

### *III. El marco constitucional*

---

El punto de partida del examen del marco jurídico de la información serán las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regulan esta materia. Se analizará en primer lugar las libertades tradicionales de prensa e imprenta, para considerar después las implicaciones jurídicas de la reforma constitucional de 1977 a la parte final del artículo 6 de la Constitución y que introdujo en el derecho mexicano el derecho a la información. Vale la pena apuntar desde ahora que de acuerdo con la concepción del autor, el derecho a la información es la reformulación jurídica de las libertades tradicionales de expresión e imprenta para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX.

#### **LAS LIBERTADES TRADICIONALES**

---

La Constitución de 1917 consagró en sus artículos 6 y 7 las libertades tradicionales de expresión y de imprenta. Junto con ellas, en el artículo 8 estableció también el derecho de petición. Este marco procede de la declaración francesa de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789, cuyos principios fueron admitidos, desde muy temprano y con pequeñas variantes, en la mayoría de los textos constitucionales mexicanos, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814, hasta la Constitución de 1857, de la cual pasaron a la de 1917.<sup>11</sup>

#### **La libertad de expresión**

---

Consagrada en el artículo 6 constitucional,<sup>12</sup> esta libertad supone la facultad de toda persona de manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones por cualquier medio.

<sup>11</sup> Véase Emilio Rabasa, “Historia de las constituciones mexicanas”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, UNAM, México, 1991, tomo I.

<sup>12</sup> Este artículo dice “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o

En este sentido incluiría la libertad de pensamiento u opinión, que permite la libre manifestación de ideas a través de un medio no escrito, y la libertad de imprenta cuando las ideas se expresan por un medio escrito (véase *infra*).<sup>13</sup>

La lectura del texto constitucional permite señalar dos características de esta libertad. Primero, que la obligación de abstención se dirige a los órganos administrativos y judiciales, y no incluye al Poder Legislativo. Esto contrasta notablemente con otros textos constitucionales.<sup>14</sup> En segundo lugar, la libertad no es absoluta y tiene límites señalados en la propia Constitución; éstos son el ataque a la moral, los derechos de terceros, la provocación para cometer algún delito o la perturbación del orden público. Estas limitaciones, expresadas de manera general en el texto constitucional, están desarrolladas de manera específica en la Ley de Imprenta (LI) de 1917 y prácticamente no han tenido un desarrollo jurisprudencial.<sup>15</sup>

## La libertad de imprenta

---

Se analizarán en primer lugar los aspectos generales de esta libertad, para discutir después el problema de la constitucionalidad de la Ley de Imprenta.

### Aspectos generales

La libertad de imprenta supone la facultad del individuo de publicar ideas, escritos o imágenes por cualquier medio gráfico.<sup>16</sup> En sentido estricto, se encontraría ya

administrativa, sino en el caso de un ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

<sup>13</sup> También están relacionadas con la libertad de expresión la libertad de información (art. 6 CPEUM); las libertades de conciencia y culto (art. 24, CPEUM) y la libertad de cátedra e investigación (art. 3, CPEUM). Véase J. Jesús Orozco Henríquez, “Libertad de expresión”, en *Diccionario jurídico mexicano*, UNAM, México, 1984, tomo VI, p. 82.

<sup>14</sup> Por ejemplo, las constituciones de España, Francia, Italia, Alemania, Portugal, Brasil, Colombia y Chile. Probablemente, el caso más notable es la Constitución de los Estados Unidos de América cuya primera enmienda establece: “El Congreso no expedirá ley alguna en relación con el establecimiento de alguna religión, o prohibiendo el libre ejercicio de ellas; limitando la libertad de palabra, de la prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente, y pedir al gobierno el enderezamiento de injusticias.” En materia de información, esta enmienda ha sido objeto de una extensa interpretación jurisprudencial que ha expandido y precisado su contenido. Véase David M. O’Brien, *El derecho del público a la información. La Suprema Corte de los EUA. y la primera enmienda constitucional*, Publigráfics, México, 1983, tr. de Agustín Bárcena.

