

## EL DERECHO A LA INFORMACION

JUVENTINO V. CASTRO

En octubre de 1977 el Presidente de la República envía a la Cámara de Diputados una trascendente iniciativa para reformar a la Constitución, que después del procedimiento constitucional previsto se transforma en modificaciones y adiciones, en vigor desde el 7 de diciembre del propio año de 1977, las cuales son conocidas generalmente como "Reforma Política".

Entre las adiciones sugeridas y aprobadas se encuentran las del artículo 6o. constitucional, que a la fecha se lee en la siguiente forma, en la inteligencia de que la parte subrayada es precisamente el establecimiento del derecho a la información: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado*".

El dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al referirse a la adición propuesta, la comenta y maneja en los siguientes términos textuales: "Lo escueto de la expresión: '...EL DERECHO A LA INFORMACION SERA GARANTIZADO POR EL ESTADO', 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. No debe olvidarse sin embargo, que 'la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible'; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto de la ley reglamentaria respectiva. No se atenta contra la sindéresis si en el mismo precepto coexisten un derecho público subjetivo individual y otro colectivo o social, porque, *strictu-sensu*, no debe hablarse de garantías individuales y garantías sociales, sino únicamente de garantías. De donde, las Comisiones dictaminadoras concluyen que es oportuna y pertinente la adición del artículo 6o. que propone en su iniciativa el depositario del Poder Ejecutivo Federal".

Por razonamiento lógico natural, y además porque como se ha observado inclusive las Comisiones dictaminadoras así lo expresan textualmente, se requiere forzosamente que la ley reglamentaria indique el contenido

de los alcances de la nueva garantía constitucional que se refiere al derecho a la información, y este trabajo se dirige no tanto a clarificar puntos tan delicados, sino tan sólo en forma muy restringida a proporcionar elementos y reflexiones para que llegado el momento oportuno la ley reglamentaria pudiera conformarse exitosamente en virtud de que los interesados en la reglamentación anunciada proporcionen material que pudiera entenderse al menos como interesante para los trabajos legislativos futuros.

Se nos ocurre —por razón de Método— que el primer punto a reflexionar es el contenido general de esa ley reglamentaria que resulta imprescindible expedir.

Es bien conocido que el artículo 6o. constitucional, en donde se establece la garantía constitucional de la libre manifestación de las ideas o de la libre expresión del pensamiento —que en ambas formas es conocida y enunciada—, y el artículo 7o. constitucional subsecuente que establece la libertad de prensa, en realidad forman una unidad que pareciera prudente se reglamentaran conjuntamente, ya que son el género y la especie de un derecho que puede ejercitarse por medio de la palabra escrita y publicada, o por medio de cualquier otro medio o manera de la exteriorización de las ideas.

Pero igualmente existen opiniones en el sentido de que —por su importancia y características especiales—, es preferible dividir las para expedir una ley reglamentaria de la libertad de imprenta o de prensa, dejando para un ordenamiento separado el reglamentar la libertad general, en la cual por supuesto tendría que hacerse una remisión a la ley correspondiente separada cuando la manifestación de las ideas se lleve a cabo utilizando la imprenta o la prensa.

De hecho este es el camino que tomó Venustiano Carranza cuando el 9 de abril de 1917 expidió la Ley de Imprenta, publicada en el Diario Oficial de 12 de abril del mismo año bajo el rubro textual que se transcribe: "VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y entre tanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República, he tenido a bien expedir la siguiente... LEY...".

No es el caso, y desviaríamos totalmente la atención de quienes nos la otorgan, el discutir aquí —como sí lo hemos hecho en otro lugar—, si esta Ley puede ser o no considerada vigente, no tanto por su carácter preconstitucional (la Constitución de 1917 entró en vigor el 1o. de mayo de 1917, con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados que entraron en vigor desde luego), sino por el hecho de que los requisitos de las facultades

otorgadas a Venustiano Carranza no se cumplimentaron en su totalidad, y deja en predicamento la vigencia de la actual Ley de Imprenta.

