

La información como derecho¹

Rubén Minutti Zanatta

Sumario: I. Introducción. / 1.1 La Información: delimitación del concepto. /
1.2 El derecho a la información: como una rama del derecho, como derecho subjetivo público,
naturaleza y concepto, desmembramiento. /
1.3 derecho de acceso a la información y derecho a la información de comunicación o difusión social. /
1.4 otros derechos relacionados con el derecho a la información y excepciones a su aplicación. /
1.5 importancia: /1.6 Antecedentes. /
II. Legislación vigente, criterios jurisprudenciales y derecho comparado. /
2.1 Constitución política, legislación secundaria, tratados internacionales, criterios jurisprudenciales. /
2.2 Derecho comparado. /
III. Propuesta. / 3.1 Aplicación directa o difusa de la Constitución. /
3.2 Reformar el artículo 6º constitucional. /
3.3 Inclusión de disposiciones protectoras del derecho a la información en los distintos ordenamientos jurídicos. /
3.4 Por una ley reglamentaria del derecho a la información. /
3.5 Órganos y vías para hacer efectivo el derecho a la información. /
3.6 Desarrollo a través de la jurisprudencia. / 3.7 Descentralización. /
Conclusiones. / Bibliografía.

í. Introducción

1.1 La información: delimitación del concepto

De *informatio, onis*, (de *informo* = formar). El primer borrón o diseño de una obra; imagen, idea, representación que se forma en el entendimiento.²

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española³ define el vocablo castellano *información* en sus diversas acepciones, de las cuales nos interesa la primera de ellas: *acción y efecto de informar (informar: enterar, dar noticia de una cosa)*. Según la teoría de las comunicaciones, *la información será "el contenido, propiamente dicho, de toda transmisión"*⁴.

Por otra parte, y de conformidad con lo anterior, tenemos que para que exista información debe existir comunicación. Información y comunicación no son lo mismo, pero se implican mutuamente, cuando se informa, se comunica y viceversa.⁵ La información implica, *per se*, comunicación o transmisión de un *mensaje* (contenido de la información) por un *emisor*, dirigido a un *receptor*, por cualquier *medio*⁶

Complementando lo anterior, encontramos que la *comunicación*, que en principio será *todo enlace entre dos puntos* y, como fundamento innegable de la sociabilidad humana, no será sino la *transferencia e intercambio de ideas, mensajes, noticias, hechos, datos, conductas, bienes, etcétera*. Podemos decir que en su sentido más amplio comprende toda actividad humana relacional.⁷

La información según su fuente⁸ puede ser: objetiva, si proviene de la transmisión de hechos (noti-

1. El presente texto constituye una síntesis del trabajo presentado por el autor bajo el mismo título como tesis profesional de licenciatura para obtener el título de Abogado. "La información como derecho", marzo de 1995, Escuela Libre de Derecho.
2. Raymundo DE MIGUEL, *Diccionario etimológico, latino-español*, 1943, librería general de Victoriano Suárez, 23ª edición, Madrid, España.
3. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *autores varios*, 1925, CALPE Ed., Madrid, España.
4. M. VÁZQUEZ MÜNTALBÁN, *Gran enciclopedia Larousse*, 1973, ed. Planeta, Barcelona, España.

5. J. A. PAOLI, *Comunicación*, 1979, EDICOL, México, p. 182.
6. Sergio LÓPEZ AYLLÓN, *El derecho a la información*, 1984, Miguel Angel Porrúa, México, D.F.
7. Sean MAC BRIDE, "Esquemas de modelos conceptuales para el estudio de la comunicación", *Un solo mundo, voces múltiples; Informe de la Comisión Internacional sobre problemas de Comunicación*, México, UNESCO/FCE, 1980, pp. 484 y ss., citado por *idem*, p. 35.
8. Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, *op. cit.*, *supra nota* 6, p. 162

cias) y datos (documentos), no de opiniones; o subjetiva, si comprende las opiniones e ideas, es decir, lo que la lógica conoce como *juicios de valor*. Esta clasificación es de gran importancia para nuestro estudio, ya que será determinante para efectos de crear y deslindar derechos y obligaciones.

En la sociedad actual cada uno requerimos, para nuestro desarrollo, de mucha más información de la que por nosotros mismos (directamente) pudiéramos percibir (entiéndase aquella que se obtiene de la fuente misma y sin intermediarios, sin comunicación), y por ende, necesitamos *ser informados* o por lo menos *no ser impedidos* al acceso de la información, es decir, en cuanto a esta necesidad vital que es la información, nos encontramos prácticamente en una situación de dependencia, sobre todo en relación a la autoridad.

Al analizar el tema desde el punto de vista de la utilidad de la información, trátase de hechos (noticias) o simplemente datos, cabe aclarar que no basta recibir la sola transmisión noticiosa o el dato o material determinado, ya que se requiere que dicha información lleve un contenido veraz, que es la correcta y única acepción del vocablo *informar*, ya que, como veremos más adelante, la mal llamada "*información falsa*", es decir, contraria a la realidad, no es propiamente tal, y por el contrario, es *desinformación*.

