

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN
PROPUESTAS DE ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU REGULACIÓN
EN MÉXICO

Jorge CARPIZO*
Ernesto VILLANUEVA**

SUMARIO: I. *El derecho a la información.* II. *Su marco jurídico en México.* III. *Intentos reglamentarios.* IV. *Propuestas de algunos elementos para su reglamentación.* V. *Conclusiones.*

I. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

1. En 1948, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, nace realmente la garantía fundamental del derecho a la información, aunque existían antecedentes; éste es el resultado de una hermosa evolución histórica y jurídica.¹

El derecho a la información, de acuerdo con el artículo 19 de dicha Declaración, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

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

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho de la Información de la Universidad Iberoamericana.

¹ Nogueira Alcalá, Humberto, “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 3 y 4.

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 y oportuna, *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.²

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos —acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir—; así como los tipos —hechos, noticias, datos, opiniones, ideas—, y sus diversas funciones.³

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que 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 e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya sala quinta de revisión asentó:

...el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta ca-

2 Escobar de la Serna, Luis, *Manual de derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381; López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, pp. 160 y 161; Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 34-36.

3 López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 2, p. 176.

lidad de la información. Ésta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cual es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites —que son implícitos y esenciales al derecho garantizado— realiza antivaleores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional.⁴

2. Desde luego que los derechos, libertades y facultades señalados en el mencionado artículo 19 no pueden ser ilimitadas y han de ser compatibles con otros derechos humanos para impedir la violación de los derechos de terceros y los de la propia sociedad.

La finalidad última de los derechos humanos es proteger y hacer efectiva la dignidad humana, en consecuencia, entre ellos no puede existir ningún conflicto o enfrentamiento, sino armonía y compatibilidad; quienes tienen que precisar esas armonías y compatibilidades son las declaraciones, convenciones, pactos y tratados internacionales, las Constituciones, las leyes y las respectivas jurisprudencias.

Es indispensable que se realice dicha armonía y compatibilidad para no vulnerar, infringir o anular los derechos y libertades de terceros, porque los derechos y libertades son para todos y para cada ser humano.

Es exactamente la misma idea que Emmanuel Kant expresó al manifestar que la libertad de cada uno no debe ser restringida más allá de lo que es necesario para asegurar la libertad a todos.⁵

En otras palabras, es la misma noción de Karl Popper cuando afirmó que la paradoja de la libertad ilimitada es que ella conduce a la dominación del más fuerte.⁶

El derecho a la información es una de las bases del sistema democrático al defenderlo de inclinaciones autocráticas. El derecho a la información protege a los sujetos activos de esta actividad, defiende sus dere-

4 Véase Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 1, pp. 21-23; Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 41-46.

5 Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 111 y 112.

6 Pigeat, Henri, *Médias et déontologie. Regles du jeu ou jeu sans règles*, París, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 7 y 8.

chos y libertades, pero para fortalecer a la misma democracia, indispensable es que los medios de comunicación sean respetuosos de todos los derechos humanos dentro del marco de la norma jurídica.

La democracia regla los derechos y obligaciones de los actores sociales, políticos y económicos. Nadie tiene derechos sin obligaciones. Nadie tiene libertades ilimitadas porque implicaría vulnerar, restringir o suprimir las libertades de los demás.⁷

3. El derecho a la información es la libertad de expresión que amplía su ámbito para perfeccionarse, para definir facultades que realmente la hagan efectiva, para incorporar aspectos de la evolución científica y cultural de nuestros días y que son indispensables tener en cuenta para fortalecerla, pero fundamentalmente para garantizar a la sociedad información objetiva, oportuna e imparcial como elemento indispensable del Estado democrático y plural.

En otras palabras, el derecho a la información comprende una serie de derechos y libertades reconocidos en las declaraciones universales y regionales de los derechos humanos a partir de 1948 y en las Constituciones, pero además se preocupa por garantizar la efectividad de esa serie de derechos y libertades, así como fortalecerlos y ampliarlos. Por ello se crean y desarrollan nuevas instituciones y principios. En este caso es aplicable el refrán de que no hay nada nuevo bajo el sol.

Cuando el liberalismo filosófico y el constitucionalismo comenzaron a precisar los derechos del ser humano y a garantizarles protecciones, encontramos como uno de ellos a la libertad de pensamiento, libertad íntima porque ésta no conoce límites y ningún tirano o autoridad la puede restringir, pero se le enunció como un derecho porque es la base de varios otros. En esta forma, podemos considerar que la libertad de pensamiento es un círculo que contiene las características de esta libertad.

La libertad de expresión constituye un círculo más amplio que engloba al de pensamiento, puesto que es la libertad de pensamiento que se va a exteriorizar y que debe hacerlo sin cortapisas mientras no lesione derechos legítimos de terceros. La libertad de expresión, entonces, se garantiza primordialmente como un derecho fundamental de carácter individual —la protección del exponente— aunque pueda tener repercusiones sociales como en el caso de la crítica al gobierno.

7 Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 359.

Íntimamente ligada a esta libertad se encuentra la de imprenta, porque es la misma libertad de expresión que va a llegar a auditorios más amplios y en diversos territorios. Es decir, esta última engloba al círculo de la libertad de expresión para perfeccionarla y alcanzar su protección real. Los círculos exteriores van ampliando los derechos y las libertades contenidos en los círculos interiores con la finalidad de hacerlos más efectivos.

Entre los círculos no existe ninguna contradicción sino, al contrario, complementariedad y la búsqueda de resultados positivos; se persigue el objetivo de alcanzar una defensa verdadera de los derechos al irlos precisando y ampliando.

Es obvio que actualmente la libertad de expresión y de prensa abarcan cualquier medio o tecnología que difunda información u opinión.

En nuestros días, y a partir de 1948, existe un cuarto círculo que engloba a los otros tres y que es el derecho a la información. Este cuarto círculo se desarrolla: *a)* para proteger y hacer efectivos los círculos que él engloba en el marco de nuevas circunstancias internacionales y nacionales y de nuevas tecnologías que han modificado el concepto mismo de la información y de la comunicación; *b)* hacer énfasis en la relación indisoluble entre derecho a la información y sistema democrático, y *c)* precisar el derecho de la persona, grupo de personas y de la sociedad a recibir información objetiva e imparcial.

De aquí provienen las múltiples nuevas ideas e instituciones que son parte del contenido del derecho a la información.

En esta forma, el derecho a la información es el círculo más amplio que engloba a los de las libertades de pensamiento, expresión e imprenta. O en otras palabras, estos derechos y libertades son los mismos, pero en un proceso evolutivo han ido precisándose para ser eficaces en un mundo que ha cambiado. El *quid* de esos derechos y libertades es idéntico, lo que se modifica son las instituciones para defenderlos mejor cada día y para extender su protección a ámbitos que mostraban debilidades o eran inexistentes.

El derecho a la información, tal vez, está ya transitando a un nuevo estadio, el de la comunicación, que es un matiz que enfatiza la existencia de los actores pasivos de aquélla y la relación e interdependencia entre todos los actores de la información.

