

CAPITULO PRIMERO

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Son numerosos los casos en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha abordado la libertad de expresión e información, la mayoría de ellos en relación con restricciones ilegítimas por medios directos e indirectos, instrumentada por autoridades internas y particulares, aplicada especialmente a periodistas y, en menor medida, a particulares. Estas restricciones van desde medidas directas, como el secuestro de libros, la privación de la libertad y de la vida, la penalización de delitos contra el honor y la restricción del principio de máxima publicidad, hasta medidas indirectas como el retiro del título de nacionalidad y la vulneración del derecho de integridad personal derivado de actos de violencia fomentados por las autoridades, campañas de desprestigio, etcétera. Las opiniones consultivas también han sido de especial relevancia para la protección de la labor periodística, así como para lograr el equilibrio entre las víctimas de la publicación inexacta o agravante y los medios de comunicación.

Cabe señalar que, hasta el momento, la CorteIDH no se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre la tutela del derecho a crear medios de comunicación,¹⁰ el cual se desprende de la mani-

¹⁰ Aspecto relevante para promover el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a crear medios de comunicación que se desprende del artículo 2o., apartado B, fracción VI y artículo 6o., apartado B, fracción III, de la CPEUM,

festación a difundir información. Esto, por el contrario, y como apunta Bustos Gisbert, sí lo lleva a cabo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).¹¹

Por su parte, los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) se refieren, respectivamente, a la legalidad de las restricciones de la libertad de expresión y a la prohibición de restricciones mediante vías y medios indirectos. El desarrollo jurisprudencial de la necesidad de las restricciones es sumamente rico, pero excede del objeto de nuestro estudio. Basta decir ahora que la CorteIDH ha declarado que “las sanciones penales como consecuencia de determinadas expresiones podrían ser consideradas en algunos casos como métodos indirectos de restricción de la libertad de expresión”.¹²

Igualmente, el inciso 4 del artículo en cuestión prevé la prohibición de la previa censura, salvo en el caso de los espectáculos públicos, con respecto a los cuales se establece una excepción para proteger la moral de la infancia y adolescencia.

Especial problemática implican los límites a la libertad de expresión, dispuestos en ese mismo inciso, porque se establecen conceptos indeterminados como la moral pública, el orden público o la seguridad nacional que, al igual que en el Convenio Europeo, como apunta Bustos, pueden ser utilizados para vaciar de contenido la libertad de expresión.¹³ Pese a ello, la CorteIDH, en torno al concepto de orden público, ha dejado claro que de ninguna manera puede ser invocado como “medio para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo

principalmente frente a la exigencia de requisitos para presentar la solicitud de concesión y, una vez otorgada la concesión frente a las dificultades para cumplir los requisitos técnicos para operar, al tiempo de la problemática en materia de financiación a la que se enfrentan. Véase Socorro Apreza Salgado, “La criminalización de las radios comunitarias e indígenas sin concesión”, pp. 283-305.

¹¹ Rafael Bustos-Gisbert, “Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática (Art. 10 CEDH)”, p. 530. En este sentido, véase Teresa Freixes Sanjuán, *Libertades informativas e integración en Europa*.

¹² CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, 111, p. 72.

¹³ Rafael Bustos-Gisbert, *op. cit.*, p. 531.

o privarlo de contenido real”.¹⁴ Incluso, que el mismo concepto exige que, “dentro de la sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto”.¹⁵ De lo anterior también se desprende que al orden público democrático interesa y reclama el aseguramiento de la dimensión individual y social de la libertad de expresión.

Por último, en el inciso 5 prohíbe la propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial y religioso que constituyan incitaciones a la violencia.

En consecuencia, estamos frente a un precepto que dota de garantías a la libertad de expresión en sentido amplio; es decir, a la libertad de pensamiento y expresión, y al derecho a la información en sus tres manifestaciones: buscar, difundir y recibir información. Esta situación tiene particular relevancia para México después de las reformas del 10 de junio de 2011 y del 11 de junio de 2013, fechas en las que, respectivamente, se fortalece la protección de los derechos humanos y se adicionan, expresamente en el artículo 6o., párrafo segundo, las tres manifestaciones del derecho a la información y el pluralismo informativo.

