas jurídicas en materia de información.[52] Su estudio responde, en la mayoría de los casos, a tipologías *ad hoc* que describen la situación en países y circunstancias específicos.

1. *La materia del derecho de la información*

Las disposiciones vigentes en materia de información tienen una extrema variedad en su objeto, contenido, origen, inspiración, funciones y naturaleza; se encuentran en instrumentos de naturaleza constitucional, administrativa, civil, penal, comercial, laboral, electoral e internacional. A pesar de lo anterior, es posible esbozar el campo de estudio del derecho

50 Cruz Parcero, Juan Antonio, ‘‘Los derechos sociales como técnica de protección jurídica’’ en Carbonell, Miguel, Cruz, Juan A. *et al.* (eds.) *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, p. 101.

51 *Idem*.

52 Al respecto véase Derieux, Emmanuel, *op. cit., supra*, nota 43, pp. 13 y ss.; Desantes Guanter, José María, *Fundamentos del derecho a la información*, Madrid, Confederación de Cajas de Ahorro, 1977; Trudel, Pierre, *Droit de l’information et de la communication*, Montreal, Les Editions Thémis-Université de Montreal, 1984; Llamazares Calzadilla, María Cruz, *op. cit., supra*, nota 44.

de la información.[53] Éste comprendería el estudio de las tres libertades a las que nos hemos referido, sus límites y conflictos; el régimen informativo del Estado; las normas que regulan a las empresas y las actividades de comunicación; el estatuto de los profesionales de la información; el régimen de responsabilidad civil y penal, y, al menos para algunos autores, el derecho de autor y los denominados derechos vecinos. El conjunto de estas disposiciones conformarían el universo de esta rama del derecho.

En México, como en otros países, tenemos un número importante de disposiciones, generales o particulares, con contenidos y objetivos distintos, incluso contradictorios, expedidas en distintos momentos, y que conforman el régimen jurídico de la información.[54] Estas disposiciones no tienen unidad alguna y, en muchos casos, sus contenidos están completamente sobrepasados por la realidad económica, tecnológica y social. Además, respecto de otros países, tenemos lagunas importantes en materias tales como las obligaciones informativas del Estado, el estatuto de las empresas y los profesionales de la información, así como el régimen de responsabilidad.

En otras palabras, las disposiciones en materia de información en México no responden a una visión de conjunto del manejo de la información, responden a los intereses más diversos. Sobre todo, y por distintas razones, las omisiones son las más preocupantes en esta materia.

2. *Algunos elementos para su regulación*

Es necesario reconocer que la regulación de la información no es una tarea fácil, y presenta problemas técnicos y políticos considerables. Por ello, la modificación del marco jurídico de la información requiere cuidado, así como un debate amplio que pueda construir consensos y claridad en los principios que regulan la materia. Al respecto cabe señalar, al menos, los siguientes aspectos.

En primer lugar deben destacarse las profundas transformaciones en el campo de la información.[55] La generalización de tecnologías digitales,

53 En esta clasificación seguimos de cerca la propuesta de Derieux, E., *op. cit., supra*, nota 43, pp. 13 y ss.

54 Para el desarrollo del contenido de estas disposiciones en derecho mexicano véase López-Ayllón, *op. cit., supra*, nota 13.

55 Véase Kuhlmann, Federico y Antonio Alonso, *Información y telecomunicaciones*, México, FCE, 1996, col. La ciencia para todos 149.

basadas en el código binario aplicable a todos los tipos de información, sumados al progreso en las técnicas de transmisión, ha producido la ‘‘convergencia’’ de la informática, las telecomunicaciones y los medios audiovisuales, lo cual está produciendo una auténtica revolución tecnológica de inmensas consecuencias en el mundo.[56] Todos los sectores de la actividad humana, el saber, la cultura, la seguridad, la economía, la identidad, el poder, la democracia y, desde luego, el derecho, se encuentran afectados por esta situación que ofrece al mismo tiempo enormes potenciales (acceso generalizado a información, descentralización, transparencia, incremento en el escrutinio público, etcétera) y grandes retos (uniformidad, monopolios, intromisión en la vida privada, etcétera).

Desde el punto de vista técnico, la tecnología permite flujos de información (mediante el uso del espectro radioeléctrico, el satélite o el cable) deslocalizados que escapan al control territorial propio del derecho nacional.[57] Esto supone un doble reto. Por un lado, la generación y aplicación de los principios regulatorios aplicables a los medios de transmisión, y por otro, aquellos relativos al contenido de la información.