Pero lo que se desea subrayar tan sólo es que Venustiano Carranza optó por expedir separadamente una Ley de Imprenta, mientras se reglamentaban en bloque los artículos 6o. y 7o. constitucionales.

A esta opción dual, tendríamos que añadir ahora un tercer punto de opción en el sentido que si resulta conveniente y deseable el que se expida por separado una ley reglamentaria que se refiera al derecho a la información, para que otra ley reglamentaria u otras leyes reglamentarias se refieran, conjunta o separadamente, al resto de lo dispuesto por los artículos 6o. y 7o. constitucionales.

En segundo lugar, tanto las Comisiones dictaminadoras, como muchas otras fuentes de opinión se preguntan por el contenido de la nueva garantía. Inclusive se han escuchado voces alarmadas en el sentido —absurdo en nuestro concepto—, de que existe la posibilidad de que con el pretexto de la expedición de esa ley reglamentaria no nata, pudiera restringirse la libre manifestación de las ideas, en cualquiera de sus formas, incluyendo los medios masivos de información, todo lo cual hace titubear sobre la conveniencia o inconveniencia de que esa ley reglamentaria llegue a nacer. Esta última afirmación contiene igualmente un absurdo en nuestro concepto porque los mandatos constitucionales deben cumplimentarse y no sujetarse a tratar de obtener un consenso más o menos estimable para cumplir o no con lo mandado por el Congreso Constituyente Permanente.

En nuestro concepto, y quizá con exceso de ingenuidad, no puede haber duda de la titularidad y contenido general de una garantía constitucional. Los derechos públicos subjetivos (contenido y esencia de las garantías constitucionales), corresponde a *todos*, salvo cuando la propia disposición los limite para *algunos*.

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

Pero la adición constitucional inclusive es especialmente clara a este respecto, sin necesidad de manejos conceptuales, ya que con claridad determina un "hacer" a cargo del Estado para que "todos" puedan disfrutar de los beneficios de la información.

Lo que sí es verdad es aquello de que cuál es el contenido de ese derecho a la información (a cargo del Estado, por supuesto) que reconoce la reforma constitucional.

En nuestro concepto —y esta es una opinión muy personal—, el derecho



a la información debe desdoblarse en sus dos aspectos lógicos: el "derecho a informar", y el "derecho a ser informado".

El derecho a informar no es ninguna novedad de la adición constitucional, porque al garantizar la parte primera del artículo 6o. desde hace mucho tiempo una libertad de manifestar ideas, independientemente de las motivaciones personales del informador, en su esencia está una manifestación de ideas aunque sólo sea para relatar y comentar acontecimientos que han ocurrido, o están ocurriendo.

Nuestra primera conclusión, por lo tanto, es que el derecho a informar no puede ser la novedad que se nos propone, porque el derecho ya existía en forma genérica.

Creemos por lo tanto que la novedad está en el derecho de las personas "a ser informadas". Muchos se empeñan en que debe entenderse ésto en el sentido de que se ha adquirido un derecho a ser informado "verídicamente", "imparcialmente", "objetivamente", "totalmente", "no distorsionadamente", y otros conceptos parecidos o de mayor profundidad.

Pero eso no dice la disposición constitucional, y en nuestro concepto si se hubiera dicho habríamos adquirido un derecho con limitaciones, con obstáculos, con pretextos para maniobrar, ya que cualquiera podría entender el que para que yo reciba una información veraz se debe limitar a quien me proporciona la información para que un "censor" podría afirmar que el Estado tiene la obligación de limitar los derechos del informador a informar porque en su concepto no se produce con veracidad. Y en este caso la adición en vez de "enriquecernos" nos "empobreció" porque la censura o inquisición judicial o administrativa prohibida en la primera parte —existente hasta la fecha—, se acaba de limitar en el sentido de que la manifestación de las ideas es permisible solamente si se informa ajustándose a "la verdad". En la misma forma podríamos examinar el resto de las calificativas que algunas personas o sectores pretenden introducir dentro de la futura ley reglamentaria, aparentemente para mejorar lo escueto del pronunciamiento, pero en la realidad para "satanizar" de antemano a "lo que pudiera venir".

