

## EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO \*

José de Jesús CASTELLANOS LÓPEZ  
(México)

El derecho a la información en México nació ligado a la política y ha sufrido los avatares de la misma. Ligado al proyecto de un partido y vinculado con él, ha carecido de claridad y doctrina sólida, por lo que no ha pasado de ser una declaración, en el texto parchado del artículo 6o. de la Constitución y que, en la forma como se le ha planteado, no podrá ir más allá de lo que se le ha esbozado, sin que se puedan extraer de él sus potencialidades; pero, gracias a Dios, sin que la autoridad pueda utilizarlo como pretexto para incrementar su ya excesivo control sobre los medios de comunicación social.

El concepto de Derecho a la información surge a la vida pública en el texto del "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", dado a conocer por el PRI el 25 de septiembre de 1975, integrante de las tesis que sustentó Jesús Reyes Heróles, se le vinculó, por tanto, al Estado Social de Derecho<sup>1</sup> que pretendía implantar, mediante sucesivas reformas constitucionales que se han continuado hasta nuestros días.

Eminentemente declarativo, el Plan señalaba que su objetivo era ensanchar las libertades y derechos del hombre, mediante un papel activo del Estado,

para proteger a los mexicanos de la utilización abusiva y enajenadora de los medios modernos de comunicación de masas y para conciliar la propiedad privada de algunos de los medios de comunicación con el carácter eminentemente social de ésta: es decir, implica el reconocimiento del derecho a la información que todas las personas tienen en las modernas sociedades.<sup>2</sup>

\* Trabajo presentado en el *Seminario de Derecho de la Información*, cit., el 8 de abril de 1987.

<sup>1</sup> Partido Revolucionario Institucional, *Plan de Gobierno 1976-1982* (México, PRI, 25 de septiembre de 1975), p. 8.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 10.

Paternalista y todo, esta primera expresión parecería reconocer que los titulares del derecho a la información son todas las personas, aunque sería resultado de la sociedad moderna y no algo inherente a la naturaleza de las mismas.

Sin embargo, ya con este documento se inician las confusiones, pues lo mismo asienta que este derecho se refiere a los hombres como receptores de información, que pasa a sustentarlo en la necesidad que los ciudadanos tienen en él para una mejor participación democrática, por lo que se le concibe como un "instrumento de desarrollo político y social". Por ello se le ligó como algo relacionado con "la expresión de los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, profesionales y de artistas, las agrupaciones sociales, y, en general, entre todos los mexicanos".<sup>3</sup>

Estos planteamientos provocaron que el Derecho a la información naciera ligado, sin más justificación, a la reforma política que pusiera en marcha el Presidente José López Portillo en 1977. Escondida entre otras, la adición propuesta al artículo 6o. de la Constitución se justificó de la siguiente manera:

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

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6o., que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción e ideología y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.<sup>4</sup>

El Presidente proponía agregar una frase al artículo 6o. constitucional que declaraba: "el derecho a la información será garantizado por

<sup>3</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 11 y 12.

<sup>4</sup> *Reforma Política*, (México, Comisión Federal Electoral, 1978), Tomo III, p. 12.

el Estado". Tan breve señalamiento anticipaba problemas y, en cierto modo así lo reconoció el dictamen de las comisiones, al señalar que "lo escueto de la expresión... puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por derecho a la información, ni a quién corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar".

Pero ello se justificaba con la explicación de que la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad; y que, "en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva".<sup>5</sup> No se aclaró, sin embargo, si la ley de referencia era la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que complementaba la reforma política, o haría falta una distinta para ello. Por lo pronto, los partidos políticos se apresuraron a ampararse en los beneficios crematísticos y que en especie les auguraba el poder acceder a los medios de comunicación de manera gratuita y de obtener recursos para producir su prensa política, con papel y subsidios gubernamentales. Por ello la adición fue aprobada por unanimidad.

En el dictamen respectivo se insinuaba entonces que el sujeto protegido era el receptor de la información, a quien se trataba de salvar de la "manipulación informativa".

En el debate de esta reforma constitucional afloraron ya las diversas concepciones. Ramón Garcilita Partida, del PAN, califica a ésta como un derecho individual y confunde —como muchos lo hacen todavía— el derecho a la información, con el derecho de información.<sup>6</sup> A su vez, el priísta Eduardo Andrade afirmaría que se trata de "un derecho público colectivo", que completa y moderniza el relativo a la libertad individual de expresión. Advierte que son derechos de una naturaleza sustancialmente diferente. No se trata, dice, de una garantía individual, sino de un derecho del cual es titular toda la sociedad, "que se exigen a través del Estado para hacer posible la democracia".<sup>7</sup>

El debate continúa y Jorge Garabito, del PAN, acepta que este derecho garantiza simultáneamente los derechos de la sociedad y los del individuo.<sup>8</sup> A su vez, en las filas del PPS, Marcela Lombardo dice que es una garantía del ciudadano y, luego, que es una "garantía social". Esta idea de que se trata de una garantía social y un derecho social es

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>6</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 43.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 49.



recogida por el priísta Manuel Villafuerte Mijangos<sup>9</sup> y, finalmente, por su correligionario Carlos Ortiz Tejeda, quien en una amplia exposición pretendió puntualizar lo que debería entenderse por este derecho.