<sup>15</sup> Desde 1917 la Suprema Corte de Justicia únicamente ha interpretado en 12 ocasiones el artículo 6 constitucional. Del conjunto de esas tesis, sólo dos desarrollan el concepto de “orden público”, en particular respecto de su alcance en relación con la comisión de los denominados delitos políticos. Lo anterior contrasta con la vigorosa interpretación que en otros países ha hecho el Poder Judicial respecto de estos límites, adaptándolos a las necesidades contemporáneas y precisando el alcance del ejercicio de la libertad de expresión.

<sup>16</sup> El artículo 7 constitucional establece: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos

incluida esta libertad de expresión, sin embargo se ha construido como un derecho especial respecto de la libertad de expresión. Lo anterior se explica por razones históricas, pues al momento de formularse las libertades públicas en el siglo XVII, la imprenta era el medio más importante para la difusión de las ideas. En la actualidad, a los medios impresos se han sumado los medios de comunicación electrónicos a distancia, los cuales no están cubiertos en sentido estricto por esta libertad.

La libertad de imprenta abarca dos clases distintas de sujetos: los autores y los editores y distribuidores. Esta distinción que podría parecer banal tiene, como se verá adelante, consecuencias importantes debido a la actual complejidad de la industria editorial. Para ambas clases de sujetos se garantiza la libertad de publicar<sup>17</sup> acerca de cualquier materia, sin censura previa ni necesidad de otorgar fianza.

En fecha reciente se discutió si a los sujetos tradicionales de esta libertad se debe añadir un tercero: los lectores. En dos controvertidas decisiones, el consejo constitucional francés determinó que la libertad de imprenta comprendía también la libertad de los lectores. A partir de esta interpretación se construyó el principio del pluralismo de la prensa.<sup>18</sup>

La Constitución establece tres límites específicos a la libertad de imprenta. El primero se refiere a la protección de la vida privada, el segundo a la moral pública y el tercero a la paz pública. Como en el caso del artículo 6 constitucional, estos conceptos están desarrollados en la LI de 1917,<sup>19</sup> y su interpretación jurisprudencial ha sido muy limitada.<sup>20</sup>

sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, 'papeleros', operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos."

<sup>17</sup> Como señala Burgoa, la libertad de escribir está contenida implícitamente en la de publicar, por lo que resulta inútil su repetición. *Cfr.* Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 26. ed., Porrúa, México, 1994, p. 360.

<sup>18</sup> Se trata de las decisiones del 10-11 de octubre de 1984 y del 29 de julio de 1986. En ellas se establece "la libre comunicación de los pensamientos y las opiniones, garantizada por la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, no sería efectiva si el público al cual se dirigen los diarios no pudiese disponer de un número suficiente de publicaciones de tendencias y características diferentes; definitivamente el objetivo es que los lectores, quienes son los destinatarios esenciales de la libertad proclamada por el artículo 11 de la declaración de 1789, tengan la posibilidad de ejercer libremente su elección sin que los intereses privados ni los poderes públicos puedan sustituir sus decisiones ni éstas se conviertan en un objeto del mercado". Véase Claude-Albert Colliard, *Libertés publiques*, 7a. ed., Dalloz, París, 1989, pp. 566-567.

<sup>19</sup> La LI de 1917 desarrolla estos conceptos; sin embargo, como se examinará adelante, la vigencia de esta ley es cuestionable y sus disposiciones obsoletas. La discusión de los límites a la libertad de imprenta ha sido siempre una cuestión sumamente controvertida. Al respecto, resulta ejemplar el debate sobre la materia en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Véase Cámara de Diputados LV Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, tomo II, pp. 840-859.

<sup>20</sup> La Suprema Corte de Justicia ha interpretado en 19 ocasiones el artículo 7 constitucional. La

Existen otras dos limitaciones constitucionales a la libertad de imprenta. La primera se encuentra en el artículo 130 e) de la Constitución el cual establece que las publicaciones de carácter religioso no podrán “oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios”. La segunda, contenida implícitamente en el artículo 3, prohíbe que las publicaciones dedicadas a la educación de la niñez y la juventud menoscaben los principios establecidos en el mismo artículo.<sup>21</sup>

Por último, el artículo 7 contiene dos garantías adicionales. La primera consiste en que “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”,<sup>22</sup> y la segunda establece que tampoco se podrá encarcelar, en caso de presuntos delitos de imprenta, a los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento, por estimar que éstos son, salvo prueba en contrario, ajenos a la responsabilidad del autor del escrito.<sup>23</sup>

### La Ley de Imprenta

En abril de 1917, antes de que entrara en vigor la Constitución de 1917 (1 de mayo de 1917), Venustiano Carranza elaboró y promulgó una ley de imprenta “entre tanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República”.<sup>24</sup>

Aunque el Congreso nunca expidió la mencionada ley reglamentaria, la Ley de Imprenta se considera vigente, lo que amerita un examen detallado.