Ahora bien, como señala Bustos en su análisis del artículo 10 de Convenio Europeo de Derechos Humanos, éste contiene algunos límites a la libertad de expresión complejos,¹⁶ hecho que también se da con el artículo 13 de la CADH. La labor de interpretación de la Corte Interamericana ha contribuido a esclarecer conceptos.

Cabe adelantar que el contenido del artículo 13 de la CADH, en comparación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 10) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 19), fue diseñado para hacer las garantías de la

¹⁴ CorteIDH, Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 67 y 69.

¹⁶ Rafael Bustos Gisbert, *op. cit.*, nota 13.

libertad de expresión más generosas y para reducir al *minimum* las restricciones a la libre circulación de ideas.¹⁷

II. UN DERECHO DE NATURALEZA BIFRONTA: DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y SOCIAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El artículo 13, inciso 1, de la CADH establece la libertad de expresión en sentido amplio, pues incluye, por un lado, la libertad de pensamiento y expresión y, por el otro, el derecho a buscar, difundir y recibir información.

La CorteIDH declara que la libertad de expresión y el derecho a la información tienen un aspecto de derecho-libertad; es decir, “un ámbito en el que los demás ciudadanos y poderes públicos han de abstenerse y dejar hacer, y otro aspecto de derecho de prescripción, es decir un ámbito en el que los poderes públicos han de intervenir activamente para optimizar la eficacia del derecho”.¹⁸ Tal cuestión queda muy clara en el caso “La última tentación de Cristo”: quienes están bajo la protección de la Convención “tienen no sólo el derecho y libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.¹⁹

Es por ello que la CorteIDH apunta que la libertad de expresión tiene dos dimensiones, la individual que requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido a manifestar su propio pensamiento, pudiendo utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.²⁰ La social, que se traduce en el derecho a recibir

¹⁷ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 50.

¹⁸ Joaquín Urías, *Lecciones de derecho a la información*, p. 54.

¹⁹ CorteIDH, Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile, Sentencia del 5 de febrero de 2001, párr. 64. El énfasis es nuestro.

²⁰ Véase CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 31. Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile, párr. 65. Caso *Ivcher Bronstein vs Perú*, Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C, 84, párr. 147. Caso

cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. De modo que la libertad de expresión, en su dimensión colectiva, comprende el “derecho a tratar de comunicar a otros sus puntos de vista,²¹ pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros.²²

Nuestra crítica a la jurisprudencia de la CorteIDH gira en torno al desarrollo de la dimensión social, donde no aborda el derecho a buscar o investigar información, sino que lo reduce a las dimensiones de comunicar y recibir información. Empero, en el Caso *Claude Reyes vs. Chile*, la corte incluye el derecho de acceso a la información en la manifestación de buscar o recibir información, sin señalarlo expresamente como parte de su dimensión social.

Como se desprende de los párrafos precedentes, la CorteIDH no aborda expresamente la diferenciación de la libertad de expresión y la libertad de información en tanto a su diferente objeto. Como apunta Urías, la primera “protege la emisión de juicios de valor y opiniones, el otro la transmisión de datos o hechos”. Esta situación no es menor, porque de ello depende que compartan los mismos límites y requisitos.²³ Lo curioso es que, pese a que no realiza la diferenciación de las libertades de expresión e información por su objeto, sí lo efectúa a la hora de abordar los requisitos y límites, al dejar claro que el requisito de veracidad sólo se exige a los hechos,²⁴ “de allí que no pueda ser sometida a requisitos

Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, 107, párr. 109. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 78. Caso *Kimel vs. Argentina*, Sentencia 2 de mayo de 2008, Serie C, 177, párr. 53. Caso *Carvajal Carvajal vs. Colombia*, Sentencia del 13 de marzo de 2018, Serie C, 352, párr. 172.