Desde el punto de vista político y económico, el debate se plantea entre los enfoques liberales, que proponen que las condiciones de mercado son las mejores garantías de la pluralidad y diversidad en la información, y aquellos que cuestionan esta hipótesis en beneficio de distintos grados y calidades de intervención del Estado y la sociedad civil.[58]

Este debate agita la mayoría de las discusiones sobre los modelos que deberían adoptarse cuando se plantean regulaciones de conjunto sobre la información, en particular, dadas las condiciones de globalización que existen en materia de información.[59] En todo caso, la experiencia comparada parece indicar que cada vez se abandonan más los enfoques regulatorios de ‘‘instrucción y control’’ por aquellos que intentan una mayor racionalización de la intervención regulatoria desde cualquier punto de vista. Sin embargo, dicha intervención parece esencial para asegurar la

56 Véase el estupendo trabajo de Cohen-Tanugi, Laurent, *Le nouvel ordre numérique*, París, Odile Jacob, 1999.

57 El ejemplo más visible es Internet, pero el problema es similar en la trasmisión por cable o por medio de satélites.

58 *Ibidem*, pp. 147 y ss. Véase también Keane, John, ‘‘La democracia y los medios de comunicación’’, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm 129, 1991, pp. 549-567.

59 Véase Mattelart, Armand, *La mondialisation de la communication*, 2a. ed., París, Presses Universitaires de France, 1988, col. que sai-je? 3181, 127 pp.

concurrencia de los agentes, adaptar los marcos jurídicos y, sobre todo, preservar los valores políticos y sociales fundamentales.

En este sentido, nos parece que la regulación se justifica en los siguientes casos. Primero, cuando se trata de administrar recursos escasos o para impedir la formación de monopolios y asegurar así la pluralidad de la información y la equidad en su acceso. Segundo, para prevenir o minimizar riesgos (esto es, exposición de menores a material pornográfico, excesos en la publicidad o las prácticas monopólicas). Tercero, para hacer compatible el ejercicio de diversos derechos (es decir, derecho a la vida privada y libertad de información) y cuarto, para asegurar el cumplimento de las obligaciones informativas de ciertos sujetos, en particular del Estado. En todos los casos, la regulación debería estar inspirada en el principio de transparencia y tender a asegurar la mayor participación social posible.

Desde esta perspectiva, sería factible reconsiderar el conjunto de las disposiciones jurídicas en materia de información en México y, en su caso, comenzar a establecer reglas en aquellos sectores donde hoy la legislación es silenciosa. Aquí es donde toma especial relevancia una construcción rigurosa del concepto de ‘‘derecho a la información’’, pues es ésta la que permitirá dar coherencia y estructura al conjunto de las disposiciones jurídicas en materia de información. No debe olvidarse que, en última instancia, todas las normas positivas tendrán que ser congruentes con los principios constitucionales que ya hemos señalado.

En particular, nos parece urgente considerar la necesidad de regular la actividad informativa del Estado y el régimen de los medios de comunicación. En específico, podemos señalar los siguientes aspectos:

A. *Respecto del Estado*

a) Establecer un régimen general que permita el acceso directo y personal de los ciudadanos a los documentos administrativos. Este principio admitiría excepciones; entre las más importantes están la protección a los documentos nominativos y la facultad de la autoridad administrativa de designar, sujeta a las condiciones que deben estar señaladas en la ley, ciertos documentos como confidenciales o no comunicables. Otros aspectos que debe incluir esta regulación incluyen las modalidades de acceso, los documentos que deben ser publicados y los procedimientos de defensa que debe tener el particular en caso que se le niegue acceso.

b) Establecer la obligación de los órganos del Estado de crear archivos públicos y garantizar su acceso personal y directo. Como en el caso anterior, el acceso puede ser limitado bajo ciertas condiciones que deben estar contempladas expresa y específicamente en la legislación.

c) Determinar las obligaciones del Estado como fuente de información. Este aspecto comprende la regulación de sus relaciones con los medios de comunicación; sus obligaciones en materia de publicación de información, y los mecanismos y procedimientos disponibles por los particulares para permitir su intervención en los procedimientos de toma de decisión (por ejemplo, publicación anticipada de proyectos de leyes y reglamentos para permitir que los particulares expresen su opinión).

d) Avanzar en el perfeccionamiento de la regulación en materia electoral. A este respecto existe consenso en que es necesario revisar la regulación existente para asegurar los principios de equidad y pluralidad que deben guiar esta materia. Aunque mucho se ha hecho, en particular por las últimas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales,[60] la experiencia de los procesos electorales sugiere la necesidad de profundizar en esta materia.

e) Considerar la conveniencia de crear procedimientos administrativos o judiciales específicos para que los particulares puedan asegurar el cumplimiento de las obligaciones informativas del Estado (por ejemplo el *habeas data*).