Ortiz Tejeda priísta empieza por hacer de la información, conforme la teoría marxista, un instrumento de dominio y opresión, determinado por intereses clasistas que responden siempre a los de quien detenta los medios de comunicación. Por tanto, dice debe concebirse en el contexto de la "verdadera, la única y real contienda: la lucha de clases". Luego inicia un galimatías en donde empieza por afirmar que la información es "un derecho fundamental de la persona", para, luego, declarar que el derecho a la información es de la sociedad, es un derecho social.<sup>10</sup>

Mientras la frase ya señalada no tuvo más consecuencia que las prerrogativas que se otorgaron a los partidos políticos en el contexto de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en sus artículos 48 y 49, la adición no inquietó a la sociedad mexicana. Fue hasta que el licenciado Jesús Reyes Heróles anunció ante los radiodifusores del país la inminente reglamentación de este derecho, cuando se abrió un debate nacional sobre el mismo.

Se intentó en primer lugar, que la discusión sobre el tema se hiciera en el seno de la Comisión Federal Electoral, idea que fue rechazada por la mayoría, considerando que dicho cuerpo carecía de facultades para conocer el tema. La renuncia del licenciado Reyes Heróles a la Secretaría de Gobernación facilitó las cosas, pues rápidamente se produjo el olvido sobre el tema. Sin embargo, en 1979 el licenciado Luis M. Farías, líder de la mayoría en la Cámara de Diputados, propuso se abrieran una serie de audiencias públicas para analizar la naturaleza de ese derecho. Este debate continúa abierto pues la Cámara nunca llegó a una conclusión definitiva y las ponencias, lejos de aclarar el tema, lo volvieron más confuso, tanto por la superficialidad de muchas exposiciones, como por las dificultades conceptuales y prácticas que la frase aludida planteaba. La diversidad de criterios se manifestó también en diferentes voceros del sector público.

Uno de los problemas radica en el herencia liberal de la Constitución de 1917, que fue determinante para que se incluyeran en el primer capítulo de la Carta Fundamental, las garantías individuales como salvaguarda de los derechos fundamentales y la protección de su ejercicio. Cabe anotar aquí de entrada, que dígase lo que se diga, el Constituyen-

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 64 y 65.

<sup>10</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 66 a 72

te de 1917 no pretendió crear derechos, sino la garantía de los mismos, tal como han señalado nuestros tribunales. Por tanto, es falsa la tesis que dice que el artículo 1o. otorga derechos y que, por tanto, no existen derechos anteriores y superiores a los concedidos por la sociedad.<sup>11</sup>

Por lo tanto, los artículos 6o. y 7o., en los que se plantean las libertades de expresión y de prensa, pretenden garantizar el derecho a las libertades de, en tanto que la adición del Presidente López Portillo es un cambio radical, pues no pretende garantizar la libertad, sino la información misma.

Esto nos lleva, de entrada, al extendido problema de la confusión entre libertad y derecho. Para el individualismo, la libertad implica un acto de abstención del Estado; en cambio, para los colectivistas, la libertad "socializada" abarca derechos de la colectividad y no del hombre, por lo que demanda la intervención del Estado. Se trata de un malabarismo intelectual que justifica el traslado del centro de gravedad de la libertad de lo individual a lo social, como ocurre con Jesús Reyes Heróles.<sup>12</sup> Es así como el derecho a la información empieza a interpretarse como un "derecho social".

Nos encontramos, de pronto, como ha anotado Ignacio Burgoa, con que un artículo que pretende garantizar un derecho individual, la libertad de expresión, agrega simultáneamente una garantía social que implicaría una contradicción, pues mientras la primera establece un límite a la acción gubernamental, la nueva adición sustenta una intervención de la autoridad en el círculo de las relaciones privadas, para dominar en el futuro la vida de las personas.<sup>13</sup>

No sólo entrarían en conflicto las diversas expresiones y contenidos del artículo 6o., sino que al aplicarse a los medios de comunicación choca con lo señalado en el artículo 7o. Las garantías individuales aludidas establecen las libertades para expresarse y publicar, lo mismo por escrito que a través de otros medios. La garantía social, en cambio, implicaría a la facultad de utilizar la ley "como instrumento para obligar o para prohibir, para convenir o para autorizar, para concertar, o para estimular, o para tantas cosas", según expresión del licenciado López Portillo.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Cfr.* Tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Informe 1978, pp. 95 y 98.