Actualmente en México vivimos una *crisis de la verdad*, estamos inmersos en una cultura de la mentira, se ha perdido en una medida preocupante la *credibilidad*⁹ Pero este es un problema socio-político por demás complejo y no nos toca aquí desarrollarlo, baste mencionar su existencia y sugerir lo que jurídicamente puede ayudar a solucionarlo. Como una solución a este gran obstáculo debemos implementar y reglamentar instituciones confiables o consolidar y apoyar a las pocas que gozan de credibilidad, e invitarlas a intervenir en la creación, análisis, investigación, calificación y difusión de la información, tema que analizaremos con mayor profundidad posteriormente en el presente trabajo.

En materia tan delicada y compleja como la información, el derecho ha debido intervenir para realizar la función que le da su razón de existir: procurar justicia. Pero dicha intervención ha sido desafortunada y poco efectiva, casi nula, en gran medida quizá porque la cuestión jurídica no se encuentra sola en este campo sino que comparte el terreno con factores políticos y sociales muy

delicados, lo que provoca una complejidad de solución tal que exige gran capacidad, organización y, sobre todo, voluntad política.

Como todas las disciplinas, principalmente las humanísticas, el derecho se encuentra relacionado de manera intrínseca con la información, y a grado tal que podemos decir que sin información (entiéndase publicación y difusión) y la protección a la misma no puede haber un Estado de Derecho (entiéndase conocimiento y obligatoriedad), principio elevado a rango constitucional (artículos 72 inciso a. y 89 fracción I).

Teniendo ya una noción de lo que implica el vocablo *información*, enlacemos lo ya expuesto al inicio de este capítulo con el mundo del derecho, y así encontramos en forma incuestionable que la información, dada su vital importancia, requiere indudablemente de protección jurídica.

Pero comencemos por aclarar que *no* toda información puede ser objeto de estudio del derecho, ya que no toda ella es necesaria o indispensable para el desarrollo del hombre en su calidad de tal.

Debemos entonces determinar qué tipo de información es la que debe ser garantizada en un Estado de Derecho, y podemos decir en principio y en forma muy genérica que será *toda aquella información que sea necesaria para el desarrollo del hombre en el goce de sus derechos fundamentales*, y que podríamos llamar, para efectos didácticos y de especificidad jurídica, *información básica*¹⁰.

En virtud del desarrollo y expansión que ha alcanzado en nuestro siglo el aparato gubernamental,¹¹ la información, a la cual en justicia debemos tener derecho, es detentada o por lo menos regulada y vigilada por él, conformando este último supuesto (vigilancia) una posición pasiva, de inspección o fiscalización, en razón de no ser el poseedor y/o emisor de dicha información, es decir, cuando quien la emite o detenta sea un particular.

9. Mauricio MERINO, "La crisis de la verdad", *La Jornada*, 17 de marzo de 1994

10. No entraremos aquí a analizar las diferentes corrientes que explican lo que debe entenderse por derechos fundamentales y sobre cuál es su origen, en primer lugar porque saldría de nuestro objeto de estudio y en segundo, porque podemos desarrollar este trabajo limitándonos a afirmar que existe un acuerdo más o menos aceptado por jusnaturalistas y juspositivistas de cuáles son actualmente estos derechos.

11. Erróneamente llamado en ocasiones Estado, del cual la autoridad es únicamente uno de sus elementos; José de Jesús CASTELLANOS LÓPEZ, "Derecho a la información en México", *revista de Investigaciónes Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho. 1987, México, D.F., p. 495.

Hechas las anteriores consideraciones, podemos encontrar que existen básicamente dos clases de *información básica* relacionada con el aparato gubernamental según su *fuerza y/o forma de comunicación*.¹²

a) aquella información que llamaremos de *difusión o comunicación social*,¹³ en donde la autoridad asume una posición activa, en cuanto está obligada a actuar, o sea, a difundir por cualquier medio la *información básica* en cumplimiento de su función pública.

b) el derecho a aquella información que podríamos llamar de *acceso*,¹⁴ a la que acude el particular por interés e iniciativa propios, y a la cual no se le podrá negar el acceso por parte de la autoridad, siempre y cuando demuestre interés legítimo personal y directo.

Cabe aclarar que no debemos limitar esta subdivisión de la información al caso del acceso físico o personal del interesado a un local o archivo sino hacerlo extensivo, acorde a los adelantos tecnológicos, y así también abarcar el acceso a sistemas computarizados de información, bancos de datos, etcétera.¹⁵

La ramificación de la información arriba expuesta es de suma importancia para efectos jurídicos en cuanto a su reconocimiento y reglamentación como objeto de sendas facetas del derecho a la información, así como para la determinación de su naturaleza jurídica.

1.2 El derecho a la información: como una rama del derecho y como derecho subjetivo público

Primeramente, cabe hacer la distinción entre el derecho a la información como una parte del derecho que estudia la relación entre información y derecho, por un lado, y como un derecho subjetivo público, por el otro.

