

## CONSTITUCIÓN E INFORMACIÓN

Jorge CARPIZO

SUMARIO: I. *Homenaje al maestro Pedro J. Frías*. II. *Bosquejo histórico*. III. *El derecho a la información*. IV. *Algunos aspectos internacionales*. V. *Marco jurídico vigente*. VI. *Intentos frustrados para legislar respecto al derecho a la información*. VII. *Algunas garantías constitucionales del derecho a la información*. VIII. *Cláusula de conciencia*. IX. *Algunas reflexiones*.

### I. HOMENAJE AL MAESTRO PEDRO J. FRÍAS

Rindo homenaje a uno de los constitucionalistas latinoamericanos más importantes del siglo XX: el maestro don Pedro J. Frías, quien ha escrito una obra jurídica importante; su pensamiento sobre los sistemas federales ha inspirado a múltiples tratadistas que han analizado ese tema. Pedro J. Frías es un acucioso investigador jurídico, y un gran profesor que ha construido una escuela alrededor de sus sabias enseñanzas.

Pedro J. Frías, por añadidura, es un hombre bueno y generoso que sabe darse a los demás; siempre ayuda académicamente a quien se lo solicita, y cuenta con los correspondientes méritos académicos.

Aprecio la amistad de Pedro J. Frías en todo lo que vale: casi tres décadas de diálogo constante, múltiples beneficios que he recibido de su sabiduría y afecto en momentos difíciles de la existencia. Pedro J. Frías debe sentirse muy orgulloso —aunque es humilde por temperamento— y satisfecho de la vida que ha construido y en la cual ha brindado extraordinarios bienes a su familia, a su Universidad, a sus discípulos y alumnos, a la ciencia jurídica, a sus amigos, a la dignidad del abogado, a Argentina y a América Latina.

## II. BOSQUEJO HISTÓRICO

A. Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas, reconocidas y protegidas desde los orígenes del derecho constitucional mexicano.<sup>1</sup> Así, el artículo 29 de los *Elementos constitucionales* de 1811 elaborados por Ignacio López Rayón, manifestó: “Habrà una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas”.<sup>2</sup>

Como podrá notarse en esta libertad se excluían los asuntos religiosos; era la sombra de la Colonia sobre los ideales de libertad. El pasado colonial, en sus últimos estertores, ya había reconocido la libertad de imprenta en 1810 de acuerdo con un decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz. Sin embargo, esta libertad no fue efectiva en la Nueva España.

De estas libertades de expresión y de imprenta se ocuparon expresamente los artículos: 371 de la Constitución de Cádiz de 1812; 40 de la de Apatzingán de 1814; 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824; 50 de la Constitución Federal de 1824; inciso VII de la Primera Ley de la Constitución de 1836; 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843; 6o. y 7o. de la Constitución de 1857.<sup>3</sup>

Durante todo este largo periodo se expedieron diversas leyes y decretos sobre la denominada libertad de imprenta, así como la presentación de proyectos de reforma y votos particulares sobre dicha materia.

De esa época uno de los artículos más antiguos, es ejemplo, quizás, del pensamiento predominante al respecto: la Base Primera del Plan de la Constitución, del 16 de mayo de 1823; entre los derechos de los ciudadanos numeraba: “1o. El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otros”.

1 Agradezco los importantes comentarios que los doctores Sergio López Ayllón y Ernesto Villanueva realizaron a este ensayo. Cualquier error que éste pueda contener es responsabilidad exclusiva del autor.

2 *Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, t. II, articulado, pp. 6-20.

3 Castaño, Luis, *La libertad de pensamiento y de imprenta*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 18-42.

Los documentos constitucionales a partir de 1810 y hasta el triunfo de la República en 1867 respondieron a diversas concepciones políticas y filosóficas. Sin embargo, respecto a las libertades de expresión y de imprenta se pueden encontrar en ellas diversas similitudes. Con los inconvenientes de las generalizaciones, se puede afirmar que aquéllas fueron las siguientes:

a) se reconoció y protegió la libertad de expresión, y sus manifestaciones más importantes como son el derecho a escribir y a publicar, como uno de los derechos fundamentales de especial trascendencia;

b) se prohibió la censura previa en varios de esos documentos constitucionales;

c) durante la guerra de independencia y en las primeras décadas del México libre, existieron restricciones a esas libertades que lesionaban otros derechos humanos. El ejemplo por antonomasia fueron las limitaciones por motivos religiosos, “de dogma” decían algunos de esos documentos;

d) esas libertades no eran ilimitadas sino que debían ser compatibilizadas con otras libertades —hoy en día diríamos, con otros derechos humanos—; entre las cuales se mencionaban: el honor de los ciudadanos, la vida privada, los derechos de los terceros, así como la no perturbación del orden público y la provocación a algún crimen;

e) la remisión a leyes específicas para la reglamentación de estas libertades y derechos; algunas de las cuales sí llegaron a expedirse.