Algunos autores consideran que esta ley no debe estimarse vigente pues se trata de un ordenamiento preconstitucional que “no puede conservar su vigencia dentro del régimen definitivo establecido por la Constitución, a menos que ésta la incorpore a su normación o declare su subsistencia o faculte para declararla”.<sup>25</sup> Este argumento parece débil pues, de ser cierto, toda la legislación preconstitucional habría sido derogada implícitamente por la Constitución de 1917 y habría sido necesario reexpedir todos los ordenamientos que, de hecho, se continuaron apli-

mayor parte de las tesis se refiere a los delitos de prensa y a los políticos. Cuatro de las tesis sostienen el criterio que las críticas a los funcionarios públicos no constituyen, en principio, ataques a la vida privada de éstos.

<sup>21</sup> *Cfr.* Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 366.

<sup>22</sup> La legislación penal establece como sanción, en algunos casos, el decomiso de los instrumentos del delito, por ejemplo los artículos 24 fracciones 8, 40 y 41 del Código Penal (CP).

<sup>23</sup> Respecto de este asunto, véase la intervención del diputado Jara en los debates del Constituyente de 1917 en *Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 872. Los artículos 17 y 18 de la LI establecen las hipótesis en que esas personas se pueden considerar penalmente responsables.

<sup>24</sup> Preámbulo del Decreto núm. 24 que contiene la Ley de Imprenta.

<sup>25</sup> Burgoa, *op. cit.*, p. 364. En el mismo sentido, J. Jesús Orozco Henríquez, “Libertad de imprenta”, en *Diccionario jurídico mexicano*, *op. cit.*, tomo VI, p. 85. Es curioso notar que en su obra Castaño omite el análisis de esta cuestión. Véase Luis Castaño, *Régimen legal de la prensa en México*, Porruá, México, 1962, 518 pp.

cando. Además, la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia firme en el sentido de que la legislación preconstitucional debe ser cumplida “en tanto no pugne con el orden vigente, o sea expresamente derogada”.<sup>26</sup>

La ley tiene un problema diferente. Carranza la expidió con carácter provisional mientras el Congreso elaboraba la legislación reglamentaria definitiva. Ahora bien, de conformidad con el artículo decimosexto transitorio de la propia CPEUM, el Congreso constitucional tenía facultades para expedir las leyes reglamentarias de las garantías constitucionales durante el periodo que comenzó el 1 de septiembre de 1917 y concluyó el 31 de diciembre del mismo año. Cuando concluyó este periodo, y en la ausencia de facultades explícitas, la materia pasó a ser competencia de las legislaturas estatales. Como el Congreso no expidió la ley reglamentaria de los artículos 6 y 7 constitucionales en el periodo señalado, la materia de imprenta se convirtió en competencia reservada a los estados y sólo ellos podrían legislar sobre ella. Por ello, la Ley de Imprenta debería considerarse inconstitucional, pues regula una materia que no compete a la Federación,<sup>27</sup> y con ello viola el artículo 124.<sup>28</sup>

La Suprema Corte de Justicia, aunque considera que la Ley de Imprenta no es reglamentaria del artículo 7,<sup>29</sup> sostiene expresamente su vigencia<sup>30</sup> y la ha interpretado en varias ocasiones. Sin embargo, la corte nunca se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de ésta en razón de su ámbito de competencia.

## El derecho de petición

---

La tercera garantía constitucional en materia de información se encuentra en el denominado “derecho de petición” contenido en el artículo 8 constitucional.<sup>31</sup> De conformidad con éste, las autoridades públicas tienen la obligación de responder por escrito y en breve término a las consultas escritas que les formulen de manera

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Apéndice 1985, parte VIII, tesis 178, p. 295.