4. El derecho a la información contiene algunas libertades de carácter individual y otras de naturaleza social. Entre las primeras podemos men-

cionar las libertades de expresión y de imprenta. Entre las segundas, el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información objetiva y oportuna y el acceso a documentación pública, pero el derecho a la información impregna a todos sus elementos y mecanismos de un alto contenido social.⁸

5. Se puede definir el derecho *de* la información como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho *a* la información. En otras palabras, el derecho *a* la información es el objeto de estudio del derecho *de* la información.

O quizá, en forma más precisa, se puede decir que el derecho *de* la información es

...la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio.⁹

Esta joven disciplina no descuida aspectos que sin ser de carácter jurídico son muy importantes en el campo de la información, como los relacionados con los códigos de ética, la pluralidad de los medios y el poder que acumulan muchos de los dueños de los propios medios.

II. SU MARCO JURÍDICO EN MÉXICO

1. Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas, reconocidas y protegidas desde los orígenes del derecho constitucional mexicano. Así, el artículo 29 de los *Elementos Constitucionales* de 1811 elaborados por Ignacio López Rayón, manifestó: “Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas”.¹⁰

8 Véase *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1999, vol. III; *Informe de la relatoría para la libertad de expresión*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000, p. 31.

9 Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, cit., nota 4, p. 2.

10 *Derechos del pueblo mexicano. Antecedentes, origen y evolución del articulado*

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

1) Se reconoció y protegió la libertad de expresión, y sus manifestaciones más importantes como son el derecho a escribir y a publicar, como uno de los derechos fundamentales de especial trascendencia;

2) Se prohibió la censura previa en varios de esos documentos constitucionales;

3) Durante la guerra de Independencia y en las primeras décadas del México libre, existieron restricciones a esas libertades que lesionaban otros derechos humanos. El ejemplo por antonomasia fueron las limitaciones por motivos religiosos, “de dogma”, decían algunos de esos documentos;

4) Esas libertades no eran ilimitadas sino que debían ser compatibilizadas con otras libertades —hoy en día diríamos, con otros derechos humanos—, entre las cuales se mencionaban: el honor de los ciudadanos, la vida privada, los derechos de los terceros, así como la no perturbación del orden público y la provocación a algún crimen, y

5) La remisión constitucional a leyes específicas para la reglamentación de estas libertades y derechos; algunas de las cuales sí llegaron a expedirse.

2. El principal y más importante debate sobre la libertad de imprenta aconteció en México durante el desarrollo del Congreso Constituyente de 1856-1857. Los temas controvertidos fueron dos: *a)* las limitaciones que el artículo 14 del proyecto de Constitución señalaba a dicha libertad: el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, y *b)* la fiscalización de un tribunal en los jurados que conocerían de los delitos de imprenta.¹¹

constitucional, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, t. II, pp. 6-20.

11 Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1957, t. II, pp. 1290-1292.

El propio Zarco aceptó que “el bien de la sociedad exige ciertas restricciones para la prensa”, aunque éstas tenían que ser muy puntuales.¹²

Las ideas de ese Congreso Constituyente respecto a las libertades de expresión e imprenta quedaron plasmadas en los artículos 6o. y 7o. de nuestra Constitución de mediados del siglo XIX, las que fueron ratificadas por la actual norma suprema y que fundamentalmente continúan vigentes en los mismos artículos constitucionales de nuestra carta de 1917.

3. El artículo 6o. de la Constitución de 1857 dijo: “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público”.

Dicho artículo no fue reformado durante la vigencia de aquella Constitución y la actual lo incorporó textualmente, incluso con el mismo numeral.¹³

4. A partir de 1917, el artículo 6o. constitucional sólo ha sufrido una reforma para adicionarle una oración.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó 17 artículos constitucionales, entre ellos el 6o., para adicionarle la oración: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Así, México se incorporó a la corriente internacional que había nacido en 1948.

5. El derecho a la información está regulado en México principalmente por las siguientes disposiciones:

- 1) La Constitución en sus artículos 6o. y 7o.
- 2) Leyes y decretos, entre los que se pueden mencionar:

12 Al respecto, las ideas de Francisco Zarco son muy claras. Véase Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 298-301, 310 y 311: “... al votar en contra del artículo 13, he estado muy lejos de oponerme al principio de que la manifestación de las ideas no sea jamás objeto de inquisiciones judiciales o administrativas... ¿Queréis restricciones? Las quiero yo también, pero prudentes, justas y razonables... yo quisiera que en lugar de hablar vagamente de la moral, se prohibieran los escritos obscenos... En vez de hablar vagamente de la paz pública, yo quisiera que terminantemente se dijera que se prohíben los escritos que directamente provoquen a la rebelión o a la desobediencia de la ley...”.

13 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, pp. 61-69. Sobre la evolución constitucional de las libertades de expresión e imprenta, véase López-Ayllón, Sergio, “Notas para el estudio de las libertades de expresión e imprenta en México”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 495-554.

- a) La Ley de Imprenta;
- b) La Ley Federal de Radio y Televisión;
- c) La Ley de Vías Generales de Comunicación;
- d) La Ley Federal de Cinematografía;
- e) La Ley Federal de Telecomunicaciones;
- f) El Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas;
- g) La Ley Federal de Telecomunicaciones;
- h) Los reglamentos de la Ley Federal de Radio y Televisión y el de la Industria Cinematográfica, y
- i) El Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.

3) Los tratados internacionales ratificados por México de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 133 constitucional.

4) Las decisiones judiciales del ámbito interno y las del externo. Con la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, es de esperarse que aquéllas jueguen un papel importante en la protección y defensa del derecho a la información en nuestro país.

6. Ahora bien, este marco jurídico, en algunos aspectos, es anacrónico —pero mucho mejor de lo que parece a primera vista— para una adecuada protección del derecho a la información, aseveración que resulta especialmente cierta en lo referente a las normas ordinarias. Un ejemplo —pero el más importante— nos aleccionará al respecto: la Ley de Imprenta de 1917.

Dicha Ley la expidió don Venustiano Carranza en abril de 1917 en uso de facultades extraordinarias para legislar y manifestó con toda claridad que ella tendría vigencia “entre tanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6o. y 7o. de la Constitución”; se trataba de una Ley transitoria y provisional mientras el Congreso de la Unión legislaba al respecto. Carranza informó puntualmente las causas por las cuales se expedía esa Ley; sus conceptos fueron duros. Se podría decir que la idea de Carranza era que por el bien del país resultaba necesario establecer algunas reglas del juego, porque la nada jurídica a nadie beneficia y a todos perjudica.¹⁴

¹⁴ Carpizo, Jorge, “Derecho a la información, derechos humanos y marco jurídico”, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, p. 513.

Por increíble que parezca, desde 1917 no se ha legislado al respecto y la Ley de Imprenta sigue vigente tal y como acertadamente ha reconocido nuestra Suprema Corte de Justicia.¹⁵

La Ley de Imprenta resulta completamente anacrónica y desfasada del desarrollo que han tenido la sociedad mexicana y los medios de comunicación masiva. Sin embargo, a la Suprema Corte le asiste la razón al reafirmar su vigencia. Es, en el fondo, exactamente el mismo argumento de Carranza: lo peor sería la nada jurídica, la que propicia el dominio del más fuerte y se auspicia el caos vulnerándose la paz social.