B. *Respecto de los medios de comunicación*

a) Crear reglas para permitir la transparencia del estatuto jurídico de las empresas dedicadas a las actividades de comunicación. Ello crearía, por un lado, condiciones que facilitarían su independencia de los centros de poder político y económico. Por el otro, permitiría al público identificar las fuentes de financiamiento y los intereses de aquellos que le informan.

60 Véanse, por ejemplo, los artículos de Carpizo, Jorge, ''La reforma federal electoral de 1994'', y de Magar, Eric y Molinar, Juan , ''Medios de comunicación y democracia'', ambos en la obra compilada por Alcocer, Jorge, *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995, 2 vols.

b) Modificar los procedimientos vigentes para la asignación de las concesiones y permisos para la operación de los medios de comunicación.[61] Esto incluye explicitar los criterios que debe utilizar la autoridad para asignarlos, determinar las modalidades de operación e incluso crear un organismo autónomo encargado de otorgarlos y supervisar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la concesión.

c) Establecer el acceso a los medios de los grupos sociales y políticos significativos. Este aspecto es delicado, pues no se trata de imponer condiciones restrictivas a la operación, sino facilitar, mediante mecanismos equitativos, el acceso a ciertas organizaciones sociales significativas.

d) Evitar las prácticas monopólicas y la concentración. Ésta es una de las claves de un sistema democrático que, lamentablemente, no ha conseguido ser lograda plenamente en el sistema mexicano de medios de comunicación.

e) Regular los derechos de respuesta y rectificación en los medios de comunicación masiva. Esta regulación debe considerar las características del medio, precisar las personas a las que se les otorga, las razones para su ejercicio y los procedimientos para hacerlo valer.

f) Establecer mecanismos de carácter procesal que permitan, mediante la acción de los particulares, corregir los posibles excesos de los medios de comunicación. Esto podría lograrse a través de un órgano especializado (es decir, el *ombudsman* de la prensa), la

61 Al respecto vale la pena referirse a diversas tesis pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en esta materia. Entre otras, la siguiente: ‘‘En cuanto a que la Secretaría de Comunicaciones es la única autoridad que cuenta con conocimientos suficientes para determinar si es o no de interés social que funcione determinado número de radiodifusoras, debe decirse que es una pretensión insostenible de las responsables, pues en primer lugar, las dejaría del análisis de constitucionalidad de sus decisiones en ese aspecto, lo que sería violatorio del artículo 103, fracción I, de la Constitución federal, y en segundo lugar, dejaría al arbitrio de los gobernantes el uso de uno de los medios más importantes para la difusión de las ideas, lo que sería dejar a su arbitrio o aun a su capricho o interés la libertad de expresión, lo que sería claramente violatorio del artículo 6o. constitucional, pues si el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la información, implícito ya en todo sistema democrático en que el voto de los ciudadanos debe ser un voto informado y no un voto a ciegas, ese derecho implica la obligación de no entorpecer el uso de los medios de difusión de ideas, y prohíbe que el Estado se erija en guardián tutelar de la cantidad o calidad de medios de difusión que en su propio criterio estima que deben existir en el país, como si paternalmente pudiese controlar la cantidad y calidad de la difusión de las ideas’’, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. 145-150, sexta parte, p. 226. Véase también *Semanario Judicial de la Federación*, séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. 115-120, sexta parte, p. 141, tesis Radio y Televisión. Otorgamiento de Concesiones.

ampliación de las facultades de instituciones que ya existen (como las comisiones de derechos humanos) e incluso procedimientos especiales ante los tribunales administrativos y judiciales.

g) Constituir un estatuto profesional aplicable a los profesionales de la información. Éste debería ser menos el resultado de una regulación estatal y más un verdadero código deontológico hecho y aplicado por los profesionales de la información. Por otro lado, como contrapartida a este estatuto aplicable a los profesionales de la información, debe contemplarse también un régimen de responsabilidad civil y penal especial en materia de información. Me parece que más que la acción del Estado, es la actividad de los ciudadanos la que permitiría ejercer acciones de balance en materia de información.