<sup>12</sup> Reyes Heróles, Jesús, *Discurso ante la Cámara Nacional de la Industria del Radio y la Televisión*, el 3 de octubre de 1978.

<sup>13</sup> *Cfr.* Burgoa, Ignacio, (México, Porrúa, 1979, Decimasegunda Edición), pp. 688 a 698.

<sup>14</sup> *Conferencia de Prensa* del 19 de junio de 1976.



Hay, pues, diferentes concepciones jurídicas que, por el momento no parecen conciliables.

La determinación de quién es el sujeto de este derecho no es menos dificultosa que lo anteriormente señalado.

Para Jesús Reyes Heróles —autor de la iniciativa que reformó la Constitución— 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. Es, dice, un derecho correlativo al de la libertad de expresión.<sup>15</sup>

Sin embargo, su sucesor, Enrique Olivares Santana, afirmaba ante el mismo auditorio de radiodifusores, una nueva versión. Se trata, dijo, de "una doble garantía constitucional: el derecho a informar, que constituye una garantía individual. . . y el derecho a ser informado, como garantía social. . ." <sup>16</sup>

Esta confusión, fundamental, fue reconocida implícitamente por Luis M. Fariás, en los términos con que en 1979 propuso a la Cámara de Diputados la realización de las audiencias públicas necesarias para debatir este tema ante una comisión especial. Entonces afirmó que debemos reconocer, sin embargo, que ha quedado no sólo sin reglamentación, sino aun sin definición lo que es ese nobilísimo derecho en el texto constitucional".

No sólo está pendiente de definir en qué consiste dicho derecho, sino, también, quién es su titular: la sociedad o las personas. Mi punto de vista es que se trata de 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. No es, por tanto, un servicio público como pretenden algunos. En todo caso, los medios de comunicación dan un servicio al público.

Tampoco se ha definido cuál es el objeto de este derecho. ¿Acaso son los debates políticos de los partidos, su ideología, sus acciones o sus puntos de vista? ¿Son los hechos, las ideas y las opiniones? Todo queda sin respuesta. No hay punto de referencia, a menos que quera-

<sup>15</sup> Discurso del 3 de octubre de 1978.

<sup>16</sup> Olivares Santana, Enrique, *Discurso en la Cámara Nacional de la Industria del Radio y la Televisión*, el 7 de junio de 1979.

mos hacer de la información, como Ortiz Tejeda y Armando Mattelart, un instrumento de la lucha de clases y de la revolución.<sup>17</sup>

Finalmente queda por definir y señalar el contenido de este derecho.

Ni la legislación ni los aportes de los mexicanos han logrado profundizar y dar solidez a este derecho que, sin duda, aparece fuera de contexto y como un parche en nuestra Constitución. Por ello, Ignacio Burgoa ha sugerido que mejor se le tome como una expresión declarativa y se olvide el intento de reglamentar el derecho a la información.

Traducir el derecho a la información en derecho de la información no es tarea fácil, ni por la indeterminación conceptual del mismo, así como de sus consecuencias, ni por la cobertura que debería abarcar una legislación que pretendiera agotar el tema. Se corre el peligro de terminar por reducir este derecho y caer en una casuística aberrante, por un lado e insuficiente por otro.

La profesión jurídica del Derecho a la información en México implica una reforma constitucional para dar coherencia y unidad a los artículos 6o. y 7o.

Por otra parte, no se trataría de reglamentar el derecho a la información en cuanto tal, sino de buscar formas jurídicas que lo hagan posible. El ideal es alcanzar la justicia en los actos informativos, en donde la ley aparezca como un instrumento auxiliar en la realización de lo que acertadamente se ha denominado la "justicia informativa".

Hay que salvar, también la innegable tentación de utilizar la ley contra la información, limitándola o impidiéndola. El derecho de la información en cuanto tal, sino de buscar formas jurídicas que lo hagan trario. Sin embargo, mucho me temo que la idea de convertir a este derecho 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.

Existe, sin duda, un reto. La visión de la información como un derecho, más que una libertad, aunque la implique, abre amplios horizontes enriquecedores de la relación informativa. Sin embargo, se impone la prudencia en la búsqueda del punto de vista. Recordemos los riesgos que representa el monopolio de un partido político como detentador de las fuentes formales del derecho.

Es necesario evitar, además, una enumeración infinita de situaciones que no abarcarían las variables de un proceso tan dinámico como es la

<sup>17</sup> Cfr. Mattelart, Armand, *La Comunicación Masiva en el Proceso de Liberación*, (Buenos Aires, Siglo Veintiuno Argentina Editores, S. A., 1976).



información misma, porque, como ha advertido Juan Benyto, son diversas las esferas de responsabilidad en el acto informativo: "Hay una responsabilidad moral que encuentra encuadramiento en la ética profesional, y una responsabilidad jurídica que la ley atiende de un modo objetivo tomando en cuenta la culpa posible".<sup>18</sup>

Eventos como éste son necesarios para abordar un tema tan complejo y ambicioso como apasionante. Los investigadores, juristas e informadores, debemos trabajar juntos para distinguir unas responsabilidades de otras y evitar que la ley pretenda juzgar la responsabilidad ética o política, pues de lo contrario daríamos cabida al estado totalitario.