²¹ Joaquín Urias, *op. cit.*, nota 18, p. 54

²² CorteIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, 5, párr. 32. Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, párr. 66. Caso *Iuher Bronstein vs. Perú*, párr. 148. Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 110. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 79. Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 53. Caso *Carvajal Carvajal vs. Colombia*, párr. 172.

²³ Joaquín Urías, *op. cit.*, nota 18, p. 51.

²⁴ Véase CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párrs. 79 y 93. Caso *Perozo y otros vs. Venezuela*, párr. 151. Caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, párr. 139. Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, párr. 124.

de veracidad la prueba respecto de juicios de valor”.²⁵ De forma conjunta, la Corte apunta que “mientras que las opiniones no son susceptibles de ser verdaderas o falsas, las expresiones sobre hechos sí lo son”.²⁶

A diferencia de la CorteIDH, con 27 años de antelación a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Constitucional Español (TCE) en su Sentencia 6/1988, F.J.5 señala la distinción de estas dos libertades a partir de su diferente objeto. Así, considera que la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas, opiniones; objeto amplio en el que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. El derecho a comunicar y recibir información veraz sobre hechos noticiables.

Hoy por hoy, la SCJN distingue entre libertad de expresión y derecho a la información a partir de su objeto, declarando los siguientes parámetros: 1) el objeto de la libertad de expresión son los pensamientos, las ideas y opiniones, apreciaciones y juicios de valor; 2) el derecho a la información se refiere a la difusión de aquellos hechos considerados noticiables; 3) al derecho a la información le es aplicable la posibilidad de verificar la veracidad; 4) en el caso de que no sea posible separar los elementos informativos y valorativos, habrá de atenderse al elemento preponderante; 5) el criterio de veracidad es un mínimo estándar de la diligencia en la investigación y la comprobación de hechos.²⁷

Dada la relevancia de la veracidad como requisito de la información, cabe destacar los criterios declarados por la SCJN: 1) la información cuya búsqueda, obtención y difusión está constitucionalmente protegida es la veraz; 2) que la veracidad es un requisito del derecho a la información; 3) la veracidad encierra más una exigencia de que los reportajes, entrevistas y notas perio-

²⁵ CorteIDH, Caso *Kimel vs. Argentina*, párr. 93.

²⁶ CorteIDH, Caso *Tristán Donoso vs. Panamá*, párr. 124. Este párrafo forma parte de la publicación de Socorro Apreza Salgado, “El caso *Mémoli vs. Argentina...*”, p. 375.

²⁷ SCJN, Tesis 1a.XLI/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, 13 de febrero de 2015.

dísticas destinadas a *influir en la formación de la opinión pública*²⁸ vengan respaldadas por un razonable ejercicio de investigación y comprobación; 4) La veracidad es un estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos acerca de los cuales informa; 5) la imparcialidad es sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan; 6) la imparcialidad es una barrera contra la tergiversación, contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones.²⁹

Desde una perspectiva más amplia que la planteada por la SCJN, la doctrina jurisprudencial de la CorteIDH declara los siguientes criterios respecto al requisito de veracidad: 1) se aplica a la libertad de información, no a la libertad de expresión; 2) con este requisito se busca hacer responsable al periodista por su actuación profesional y no por su resultado; 3) se determina por la diligencia en la constatación de forma razonable; 4) exige al periodista una distancia crítica respecto de sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes; 5) en este requisito tienen un mayor deber de diligencia las autoridades estatales, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión no manipulada de determinados hechos.³⁰

El último criterio es de suma relevancia, empero, no ha sido desarrollado por los tribunales mexicanos, especialmente porque el requisito de veracidad se “ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden

²⁸ Es importante destacar que el cumplimiento del requisito de veracidad permite no influir, sino generar la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas.

²⁹ SCJN, Tesis 1a.CCXX/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena época, t. xxx, diciembre de 2009, p.284.

³⁰ CorteIDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, 195, párr. 151. *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, 194, párr.139. *Cfr.* Socorro Apreza Salgado, “El caso Mémoli vs Argentina...”, pp. 378-379.

público o polarización social o política”,³¹ que es la situación en la que se encuentra México.