En cuanto a la primera acepción podemos decir que nos encontramos ante un campo relativamente nue-

vo en el mundo jurídico y que para algunos autores¹⁶ nació a partir de 1948, como consecuencia del contenido del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque hay quien sostiene que este derecho encuentra su primer enunciado desde el "*Ius Communicationis*" de Francisco de Vitoria.¹⁷

A pesar de que en los últimos veinte años ha sido ampliamente desarrollado en el campo doctrinal, y aun en el legislativo, por diversos países europeos y de América del Norte, no así en México y Latinoamérica en general,¹⁸ en donde es una rama inexplorada y desconocida, tanto por los propios investigadores y académicos del derecho como por los abogados postulantes, legisladores y jueces.

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

Sabemos que traducir el derecho a la información en derecho de la información no es tarea fácil, ni por la actual indeterminación conceptual del mismo y sus consecuencias ni por la cobertura que debería abarcar una legislación que pretendiera agotar el tema¹⁹, sin embargo es necesario, más aún, indispensable para lograr un verdadero Estado de Derecho.

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

Comencemos por aclarar que en un derecho subjetivo público el gobernado siempre es el sujeto *activo* y la autoridad el sujeto *pasivo*, ambas partes siempre en planos distintos, es decir, nunca en una relación de igualdad sino de subordinación. Podemos sostener, entonces, que el derecho a la información es el *derecho subjetivo público a crear, difundir, recibir, investigar o conocer*.²⁰ *noticias*,

12. Nos atrevemos a exponer esta clasificación con base en el análisis de la relación existente entre la autoridad y las diferentes fuentes de información, así como el trato jurídico que se ha dado a esta relación tanto en México como en otros países.

13. Hoy en día hablar de difusión y comunicación es hablar a un nivel de masas, es decir, de medios masivos de comunicación.

14. Llamado derecho de "documentación" por la doctrina española *cf.* DESANTES, *El derecho a la información y los derechos humanos*, *op. cit.*, *vid. supra* nota 11, p. 519, que en nuestra opinión quizá no resulta conveniente por limitarse exclusivamente a "documentos", vocablo que aunque amplio no deja de cerrar ciertas puertas, sobre todo a la luz de la moderna tecnología informática.

15. M. MAC. HÜHAN, *La comprensión de los medios como extensiones del hombre*, México, Diana, 1969, *cit. en* *cf.* LÓPEZ A., p. 38.

16. LÓPEZ AYLLÓN, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 137.

17. DESANTES GUANTER, José María, *La información como derecho*, 1974, Editora nacional, Madrid, España, cap. I, y *El derecho a la información en el contexto de los derechos humanos*, p. 514, *op. cit.*, nota 11.

18. Véase Héctor DÁVALOS HENRÍQUEZ, "Reflexiones sobre el derecho a la información en América Latina", revista de Investigaciones Jurídicas, *Escuela Libre de Derecho*, 1987, México, D.F., p. 499.

19. *CFR. J. DE J. Castellanos*, *OP. CIT.*, *SUPRA*, *NOTA 11*, p. 495.

20. *Siempre ha existido cierta confusión y se piensa que el derecho a la información sólo lo es para recibirla.*

En la sociedad actual cada uno requerimos, para nuestro desarrollo, de mucha más información de la que por nosotros mismos (directamente) pudiéramos percibir (entiéndase aquella que se obtiene de la fuente misma y sin intermediarios, sin comunicación), y por ende, necesitamos ser informados o por lo menos no ser impedidos al acceso de la información...

datos, hechos, opiniones, ideas y todo tipo de comunicación, necesaria para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, por las que se ve directa o indirectamente afectado, para estar en condiciones de orientar su acción ²¹

No podemos aceptar el tradicional enfoque y la limitada interpretación de considerar al derecho a la información únicamente en su faceta de recepción de la misma sino también en su difusión, recepción, investigación y conocimiento.

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

Desde su aparición en nuestro sistema jurídico, el derecho que nos ocupa presentó cierta confusión en cuanto a su naturaleza, y así, para Jesús Reyes Heróles -ideólogo de la reforma política, que como veremos más adelante, trajo como consecuencia la inclusión constitucional del derecho a la información- "se trata de un derecho de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser humano, y a la inversa, del hombre frente a la sociedad"²² otros autores lo consideran "un derecho humano fundamental y universal, cuyo titular son

las personas, no la sociedad. Si los hombres son los sujetos de este derecho, nos encontramos, entonces, ante una acción individual que deben realizar los particulares, aunque para ello tengan que organizar medios subsidiarios que los complementen y amplíen las fronteras de la información posible y concreta a la cual pueden acceder"²³

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

No se puede sostener en forma categórica que es un derecho social, ya que si bien es cierto que en algunas de dichas facetas, como se verá más adelante, sí son determinados sectores sociales considerados desprotegidos y organizados (ej: sindicatos, asociaciones campesinas, etcétera) los titulares de este derecho,²⁴ sin embargo, en otras de sus facetas, ya no protege solamente a un sector organizado de la sociedad sino también al resto de los sectores que no se encuentran propiamente organizados (ej: consumidores) y que tampoco son considerados como parte de las capas marginadas o desprotegidas; y por último, igualmente puede ser titular de él cualquier individuo con un interés personal determinado o determinable, como sería el caso del derecho a la información que antes llamamos "de acceso", en el cual tendrá siempre prioridad para ser reconocido como titular aquel que demuestre una afectación, o sea un interés personal.