<sup>27</sup> Al respecto debe considerarse si podrían existir en materia de imprenta facultades concurrentes; es decir, si esta materia admite —al igual que, por ejemplo, la penal— una legislación federal para regular las cuestiones de imprenta respecto del ámbito que le corresponde a la Federación y una estatal respecto de los ámbitos exclusivos de las entidades federativas.

<sup>28</sup> Un argumento similar al que se expone puede hallarse en Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 363 y ss.

<sup>29</sup> “No existe ley alguna reglamentaria del artículo 7 constitucional, y la Ley de Imprenta, expedida por el encargado del Poder Ejecutivo, durante el periodo preconstitucional, no contiene disposición alguna, contraria a ese precepto”. *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Apéndice 1985, parte VIII, tesis 178, p. 295.

<sup>30</sup> “La Ley de Imprenta se encuentra vigente...”, en *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Apéndice 1985, parte IX, tesis 38, p. 61.

<sup>31</sup> El artículo 8 establece: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

pacífica y respetuosa los particulares. En materia política este derecho está reservado a los ciudadanos mexicanos.

El ejercicio de este derecho merece algunas consideraciones. En primer término, la garantía constitucional establece que las autoridades públicas tienen la obligación positiva de responder por escrito. Sin embargo, no se precisan las características de la respuesta. Basta un mero acuerdo de respuesta para que la autoridad cumpla con la garantía.<sup>32</sup> Así, lo más lejos que ha llegado la Suprema Corte de Justicia es a establecer la obligación de que el escrito de respuesta sea congruente con la solicitud.<sup>33</sup>

Un segundo aspecto tiene que ver con el concepto de “breve término”. La Suprema Corte de Justicia ha establecido que éste debe entenderse como “aquel en el que razonablemente puede estudiarse una petición y acordarse”.<sup>34</sup> El concepto queda sujeto así a una interpretación casuística. Por último, la corte ha establecido que no basta que la autoridad responda, sino que ésta debe confirmar que se notifique al solicitante el contenido del acuerdo.<sup>35</sup> En suma, las limitaciones prácticas del ejercicio del derecho de petición hacen que difícilmente pueda considerarse que éste constituye una garantía efectiva para permitir el acceso de los particulares a la información administrativa.

## EL NUEVO DERECHO A LA INFORMACIÓN

---

En 1977, junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada Reforma Política, se modificó el artículo 6 para añadirle las siguientes diez palabras: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta enmienda provocó entonces una polémica importante,<sup>36</sup> en particular respecto de la conveniencia de reglamentar el mencionado derecho. Luego de una serie de audiencias públicas, e incluso de la elaboración de un proyecto de ley reglamentaria, el entonces presidente López Portillo decidió abandonar la idea de reglamentar este derecho y conservar

<sup>32</sup> La Suprema Corte de Justicia ha establecido que “lo que garantiza el artículo 8 constitucional, es que a la solicitud recaiga el acuerdo respectivo, pero dicho artículo no garantiza un acuerdo o resolución favorable”, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo XIV, p. 229; en el mismo sentido quinta época, tomo VIII, p. 763; Apéndice 1917-1988, p. 2141. En otra tesis, la corte sostiene que “No puede considerarse infringido el artículo 8. de la Constitución [...] porque no se haya resuelto sobre el fondo de lo pedido.” *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo XXXVII, p. 109.

<sup>33</sup> “El artículo 8 constitucional obliga a las autoridades a comunicar un acuerdo escrito en respuesta a toda petición. Es claro que la respuesta debe ser congruente con la petición, pues sería absurdo estimar que se satisface la obligación constitucional con una respuesta incongruente.” *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, primera parte, vol. 75, p. 47.

<sup>34</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, enero de 1991, tomo XII, p. 263.

<sup>35</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice 1917-1988, p. 2139; *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, enero-junio de 1988, segunda parte, tomo I, p. 251.

<sup>36</sup> Véase nota 8.

el *status quo*.<sup>37</sup> Se analizará a continuación el contenido de este derecho, para estudiar después sus límites.