7. El derecho a la información forma parte de las principales declaraciones, convenciones y pactos internacionales.

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al cual ya nos referimos, es el punto de partida de esta nueva corriente internacional.

El artículo 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, señala:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de

15 *Semanario Judicial de la Federación*, México, 5a. época, t. XXXIX, núm. 6, ejecutorias del 18-25 de octubre de 1933, Suprema Corte de Justicia de México, s/f, p. 1525: “La Ley de Imprenta, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 9 de abril de 1917, no puede estimarse como una ley de carácter netamente constitucional, sino más bien, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o., de la Constitución, puesto que ésta ya se había expedido cuando se promulgó la Ley, la cual hubiera carecido de objeto, si sólo se hubiera dado para que estuviera en vigor por el perentorio término de 17 días; y tan es así, que al promulgarse dicha Ley, se dijo que entraría en vigor entre tanto el Congreso de la Unión (que debía instalarse el primero de mayo siguiente), reglamenta los artículos sexto y séptimo de la Constitución General de la República y como no se ha derogado ni reformado dicha Ley de Imprenta, ni se ha expedido otra, es indudable que debe estimarse en todo su vigor”.

Esta tesis constituye actualmente jurisprudencia, como puede verificarse en *Jurisprudencia. Apéndice 1917-1988*, G-Q, segunda parte, salas y tesis comunes, México, Suprema Corte de Justicia de México, 1989, pp. 1536 y 1537, jurisprudencia número 939: “La Ley de Imprenta de nueve de abril de mil novecientos diecisiete, que se encuentra vigente, establece en su artículo...”, y en su tesis relacionada se reitera que: “El artículo 36 de la Ley de Imprenta de nueve de abril de mil novecientos diecisiete, que se encuentra en vigor, establece que...”. En ese mismo tomo, se publica la tesis jurisprudencial 1071, pp. 1703 y 1704, que a mayor abundamiento se cita: “*Legislación preconstitucional. Tiene fuerza legal y debe ser cumplida, en tanto que no se pugne con la Constitución vigente, o sea expresamente derogada*”.

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.

El contenido del artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que entró en vigor en 1978, es similar al artículo transcrito en el párrafo anterior. Todo este artículo es de especial importancia.¹⁶

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que fue el resultado de una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, es actualmente parte del derecho internacional positivo, aspecto que ya no se debate.¹⁷

México ratificó en 1980 tanto la mencionada Convención Americana como el citado Pacto Internacional.¹⁸

8. El artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917, en su parte primera, ordena que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la

16 El texto de dicho artículo es el siguiente:

1. 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 de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: *a.* el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o *b.* la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

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

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

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda 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.

17 *La Conquête des Droits de l'Homme. Textes Fondamentaux*, París, Le Cherche-Midi Editeur, 1988, pp. 139-147.

18 Véase Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades...*, cit., nota 2, p. 21. López-Ayllón, Sergio, *Derecho de la información*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, p. 13.

Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

Este párrafo contiene el principio de supremacía constitucional y el de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Para los propósitos de este trabajo, lo que interesa resaltar es que de acuerdo con nuestra ley fundamental, los tratados internacionales ratificados por México y que estén de acuerdo con la Constitución son parte de nuestro orden jurídico interno y como tales aplicables en el territorio nacional.¹⁹

19 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 16-24. Al respecto, en la última tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció, al resolver el Pleno el amparo en revisión 1475/98 —Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo— el 11 de mayo de 1999 y que a la letra dice:

“*Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.* Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es una norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘...serán la Ley Suprema de toda la Unión...’ parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada con el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de las dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y por medio de su ratificación obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos éste sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamen-

Recientemente —el 16 de diciembre de 1998— México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁰

Lo anteriormente expuesto es muy importante, porque los artículos 6o. y 7o. constitucionales de México deben ser interpretados de acuerdo con las nuevas corrientes del pensamiento de los derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales mencionados y en la jurisprudencia que emana de ellos; son, se reitera, parte de nuestro orden jurídico interno. El derecho a la información en nuestro país no puede ser contemplado únicamente a través de las normas expedidas por nuestro Congreso sino tiene que ser completado con aquellas contenidas en los instrumentos internacionales que México ha ratificado.

Muy importante es, se vuelve a expresar, para la protección y la defensa de todos los derechos humanos en México, el reciente reconocimiento que nuestro país ha hecho de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos porque su jurisprudencia viene a ampliar esta protección y porque será posible acudir a esa jurisdicción —cumpliendo los requisitos del caso— cuando no se respeten internamente las normas y la interpretación judicial de la multicitada Convención Americana.²¹

9. En México no existe la costumbre de que los particulares y los abogados acudan a los tribunales para hacer valer sus facultades derivadas del derecho a la información o para la precisión de la armonización

tal, el cual ordena que ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados’. No se pierda de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: ‘*Leyes federales y tratados internacionales, tienen la misma jerarquía normativa*’; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”.

20 García Ramírez, Sergio, “Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos-UNAM, 1999, pp. 143-155; véase Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, 161 pp.

21 Véase Carpizo, Jorge y Gómez-Robledo, Alonso, “Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, 2000, pp. 49-60.

de este derecho con otros derechos, como puede ser el derecho a la vida privada o al honor de la persona.

Las razones para esta actitud son varias: la deficiente legislación respectiva; que muchos de los casos presentados no han prosperado; la falta de abogados especializados en el tema; la politización del mismo, el cual se ha vuelto polémico; el costo económico de un juicio, y —*last but not least*— que el particular se enfrenta muy desprotegido a uno de los grandes poderes de nuestros tiempos.²²

Sin embargo, sí existen algunas, aunque muy pocas, decisiones judiciales sobre la libertad de expresión, provenientes de tribunales colegiados de circuito, principalmente del Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito, que en 1977 resolvió que es contrario a esa libertad el que las autoridades pudieran imponer patrones artísticos o culturales a los ciudadanos, ya que ellos mismos deben decidir qué clase de elementos artísticos o culturales desean asimilar.²³ Un año más tarde el mismo tribunal decidió otro caso respecto a las concesiones de las radiodifusoras y la libertad de expresión, ejecutoria en la cual asentó, entre otros aspectos, que dicha libertad es básica en un sistema democrático y que la misma se extiende a todos los medios de comunicación masiva, que todos los canales deben ser utilizados y la autoridad debe cuidar que al respecto no se constituyan monopolios.²⁴

No deja de extrañar que respecto a la garantía de la libertad de expresión existan tan pocas resoluciones por parte del Poder Judicial federal y no se encontró ninguna emitida por la Suprema Corte de Justicia, ya

22 Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXII, núm. 95, 1999, pp. 351-356: “Los medios de comunicación masiva son un poder porque poseen los instrumentos y los mecanismos que les dan la posibilidad de imponerse; porque condicionan o pueden condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos con independencia de su voluntad y de su resistencia”.