21. Proceso, núm. 256. 28 de septiembre de 1981, "Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación", RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, Rafael / *cf.* LÓPEZ AYLLÓN, *op. cit., supra*, nota 6, p. 207.

22. Discurso del 3 de octubre de 1994 citado por *cf.* J. de J. CASTELLANOS, *op. cit., supra*, nota 11, p. 494.

23. *Idem.*, J. de J. CASTELLANOS, p. 494.

24. Jorge CARPIZO M. en su obra *Estudios constitucionales*, 1991, Porrúa-UNAM, 3ª edición (aumentada), México, D.F.. p. 263, nos dice que la principal característica de los derechos sociales es el estar enfocados principal más no únicamente a determinados sectores de la sociedad con ciertas desventajas y desprotección. / Por su parte, Héctor FLX-ZAMUDIO agrega que dichos sectores son aquellos que se encuentran organizados para la defensa de sus intereses, *Justicia constitucional, ombudsman, y derechos humanos*, 1993, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, p. 439 .

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

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

Pero ¿qué criterios tienen nuestras leyes y tribunales sobre el concepto de interés? Desafortunadamente uno muy cerrado y completamente superado, limitándolo a lo que llaman "interés jurídico", que implica necesariamente una afectación personal y directa, dejando fuera, por ejemplo²⁵, los mencionados intereses indirectos o difusos²⁵, los cuales han sido adoptados por los sistemas jurídicos occidentales más avanzados en la actualidad, y aquí en nuestro país muchos abogados y jueces no saben ni siquiera qué significan.

Tampoco podemos afirmar que el derecho a la información es una garantía social, como lo son las contempladas en los artículos 3, 27 y 123 constitucionales, las cuales se distinguen por contener un propósito de "...igualdad de oportunidades y que a cada quien se le otorgue lo que le corresponde de acuerdo con sus posibilidades y necesidades, que cada hombre cuente con los satis/actores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana y digna.",²⁶ típico caso de las normas llamadas programáticas, y el derecho que nos ocupa no encuadra en este concepto, ya que no puede esperar una evolución jurídica ni una aplicación diferida, como sucede con este tipo de garantías, por ser su reconocimiento de carácter prioritario y puede y debe hacerse valer ahora, sin tener que esperar mejores condiciones económicas, sociales, demográficas, etcétera.

A lo largo de la breve historia de este derecho, el sector público siempre lo consideró como un dere-

cho social, y es que, sin un gran esfuerzo podemos descubrir que en virtud del atraso que vive nuestro derecho, siempre será ésta la postura más cómoda para la autoridad, ya que como es perfectamente conocido en el medio jurídico, los derechos sociales en México presentan aun un grave problema técnico para su exigencia por parte del gobernado, quien carece de medios jurídicos efectivos y viables para exigir su cumplimiento, sin más que formas indirectas de reclamo, más políticas que jurídicas quedando en un completo estado de indefensión mientras que la autoridad dirige a su más entera discreción la interpretación y el futuro de este tipo de derechos. Ya José de Jesús Castellanos, hace casi una década, escribía con razón: "...mucho me temo que la idea de convertir a este derecho (a la información) en social, para entrometer al Estado en este asunto -y sin duda nuestros gobernantes sienten que ellos son el Estado-, esconde propósitos de control, ampliando los que ya en la práctica operan, a pesar de la formal consagración de un sistema de libertades."²⁷

Entonces, ¿qué naturaleza jurídica tiene el derecho a la información?

Podríamos afirmar que es una garantía constitucional, que constituye un derecho subjetivo público complejo, con distintas facetas divididas en dos grupos de distinta naturaleza jurídica: algunas de ellas tendrán una naturaleza de carácter colectivo y otras de carácter individual o, mejor dicho, personal. Aquellas de carácter colectivo, a su vez, pueden ser de dos tipos: social y transpersonal, siendo este último individualizable y exigible cuando se actualice el supuesto, o sea, cuando se dé la afectación, canalizándose mediante un interés difuso.²⁸

Desmembramiento

Afirmamos anteriormente que el derecho a la información comprende varias facetas, mismas que desarrollaremos brevemente en lo individual.

Primeramente tenemos la libertad de crear información, que se traduce en un derecho *en la información*, que a la vez podríamos decir que implica los actos

25. *Idem.* FIX ZAMUDK), pp. 423 y ss.