Es mucho más relevante, creemos, el cómo manejar reglamentariamente la nueva garantía. Si el derecho a la información tiene como sujeto activo a cualquier persona, y como sujeto pasivo al Estado (y de ninguna manera cualquier otra persona o entidad distinta al propio Estado, porque estamos manejando derechos públicos subjetivos), con mucha simplicidad tendríamos que formular la ley reglamentaria en el sentido de que el Estado debe proporcionar *cualquier* información que le solicite un individuo. Y es en este momento en donde resalta la problemática que mantiene perplejos a todos los sectores y al Estado mismo.

Es nuestra creencia que la adición debe manejarse no sólo partiendo de los artículos 6o. y 7o. constitucionales, sino igualmente del artículo 8o. constitucional subsiguiente, que se refiere al derecho de petición.

En la misma forma en que se ha resuelto —inclusive jurisprudencialmente, y en forma abundante—, que el derecho de pedir se traduce en una obligación de las autoridades a contestar en breve plazo, y de ninguna manera a obtener lo pedido simplemente porque se pide, consideramos que una ley reglamentaria sabia del derecho a la información debe establecer que el Estado debe contestar en breve plazo al cuestionante, pero que no siempre podrá proporcionarse la información que un individuo solicita del Estado.

Podrá argumentárenos que "ya apareció el peine", porque si el derecho a ser informado se limita en la ley reglamentaria, entonces ningún derecho hemos adquirido, y nuestras peticiones de información serán contestadas con gran frecuencia, (inclusive utilizando "formularios"), que la información pedida está *clasificada*, y no es conveniente proporcionarla al público.

¡Y ésta es precisamente la grave problemática de la reglamentación del derecho a la información!

Como la garantía es nueva no nos es posible encontrar antecedentes claros y precisos para fundamentar la posible resolución del punto. Por ello nos vamos a permitir utilizar un importante precedente manejado por la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Nos referimos a la sentencia dictada el 30 de junio de 1971 por ese tribunal, en relación a la petición de los periódicos The New York Times y The Washington Post contra los esfuerzos del Gobierno Federal para prohibir la publicación de artículos y documentos basados en un estudio del Pentágono sobre la guerra de Vietnam. La controversia se planteaba para combatir el injuncion (mandato suspensivo que se utiliza en ese país), en contra de los periódicos antes citados en relación a la información ya precisada que ellos ponían en conocimiento de sus lectores. La sentencia definitiva resolvió que el procedimiento seguido en contra de los periódicos era inconstitucional porque se oponía a la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana que establece en su parte procedente: "El Congreso no pasará ninguna ley... que limite la libertad de palabra de la prensa", y esta resolución no fue tomada por unanimidad.

Probablemente el Juez Stewart fue el que más destacó en la oposición a que se tomará la decisión que finalmente se votó por mayoría. De acuerdo con él en la estructura gubernamental creada por la Constitución norteamericana —y la nuestra es similar a ella—, el Ejecutivo está revestido de un poder enorme en dos áreas fundamentales referentes a la defensa nacional y a las relaciones internacionales. Siguió afirmando que por mucho tiempo las ramas legislativa y judicial no han supervisado a ese poder, el cual ha aumentado desde el advenimiento de la era de las armas nucleares. Para bien o para mal, el hecho simple es que el Presidente de los Estados Unidos posee una muy grande independencia en esas dos áreas vitales del poder.



Admite que en ausencia de una estructura balanceada, que sí aparece en otras áreas, la única restricción efectiva sobre la política del Ejecutivo y de sus áreas de poder en materia de defensa nacional y de negocios internacionales, descansa en una ciudadanía ilustrada por una opinión pública informada y crítica, única que puede proteger los valores de un gobierno democrático; razón por la cual es ahí donde una prensa alerta, despierta y libre sirve a los propósitos básicos de la Primera Enmienda, ya que sin una prensa informada y libre no podría existir un pueblo ilustrado.