B. El principal y más importante debate sobre la libertad de imprenta aconteció en México durante el desarrollo del Congreso Constituyente de 1856-1857. Los temas controvertidos fueron dos: a) las limitaciones que el artículo 14 del proyecto de Constitución señalaba a dicha libertad: el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, y b) la fiscalización de un tribunal en los jurados que conocerían de los delitos de imprenta.<sup>4</sup>

El espíritu predominante en dicho Congreso Constituyente fue el del liberalismo filosófico. Los discursos fueron muy hermosos y representan una de las cumbres del debate parlamentario mexicano.

<sup>4</sup> Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II, pp. 1290-1292.

Francisco Zarco afirmó que:

Tantas restricciones son extrañas en una sección que se llama derechos del hombre. No parece sino que la comisión cuando enuncia una gran verdad, cuando proclama un principio, cuando reconoce un derecho se atemoriza, quiere borrarlo con el dedo y por esto establece luego toda clase de restricciones.<sup>5</sup>

A su vez Guillermo Prieto expresó que:

Si se proclama la libertad de imprenta, ¿para qué cortar al águila sus alas cuando se va a remontar a las nubes? ¿Para qué empeñarse en detener el relámpago del rayo? ¿Para qué inventar ligaduras en vez de garantías? ¿Para qué poner al lado de cada derecho una especie de alguacil que lo vigile, lo espíe y lo martirice?<sup>6</sup>

Empero, el propio Zarco aceptó que “el bien de la sociedad exige ciertas restricciones para la prensa”, aunque éstas tenían que ser muy puntuales.<sup>7</sup>

Este específico aspecto del artículo respectivo fue aprobado por sesenta votos contra treinta y tres.

Las ideas de ese Congreso Constituyente respecto a las libertades de expresión e imprenta quedaron plasmadas en los artículos 6o. y 7o. de nuestra Constitución de mediados del siglo pasado, las que fueron ratificadas en la actual Norma Suprema y que fundamentalmente continúan vigentes en los mismos artículos constitucionales de nuestra carta de 1917.

<sup>5</sup> Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, p. 311.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 314.

<sup>7</sup> Gómez de Lara, Fernando y otros, *Estudio sobre la libertad de prensa en México*, México, UNAM y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1997, p. 27.

Al respecto las ideas de Francisco Zarco son muy claras. Véase, obra citada, pp. 298-301 y 310 y 311: “... al votar en contra del artículo 13, he estado muy lejos de oponerme al principio de que la manifestación de las ideas no sea jamás objeto de inquisiciones judiciales o administrativas... ¿Queréis restricciones? Las quiero yo también, pero prudentes, justas y razonables ... yo quisiera que en lugar de hablar vagamente de la moral, se prohibieran los escritos obscenos... En vez de hablar vagamente de la paz pública, yo quisiera que terminantemente se dijera que se prohíben los escritos que directamente provoquen a la rebelión o a la desobediencia de la ley...”.

C. El artículo 60. de la Constitución de 1857 dijo: “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público”.

Dicho artículo no fue reformado durante la vigencia de aquella Constitución y la actual lo incorporó textualmente, incluso con el mismo numeral.<sup>8</sup>

D. A partir de 1917, el artículo 60. constitucional sólo ha sufrido una reforma para adicionarle una oración.

El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó 17 artículos constitucionales, entre ellos el 60. para adicionarle la oración: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

En las audiencias que se celebraron en la Secretaría de Gobernación y cuyo resultado fue la denominada reforma política de 1977, en este asunto, se manifestó la diferencia —según los ponentes— entre la libertad de expresión como una garantía individual y el derecho a la información como una garantía social de los receptores de aquélla, encuadrada en el modelo de la preeminencia del interés social, y que garantizaría el pluralismo ideológico de la sociedad;<sup>9</sup> también fue señalada la obligación del Estado de informar clara y profusamente a la nación<sup>10</sup> y la situación de que existía —¿existe?— un cuasi monopolio del control de la información por parte de los grandes intereses económicos privados, nacionales y extranjeros.