## El contenido

---

El debate sobre la reglamentación del derecho a la información oscureció dos elementos jurídicos muy importantes. El primero de ellos fue la aprobación por el Senado de la República en 1980 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>38</sup> y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).<sup>39</sup> De conformidad con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales firmados por el presidente y aprobados por el Senado son “Ley Suprema de toda la Unión”; así, estos dos instrumentos son parte del orden jurídico nacional.<sup>40</sup> Los artículos 19 del pacto<sup>41</sup> y 13 de la convención<sup>42</sup> contienen una nueva formulación de la libertad de expresión y de imprenta que los engloba y expande adaptándolos a las nuevas condiciones de la información. Por ello, los artículos 6 y 7 constitucionales deben ser leídos junto con los artículos 19 y 13 del PIDCP y la CADH respectivamente, lo que permite delimitar lo que la doctrina ha denominado como el derecho a la información.<sup>43</sup>

El segundo aspecto es que varios tribunales federales pronunciaron tesis que desarrollaron en forma explícita el derecho a la información. Una de ellas sostiene que si el Estado tiene obligación de proteger el derecho a la información, ese derecho implica la obligación (para el Estado) de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas y le prohíbe erigirse en guardián de la cantidad o calidad de los medios de difusión.<sup>44</sup> Otra tesis afirma que “es derecho inalienable de los particulares el de manifestar ideas y exigir información”.<sup>45</sup>

<sup>37</sup> Véase Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, III-Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, pp. 71-128.

<sup>38</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>39</sup> Firmada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

<sup>40</sup> El decreto de aprobación del Senado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981. El decreto de promulgación con el texto de estos instrumentos se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* los días 30 de marzo, 29 de abril, 4, 7 y 12 de mayo de 1981.

<sup>41</sup> El artículo 19.2 del PIDCP establece: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección.”

<sup>42</sup> El artículo 13.1 de la CADH establece: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección.”

<sup>43</sup> López Ayllón, *op. cit.*, pp. 131 y ss.

<sup>44</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, quinta parte, vols. 145-150, pp. 226-227.

<sup>45</sup> Amparo en revisión RA-1601/82. Visión por cable de Sonora, S.A. de C.V. y coagriados. 13 de abril de 1983. Unanimidad de votos. Magistrado: Fernando Lanz Cárdenas.

Con base en lo anterior es posible delimitar el contenido del derecho a la información en el ordenamiento jurídico mexicano. Este derecho comprende tres facultades —difundir, investigar y recibir informaciones— agrupadas en dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado.

El derecho a informar, que comprende las facultades de investigar y difundir, es la fórmula moderna de las libertades de expresión e imprenta, pues éstas han sido rebasadas por la complejidad del proceso informativo contemporáneo y por lo tanto sus mecanismos de protección resultan insuficientes para asegurar la existencia de una comunicación libre y plural en las sociedades modernas. Este aspecto del derecho a la información supone, entre otras cuestiones, el replanteamiento de la regulación de los medios de comunicación masiva, en particular los aspectos relacionados con el acceso a ellos y su operación.

El derecho a ser informado, que sólo se entiende en relación con lo anterior, comprende la facultad de recibir información. Éste es quizás el aspecto más novedoso y supone determinar las facultades de los ciudadanos y sus organizaciones para acceder a la información. Incluye, entre otros aspectos, las garantías de acceso a los documentos, archivos y bancos de datos públicos. Hace necesario también determinar las obligaciones de los emisores de la información, en particular el Estado y los medios masivos de comunicación.

El derecho a la información, considerado como un derecho subjetivo público, actualiza las libertades tradicionales de expresión e imprenta para, junto con otros derechos, otorgar a los ciudadanos un ámbito de acción específico relacionado con las actividades de información.

A pesar de lo anterior, en una sorprendente tesis la Suprema Corte de Justicia sostuvo que el derecho a la información era una garantía social limitada a asegurar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación, cuyo contenido debía ser precisado por la legislación secundaria y que “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”.<sup>46</sup> Esta tesis resulta preocupante, pues va en contra de la interpretación doctrinal y aun del sentido común, como se verá a continuación.

En primer lugar, la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el propósito fundamental de tutelar a las clases económicamente débiles.<sup>47</sup> En este sentido, resulta obvio que los partidos políticos no son sujetos de garantías sociales. A mayor abundamiento, la ubicación del derecho a la información en el título primero de la CPEUM (“De las garantías individuales”), así como el hecho que esté incluido en los instrumentos internacionales de derechos humanos ya citados, permiten afirmar que se trata de un derecho subjetivo, como todos los derechos humanos.