26. CARPIZO. *op. cit.*, supra, nota 24. p. 4X7

27. Cfr. CASTELLANOS, *op. cit.*, supra, nota 11, p. 495.

28. Cfr. FIX-ZAMUDIO, *op. cit.*, supra, nota 24, p. 439. El género son los llamados "derechos e intereses colectivos", que pertenecen a grupos sociales y se dividen en dos categorías: la primera comprende a los denominados "derechos sociales, económicos y culturales" relativos a sectores sociales organizados en la defensa de los mismos, en tanto que la segunda se integra con los que tienen carácter difuso, pues pertenecen a personas no identificadas que no están tampoco organizadas.

de *vigilar o aprobar* como particulares aquella información que se difunde. Esto implica la facultad de la sociedad de participar en el proceso informativo en su primera etapa, es decir, en la conformación misma del mensaje a comunicar o difundir. En este derecho, la autoridad deberá permitir la participación de la sociedad en el proceso informativo como fuente directa de la misma. Esto es de una enorme trascendencia social, sobre todo en nuestro país en donde el principal afectado por una información defectuosa y quien muchas veces es objeto de ella y testigo directo, entendiéndose el receptor, es quien menos relación o participación tiene en su contenido²⁹

Otro factor que exige el reconocimiento de este derecho es la necesidad actual de romper con ese paternalismo inutilizante que ha ejercido la autoridad en nuestro país desde hace muchos años, sin haber otorgado al gobernado espacios de participación informativa. Debido a las características de este derecho, su titular será la sociedad y por ende su naturaleza jurídica será de derecho colectivo.

En segundo lugar tenemos el derecho a la información en su vertiente de derecho a la difusión, consistente en un derecho a *informar*, función *activa* de emisión o transmisión de información, que presenta una frontera muy tenue, y se ha llegado a confundir, con el derecho a la libertad de expresión. Esta ha sido la parte más tratada del derecho a la información, en virtud de la mencionada confusión existente con el derecho de libre expresión, ya que este último fue históricamente reconocido mucho antes que aquel, tanto en la legislación como en la jurisprudencia y la doctrina. Cabe aclarar que la información objeto de este derecho, es decir, aquella a ser difundida, participará de ciertas características del subtipo que llamamos "de comunicación social", sin embargo, en virtud de que los particulares que ejerzan o pretendan hacerlo son individualmente identificables (ej: un periodista), su naturaleza será la de un derecho personal. Este derecho no será objeto de nuestro estudio en virtud de que sobrepasa los alcances pretendidos para el mismo. Aquí lo que existe es un derecho personal del emisor, ya que resulta factible la posibilidad de individualizar desde un principio al sujeto protegido, ya que su posición es *activa*.

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

de profesionales de la comunicación, cuya función constituye un presupuesto indispensable para que los receptores puedan contar con información, por lo tanto, el derecho a informar o a la libertad de expresión informativa, además de constituir un derecho personal de todo particular a ejercerlo, será un derecho de la sociedad a que exista esa libertad de expresión y por ende pueda ser informada, tal y como lo han expresado algunos tribunales colegiados.³⁰

En tercer lugar se encuentra el derecho a recibir información o derecho a *ser informado*, con el que algunos identifican y limitan exclusivamente al derecho a la información, en forma equivocada; razón por la cual quizá deberíamos hablar de un *derecho de la información*,³¹ frase que, como se dijo anteriormente, engloba y se refiere en forma más amplia a las distintas facetas de este derecho.

En el derecho a ser informado, el titular será la sociedad en una posición *pasiva* y por el contrario la autoridad tendrá la carga que implica la tarea de informar, posición *activa*. La información a recibir será la del tipo de comunicación social y la naturaleza del derecho será colectiva. Por último, el derecho a la información incluye la facultad de investigar o conocer información, al que podemos llamar *derecho de acceso a la información*³¹, en el cual el particular es quien asume una posición *activa* y la autoridad una clara posición *pasiva* o deber de *no hacer*, es decir, que además de no interferir deberá propiciar las condiciones necesarias para que el solicitante tenga a su alcance el material requerido. Por supuesto, el tipo de información objeto de este derecho será el que hemos denominado "de acceso" y el interés será personal.

1.3 Derecho de acceso a la información y derecho de información de comunicación o difusión social

Después de este "desmembramiento" del derecho a la información en el cual se ha tratado el tema desde el punto de vista de los sujetos, resaltando si su actitud es *activa* o *pasiva*, estamos ahora en posibilidad de analizarlo conjuntamente con lo que aporta el estudio del propio derecho desde el punto de vis-

29. Véase Mauricio MERINO, La Jornada, op. cit, supra nota 9.

30. Véase Amparo en revisión 217/78. Radio Olín, S.A. y con agraviados. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo GUZMÁN OROZCO. Secretario: Gregorio VALENCIA BRACAMONTES y Amparo en revisión RA-1601/82. Visión por cable de Sonora, S.A. de C.V. y coagraviados. 13 de abril de 1983. Unanimidad de votos. Magistrado: Fernando LANZ CÁRDENAS. Secretario: Licenciada Martha Elba HURTADO FERRER.

31. Cfr. CASTELLANOS, op. cit., supra, nota 11.

ta de su objeto, es decir, **la información**, y retomar aquí la clasificación que hicimos anteriormente de la misma según sus fuentes: información de "comunicación o difusión social" e información "de acceso", mismas que dan lugar a sendos derechos de distinta naturaleza jurídica. El derecho a la información de "comunicación social" no es otro que el derecho "a ser informado", y como

se desprende de lo dicho hasta ahora, esta información, por su naturaleza, es aquella que generalmente se defiende sin un destinatario particular, sino por el contrario, la intención del emisor (la autoridad) deberá ser la de tener un alcance masivo que mientras más abarque y se extienda, mejor cumple con su cometido y por eso será un derecho de interés social y no particular o personal (concreto e individualizado). Aquí la información deberá suministrarla y/o vigilarla la autoridad, colocándose así en una posición **activa**, cumpliendo con su función de gobierno.