En la Cámara de Diputados se puso de relieve la relación del derecho a la información con el juego democrático y electoral, ya que sólo puede optar conscientemente quien está informado y no quien está influido o desorientado; por tanto, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, pp. 61-69.

<sup>9</sup> *Reforma Política I. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias públicas*, México, Comisión Federal Electoral, 1977, t. I, intervención de Humberto Lira Mora, p. 243.

<sup>10</sup> *Reforma Política I*, obra citada, intervención de Jaime González Graf, p. 286.

<sup>11</sup> *Reforma Política III. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Reformas a la Constitución*, México, Comisión Federal Electoral, 1978, t. III, intervención de Eduardo Andrade Sánchez, p. 47.

En el dictamen de las comisiones del Senado se insistió en la conexión entre esta garantía social y la democracia como sistema de vida, ya que en los regímenes dictatoriales se entrega a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o de personas, o se obstaculiza la posibilidad de conocer la verdad para participar libremente en la vida política, y, durante los debates en esa Cámara legislativa, se reafirmó que el derecho a la información implica superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación.<sup>12</sup>

A partir de 1977, como expondré posteriormente, han existido varios intentos por reglamentar la última oración del artículo 6o. constitucional para hacer efectiva la garantía o derecho humano que el mismo consagra, lo cual no se ha logrado porque con la careta de la defensa de la “libertad de expresión” algunos intereses políticos, económicos, gremiales y personales han tenido la fuerza suficiente para detener esos proyectos. La más perjudicada con ello es la sociedad mexicana. Los principales beneficiados han sido los intereses mencionados. Una vez más los intereses privados de unos cuantos se sobrepone a los de toda la sociedad.

### III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

A. En 1948, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, nace la garantía fundamental del derecho a la información.

El derecho a la información es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada —que se deriva de la Declaración Universal de 1948— se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía:

- a) el derecho a atraerse información,
- b) el derecho a informar, y
- c) el derecho a ser informado

El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) la de constitución de sociedades y empresas informativas.

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 360.

El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información veraz y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin ninguna exclusión.<sup>13</sup>

B. Desde luego que tales derechos, libertades y facultades no pueden ser ilimitadas y han de ser compatibles con otros derechos humanos para impedir la violación de los derechos de terceros y de la propia sociedad.

El derecho a la información es la libertad de expresión que amplía su ámbito para perfeccionarse, para definir facultades que realmente la hagan efectiva, para incorporar aspectos de la evolución científica y cultural de nuestros días y que son indispensables tener en cuenta para fortalecerla, pero fundamentalmente para garantizar a la sociedad información veraz y oportuna como elemento indispensable del Estado democrático y plural.

En otras palabras, el derecho a la información comprende una serie de derechos y libertades reconocidos en las declaraciones universales y regionales de los derechos humanos a partir de 1948 y en las Constituciones, pero además se preocupa por garantizar su efectividad, fortalecerlos y ampliarlos. Por ello se crean y desarrollan nuevas instituciones y principios. Se puede considerar que es algo así como un primer círculo cuyo contenido es la libertad de pensamiento, un segundo círculo que engloba al primero y que contiene la libertad de expresión, un tercer círculo, con la libertad de imprenta, y un cuarto círculo, más amplio, que engloba a los otros tres y que es el derecho a la información.

C. El derecho a la información contiene algunas libertades netamente de carácter individual y otras de naturaleza social. Entre las primeras podemos mencionar las libertades de expresión y de imprenta. Entre las segundas, el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información veraz, objetiva y oportuna y el acceso a documentación pública, pero el derecho a la información impregna a todos sus elementos y mecanismos de un alto contenido social.

<sup>13</sup> Escobar de la Serna, Luis, *Manual de derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380 y 381. López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 1984, pp. 160 y 161. Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 34-36.

D. Así, se puede definir el derecho *de* la información como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho *a* la información. En otras palabras, el derecho *a* la información es el objeto de estudio del derecho *de* la información.