<sup>46</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, agosto de 1992, tomo X, p. 44.

<sup>47</sup> Véase entre otros Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., UNAM, México, 1979, p. 161; Héctor Fix-Zamudio, “Introducción al estudio del derecho procesal social”, en *Estudios procesales en memoria de Carlos Viada*, Editorial Madrid, 1965, pp. 497-526; Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 704 y ss.; las voces “Garantías individuales” y “Garantías sociales”, en *Diccionario jurídico mexicano*, *op. cit.*, tomo IV, pp. 273 y ss.

El segundo argumento de la tesis sostiene que este derecho sólo se podría ejercitar cuando se expida la legislación secundaria, lo que implica que el ejercicio de las garantías individuales está sujeto a que el Congreso expida una ley reglamentaria. Esto resulta obviamente absurdo, y tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen el ejercicio directo de las garantías individuales.

Por último, la tesis que se comenta contiene una contradicción lógica sorprendente. Se argumenta que la inexistencia de una garantía individual para solicitar información al Estado “no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional (*sic*) de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas”. Es decir, la corte afirma que existe un derecho constitucional, pero que es inexistente en la ausencia de legislación secundaria. Además, supone también una obligación del Estado que no parece ser correlativa a un derecho. El criterio que se comenta debe ser urgentemente revisado.

El derecho a la información no es ilimitado y tiene fronteras que resulta importante tomar en consideración, aunque sean difíciles de precisar.

## Los límites

---

El ejercicio de los derechos relacionados con la información conlleva deberes y responsabilidades especiales. En consecuencia, éstos admiten restricciones, pero de conformidad con los pactos internacionales de derechos humanos deben estar fijadas de manera expresa en la ley. Como se verá, aunque en principio esta condición se cumple en el derecho mexicano, muchos de sus términos son aún demasiado vagos y generales.

### Moral pública

Esta restricción se encuentra en los artículos 6 y 7 constitucionales, 19.3, b) del PIDCP y 13.2, b) de la CADH. Su contenido está vagamente desarrollado en el artículo 2 de la LI, los códigos penales federal y estatales (delitos de ultrajes a la moral; corrupción de menores y provocación o apología del delito) y el artículo 6 del Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas (RPRI).

El desarrollo legislativo del concepto “moral pública” puede agruparse en dos grandes rubros. El primero consiste en evitar la exposición oral, escrita o en imágenes de actos u objetos “obscenos” que ofendan públicamente “el pudor, la moral o las buenas costumbres” (artículo 2, LI) o que “directa o indirectamente induzcan o fomenten vicios” (artículo 6-II, RPRI). El segundo pretende evitar la apología o la incitación a cometer delitos, en particular los relacionados con el comercio carnal.

El concepto de moral pública resulta difícil de precisar. Es indudable que, en particular con respecto a la sexualidad, éste se modifica con el tiempo y varía en

función de las condiciones sociales y culturales. Por ello, su desarrollo debe tener como objetivo fundamental evitar que los menores o aquellas personas que no lo desean, sean expuestos a este tipo de publicaciones, actos u objetos.

## Seguridad y orden público

Las limitaciones para proteger la seguridad nacional y el mantenimiento del orden público se encuentran en los artículos 13.2, b) y 15.5 de la CADH, el 19.3, b) y 20 del PIDCP, y 6 (perturbación del orden público) y 7 (respeto a la paz pública) constitucionales. Su desarrollo legislativo está en el artículo 3 de la LI y en los códigos penales federal y estatales (*i.e.*, delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión y revelación de secretos).

Existe consenso en cuanto a que en ciertas circunstancias excepcionales (*i.e.*, guerra, estado de sitio, etcétera), el Estado puede suspender el ejercicio de las garantías individuales para proteger la seguridad nacional. Estas hipótesis están establecidas en el artículo 29 constitucional y la doctrina las ha explorado ampliamente.

Además de lo anterior, los conceptos de seguridad nacional y orden público están íntimamente ligados con ciertas conductas tipificadas como delitos en los códigos penales (federal y estatales) cuyo objeto es la provocación al rompimiento con el orden institucional. Se incluye no sólo las conductas ligadas con violencia directa, sino también con la publicación o propagación de noticias falsas que perturben la paz pública o las condiciones de operación normal del mercado (artículo 3.III, LI). Dentro de este tipo de limitaciones se encuentra también la prohibición de hacer propaganda a la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la discriminación, la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas (arts. 13.5 de la CADH y 20 del PIDCP).