IV. CONCLUSIONES

México ha sufrido, en los últimos años, cambios dramáticos y profundos. En particular en materia jurídica, las transformaciones del sistema jurídico en los últimos años han dado origen a un ‘‘nuevo’’ diseño institucional que, aunque imperfecto, contiene los elementos esenciales de un sistema democrático moderno.[62] Sin embargo, existen aún asignaturas pendientes, una de ellas es el régimen jurídico de la información.

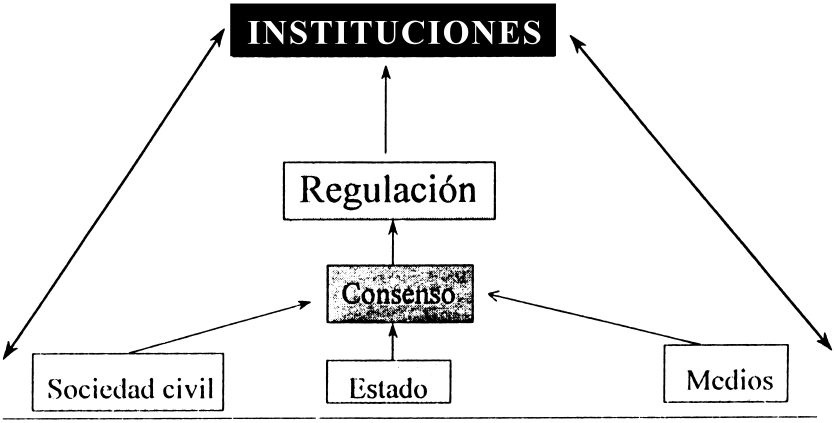
En efecto, la vida democrática depende de la construcción de un espacio público informado. Así, en condiciones iguales, ‘‘cuanto mayor sea el grado de accesibilidad pública al derecho, de las decisiones judiciales junto con su justificación y de los otros documentos oficiales, tanto mejor es el Estado de derecho’’.[63] Dicho de otro modo, sin información el Estado de derecho no es posible ni viable. Por ello, resulta indispensable, y urgente, una modificación en el régimen jurídico de la información en nuestro país, pues, a pesar de los debates de los que ha sido objeto, ha permanecido como uno de los sectores más reacios a una reforma integral que defina los sujetos informativos, sus prerrogativas, responsabilidades y obligaciones. El ‘‘vacío jurídico’’ existente, particularmente en las con-

62 Véase López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997 y González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, 432 pp.

63 Peczenik, Aleksander, *Derecho y razón*, México, Fontamara, 2000, p. 131.

diciones de cambio tecnológico, sólo fomenta la impresión de un caos y favorece los intereses creados.

Así, la situación que guardan la legislación y la jurisprudencia mexicanas en materia de información se explica tanto por la ausencia de una política de comunicación social que permita estructurar coherentemente al régimen jurídico de la información, como por una formulación dogmática rigurosa de las libertades en materia de información. Lo anterior sólo podrá alcanzarse mediante un consenso político que incluya al Estado, los medios de comunicación y la sociedad civil respecto de los objetivos, la función, los medios y las garantías de la información, el cual debería tomar en cuenta las condiciones económicas y tecnológicas de la información, en particular, la existencia de redes de información a escala global. Este consenso podría entonces traducirse en las medidas legislativas o reglamentarias correspondientes y en la creación de las instituciones apropiadas encargadas de la aplicación y evolución del marco jurídico. El siguiente cuadro presenta, de manera esquemática, las condiciones para lograr una regulación eficaz, equitativa y efectiva.



Finalmente, es necesario enfatizar que la reglamentación de la información no debe significar controlarla o dirigirla. El establecimiento de un marco jurídico debe implicar, por el contrario, ampliar el régimen de garantías, de libertad y de independencia, estableciendo condiciones que propicien la pluralidad, la transparencia y el acceso a la información. En

ocasiones, la multiplicación de las reglas que se ven superadas por la realidad y el avance tecnológico no son la mejor solución. Se trata, sobre todo, de una elección de carácter político que debe posteriormente traducirse en un régimen jurídico coherente y creativo que busque fundamentalmente asegurar el acceso a la información y su pluralidad. Ésta es, sin duda, la mejor garantía del derecho a la información.