Esta joven disciplina no descuida aspectos que, sin ser de carácter jurídico, son muy importantes en el campo de la información, como los relacionados con los códigos de ética y el poder que acumulan muchos de los dueños de los medios masivos de comunicación.

#### IV. ALGUNOS ASPECTOS INTERNACIONALES

El derecho a la información forma parte de las principales declaraciones, convenciones y pactos internacionales.

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la cual ya me referí, es el punto de partida de esta nueva corriente internacional.

El artículo 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, señala:

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.

El contenido del artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 que entró en vigor en 1978, es muy similar al artículo transcrito en el párrafo anterior.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que fue el resultado de una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, es actualmente parte del derecho internacional positivo, aspecto que ya no se debate.<sup>14</sup>

México ratificó en 1980 tanto la mencionada Convención Americana como el citado Pacto Internacional.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *La conquête des droits de l'homme. Textes fondamentaux*, París, Le Cherche-Midi, Editeur, 1988, pp. 139-147.

<sup>15</sup> Véase Villanueva, Ernesto, obra citada, p. 21. López Ayllón, Sergio, *Derecho de la información*, México, UNAM-McGraw-Hill, 1997, p. 13.



El artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917 en su parte primera ordena que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión”.

Este párrafo contiene el principio de supremacía constitucional y el de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Para los propósitos de este ensayo lo que me interesa resaltar es que de acuerdo con nuestra ley fundamental los tratados internacionales ratificados por México y que estén de acuerdo con la Constitución, son parte de nuestro orden jurídico interno y como tales aplicables en el territorio nacional.<sup>16</sup>

16 Carpizo, Jorge, obra citada, pp. 16-24. Al respecto la última tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció al resolver el pleno el Amparo en revisión 1 475/98 —Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo— el 11 de mayo de 1999 y que a la letra dice: “TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es una norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘...serán la ley suprema de toda la Unión...’ parece indicar que no sólo la carta magna es la suprema, la objeción es superada con el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de las dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y por medio de su ratificación obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos éste sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a con-

Recientemente —el 16 de diciembre de 1998— México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>17</sup>

Lo antes expuesto es muy importante porque los artículos 6o. y 7o. constitucionales de México deben ser interpretados de acuerdo con las nuevas corrientes del pensamiento de los derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales mencionados y en la jurisprudencia que emana de ellos; son, reitero, parte de nuestro orden jurídico interno. El derecho a la información en nuestro país no puede ser contemplado únicamente a través de las normas expedidas por nuestro Congreso sino que además tiene que ser completado con aquellas contenidas en los instrumentos internacionales que México ha ratificado.

Muy importante es para la protección y la defensa de todos los derechos humanos en México, el reciente reconocimiento que nuestro país ha hecho de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos porque su trascendente jurisprudencia viene a ampliar esta protección —especialmente respecto al derecho a la información— y porque será posible acudir a esa jurisdicción —cumpliendo los requisitos del caso— cuando no se respeten internamente las normas y la interpretación judicial de la multicitada Convención Americana. Así, la defensa del derecho a la información se ha ampliado en forma notoria en México.

siderar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados’. No se pierda de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: ‘LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES, TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA’; sin embargo, este tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”.

<sup>17</sup> García Ramírez, Sergio, “Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México”, *México y las declaraciones de derechos humanos*, Héctor Fix-Zamudio (coord.), México, UNAM-Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999, pp. 143-155. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, 161 pp.

## V. MARCO JURÍDICO VIGENTE

A. El derecho *a y de* la información está regulado en México principalmente —no es exhaustivo— por las siguientes disposiciones:

a) La Constitución en sus artículos 6o. y 7o.

b) Leyes y normas ordinarias entre las que se pueden mencionar:

- la Ley de Imprenta,
- la Ley Federal de Radio y Televisión,
- la Ley de Vías Generales de Comunicación,
- la Ley Federal de Cinematografía,
- la Ley Federal de Telecomunicaciones, y
- el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.

c) Los tratados internacionales ratificados por México de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 133 constitucional.

d) Las decisiones judiciales del ámbito interno y las del externo; con la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, es de esperarse que aquéllas jueguen un papel importante en la protección y defensa del derecho a la información.

B. Ahora bien, este marco jurídico, en algunos aspectos, es anacrónico —pero mucho mejor de lo que parece a primera vista— para una adecuada protección del derecho a la información, aseveración que resulta especialmente cierta en lo referente a las normas ordinarias. Un ejemplo —pero el más importante— nos aleccionará al respecto: la Ley de Imprenta de 1917.