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

Esta información deberá suministrarse por la autoridad con toda oportunidad y sin mediar instancia alguna como cualquier petición, requerimiento o presión del gobernado. Sobra decir que en esta clase de información jugarán un papel primordial los medios masivos de comunicación, de los que muchas veces depende el correcto desempeño de la función de gobierno.

El objeto concreto de nuestro estudio es el derecho "de acceso" a la información y el "de difusión o comunicación social", limitando ambos, principalmente el segundo, a aquello que la autoridad esté obligada a informar, sin descuidar aquello que esta obligada a vigilar.

Por otro lado, en cuanto al derecho "de acceso" a la información, podemos afirmar que el interés siempre será individual, específico y exclusivo del parti-

Actualmente en México vivimos una crisis de la verdad, estamos inmersos en una cultura de la mentira, se ha perdido en una medida preocupante la credibilidad.

cular interesado, de carácter personal o, mejor dicho, personalizado y en ocasiones personalísimo (usando terminología del derecho civil). Será exigible únicamente por la persona legitimada, y siempre al aparato gubernamental, que es el único que detenta y administra la información pública oficial.

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

1.4 Otros derechos relacionados con el derecho a la información y excepciones a su aplicación

A continuación se procede a hacer una diferenciación, en forma muy breve, entre el derecho a la información y aquellos otros derechos que por su naturaleza guarden alguna relación o similitud con aquél y pudieran ocasionar cierta confusión.

Derecho de Petición, la intrínseca relación entre estos dos derechos la podríamos ver como de género y especie, siendo el primero el derecho de petición, y la segunda, el de información, principalmente en su faceta "de acceso", ya que al solicitar información se ejerce el derecho de petición, pero no viceversa, pues una petición puede consistir en algo más que información, como puede ser el solicitar un acto a la autoridad, ya sea de hacer o de no hacer, una audiencia, una declaración, etcétera.

En un sentido amplio, ambos son derechos correlativos, pues cuando se ejerce el derecho de petición, la autoridad al contestar, de alguna forma está **informando** algo, y a su vez, al ejercer el derecho de acceso a la información por un lado se está haciendo una petición y por el otro, la autoridad al proporcionar dicha información está **respondiendo**. Ambos derechos son independientes, se encuentran claramente individualizados y guardan una diferen-

cía de fondo y es que para cumplir con su obligación de respeto al derecho de petición, la autoridad únicamente se deberá limitar a responder a la misma. Sin embargo, de igual forma existen criterios jurisprudenciales emitidos por los tribunales colegiados, que van más allá y establecen que no basta el simple acto de respuesta sino que ésta debe ser *congruente* con la petición y resolverla en definitiva, ya sea afirmando o negando lo solicitado, y aquí precisamente se puede encontrar un punto de contacto entre los dos derechos que comparamos, hasta el grado de confundirse en los casos en los que la petición consistiera en determinada información, ya que visto desde el punto de vista del derecho de petición, una respuesta "congruente" no sería otra que la información misma.

Otra importante diferencia es la relativa al interés, ya que para efectos del derecho de petición no será necesaria su demostración, tal y como se encuentra establecido también por los criterios jurisprudenciales.

*Derecho a la libertad de expresión*³² previsto en los artículos 6º y 7º de la Constitución. La diferencia consiste en que el derecho a la información es mucho más amplio, ya que, como quedó establecido al inicio de este trabajo, no solo abarca el derecho de difusión sino también el de creación (o participación), acceso, investigación y recepción de la información, es decir, la diferencia esencial es, a grandes rasgos, su objeto.

Entonces, tenemos que el derecho a la libertad de expresión esta intrínsecamente ligado con el derecho a la información, principalmente en su faceta de difusión, sin embargo, encontramos una sutil diferencia³³ en cuanto a su objeto mismo, comenzando porque expresar e informar no son sinónimos, sino más bien llevan una relación de género-especie, ya que informar siempre implica expresarse pero no viceversa, es decir, puede haber expresión sin información, ya que manifestar no necesariamente

implica difundir o informar propiamente sino que puede hacerse valer únicamente como una exteriorización de algo sin pretensión propia de transmitir información, como puede ser el caso, por ejemplo, de un artista que pretenda solamente su desarrollo como tal (espiritual, psicológico etcétera)³⁴ A pesar de esta mínima diferenciación, por cuestiones de hecho se han identificado a grado tal el derecho a la información en su faceta informativa con el de expresión, que cuando se habla de libertad de expresión, inmediatamente se relaciona con la función informativa, sencillamente por ser ésta faceta la que reviste mayor trascendencia que expresarse con cualquier otra intención.

Excepciones al derecho a la información

Las principales limitantes del derecho a la información son básicamente: el derecho a la vida privada, el secreto de Estado, los intereses de terceros y los multicitados y siempre prioritarios conceptos de orden público e interés social.