Como se aprecia, la distinción entre las libertades de expresión e información, de acuerdo con su objeto, es más contundente en el desarrollo jurisprudencial a nivel interno que interamericano; no así respecto al requisito de veracidad, que ha sido abordado con mayor contundencia en el sistema interamericano que por la SCJN. Clarificada la distinción, es momento de abordar otro de los ejes centrales de esta publicación: la importancia de garantizar y proteger las libertades informativas para fortalecer el sistema democrático.

III. RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN: GARANTÍA DE LA FORMACIÓN LIBRE DE LAS OPINIONES PÚBLICAS

Este apartado es de especial interés porque del desarrollo de la doctrina científica y jurisprudencial en torno a la relación entre democracia y libertad de expresión, entre transparencia y rendición de cuentas y, finalmente, de las funciones de la opinión u opiniones públicas en el sistema democrático representativo, se desprende que las libertades informativas son una piedra angular de la democracia, y que sin su garantía se desvanece y se debilita el sistema democrático.

1. Generalidades

La finalidad de las libertades de expresión e información, como apunta Urías, es garantizar el principio de legitimidad democrática y llenar de contenido a las instituciones democráticas.³² En este sentido, el punto de partida en la Jurisprudencia de la CorteIDH es la OC-5/85, en la que declara que la libertad de expresión, en sentido amplio: 1) es una piedra angular en la existencia misma

³¹ CorteIDH, Caso *Perozo y otros vs. Venezuela*, párr. 151.

³² Joaquín Urías, *op. cit.*, p. 58.

de una sociedad democrática,³³ 2) es indispensable para la formación de la opinión pública; 3) es una *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente; y 4) es una condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada.³⁴

En la línea de las funciones precedentes, concretamente la tercera, la CorteIDH declara que la libertad de expresión en sus dos dimensiones —individual y social— pasa a constituirse durante los periodos electorales como: a) un bastión fundamental para el debate, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores; y b) en fortalecimiento de la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforman en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos.³⁵

De modo que el debate democrático “implica que se permita la circulación libre de las ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información”.³⁶

Entonces, el debate democrático se dará en la medida que se asegure el pluralismo informativo interno y externo en cada país. Por ello, la CorteIDH declara que “sin la libertad de expresión, materializada en todos los términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en

³³ CorteIDH, Caso “La última tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. Chile, párr. 68.

³⁴ CorteIDH, Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 70. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 82.

³⁵ CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 88.

³⁶ *Ibid.*, párr. 90.

definitiva, se empieza a crear un campo fértil para que los sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad”.³⁷

Hay que señalar que la CorteIDH precisa manejar los requisitos necesarios para asegurar la comunicación pública, entre los que cabe destacar el pluralismo informativo, para hacer posible una decisión electoral libre y para que, en todo momento, exista la posibilidad de la formación y manifestación libre de la opinión pública u opiniones públicas, con el objeto de que se controlen las actividades de los órganos del Estado.

Opinión pública que, como señalo a continuación, de acuerdo con la CorteIDH, fomenta la transparencia y la rendición de cuentas;³⁸ al respecto cabe hacer algunas puntualizaciones, porque considero que la opinión pública fomenta la rendición de cuentas, no así la transparencia.

Por consiguiente, es de especial interés abrir un breve paréntesis para verificar los pronunciamientos de la CorteIDH respecto de una de las características por excelencia del sistema democrático: la formación libre de la opinión pública.

2. Formación y manifestación libre de la opinión pública u opiniones públicas

Entre las funciones de la libertad de expresión en relación con el sistema democrático, es de interés resaltar que la jurisprudencia interamericana en torno a la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas destaca la función de control que la sociedad realiza de las actividades estatales; además de subrayar los conceptos de transparencia —explícitamente— y rendición de cuentas —implícitamente—. Así, declara que

el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales

³⁷ CorteIDH, Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 116. Caso *Ríos y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, 194, párr. 105.