Pero contra tal reconocimiento Stewart reflexionaba que es elemental el que un comportamiento con éxito en materia de diplomacia internacional y para el mantenimiento de una defensa nacional efectiva, está requerido tanto de la confidencialidad como del secreto, ya que otras naciones difícilmente podrían negociar con la suya bajo una atmósfera de desconfianza mutua, y que a otras naciones no se les podría asegurar el que sus confidencias van a ser guardadas. Extiende aun más su argumentación en el sentido de que los propios departamentos administrativos norteamericanos, para el desarrollo de políticas inteligentes en lo internacional, tendrían una tarea imposible si los encargados de su formulación no pudieran comunicarse con otros libre, franca y confidencialmente. Añadía que en el área de la defensa básica nacional es evidente la necesidad frecuente de un secreto absoluto. Finalmente que la responsabilidad debe estar en donde el poder está, y que si la Constitución concede al Ejecutivo un alto grado de poder, no compartido, en la conducción de los negocios extranjeros y en el mantenimiento de la defensa nacional, entonces constitucionalmente el Ejecutivo debe tener un amplio, y no compartido, deber de determinar y preservar el grado de seguridad interna necesaria para ejercitar ese poder con éxito; y que debe suponerse que un sistema efectivo de seguridad internacional requiere de la afirmación al máximo posible de un reconocimiento en el sentido de que el secreto será preservado en la mejor forma; solamente si la credibilidad es verdaderamente mantenida.

Otros Jueces coincidieron con Stewart en el sentido de que los puntos de partida por él expuestos eran concretos, y constitucionalmente estructurados, si bien en el caso concreto puesto en su conocimiento la seguridad no estaba en predicamento porque los acontecimientos a los cuales se referían los periódicos, con base en un material que en forma ignorada habían obtenido, ya no representaban ningún peligro puesto que la guerra había concluido, y en cambio el pueblo norteamericano tenía el derecho a saber cómo se había manejado esa guerra con fundamento en documentos provenientes de los propios protagonistas.

El Juez Black insistió en que la palabra "seguridad", contiene una generalización amplia y vaga cuyos perfiles no debieran invocarse para abrogar la ley fundamental incorporada en la Primera Enmienda. Ade-

más, argumentaba, que la guarda de los secretos militares y diplomáticos a expensas de la información que debe existir dentro de un gobierno representativo, en realidad no provee de seguridad real a los Estados Unidos.

Por su parte el Juez White expuso que la responsabilidad del ejecutivo en la conducción de los negocios exteriores y en la seguridad de la nación, es tan básica que evidentemente el Presidente tiene derecho a obtener una suspensión contra la publicación de relatos periodísticos en aquellos casos en que pueda convencer a los tribunales de que la información que va a revelarse amenaza con grave e irreparable daño al interés público; y debe concederse aunque el material a publicarse esté o no clasificado, y aunque la publicación se encuentre o no prevista legalmente dentro de estatutos relevantes expedidos por el Congreso, y sin importar las circunstancias mediante las cuales el periódico obtuvo la posesión de la información. Y añadía, como reflexión final, que si quedaba la duda en que un material planteara un peligro sustancial a los intereses nacionales, razón por la cual igualmente se toma el riesgo de ser sancionado penalmente, una prensa responsable podría resolver no publicar jamás materiales sensitivos.

Hemos hecho la anterior síntesis —evidentemente incompleta—, tan sólo para poner de manifiesto el tipo de problemas que plantea el derecho a la información frente al Estado. La seguridad y conveniencias nacionales no son los únicos ejemplos a normar en una ley reglamentaria consecuente, pero probablemente son dos de los indispensables a ser tratados en unión de otros.

Quisiéramos concluir estas reflexiones simplemente exponiendo que en verdad la ley reglamentaria que se medita tiene graves problemas que resolver en beneficio tanto de las garantías constitucionales de las personas, como de los intereses nacionales; y que podemos colaborar para resolver esta problemática al menos puntualizando cuáles son en nuestro concepto los extremos opcionales dentro de los cuales deben enmarcarse disposiciones ilustradas y congruentes.

Marzo de 1979.