23 *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, vols. 97-102, sexta parte, “Libertad de expresión en materia de arte y cultura”, núm. de registro 253, 108, aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 487/76, Música a su Servicio, S. A., del 18 de enero de 1977, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 144.

24 *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, vols. 109-114, sexta parte. Libertad de expresión. Radiodifusoras. Concesiones, núm. de registro 252, 472, aislada, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 721/77. Victoria Graciela Alba de Llamas y coagraviados, del 25 de enero de 1978, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 120. Sergio López-Ayllón menciona otra tesis al respecto, *Derecho de la información*, cit., nota 18, p. 13.

fuera por el pleno o por alguna de sus salas, a partir de la 5a. época del *Semanario Judicial de la Federación*.

El propio tribunal colegiado mencionado, en 1983, estableció una tesis, también sobre el asunto de las concesiones de radio y televisión. Ésta es importante porque intenta transitar aunque muy tímidamente, del círculo de la libertad de expresión al del derecho a la información; sostiene que los particulares poseen el inalienable derecho de manifestar sus ideas y de *exigir información*. Sin embargo, respecto a este último aspecto, no profundiza la afirmación ni alcance alguno de la misma.²⁵

A partir de 1992, la Suprema Corte comenzó a examinar y definir algunos aspectos relacionados con el derecho a la información.

En ese año, su segunda sala señaló que ese derecho constituye una garantía social, que su reconocimiento en nuestra Constitución persiguió asegurar la manifestación de la diversidad de ideas de los partidos políticos, que su definición precisa habría de encontrarse en la legislación secundaria y que la obtención de información por parte del Estado sería de acuerdo con los sistemas previstos en las normas.²⁶

Es una tesis que desconoce los alcances del derecho a la información y erróneamente los circunscribe a aspectos informativos de los partidos políticos. Asimismo, restringe y nulifica el acceso a la documentación en manos del Estado al derivarlo a la ley secundaria que no existía y sin delinear criterio alguno al respecto.

En 1996, el pleno de la Suprema Corte, al decidir sobre una investigación solicitada por el presidente de la república en los términos del artículo 97 constitucional, estableció marginalmente que el derecho a la información resulta estrechamente vinculado con el respeto de la verdad, que ese derecho contribuirá a que la comunidad se encuentre más enterada, lo cual resulta básico para el progreso de la sociedad y se pronun-

25 *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, vols. 169-174, sexta parte. “*Libertad de expresión. La autoridad administrativa carece de facultades para restringirla (concesiones de radio y televisión)*”, núm. de registro 249, 819, aislada, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, amparo en revisión 1601/82, Visión por Cable de Sonora, S. A. de C. V. y coagraviados, del 13 de abril de 1983, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 119.

26 *Semanario Judicial de la Federación*, 8a. época, t. X-agosto. “*Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6o. de la Constitución Federal*”, tesis 2a. 1/92, núm. de registro 206, 435, aislada, Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda sala, amparo en revisión 10556/83, Ignacio Burgoa Orihuela, del 15 de abril de 1985, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 44.

cia en contra de la propensión de las autoridades a incorporar en la vida política “la cultura del engaño”.²⁷

Ese propio pleno, en el amparo en revisión 3137/98, hizo ya suyas las ideas contenidas en instrumentos internacionales desde 1948. Con esta ejecutoria la Suprema Corte interpretó correctamente, por primera vez, el derecho a la información introducido en nuestra ley fundamental en 1977. La Corte señaló los diversos aspectos que tal derecho comprende y comenzó a indicar sus alcances; resalta el análisis realizado de la obligación del Estado para proporcionar información y las limitaciones a dicha obligación, ya que no se trata de un derecho absoluto.

En marzo de 2000, el pleno conoció el amparo en revisión 2099/99. Es una resolución acertada de acuerdo con nuestro criterio, pero en materia de derecho a la información, las ideas no avanzan más que aquéllas ya contenidas en la ejecutoria comentada en el párrafo anterior.²⁸

A partir del amparo en revisión 3137/98, nuestro Poder Judicial federal comienza a interpretar el artículo 6o. constitucional desde la perspectiva del derecho a la información, lo cual es muy importante para la protección de los derechos de las personas y de la sociedad; en forma especial, por tratarse de un derecho tan extraordinariamente importante y respecto del cual resulta difícil conocer cuándo al fin se va a legislar en México y si esa legislación será adecuada.

10. También hay que tener presente las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción, como ya señalamos, México aceptó a partir de 1998.

27 *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, t. III, junio de 1996. “*Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional*. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6o. también constitucional”, tesis: P. LXXXIX/96, núm. de registro 200, 111, aislada. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Solicitudes 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, del 23 de abril de 1996, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 513.

28 *Sentencia engrosada*, Amparo en revisión núm. 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel, del 7 de marzo de 2000, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, ponencia del C. ministro Juan Díaz Romero. Esta es una resolución interesante en cuanto cita a diversos instrumentos internacionales que México ha ratificado y en cuanto transcribe las principales tesis de nuestro más alto tribunal respecto al derecho a la información con lo que se convierte en una buena síntesis de hasta donde ha llegado la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a este muy importante derecho.

Entre algunos de los casos más connotados en esta materia que dicha Corte ha resuelto podemos mencionar los siguientes: la exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta y sobre la colegiación obligatoria de los periodistas.

III. INTENTOS REGLAMENTARIOS

En pocas materias del derecho se pueden advertir tantas resistencias y dificultades para reformar el marco jurídico vigente como ha sucedido en el proceso que sigue pendiente para reglamentar el derecho a la información en México. En efecto, desde 1978 se han desplegado acciones para dotar de contenido normativo a la nueva garantía constitucional creada en diciembre de 1977, con motivo de la adición del artículo 60. de la Constitución y a la cual ya nos hemos referido. El primer intento para reglamentar el derecho a la información se inició en 1978 y concluyó en 1982 con el gobierno del presidente José López Portillo.²⁹

Este primer esfuerzo tiene tres rasgos distintivos:

1) Por primera vez, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, convoca el 18 de noviembre de 1979 a sesiones de consulta pública para analizar el tema. Se celebraron 20 sesiones de consulta pública y se presentaron 135 ponencias que reflejaban la percepción de diversos sectores de la sociedad.³⁰

De acuerdo al riguroso análisis elaborado por Sergio López-Ayllón, los ponentes provenientes de la radio y la televisión mostraban una clara resistencia a legislar en la materia, habida cuenta de que el 60% se manifestó en contra, el 21% a favor y el 13% fue ambiguo al respecto.³¹

En la prensa se advierte, en cambio, una tendencia distinta, pues el 38% de los ponentes se declara a favor, el 31% en contra y se muestra ambiguo el 31%. Los ponentes de los partidos políticos mostraban su simpatía con la reforma al manifestarse en pro 80%, 10% en contra y ambiguos 10%. En el ámbito de la opinión pública, las organizaciones

29 Un seguimiento riguroso de este periodo puede consultarse en López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, cit., nota 2, pp. 71-130.

30 Casi un año antes, el 19 de diciembre de 1979, la entonces Comisión Federal Electoral había formulado una convocatoria similar, pero no había establecido las fechas para celebrar las audiencias públicas por lo que no se llevó a efecto esta jornada. *Ibidem*, p. 83.