³⁸ CorteIDH, Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, 135, párr. 83.

y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública, razón por la cual debe existir mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.³⁹

No hay duda de que la formación y manifestación libre de la opinión u opiniones públicas fomenta la rendición de cuentas, siempre que se aseguren las tres manifestaciones del derecho a la información; es decir, el derecho a buscar o investigar, el de transmitir o difundir y el de recibir información plural y veraz, porque sólo así los ciudadanos contarán con datos y hechos suficientes para formarse su opinión autónoma, para después llevar a cabo un debate intersubjetivo que dé lugar a la formación libre de la opinión pública. Simultáneamente, es necesario que el Estado ponga a disposición la información originada con motivo de su actividad.

De ahí que no coincidimos con la Corte en que la opinión pública fomente la transparencia, porque esta última es “un supuesto o una fuente de información” para que sea posible la crítica política, de modo que fomenta la formación y manifestación libre de la opinión pública, pero no a la inversa, es decir, que la opinión pública fomente la transparencia, entendida ésta como el acto del Estado en virtud del cual pone a disposición de la sociedad la información originada con motivo de su actividad.⁴⁰ Incluso, si se apura más esta idea, la transparencia es una fase inicial del derecho a la información y, a su vez, de la formación libre de la opinión pública u opiniones públicas.

La afirmación precedente se confirma en la declaración del Tribunal Constitucional Español de que el medio⁴¹ o las premisas⁴² de la formación libre de la opinión pública son el derecho a recibir información plural y la libertad de expresión; y como supues-

³⁹ CorteIDH, Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, párr. 97; Caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, párr. 83; Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 29 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 87.

⁴⁰ En esta definición se tomaron en cuenta elementos aportados en la obra *El Poder Judicial de la Federación para Jóvenes*, 3a. ed., p. 179.

⁴¹ STCE. 165/1987, de 27 de octubre, F.J. 10; 219/1992, F.J. 2.

⁴² STCE. 12/1982, 31 de marzo, F. J. 3.

to la publicidad del Estado⁴³ para hacer posible la crítica de los ciudadanos.⁴⁴

Y ello es así porque, como declara el TCE, el derecho a recibir información veraz es un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y, por lo mismo, condiciona la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.⁴⁵

De este modo, la protección efectiva del derecho a recibir información veraz y plural equivale a despertar y asegurar la atención del público o los públicos en cualquier tema y a formar libremente opiniones. Así, además de garantizar la pluralidad de fuentes de información que posibiliten la formación del o los públicos, es necesario asegurar la libre manifestación de la crítica o la confirmación del o los públicos.⁴⁶ Es aquí donde los medios de comunicación intervienen nuevamente en la expresión de la opinión pública. Respecto a este papel de mediador, la doctrina cuestiona la parcialidad de los medios de comunicación en la ex-

⁴³ Hacemos aquí mención de la publicidad del Estado, no como una premisa de la opinión pública, sino como una fuente de la información, que tiene una especial incidencia en la formación de las convicciones de los ciudadanos y en su participación en la discusión de los asuntos públicos —sin que esto implique que la información se construya sólo a la información política o ideológica—.

⁴⁴ Para Villaverde “la protección que la Constitución dispensa al derecho a recibir información transforma ese principio general de publicidad en un deber general (pues hay excepciones particulares) de publicidad” (Ignacio Villaverde Menéndez, *Los derechos del público. El derecho a recibir información. Información del artículo 20.1.d) de la Constitución Española*, pp. 105-108). Véase Francisco José Bastida Freijedo, *Libertad de antena. El derecho a crear Televisión*, pp. 269-275.

⁴⁵ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, p.120.

⁴⁶ STCE. 168/86, F.J.2.