Dicha Ley la expidió don Venustiano Carranza en abril de 1917 en uso de facultades extraordinarias para legislar y manifestó con toda claridad que ella tendría vigencia “entre tanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6o. y 7o. de la Constitución”; se trataba de una ley transitoria y provisional mientras el Congreso de la Unión legislaba al respecto. Carranza informó puntualmente las causas por las cuales se expedía esa Ley; sus conceptos fueron muy duros. Yo podría decir que la idea de Carranza era que por el bien del país resultaba necesario establecer algunas reglas del juego, porque la nada jurídica a nadie beneficia y a todos perjudica.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Carpizo, Jorge, “Derecho a la información, derechos humanos y marco jurídico”, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Unión Europea, 1998, p. 513.

Por increíble que parezca, desde 1917, no se ha legislado al respecto y la Ley de Imprenta sigue vigente tal y como acertadamente ha reconocido nuestra Suprema Corte de Justicia.<sup>19</sup>

La Ley de Imprenta resulta completamente anacrónica y desfasada del desarrollo que han tenido la sociedad mexicana y los medios masivos de comunicación. Sin embargo, la Suprema Corte tiene la razón al reafirmar su vigencia. Es en el fondo exactamente el mismo argumento de Carranza: lo peor sería la nada jurídica, la que propicia el dominio del más fuerte y se auspicia el caos vulnerándose la paz social.

C. En México no existe la costumbre de que los particulares y los abogados acudan a los tribunales para hacer valer sus facultades derivadas del derecho a la información o para la precisión de la armonización de este derecho con otros, como puede ser el derecho a la vida privada.

Las razones para esta actitud son varias: la deficiente legislación respectiva, que muchos de los casos presentados no han prosperado, la falta de abogados especializados en el tema, la politización del mismo el cual se ha vuelto polémico, el costo económico de un juicio y —*last but not*

<sup>19</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, quinta época, t. XXXIX, núm. 6, ejecutorias del 18 al 25 de octubre de 1933, Suprema Corte de Justicia de México (sin fecha); p. 1525: “La Ley de Imprenta, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 9 de abril de 1917, no puede estimarse como una ley de carácter netamente constitucional, sino más bien, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, puesto que ésta ya se había expedido cuando se promulgó la Ley, la cual hubiera carecido de objeto, si sólo se hubiera dado para que estuviera en vigor por el perentorio término de 17 días; y tan es así, que al promulgarse dicha Ley, se dijo que entraría en vigor entre tanto el Congreso de la Unión (que debía instalarse el primero de mayo siguiente), reglamenta los artículos sexto y séptimo de la Constitución General de la República y como no se ha derogado ni reformado dicha Ley de Imprenta, ni se ha expedido otra, es indudable que debe estimarse en todo su vigor”. Esta tesis constituye actualmente jurisprudencia, como puede verificarse en *Jurisprudencia. Apéndice 1917-1988*, G-Q, segunda parte, salas y tesis comunes, Suprema Corte de Justicia de México, México, 1989, pp. 1536-1537, jurisprudencia núm. 939: “La Ley de Imprenta de nueve de abril de mil novecientos diecisiete, que se encuentra vigente, establece en su artículo...” y en su tesis relacionada se reitera que: “El artículo 36 de la Ley de Imprenta de nueve de abril de mil novecientos diecisiete, que se encuentra en vigor, establece que...”.

En ese mismo tomo se publica la tesis jurisprudencial 1071, pp. 1703-1704, que a mayor abundamiento la cita: “Legislación preconstitucional. Tiene fuerza legal y debe ser cumplida, en tanto que no se pugne con la Constitución vigente, o sea expresamente derogada”.

*least*— que el particular se enfrenta muy desprotegido a uno de los grandes poderes de nuestros tiempos.<sup>20</sup>

Sin embargo, sí existen algunas decisiones judiciales importantes provenientes de tribunales colegiados de circuito, aunque todavía sobre aspectos generales como son que el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la información y, en consecuencia, no debe entorpecer la difusión de ideas a través de los medios de comunicación masiva ni convertirse en guardián de la cantidad o calidad de aquéllos. Otra tesis ratifica el derecho inalienable de los particulares a exigir información.<sup>21</sup>

## VI. INTENTOS FRUSTRADOS PARA LEGISLAR RESPECTO AL DERECHO A LA INFORMACIÓN

A. Ante el panorama descrito lo único lógico sería actualizar el marco legislativo y que se presentaran casos sobre esta materia para que los tribunales los examinaran, interpretaran las leyes y se fueran estableciendo precedentes y jurisprudencia al respecto. Como regla general ello no acontece.