31 *Ibidem*, pp. 93-99.

gremiales mostraban reticencias, pues el 57% se manifestó en contra, el 29% a favor y el 14% fue ambiguo. Por el contrario, las instituciones universitarias manifestaron receptividad al proyecto de reforma legal, al estar a favor el 52%, en contra el 15% y ambiguo, el 30%. Los sindicatos también hicieron pública su simpatía para legislar en la materia al manifestarse en pro el 80%, ninguno en contra y el 20% ambiguo. Finalmente, el sector gubernamental también estuvo claramente a favor con el 90% de simpatías, ninguno en contra y 10% ambiguo. Con todo, sólo 22 de las 135 ponencias manifestaron su rechazo a reglamentar el derecho a la información, es decir, se contó con el 84% a favor de que se avanzara en el tema.

2) Por primera, y única vez, se advierte una efectiva voluntad del Poder Ejecutivo para desarrollar una ambiciosa política de comunicación social y un amplio proyecto de reformas y adiciones al marco legal vigente para traducir en acto la reglamentación del derecho a la información.³²

La iniciativa y responsabilidad del programa de esta reforma democrática estuvo a cargo de Luis Javier Solana, coordinador general de comunicación social de la Presidencia de la República, quien integró un amplio grupo de trabajo interdisciplinario del cual formaron parte, entre otros, Federico Fasano, José Barragán, Raúl Trejo Delarbre y Beatriz Solís Leree. El resultado de la labor de este equipo fue un amplísimo documento titulado *Bases estratégicas para la construcción de un sistema nacional de comunicación social*, consistente en 6,550 páginas divididas en treinta tomos.

La propuesta para un proyecto legislativo contenido en el documento en cuestión (dos de los treinta tomos) abarcaba un sinnúmero de aspectos del derecho a la información que siguen teniendo una innegable vigencia. El documento proponía clarificar las reglas de acceso a la información pública, introducir activamente el derecho de réplica, generar reglas para el funcionamiento de las agencias de información, transparentar las partidas presupuestales del gobierno federal dedicadas a la comunicación social, establecer criterios para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión, fomentar la participación de la sociedad en el proceso comunicativo estimulando la creación de asociaciones de receptores de medios y de comités consultivos ciudadanos de los medios im-

32 Solís Leree, Beatriz, "El derecho a la información, 20 años después: crónica de un debate", en Villanueva, Ernesto (coord.), *Derecho y ética de la información. El largo sendero hacia la democracia en México*, México, Media Comunicación, 1995, p. 22.

presos, entre otros aspectos. El propósito general era, pues, introducir una ley marco al amparo del derecho a la información recién introducido en la Constitución, de manera que se aprovechara la oportunidad para ubicar a México en consonancia con los estándares internacionales en esta materia. Las diferencias de percepción y de criterio en algunos sectores del gobierno y la red de intereses creados hicieron que esta primera iniciativa fracasara en sus propósitos, más que por una dificultad de carácter estrictamente jurídico. Así lo reconoce el promotor de la reglamentación, Luis Javier Solana, quien declaró el 15 de noviembre de 1981 que:

Vivimos una curiosa situación. El derecho a la información ha sido sancionado constitucionalmente pero carece de aplicación. Todos parecemos coincidir en lo positivo y necesario de este principio, pero cuando se habla de volverlo aplicable se generan grandes debates... toda la prudencia del mundo no nos puede llevar a apearnos de una profunda convicción; el derecho a la información debe ser reglamentado garantizando la libertad, el pluralismo y la participación ciudadana. El tema del derecho a la información es especialmente delicado, por lo que su legislación, esto sí, amerita cuidado, atención y debate. Pero no debe olvidarse que es especialmente delicado, en buena medida porque las actividades de comunicación social se han desarrollado y han crecido por mucho tiempo sin legislación o regulación adecuada que oriente su desarrollo, encontrándonos hoy ante una situación de hecho en torno a la cual se tejen innumerables y poderosos —también comprensibles— intereses. Es la existencia previa de estos intereses en juego lo que convierte en delicado el tema y no su complejidad jurídica en sí, que no es mayor a la de otra gran cantidad y variedad de áreas sobre las cuales se ha legislado hace tiempo.³³

3) Si bien en este primer intento no se pudo concretar reforma jurídica alguna, se logra, sin embargo, que el Poder Ejecutivo ratifique en 1981, con la aprobación del Senado, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El segundo intento para reglamentar el derecho a la información tiene lugar quince años después de celebradas las primeras jornadas.³⁴

33 López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información, cit.*, nota 2, p. 117.

34 Beatriz Solís recoge como un intento previo el Foro de Consulta Popular sobre Comunicación Social convocado por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid en 1983 para integrar el Plan Básico de Gobierno donde, aunque no fue organizado específicamente para reglamentar el derecho a la información, se presentaron más de dos mil

En efecto, a instancias de la diputada María Teresa Gómez Mont, el 8 de febrero de 1995 se crea la Comisión Especial de Comunicación Social en la Cámara de Diputados, con el propósito de “presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplen el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución”.³⁵

Este intento observa las siguientes características:

1) Es ahora el Poder Legislativo, no el Poder Ejecutivo, el que promueve modernizar el marco legal.³⁶

El 5 de abril de 1995 se convoca de nueva cuenta a una consulta pública en materia de comunicación social, la cual se llevó a cabo del 8 de junio al 11 de julio en diez sedes regionales. Se presentaron un total de 694 ponencias con 2,908 propuestas, siendo el tema general de Estado, sociedad y medios de comunicación con el 57.06% el que mayor número de ponencias registró, seguido de los medios electrónicos con el 18.01% y del tema de medios impresos con el 5.76%.³⁷

De las 698 ponencias el 89% se manifestó a favor de reglamentar el derecho a la información contra el 11% que manifestó rechazo a la iniciativa.³⁸

Como resultado de esta consulta ciudadana, los integrantes de la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados se dieron a la tarea de preparar una iniciativa de ley reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, que habría de abrogar la Ley de Imprenta vigente desde 1917, tal y como ya hemos asentado anteriormente.

ponencias, muchas de las cuales reclamaban acciones para retomar los trabajos iniciados en 1979 para actualizar el marco jurídico en la materia; *op. cit.*, nota 32, pp. 26 y 27.

³⁵ *Idem.*

³⁶ El Poder Ejecutivo, empero, se había comprometido en el Plan Nacional de Desarrollo a “proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir y regular, oportuna y suficientemente con el derecho a la información. El Gobierno de la República ofrecerá asiduamente información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”.

³⁷ *Consulta pública en materia de comunicación social. Primera etapa. Relatoría de Foros de Consulta*, México, Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1995.

³⁸ Documento de trabajo de la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión. Cabe señalar que en la relatoría oficial de los foros se omitió este dato esencial.