1.5 Importancia

Se puede definir el gobierno de la democracia como el *gobierno del poder público en público*.³⁵ En un estado de derecho la publicidad es la regla, el secreto es la excepción.

La importancia del derecho a la información es de primer orden, pues no puede pensarse actualmente en una sociedad moderna sin protección a esta garantía. No puede haber desarrollo de ninguna especie si el individuo se ve coartado en una necesidad tan elemental. Además podemos afirmar que el derecho a la información va a estar relacionado casi con todos los demás, ya que siempre será un presupuesto para el acceso a la justicia, en virtud de que antes de poder ejercitar cualquier derecho debe contar con todos los elementos de juicio suficientes para hacerlo. La información es promotora del conocimiento de los derechos y de la conciencia de su titularidad.³⁶

El derecho a la información es el más relacional de los derechos, su ejercicio es en apariencia indife-

32. Véase Radiodifusoras. Libertad de expresión. Amparo en revisión 217/78. Radio Olín, S.A. y con agraviados. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo GUZMÁN OROZCO. Secretario: Gregorio VALENCIA BRACAMONTES. Libertad de expresión. La autoridad administrativa carece de facultades para restringirla. Amparo en revisión RA-1601/82. Visión por cable de Sonora, S.A. de C.V. y coagraviados. 13 de abril de 1983. Unanimidad de votos. Magistrado: Fernando LANZ CÁRDENAS. Secretario: Licenciada Martha Elba HURTADO FERRER. Radio y televisión. Otorgamiento de concesiones. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 654/78. Amín SLMÁN HABIB. 13 de diciembre de 1978. Mayoría de votos. Ponente: Guillermo GUZMÁN OROZCO.

33. Por ejemplo el artículo 2º de Ley de Prensa e Imprenta Española, distingue uno de otro.

34. Véase Libertad de expresión en materia de arte y cultura, Vols. 97-102, sexta parte, p. 144, primer circuito, primero administrativo. Amparo en revisión 487/76. Música a su Servicio, S.A., 18 de enero de 1977, unanimidad de votos.

35. Norberto BOBBIO, *El futuro de la democracia*, 1991, FCE, México, p. 65.

36. Cfr. DESANTES, *El derecho a la información...*, op. cit., supra, nota 17, p. 518.

bibliografía

Legislación mexicana Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Imprenta, (D.O. 12/4/17).

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, (D.O. 24/12/86).

Ley de Información Estadística y Geográfica, (D.O. 30/12/80).

Ley de Amparo (D.O. 10/1/36).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, (D.O. 4/8/94).

Ley Federal de Radio y Televisión, (D.O. 19/1/60).

Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (D.O. 29/6/92).

Ley de la Propiedad Industrial, (D.O. 27/6/91).

Ley Federal de Protección al Consumidor, (D.O. 24/12/92).

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión, (D.O. 4/4/73).

Reglamento de Telecomunicaciones, (D.O. 29/10/90).

Reglamento del Archivo General de la Nación, (D.O. 13/4/46).

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (D.O. 1/8/90).

Exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 6º constitucional, Archivo Legislativo de la Cámara de Diputados, Sistema de Información Legislativa Año II.T.II. No. 14, Octubre 6, 1977.

Local

Ley que crea el Instituto Oaxaqueño de Radio y Televisión, Decreto No. 152, Periódico Oficial No. 43, 26/10/91.

Jurisprudencia y tesis aisladas.

Jurisprudencias y tesis aisladas, CD-Rom, Centro Nacional Editor de Discos Compactos Universidad de Colima, 1993, México.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Vol. IV, Salas v Tesis comunes, 1988.

Legislación extranjera

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, (traducción y publicación por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal en Bonn), 1988, República Federal de Alemania.

Access to Information Act, Cañada, 1980, (texto vigente).

Constitución Española, 29/12/1978, editada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, 1979, Madrid, España.

Ley de Prensa e Imprenta, núm. 14/66, B.O. 18/3/66, España, (Jefatura del Estado). 519.

Diccionarios

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, autores varios, 1925, Calpe Ed., Madrid, España.

Diccionario Etimológico, Latino-español, Raymundo DE MIGUEL, 1943, Librería General de Victoriano Suárez, 23 edición, Madrid, España,

Enciclopedias

Gran Enciclopedia Larousse, 1973, ¡Ed. Planeta, Barcelona, España.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Directdr Carlos E. MASCAREÑAS, Ed. Francisco Seix, S.a., 1975, Barcelona, España.

Libros

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, (prólogo de José Francisco Ruiz MASSIEU), 1988, Ed. Porrúa, México D.F.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 1985, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

_____, *El problema de la guerra \ las vías de la paz*, 1987, Ed. Gediza, España.

BOHMANN, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, 1989, CONACULTA - Alianza Editorial Mexicana, México, D.F.

BURGO A ORIHUELA, Ignacio, *La deuda pública externa, el derecho a la información y la Suprema Corte*, 1983, Ed. Porrúa, México, D.F.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Estudios constitucionales*, 1991,-Porrúa-UNAM, 3ª Edición (aumentada), México, D.F.