⁴⁶ En este sentido el Tribunal Constitucional establece que el núcleo esencial de la garantía de la opinión pública reside en “que cualquier persona puede manifestar opiniones y hacer la crítica de una situación criticada, pues no nos hallamos en el ámbito del derecho de información, y que sean más o menos positivas o negativas, justas o injustas y moderadas o acerbas tales opiniones”, siempre que se expresen éstas en relación con una materia de indudable interés público (STCE. 51/1989, F.J. 3).

presión y recepción de la opinión pública, especialmente si detrás de éstos existen intereses de los propietarios, de los órganos del Estado o de las elites.⁴⁷

Así las cosas, la formación de la opinión pública será más o menos libre en la medida en que se realice la pluralidad de información veraz y la libertad de expresión. No obstante, es necesaria la implicación de los órganos del Estado en

la formación de la opinión y la voluntad del público desde la propia perspectiva de éste, en lugar de influir sobre el público desde la perspectiva del mantenimiento del propio poder político, no yendo a la esfera pública a otra cosa que a extraer de él [ella] la lealtad de una población reducida a masa.⁴⁸

No hay duda de que las libertades de expresión e información son una condición *sine qua non* de la formación y manifestación libre de la opinión pública, y a su vez de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Pero, al mismo tiempo, la participación de los ciudadanos es una condición de la formación de la opinión pública. En cambio, la omisión o disminución de la información supone la eliminación de la formación libre de la opinión pública, porque suprime las ventajas obtenibles por el ciudadano de esa información y de la crítica que sobre ella se

⁴⁷ C. Monzón Arribas, *La opinión pública. Teorías, conceptos y métodos*, p.149. En este sentido Peces-Barba apunta que “muchos medios de comunicación sirven a los intereses de sus propietarios, promueven las campañas que política, económica y culturalmente interesan a quienes pagan. No favorecen la presencia en sus páginas, en sus ondas, o en sus acciones televisivas de opiniones que no les interesan, propiciando por el contrario presencias personales que no deseen promocionar”, G. Peces-Barba Martínez, “Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo”, p. 340. Según Laporta, “los medios no sólo reflejan pasivamente, los medios construyen la realidad social. Los medios deciden cómo se percibe la sociedad a sí misma”, F. J. Laporta, “El derecho a informar y sus enemigos”, p. 84.

⁴⁸ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, p. 460. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Informationsverein Lentia —24 de noviembre de 1993—, destaca que “para que la libertad de expresión, sobre todo a través de la prensa, cumpla con la función de comunicar informaciones o ideas de interés general a las que el público tiene derecho, debe existir pluralismo informativo, del cual el Estado es el último garante”.

manifestará. Con ello se reduce la participación de los ciudadanos, porque la información plural es el instrumento esencial para el conocimiento de los asuntos públicos y de la realidad; al mismo tiempo, de la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones. Disminuye también el poder del control popular sobre los gobernantes. En definitiva, aumenta el margen de maniobra de los representantes que se ven libres de su obligación de explicar sus propios actos. De este modo, la eliminación de la opinión pública conduce a cuestionar la legitimidad del sistema representativo, pues elimina la libre manifestación de los ciudadanos en el ejercicio del poder.

A este respecto, el Tribunal Constitucional, en varias sentencias, ha descrito a la opinión pública como una institución política fundamental,⁴⁹ indisolublemente ligada al pluralismo político⁵⁰ y, por ello, consustancial al Estado democrático, recayendo en los poderes públicos una especial obligación de protegerla.⁵¹ Aquí, el Tribunal Constitucional traslada una idea defendida por los filósofos del siglo XVIII, donde la opinión pública se concibe como una garantía contra cualquier abuso del poder del Estado.⁵²

El criterio del Tribunal Constitucional sobre la opinión pública como institución política⁵³ del Estado democrático radica en que contribuye y asegura “la realización del proceso de orien-

⁴⁹ STCE. 12/1982, de 31 de marzo, F. J. 3; 104/1986, de 17 de julio, F.J.5; 371/1993, F.J.2; 46/1998, de 31 de marzo, F.J.3.

⁵⁰ STCE. 107/1988, de 8 de junio, F.J. 2.

⁵¹ STCE. 6/1981, de 16 de marzo, F.J.5; 165/1987, F.J. 10.

⁵² Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, p. 242.