Los miembros del Partido Revolucionario Institucional manifestaron su desacuerdo y el consenso se alcanzó únicamente entre los legisladores de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, quienes suscribieron la iniciativa en cuestión que, presentada al pleno, fue enviada para su estudio y dictamen a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía y de Gobernación y Puntos Constitucionales, momento que coincidió con la conclusión de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión sin que se registraran mayores avances.

2) De nueva cuenta se presentó una ley marco como mecanismo para proceder a la reglamentación del derecho a la información.

La iniciativa retoma muchos de los aspectos previstos en el proyecto de 1980 e introduce algunas novedades normativas derivadas de la revisión acuciosa de fuentes del derecho comparado. La iniciativa establece, entre otros rubros, normas para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, amplía el derecho de réplica a cualquier medio de comunicación,³⁹ introduce las figuras del secreto profesional y de la cláusula de conciencia de los periodistas, propone medidas para dar transparencia al gasto del gobierno federal en los medios de comunicación, incorpora criterios para la reforma de los medios sufragados con cargo al erario público y crea una Comisión Nacional de Comunicación Social como órgano —con amplia representación ciudadana— de aplicación de la ley, institución que habría de generar una ardua polémica más adelante por desconocimiento o por interés de algunos sectores por evitar toda reforma normativa.

3) En el ámbito de los medios de comunicación no hubo en este periodo una movilización activa sobre el proyecto, acaso porque los partidos promotores de la reforma legal carecían de mayoría parlamentaria en el Congreso de la Unión y el Partido Revolucionario Institucional había decidido mantenerse al margen de la iniciativa en cuestión.

El tercer intento de reglamentación se promueve en forma activa en la LVII Legislatura, es decir, inmediatamente después de concluido el esfuerzo anterior. La iniciativa no aprobada en la LVI Legislatura pasa para su revisión y análisis a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía como resultado del compromiso adquirido entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo sobre la agenda de discusión legislativa, que ha-

39 En este aspecto, recoge el espíritu del artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que también forma parte de nuestro derecho vigente en los términos del artículo 133 de la Constitución, tal y como ya sostuvimos.

bía incluido un apartado dedicado a los medios de comunicación y al derecho a la información.

Las principales características de este periodo son las siguientes: 1) Por primera vez en la historia del país los partidos de oposición se convierten en mayoría en la Cámara de Diputados, quedando también de manera inédita la presidencia de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía en un diputado de oposición, Javier Corral Jurado, militante del Partido Acción Nacional. Esta doble circunstancia permitió que se rescatara el proyecto de la legislatura anterior y se procediera a realizar una serie de consultas con los más distintos sectores de la comunidad (periodistas, editores, académicos y organizaciones sociales y gremiales) que permitiera trazar algunas líneas para el posterior trabajo de revisión del proyecto en cuestión.

Las consultas estuvieron reforzadas con la celebración de una conferencia internacional, realizada del 6 al 9 de mayo de 1998, titulada *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*, que tuvo como rasgo distintivo el haber sido el primer esfuerzo para reflexionar sobre el tema con la visión de ponentes de los cinco continentes y nacionales. Más tarde, el 10 de septiembre de 1998, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía acordó por unanimidad integrar una subcomisión revisora para el estudio correspondiente del proyecto de ley federal de comunicación social. La subcomisión revisora celebró 12 sesiones de trabajo, del 21 al 30 de septiembre de 1998, durante las cuales se realizó un análisis puntual de cada uno de los artículos del proyecto de referencia. La revisión, sin embargo, fue suspendida por el retiro de los representantes del Partido Revolucionario Institucional de la mesa de la subcomisión legislativa. Si bien es cierto que el 4 de noviembre de 1998 la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados acordó por unanimidad continuar los trabajos de la subcomisión revisora, lo cierto es que la cercanía del proceso electoral federal y de elecciones en los estados minó la convicción inicial de las distintas fracciones parlamentarias para continuar con el análisis del mencionado proyecto y nunca se concluyó el trabajo de revisión por falta de quórum, a causa de las ausencias de los diputados del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional.⁴⁰

2) El nuevo acomodo de las fuerzas representadas en la Cámara de Diputados, que abrían posibilidades para legislar en la materia, se convirtió en el escenario para una campaña mediática tendente a desprestigiar el proyecto de reforma democrática calificándolo como “ley mordaza”, auspiciada, en buena parte, por algunos de los principales medios, pero sin ofrecer ciertamente argumentaciones racionales que fundamentaran su dicho. Para el actual impulsor legislativo de la reglamentación del derecho a la información, Javier Corral Jurado, las dificultades para avanzar se encontraban en el hecho de que “...la obsolescencia de las leyes ha servido para generar una red de complicidades en muchos sentidos, y la discrecionalidad en el manejo del gasto público en la materia ha privilegiado a unos cuantos. Ese es el tema fundamental, y por eso se manifiestan las resistencias”.⁴¹

En consecuencia, se puede observar que a casi veinte años de distancia entre el primer y el tercer intento de reglamentar el derecho a la información los argumentos esgrimidos por sus principales promotores tienen una gran coincidencia.

Hasta el día de hoy, se ha intentado reglamentar el derecho a la información en tres ocasiones sin haber tenido éxito, aunque la distancia entre un esfuerzo y otro ha sido cada vez más reducida. Se puede observar una tendencia recurrente a no abandonar el debate; antes bien, se puede advertir que día con día las discusiones sobre el tema cubren sectores más plurales. Con todo, no se debe ignorar que existen, por supuesto, diversas razones que permiten comprender por qué no se ha podido avanzar en este terreno normativo. Veamos dos de las más significativas.

Primero. Es importante hacer notar que las discusiones sobre el derecho a la información, siendo cuestiones de interés público, han sido ajenas al público. No hay duda de que la reglamentación del derecho a la información puede proporcionar herramientas adecuadas para vivir en un Estado democrático, y para darle verdadero sentido a la noción de ciudadanía. Esa percepción, empero, no se encuentra al alcance de la mayor parte de la población. Concurren aquí problemas estructurales para la formación no sólo de masa crítica, sino incluso de ciudadanos con las habilidades adecuadas para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones consubstanciales en un Estado de derecho. La pálida presencia de los segmentos organizados de la sociedad en Mé-

41 Entrevista con Álvaro Delgado, *Proceso*, 19 de octubre de 1998.

xico pone de relieve los problemas existentes para crear un ambiente social propicio que apoye y estimule reformas legales de gran calado democrático.

Segundo. Las universidades y los centros académicos no han satisfecho plenamente su papel de reproductores sociales de conocimiento científico, particularmente entre los egresados de las carreras de comunicación y periodismo. Una investigación que realiza la Universidad Autónoma Metropolitana revela, por ejemplo, que sólo nueve facultades de comunicación de las ciento cuarenta afiliadas al Consejo Nacional de Escuelas y Facultades de Ciencias de la Comunicación (CONEICC) prevén en sus planes de estudio la materia de derecho y comunicación. De esta suerte, los comunicadores egresados de las universidades se encuentran con las mismas debilidades cognitivas en la materia que gran parte de la población en general, circunstancia que tampoco crea las mejores condiciones para promover la reglamentación del derecho a la información.⁴²

En los últimos años algunos de estos fenómenos han ido cambiando, circunstancia que permite atisbar un ambiente mejor que en el pasado para transitar hacia un sistema legal más desarrollado en el ámbito del derecho a la información. Existen, por ejemplo, presiones adicionales a las existentes en el pasado inmediato.