Lo he dicho antes y lo reitero ahora. Para alcanzar un desarrollo jurídico del derecho a la información, o sea un derecho de la información, necesitamos una evolución prudente, gradual, abierta, flexible y general, a partir de la legislación vigente. Distinguir libertad y derecho, entendiendo la primera como condición para el ejercicio del segundo.

Requerimos estructuras jurídicas

basadas en el principio de subsidiariedad, por el cual lo que por sí solo el individuo no alcanza, lo va logrando en comunidad a través de distintos cuerpos sociales, de menor a mayor, hasta alcanzar los coronamientos del Estado, e incluso en cierto modo, de la comunidad de Estados. Sin que el superior ahogue la justa libertad de los inferiores sino que la estimule, complete y armonice,

como ha señalado el tratadista Juan Vallet de Goytisolo.<sup>19</sup>

Este desarrollo requiere una incursión seria en el camino del autocontrol informativo, que nos permita de manera simultánea, por un lado, profundizar en la naturaleza del acto informativo, y por otro, en el estudio e implicaciones del derecho a la información y, finalmente, en el desarrollo de actos informativos justos para contraponerlos a los injustos. En este terreno los códigos de ética profesional son un importante auxiliar, pues no sólo actúan como norma de conducta profesional, sino que se pueden traducir en norma de la profesión misma, con expresiones sociales.

Estos códigos de ética son valiosos auxiliares en la documentación de los derechos y deberes de los titulares del derecho a la información

<sup>18</sup> Beneyto, Juan, *Ordenamiento Jurídico de la Información* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961), p. 272.

<sup>19</sup> Vallet de Goytisolo, Juan, *Algo sobre temas de hoy* (Madrid, Speiro, 1972), p. 62.

y de las relaciones informativas que generan. Se convierten además, en una normativa procesal o sustantiva, nacida "praeter legem", al margen de la ley, pero no contra la ley, enriqueciendo un derecho profesional. De esta manera, estos códigos y su aplicación se convierten en fuente creadora de derecho, como ha señalado el profesor Desantes.<sup>20</sup>

Hay que recordar lo dicho por el jurista Enrique Álvarez del Castillo:

Es fundamental colocar al hombre, en toda su dignidad, por encima y como rector de tales realidades, no podemos permitir que se impongan y esclavicen al hombre. Solo el derecho es capaz de imponer la conducta debida. De ahí pues la necesidad de reconocer que el derecho es más grande que las fuentes formales del derecho y, consecuentemente, que el derecho no puede constreñirse a la actividad formalmente legislativa del estado, porque el derecho es también más amplio que las normas positivas del derecho y, en todo caso, se encuentra obligado a sancionarlo. Es evidente, además, que las relaciones sociales en general, y las relaciones de las clases sociales internas y externas, en particular, constituyen la génesis del derecho. Inclusive la mayor parte de las veces, tales relaciones contienen en sí mismas su propio proceso de reglamentación. El derecho positivo se formaliza cuando las relaciones sociales adquieren coherencia, objetividad, generalidad y conciencia ideológica.<sup>21</sup>

Queda pues, pendiente, ante las contradicciones e indefiniciones de nuestros ordenamientos jurídicos, la clarificación del Derecho a la Información en nuestro orden constitucional. Recordemos que, mientras tanto, han surgido intentos por limitar la información mediante la ley, como ocurrió con las reformas a los códigos Penal y Civil de 1982. En el primero, con la frustrada intención de establecer el delito de "deslealtad", que haría imposible la investigación y divulgación de la realidad en la Administración Pública, y, en el segundo, el delito de daño moral, con el cual se quería anular la crítica y la disidencia. Ciertamente el derecho demanda el auxilio del poder para imponer lo justo coactivamente, para impedir el desorden y la anarquía. Pero también requerimos el orden del amor, para impedir que sea arbitrario y destruya a la persona, masificándola. Sólo de esta manera y más allá de la ley, podremos hacer del Derecho el arte de lo bueno y de lo justo, como un modo de ser de todos y no sólo en tanto expresión escrita, pero inaplicada.

<sup>20</sup> Desantes, José María, *El Autocontrol de la Actividad Informativa*, (Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1973), p. 21.

<sup>21</sup> Cámara de Diputados, L. Legislatura, *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano* (México, Manuel Porria, 1979), Tomo I, pp. 119 y 120.