En México desde 1977, cuando se incluyó en la Constitución el derecho a la información se ha venido desarrollando un debate sobre si se debe o no legislar al respecto, si se deben expedir o no las leyes reglamentarias del artículo 6o. constitucional sobre esta materia. Este debate es parecido al que ya se ha dado en diversos y variados países.<sup>22</sup> No hay nada nuevo bajo el sol. La única diferencia es que en México estamos retrasados al respecto cuando menos cuarenta años.

20 Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXII, núm. 95, 1999, pp. 351-356: “Los medios de comunicación masiva son un poder porque poseen los instrumentos y los mecanismos que les dan la posibilidad de imponerse; porque condicionan o pueden condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos con independencia de su voluntad y de su resistencia”.

21 López Ayllón, Sergio, *Derecho de la información...*, cit., p. 13.

22 Véase Bollinger, jr., Lee C., “Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media”, *Michigan Law Review*, Ann Arbor, Michigan, vol. 75, núm. 1, noviembre de 1976, pp. 30-33 y 38; Schauer, Frederick, “The Role of the People in First Amendment Theory”, *California Law Review*, Berkeley, vol. 74, núm. 3, mayo de 1986, p. 782.

Han existido varios intentos por reglamentar el artículo 6o. constitucional a partir de la reforma de 1977. Hasta ahora todos han fracasado. Enuncio el primero y el último de ellos.

B. La Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República a cargo de Luis Javier Solana en tiempos de José López Portillo, reunió a un amplio grupo interdisciplinario de especialistas, el cual realizó un extenso y voluminoso estudio que fue la base para la elaboración de un proyecto de ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional.

Un resumen de dicho proyecto fue publicado —por una de las constantes filtraciones periodísticas— por la revista *Proceso* del 28 de septiembre de 1981. De inmediato las críticas al proyecto fueron durísimas. Se escribieron alrededor de 475 artículos periodísticos, la gran mayoría de una virulencia desusada. Ejemplo de lo anterior fue la columna *Café Político* de *El Herald* del día 29 de septiembre, un día después de la publicación de *Proceso*, que declaró: “El proyecto... elaborado por los expertos extranjeros... vulnera descaradamente la Constitución y ofrece una perspectiva ominosa para la libertad de expresión”.

Hubo medios de comunicación masiva y periodistas que sí estaban de acuerdo con la reglamentación citada pero mayormente guardaron silencio. Los autores del proyecto —salvo uno— no lo defendieron.

Algunos partidos de oposición que también estaban de acuerdo con el proyecto así lo manifestaron pero débilmente.

El debate prosiguió. El 14 de octubre de 1981 el presidente López Portillo pronunció un discurso en el cual realmente se inclinó por no legislar al respecto. La revista *Proceso* consideró que el debate se había terminado porque ya se había tomado la decisión política de olvidarse de ese proyecto y le asistía toda la razón; empero, el periódico *El Día* continuó insistiendo en la necesidad de dicho reglamento.

El candidato del PRI a la presidencia de la República Miguel de la Madrid, Solana y el diputado Fidel Herrera, presidente de la Comisión de Cine, Radio y Televisión de la Cámara de Diputados insistieron en que sí se debía legislar. Durante diciembre y enero hubo una tregua declarativa; en febrero de 1982 Solana fue destituido de su cargo. Era más que claro que el Poder Ejecutivo federal no enviaría ningún proyecto de ley reglamentaria sobre dicha materia para la consideración del Congreso.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> López Ayllón, Sergio, primera obra citada, pp. 106-119.

Así se frustró el primer intento de ley reglamentaria; fue una tristeza porque ese proyecto era un buen proyecto y una buena base para la discusión en el Congreso de la Unión y para que lo mejorara y lo superara.

C. La LVI legislatura de la Cámara de Diputados creó en febrero de 1995 la Comisión Especial de Comunicación Social cuya principal finalidad sería presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en esta materia. Los resultados reales fueron casi nulos, aunque sí se redactaron documentos y anteproyectos.