De manera particular, habría que mencionar el informe sobre México elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el cual concluyó en 1998 que:

669. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

670. Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrado por la Convención Americana.⁴³

Un año después, en su informe general correspondiente a 1999, la CIDH recuerda que:

42 Datos proporcionados por Beatriz Solís Leree de una investigación en proceso que ella dirige en la UAM-X.

43 El informe completo puede encontrarse en: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>

No se ha recibido información acerca de avances en la reglamentación de normas constitucionales, desde la aprobación de su Informe sobre México. La Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación informó cuanto sigue:

México es uno de los siete países en el mundo con mayores rezagos en materia de derecho de la información. Nuestra Ley de Imprenta data de 1917 y si realmente se acatara revelaría su fondo restrictivo y autoritario. La Ley Federal de Radio y Televisión se expidió en 1960 y salvo ligeras modificaciones reglamentarias se mantiene inalterable, pese al evidente desarrollo tecnológico de los medios electrónicos en épocas recientes. Aunado a ello, la propia evolución político-social y el gradual ensanchamiento de los cauces democráticos patentizan la necesidad de incorporar, dentro del marco jurídico, nuevas disposiciones tendentes a garantizar y hacer respetar las libertades de expresión e información.⁴⁴

IV. PROPUESTAS DE ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU REGLAMENTACIÓN

En el contexto actual, la reglamentación del derecho a la información sigue siendo una asignatura pendiente. Debe reflexionarse sobre la idoneidad de seguir promoviendo una ley marco, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, o bien modificar la estrategia legislativa para privilegiar un desarrollo gradual, pero sostenido, que permita que en el mediano plazo México pueda salir del acusado atraso legislativo que registra en el concierto de las naciones. Entre los aspectos que debe contener el proceso de reglamentación del derecho a la información, cabría llamar la atención, entre muchos otros, sobre los siguientes:

1. Es conveniente introducir en nuestro marco normativo una ley de acceso a la información. El derecho de acceso a la información es uno de los elementos vitales del derecho de la sociedad, porque permite contar con los elementos adecuados para que el gobernado pueda participar de mejor manera en la toma de decisiones. Legislar en este sentido ofrece distintas ventajas, a saber:

⁴⁴ El seguimiento sobre México se encuentra en: <http://www.cidh.org/annual-rep/99span/capitulo5b.htm>

- a) Fortalecimiento de la legitimidad democrática de los gobiernos en tanto operan bajo el principio de un gobierno abierto o transparencia gubernamental;
- b) Acotamiento de los índices de corrupción al existir fórmulas más exhaustivas de escrutinio público con conocimiento preciso de causa que premian al buen gobierno y castigan al que se aparta de la ley;
- c) Incremento de la calidad del ejercicio de las libertades de expresión e información que tienen como requisito *sine qua non* datos y hechos. Es posible pensar que, a mayor acceso de información de calidad, se tendrán mayores posibilidades de ejercer proactivamente las libertades informativas;
- d) Reducción de la discrecionalidad oficial y del llamado presidencial a creer *per se* en que sus posturas y actos de gobierno, constituyen la mejor alternativa sin ofrecer, a cambio, un sistema riguroso de rendición pública de cuentas que oxigene la vida pública del país;
- e) Democratización de la información pública al ensanchar los espacios para que todos puedan tener la posibilidad de saber de los asuntos que, de una u otra forma, podrían afectar su vida colectiva. Se debe eliminar el sistema de información privilegiada donde unos cuantos deciden por sí y ante sí el destino de la mayoría que hace posible la riqueza social;
- f) Reducción del crecimiento emergente del rumor y de las noticias no confirmadas. En la medida en que se cierran los espacios de información, se incrementan las posibilidades para la elucubración y la información no veraz, afectando con ello el derecho a la información de la sociedad. Por el contrario, los sistemas de transparencia informativa desactivan en una buena proporción las causas primarias que derivan en rumores, y
- g) Fomento activo del tránsito paulatino de individuos a ciudadanos susceptibles de participar de mejor manera en los procesos de formación de la voluntad política en aspectos de la vida colectiva.

2. Es necesario crear también una ley de transparencia publicitaria que resuelva de fondo la vinculación presupuestal que existe entre el gobierno y algunos medios impresos en México, circunstancia que acota el

derecho a la información y minimiza las posibilidades de una prensa libre e independiente. En este sentido, la ley en cuestión debería:

- a) Establecer los criterios para la asignación de publicidad oficial;
- b) Prohibir la inserción de publicidad redaccional (conocidas como gacetillas) porque violenta el derecho a la información al ofrecer al público propaganda disfrazada de información;
- c) Prohibir que los contenidos publicitarios impliquen de manera explícita o implícita la promoción personal de los servidores públicos ajustando los contenidos a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo;
- d) Integrar una comisión de evaluación y seguimiento del presupuesto público en los medios de comunicación con la activa participación de periodistas, empresarios informativos y miembros de la sociedad civil, y
- e) Publicar de manera periódica los montos y los destinos que dedica cada dependencia a gastos de comunicación social.⁴⁵

3. Resulta necesario actualizar la legislación vigente en materia de radio y televisión. La Ley Federal de Radio y Televisión debe ser reformada para introducir tanto elementos que brinden plena seguridad jurídica a las inversiones efectuadas por los concesionarios como aquellas disposiciones que protejan el interés de la comunidad en las transmisiones, a imagen y semejanza de los estándares democráticos internacionales. Veamos algunos de ellos:

- a) Resulta necesario que la facultad para otorgar concesiones y permisos de radio y televisión no dependa más de atribuciones discrecionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sino de un órgano autónomo que garantice los mejores intereses de los sectores involucrados;
- b) Es conveniente analizar la posibilidad de introducir normas que regulen la concentración y la posición dominante en el mercado, a efecto de garantizar el pluralismo y la diversidad en las ofertas mediáticas;

45 Un estudio sobre el régimen de subsidios a la prensa en varios países europeos puede encontrarse en Villanueva, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, México, UIA, 1998.

- c) Es importante incorporar a la ley de la materia el derecho de réplica previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos, precisando su alcance de manera que no avasalle la libertad de expresión, pero tampoco lesione el derecho al honor y a la vida privada de los gobernados;
- d) Es oportuno analizar la conveniencia de introducir normas de protección a la juventud y a la infancia y de regulación sobre programas de sexo y violencia, de tal suerte que se delimiten los mínimos necesarios que debe recoger la ley, dejando los máximos a normas de carácter ético a cargo de organismos de autorregulación como entidades complementarias —no sustitutivas ni antitéticas— de los órganos de aplicación de la ley;⁴⁶
- e) Es conveniente analizar si se mantiene o reforma, en razón de los mejores intereses de México, la figura de los tiempos del Estado creados por el acuerdo presidencial del 27 de junio de 1969, en el cual autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago previsto por el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, a través del 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación.⁴⁷

4. Es compatible con un Estado democrático de derecho introducir los derechos de los periodistas al secreto profesional y a la cláusula de conciencia. Se trata, en ambos casos, de derechos instrumentales subsidiarios del derecho a la información que garantizan, por un lado, la ampliación del universo de la información susceptible de ser conocida por los gobernados y, por otro, la garantía de independencia de los periodistas frente a los medios de comunicación para privilegiar el derecho a saber y la información veraz en beneficio de la colectividad toda.