## Vida privada e intimidad de las personas

Esta limitación está codificada en los artículos 6 (derechos de terceros) y 7 (vida privada) constitucionales, así como en el 13.2, a) de la CADH y el 19.3, a) del PIDCP (respeto a los derechos de terceros o la reputación). Aunque en forma parcial, estos valores están tutelados en materia penal por los delitos de difamación y de calumnias (arts. 350 a 363, CP). Otros ordenamientos contienen disposiciones que protegen la confidencialidad de la información, por ejemplo el artículo 49 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) establece que la información que se transmita a través de las redes y servicios de telecomunicaciones será confidencial, salvo aquella que por naturaleza sea pública; por su parte el artículo 66 de la Ley

Federal de Radio y Televisión (LFRT) prohíbe interceptar, divulgar o aprovechar las informaciones que no estén destinadas al dominio público.<sup>48</sup>

Durante el último siglo la vida privada se ha constituido como un derecho autónomo.<sup>49</sup> Algunos autores sostienen que existe un conflicto entre ese derecho y el derecho a la información.<sup>50</sup> En términos generales, la violación del derecho de la vida privada se produce cuando un sujeto obtiene o difunde información sin respetar la exclusividad que corresponde a su titular. Esta situación se ha potenciado si se consideran los avances tecnológicos en materia de acopio y almacenamiento de información. Tanto el Estado como algunas entidades privadas (*i.e.*, instituciones financieras y de seguros, hospitales, escuelas, etcétera) cuentan con bancos de datos con información personalizada que puede utilizarse sin autorización y con fines distintos para los que fue proporcionada.<sup>51</sup>

El problema se plantea prácticamente al tratar de delimitar la frontera entre el interés particular y el interés del público a ser informado, en especial cuando se trata de personajes que actúan en la vida pública. En estos casos puede prevalecer el interés público subyacente al derecho a la información siempre y cuando, a pesar del respeto a la vida privada, exista un interés general que puede ser afectado por hechos, actividades o manifestaciones que corresponden a la esfera privada del individuo. Esta solución conlleva el difícil ejercicio de apreciación del interés general, el cual debe estar sometido en todos los casos a control judicial.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> En octubre de 1996 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. En el capítulo cuarto de esta ley se establece la hipótesis de que un juez federal puede autorizar la intervención de comunicaciones privadas que se realicen “de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores” (art. 16). Es responsabilidad del juez determinar la característica de la intervención, sus modalidades o límites. La misma ley establece sanciones para los servidores públicos que intervengan comunicaciones privadas sin autorización judicial.

<sup>49</sup> En sentido muy amplio el derecho a la privacidad es aquel derecho de los individuos de determinar cuándo, cómo y en qué medida la información que les concierne puede ser comunicada a otros. Véase Francois Rigaux, “L’élaboration d’un droit à l’intimité par la jurisprudence américaine”, en *Revue Internationale de Droit Comparé*, año 32, núm. 4, octubre-diciembre de 1980. Respecto de la situación en México Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “Genética humana y derecho a la vida privada”, en *Genética humana y derecho a la intimidad*, col. Cuadernos del núcleo interdisciplinario en salud y derechos humanos, UNAM, México, 1995, pp. 24 y ss. Véase también los artículos 17 del PIDCP y 11 de la CADH.

<sup>50</sup> Véase Eduardo Novoa Monreal, *Derecho a la vida privada y libertad de información*. Siglo XXI, México, 1979, 224 pp.

<sup>51</sup> La protección de este tipo de información es tratada con detalle en Marcia Muñoz, *op. cit.*

<sup>52</sup> La Corte ha dicho al respecto “Allí [en la fracción I y en la IV de la Ley de Imprenta] se contiene una limitación a las garantías de los artículos 6 y 7 constitucionales, pero se refiere a la vida privada, no a la que observan los funcionarios públicos en el desempeño de sus cargos, pues esto le interesa a la sociedad, y la crítica que la misma o sus componentes hagan, es legal si no se ataca la moral, a los terceros o al orden público”, *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. época, vol. VII, segunda parte, p. 10, Amparo directo 1711/56.