CERRONI, Umberto, *Política* (traducción Alejandro REZA), 1992, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.

COLLIN, Claude, *Radiopoder - La radio como instrumento de participación social y política*, (traducción de Eva GROSSER), 1983, Folios Ediciones, México, D.F.

CUELI, José, *Valores y metas de la educación en México*, 1994, Ediciones *La Jornada*, México, D.F.

DESANTES GUANTER, José María, *La información como derecho*, 1974, Editora Nacional, Madrid, España.

Exposición de motivos al proyecto de reformas a la Constitución, reforma política, Tomo III, 1978, CFE, México.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 1993, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F.

GESSNER, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, 1986, UNAM, México, D.F.

GONGORA PLMENTEL, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 1992, Porrúa, 4ª Edición (ampliada), México, D.F.

HOFFMANN, A., *La actualidad de Alemania*, (traducción Rubén MERI), 1992, Societas-Verlag, Frankfurt/Meno, Alemania.

LÓPEZ AYLLON, Sergio, *El derecho a la información*, (prol. Jorge CARPIZO), 1984, Miguel Ángel Porrúa, México.

MAC. HUHAN, M., *La comprensión de los medios como extensiones del hombre*, 1969, Diana, México.

ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 1993, T Edición, Haría, México, D.F.

PAOLÍ, José Antonio, *Comunicación*, 1979, Edicol, México.

PERULLI, Adalberto, *I Diritti Di Informazione*, 1991, G. Giappichelli editore, Tormo, Italia.

RUIZ ELDREDGE, Alberto (compilador), *El desafío jurídico de la comunicación internacional*, 1979, Ed. Nueva Imagen-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, D.F.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político* (México y España), 1993, UNAM, México, D.F.

SZEKELY, Alberto (compilador), *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, 1981, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 1989, Porrúa, México.

_____, Felipe, *Leyes fundamentales*, 1991, Ed. 16ª, Porrúa, México, D.F.

Revistas

Jurídicas

CASTELLANOS LÓPEZ, José de Jesús, "Evolución Jurídica del derecho a la información en México". *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, año 12, número 12, 1988, México D.F., Sección Monográfica "el Derecho a la Información".

DÁVALOS HENRÍQUEZ, Héctor - "Reflexiones Sobre el derecho a la información en América Latina". *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, año 12, número 12, 1988, México, D.F., Sección Monográfica "el Derecho a la Información".

DESANTES GUANTER, José María - "El derecho a la información en el contexto de los derechos humanos". *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, año 12, número 12, 1988, México, D.F., Sección Monográfica "el Derecho a la Información".

JANISCH, H.N., *Public Law*, Winter 1982, London, England, "the Canadian Access To Information Act".

LIONS, Monique, *Boletín mexicano de derecho comparado*, año XV, núm. 44 mayo-agosto, 1982, UNAM, México, "Notas sobre la legislación francesa relativa al derecho a la información de los administrados".

MARI, Angejo, *Il Foro Amministrativo*, vol. 68, núm. 11-12 noviembre-diciembre, 1992, Roma, Italia, "diritto Air informazione E Publica Amministrazione".

Otras

CLAVE, Eduardo, *Nexos*, núm. 47, "La prensa y el derecho a la información", 1981, Eduardo CLAVÉ.

ROBLES, Manuel y VERA, Rodrigo, *Proceso*, núm. 896, 3 de enero de 1994, "Ocurrencias, contradicciones y mentiras, los recursos del gobierno para cerrar archivos del 68".

RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, Rafael, *Proceso*, núm. 256, 28 de septiembre de 1981, "Anteproyecto de Ley que propone control, formas y metas de la comunicación".

Periódicos

CAMACHO GUZMÁN, Oscar, "Propone la oposición crear una ley de medios de comunicación", *La Jornada*, 17 de diciembre de 1994.

Especial, "Integran TV, Pc's y teléfonos", *Periódico Reforma*, 10 de enero de 1994.

Foro Permanente de Comunicación Popular, "Derecho a la comunicación popular", *Unomásuno* 19 de abril de 1983.

MERINO, Mauricio, "La crisis de la verdad", *La Jornada*, 17 de marzo de 1994.

PÉREZ TAMAYO, Ruy, "¿Bibliotecas o centros de información?", *La Jornada*, 2 de mayo de 1994.

Perfil de La Jornada, "Propuesta de políticas y estrategias para la comunicación pública nacional 1994-2000", 28 de octubre de 1994, firmado por 33 especialistas en la materia).

RUBIO, Lilia, "En EU, los niños ven 27 horas semanales de violencia por TV", *La Jornada*, 9 de noviembre de 1993.

SODI SERRET, Carlos, "¿Qué tanto es un lustro?", *Excelsior*, 14 de marzo de 1994.

URRUTIA, Alonso, "Los consejos ciudadanos no deben ser sólo foros de expresión vecinal", *La Jornada*, 31 de marzo de 1994.

ZAMORA, Juan Carlos, "Conecta Internet a miles de usuarios", *Periódico Reforma*, 8 de agosto de 1994.