46 Un excelente estudio sobre la reforma jurídica que se ha dado en esta materia en Europa puede encontrarse en Robillard, Serge, *Television in Europe: Regulatory Bodies. Status, Functions and Powers in 35 European Countries*, Londres, The European Institute for the Media, 1995.

47 Es importante hacer notar que el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, expedida un año antes, establecía un impuesto especial por el uso comercial del espacio aéreo de la nación, consistente en el 25% de los ingresos totales de los concesionarios, circunstancia que generó protestas generalizadas por parte de éstos, cuya solución se encontró en la conversión de dicho monto por el 12.5% del tiempo total de transmisiones.

5. Es necesario transformar los medios del gobierno en medios de Estado antes que proceder a su privatización. Los medios públicos no deben competir con la programación de los medios privados sino enriquecer y complementar la oferta programática. Los medios del Estado deben:

- a) Brindar información veraz, imparcial y equilibrada sobre hechos noticiables de interés público;
- b) Otorgar espacios de expresión, plurales y equitativos, a las más distintas corrientes y posturas políticas, sociales y culturales que dan vida al tejido social, y
- c) Promover programas educativos y de esparcimiento compatibles con los valores democráticos que nutren a la sociedad civil y que norman la conducta de la sociedad política.

Para el logro de estos objetivos no basta el cambio de personas o la adopción de políticas transitorias, sino que es necesario establecer las bases normativas que garanticen la más alta satisfacción del interés público. Y ello sólo es posible en la medida en que los medios públicos:

- a) Sean creados por una ley expedida por el Poder Legislativo, circunstancia que les brindaría adecuada seguridad jurídica en la medida en que para reformar, adicionar o derogar su articulado se requiere del concurso de varias voluntades representadas en el Congreso y no una sola, por muy importante que ésta sea;
- b) Posean una junta directiva o consejo de administración, integrado por representantes de los diversos sectores sociales, y dotado de atribuciones para fiscalizar y vigilar el efectivo cumplimiento del articulado de la ley; de esta suerte, se logra un saludable equilibrio entre la ejecución y la programación de actividades en beneficio de la propia sociedad;
- c) Puedan nombrar a su director general o administrador con el concurso del consejo de administración o junta directiva. Se garantiza de este modo que el designado posea las cualidades personales y profesionales entre sus pares, y
- d) Los derechos de expresión de las corrientes políticas y culturales se encuentren expresamente previstos en el cuerpo de la ley. De esta manera, se habilita a los grupos, que eventualmente pudieran verse afectados por falta de espacios en la carta de programación

de los medios estatales, para acudir en busca de justicia ante los órganos jurisdiccionales competentes, a efecto de que se les restituya su derecho lesionado, si hubiere lugar a ello.

V. CONCLUSIONES

1. El derecho a la información se integra tanto con garantías individuales como sociales; se le puede contemplar como un amplio círculo que, a su vez, engloba los círculos de las libertades de pensamiento, expresión e imprenta.

2. El derecho a la información es un derecho de vía doble en tanto incluye la protección del sujeto activo —el informador— así como la del sujeto pasivo, que es quien recibe la información, ya sea de manera individual o colectiva.

3. El marco jurídico del derecho a la información en México no es tan deficiente y anticuado como parece a primera vista; por una parte, si se considera que los instrumentos internacionales que el país ha ratificado constituyen parte del orden jurídico interno y, por la otra, el papel que juega la jurisprudencia tanto la de órganos internacionales como la de la CIDH, y la interna en virtud de que nuestra Suprema Corte de Justicia a partir de 1998, ha comenzado —únicamente comenzado— a dictar resoluciones que realmente se refieren a esta materia. Aun cuando en este aspecto México se encuentra en pinitos, esas tesis del máximo tribunal son alentadoras.

4. Es necesario crear la costumbre de que las personas cuyos derechos y libertades son violadas en los diversos aspectos del derecho a la información acudan a la vía jurisdiccional a defenderse y que las organizaciones no-gubernamentales apoyen a aquéllas que necesiten auxilio jurídico, económico o social.

5. Los abogados deben hacer valer ante los tribunales los alcances del artículo 60. constitucional en cuanto establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, así como los tratados internacionales ratificados por nuestro país y las incipientes tesis de la Suprema Corte de Justicia sobre esta materia.

6. Los jueces deberán ir estableciendo los precedentes judiciales y los casos más importantes habrán de llegar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los tribunales pueden y deben jugar un

papel importantísimo para defender estos derechos y libertades y, en general, todos los derechos humanos.

7. Cuando sea necesario, y después de agotarse todos los recursos internos, se debe recurrir a instancias internacionales como la Comisión y, en su caso, la CIDH, cumpliéndose con los requisitos de procedencia.

8. Todo parece indicar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en general, el Poder Judicial de la Federación, van a desempeñar el trascendente papel que les corresponde en la defensa de este esencial derecho fundamental. Es de esperarse que las tesis que la Corte ha establecido, a partir de 1998, únicamente sean el comienzo de un desarrollo jurisprudencial que colabore a colocar a México como un país en el cual se respeta, protege y defiende el derecho a la información, tal y como acontece en los países democráticos de Europa Occidental.

9. Los diversos intentos por reglamentar el derecho a la información en el transcurso de estos últimos veinte años presentan problemas de naturaleza conceptual, pero fundamentalmente, la existencia de intereses creados y de ausencia de una amplia base social que comprenda bien a bien la importancia de estas reformas para su vida cotidiana.

10. Es necesario proseguir con los esfuerzos universitarios y de las organizaciones de la sociedad para socializar la importancia que tiene el derecho a la información en la calidad de convivencia democrática, en la vida diaria de los gobernados y en la posibilidad de un efectivo régimen de gobierno con rendición de cuentas.

11. La reforma jurídica no se asegura con el simple cambio de partido en el poder, sino que es imprescindible que se convierta en parte de la agenda social para que pueda convertirse en normas jurídicas que brinden certeza al cambio en la materia.

12. Las propuestas integradoras o leyes marco, siendo probablemente aconsejables desde el punto de vista de técnica legislativa, han enfrentado históricamente resistencias que han hecho naufragar toda iniciativa de reglamentación del derecho a la información preparada hasta la fecha. Por ello, parece que conviene privilegiar ahora la búsqueda de consensos en temas esenciales, sin que ello signifique claudicación o renuncia a proyectos de largo aliento; debe observarse, por el contrario, como un camino gradual pero consistente para que la reforma democrática tenga asidero legal, por un lado, y, por el otro, para que se destierre la percepción que existe en algunos sectores de que el espacio de la comunicación es una zona de excepción para la regulación jurídica.