La LVII legislatura de esa Cámara retomó los trabajos realizados por su antecesora cuyas iniciativas en la materia las consideró proyectos que no habían sido dictaminados en comisión legislativa alguna.

El 26 de mayo de 1998 los poderes Ejecutivo y Legislativo federales definieron una agenda legislativa para el conocimiento del actual Congreso federal y en la misma figuró el asunto de los medios de comunicación masiva.

La Comisión de RTC de la Cámara de Diputados estudió y revisó los proyectos que le fueron turnados y de nuevo convocó a una amplia gama de instituciones, personalidades de los medios y especialistas a que manifestaran sus puntos de vista; organizó un seminario interno y dos conferencias internacionales sobre la materia.

El 17 de junio de 1998, la comisión mencionada tomó la decisión de revisar los tres proyectos que existían. Realizado ese ejercicio, el 10 de septiembre se conformó, por decisión unánime de la Comisión, una subcomisión revisora de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. Esa subcomisión estuvo integrada por nueve diputados, tres por cada uno de los principales partidos: PRI, PAN y PRD. Cuando la revisión de dicha iniciativa había alcanzado alrededor del 60%, comenzaron los ataques a la misma en varios periódicos, estaciones de radio y de televisión “presentando como novedad la iniciativa que se había presentado un año y medio antes”.<sup>24</sup>

Una vez más se realizó un gran debate sobre el tema. Varios medios de comunicación masiva, periodistas, analistas, instituciones académicas, organizaciones gremiales y no gubernamentales apoyaron la idea de legislar al respecto. La Comisión de RTC publicó el libro *La reforma*

<sup>24</sup> Corral Jurado, Javier, “Breve historia de un intento legislativo”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, año 2, núm. 8, 1999, pp. 15-18.

*de medios. Voces en torno a la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*,<sup>25</sup> el cual es un testimonio de este nuevo debate.

El resultado: otra vez se paró el proceso para legislar sobre los medios de comunicación masiva.

D. La resistencia que existe en México para legislar en materia de comunicación o derecho a la información no es propia de nuestro país, sino que también se ha presentado en otras naciones, porque más allá de los intereses particulares que algunos medios masivos quieren proteger —nunca hay que generalizar— y que en ocasiones son inconfesables, existe un problema real porque, como en otra ocasión ya apunté —ésta es una materia especialmente difícil y compleja, que históricamente ha oscilado entre dos extremos: por una parte el libertinaje y por la otra, la censura y la represión—. La libertad de expresión y su manifestación actual, el derecho a la información, tienen que ser cabalmente garantizadas, protegidas y armonizadas con los otros derechos humanos. Censura, por ningún motivo. Represión, jamás. Libertinaje, tampoco.

Libertad de expresión y derecho a la información. Mil veces sí, con responsabilidad, con ética y con respeto a los otros derechos humanos.<sup>26</sup>

En México, quienes se han opuesto rabiosamente a que se legisle sobre esta materia —que últimamente han perdido a algunos adeptos— primordialmente han esgrimido que si se legisla se vulnera la libertad de expresión y la vida democrática y plural, que se estaría configurando una “ley mordaza”, que se correría el peligro de que se cancelaran concesiones de radio y televisión, que se persigue controlar y reprimir a los medios de comunicación masiva.

Los anteriores argumentos son esgrimidos tanto de buena fe y convicción, como de mala fe y para defender intereses determinados.

De buena fe. Hay personalidades de los medios de comunicación masiva que sinceramente están convencidos de una vieja idea: que respecto a los medios de comunicación masiva, la mejor ley es la que no existe;

<sup>25</sup> Véase *La Reforma de medios. Voces en torno a la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*, México, Cámara de Diputados, 1998, 173 pp. Entre algunos de los participantes en este tomo se encuentran nombres como Raúl Trejo Delarbre, Carlos Medina Plascencia, Javier Corral Jurado, Porfirio Muñoz Ledo, Federico Reyes Heróles, Francisco José Paoli Bolio, Sergio Sarmiento, Raymundo Rivapalacio, Carlos Castillo Peraza, Rafael Cordera Campos, Marco Levario Turcott, José Antonio Crespo y Santiago Creel.