⁵³ Lucas Verdú define a la institución política como “entidad jurídico social que organiza y asegura, duraderamente, la realización del proceso de orientación política”, P. Lucas Verdú, *Principios de ciencia política*, t. II, p. 127. En la doctrina española autores como Solozábal Echavarría, Ruiz Miguel y Modesto Saavedra López, consideran a la opinión pública como una institución política del Estado democrático J. J. Solozábal Echavarría, “Opinión pública y Estado constitucional”, *Revista de Derecho privado y Constitución*, pp. 406-407; E. Díaz y A. Ruiz Miguel, “Presentación”, en E. Díaz y A. Ruiz Miguel (eds.), *Enciclopedia iberoamericana de filosofía política II. Teoría del Estado*, p. 13; M. Saavedra López, *La libertad de expresión en el Estado de Derecho. Entre la utopía y la realidad*, p.10.

tación política”,⁵⁴ donde el público o los públicos —mayoría o minoría— se encargarán de vigilar el cumplimiento de las metas político-sociales predeterminadas por los órganos del Estado. De esta forma se impide la arbitrariedad de estos órganos en la consecución de dichas metas, exteriorizando su apoyo o rechazo a las políticas seguidas por los gobernantes por medio de las elecciones e influyendo en la toma de las decisiones políticas a través de la manifestación de las opiniones del o los públicos en todo momento.

Llegado este punto, parece aconsejable detenerse brevemente en las funciones de la opinión pública en el sistema democrático representativo.

La opinión pública es uno de los pilares de un sistema democrático,⁵⁵ por lo tanto, la existencia de ésta es un parámetro de referencia de su salud.

En el régimen político democrático, la opinión pública tiene la función de permitir a todos los ciudadanos una activa participación política, poniéndoles en la condición de discutir y de manifestar las propias opiniones sobre asuntos de interés público, partiendo de la premisa de la existencia real y efectiva del derecho a recibir información veraz y plural; es decir, de la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder al conocimiento de los temas que cobran importancia en la vida colectiva.⁵⁶

De esta forma, no sólo sirve de control del arbitrio de las políticas adoptadas por los órganos del Estado, sino también de influencia en los distintos órganos representativos en la consecución de los intereses comunes de la colectividad, asegurando de esta forma el proceso de orientación política.

El problema planteado en esta función de influencia es que es un arma de doble filo. Así como la opinión pública sirve para influir al gobierno, no está excluido que los gobernantes no busquen a su vez influir en la opinión pública, desarrollando una tarea propia: la de organizar el consenso. Este proceso es posible

⁵⁴ P. Lucas Verdú, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁵ STCE. 159/1986, F.J. 6.

⁵⁶ STCE. 168/1986, F. J. 2.

construyendo falsas imágenes, manipulando conceptos, usando expresamente símbolos, con la publicidad propagandista, la propaganda, la censura, la manipulación o la guerra psicológica,⁵⁷ así como con las noticias falsas a través de las redes sociales. Frente a esta situación es imprescindible una información amplia y adecuada que contrarreste la subinformación y la desinformación, que pueden llevar a una deformación de la realidad.

Como es posible apreciar, la jurisprudencia de la CorteIDH se centra en la función de control de la opinión pública u opiniones públicas, pero no en la de influencia, ni en la de participación política de los individuos.

A modo de conclusión, cabe afirmar que la principal contribución de la CorteIDH está en destacar que la opinión pública fomenta la rendición de cuentas. Sin embargo, no comparto el criterio sostenido por dicho tribunal en cuanto a que la opinión pública fomenta la transparencia, pues, como he referido, la transparencia es la acción del Estado de poner a disposición de la sociedad la información originada con motivo a su actividad, de ahí que la transparencia sea un “supuesto o una fuente de información” que posibilita la formación de la o las opiniones públicas, pero no a la inversa, es decir, que la opinión pública fomente la transparencia.

Para llenar con vida el debate democrático a través de la formación libre de la opinión u opiniones públicas y la participación libre de las y los ciudadanos que lleva a la construcción de la ciudadanía, se requiere el respeto y la garantía de los derechos de los periodistas que permitan asegurar las libertades de expresión e información en México, condiciones fundamentales de la democracia.

⁵⁷ N. Matteucci, “Opinione pubblica”, p. 429. En la misma línea tenemos a W. Phillips Davison, “Opinión pública”, pp. 455-456.