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge, *Derecho a la información...*, cit., p. 512.



les preocupa que la ley pudiera servir para lesionar los legítimos derechos *a* y *de* la información; la mayoría de ellas no está muy enterada de lo que ha acontecido en otras partes del mundo, especialmente en los países más adelantados.

Además, a algunos dueños de concesiones de radio y televisión les preocupa que esa ley pudiera ser el pretexto para cancelarles concesiones de radio y televisión cuando han realizado inversiones cuantiosas en aquéllas. Intencionalmente se les ha asustado para que se opongan a cualquier iniciativa y por ello prefieren el *status quo*, que los mantiene en una posición vulnerable frente al Poder Ejecutivo federal, que una posible legislación que les garantice sus derechos. Parece que el viejo proverbio: “más vale malo conocido que bueno por conocer”, los guía en este punto.

De mala fe. Defienden sus intereses creados, no desean que cambie la situación actual que los beneficia con libertinaje, corrupción, irresponsabilidad jurídica y ética. Sólo hay que ver a algunos periodistas o editorialistas —reitero, no es posible generalizar— el tren de vida que llevan: residencias que ya envidiarían millonarios de otros países, coches de gran lujo, fiestas espectaculares, viajes faraónicos. ¿Cómo es posible que con sus ingresos declarados, puedan vivir así? Ellos se han autodenominado los defensores de la “libertad de expresión” en México. Es la misma situación que acontece —y que por desgracia se ha generalizado en nuestro país— del ladrón que grita: “agarren al ladrón” y el colmo del cinismo, algunos de ellos reteladrones, con dejo irónico, emplean esta oración con sentido crítico. En verdad que hay que vivir para ver.

E. Sobre este punto es indispensable que se conozca más y mejor la realidad y el derecho comparados, que con objetividad se analice el desarrollo del derecho a la información en los países más adelantados que cuentan con sistemas democráticos consolidados. La propia democracia se fortalece cuando los derechos, las libertades y las obligaciones de los medios de comunicación masiva son precisos y no se prestan a confusión alguna.

No me cabe ninguna duda de que algún día México va a contar con una buena y adecuada legislación sobre el derecho a la información para fortalecer y proteger la libertad de expresión, y para que ella se armonice con el respeto a otros derechos humanos, pero fundamentalmente para fortalecer nuestro sistema democrático.

En este caso se pueden aplicar exactamente las mismas palabras que Francisco Zarco utilizó cuando el artículo sobre libertad de cultos fue declarado “sin lugar a votar” en nuestro Congreso Constituyente de 1856-1857: “La cuestión queda pendiente. ¡Cuestión de tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar, y ha tenido ya un triunfo sólo con la discusión”.

Y así aconteció. No es posible enfrentarse a la historia. No es posible utilizar como escudo a la democracia, a la ética, a la sociedad, al derecho, para precisamente vulnerarlos y que prevalezcan los intereses de unos cuantos sobre los de todos. Lectores, escuchas y espectadores también tenemos derechos y libertades, principalmente la recepción de una información veraz, oportuna y respetuosa de los derechos humanos del auditorio.

## VII. ALGUNAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

A. México en este siglo, durante décadas, fue un país que se distinguió por su vanguardismo jurídico, por su apertura a las nuevas ideas y por la creación de instituciones que influyeron positivamente en el mundo y particularmente en América Latina. El ejemplo más importante lo encontramos en el campo de los derechos sociales y en la declaración constitucional de éstos en nuestra ley fundamental de la segunda década de la centuria pasada.<sup>27</sup>

A partir de la Segunda Guerra Mundial los procesos e instituciones jurídicas tuvieron un desarrollo vertiginoso para hacer frente a graves problemas a los cuales se enfrentaron en Europa tanto los países vencedores como los vencidos; era necesario fortalecer la protección de los derechos humanos, la impartición de justicia, los procedimientos ágiles y económicos para lograr la defensa de las garantías fundamentales.

Las ideas y las instituciones ya existían pero a partir de la segunda posguerra, más países las fueron aceptando, así sucedió, por ejemplo, con los tribunales constitucionales, los consejos de la judicatura, los *ombudsman*, una mejor defensa de los derechos humanos, la representación proporcional y las garantías electorales. México ha venido aceptando

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa-UNAM, 1998, pp. 293-297.

muchas de estas instituciones con dificultad, tardíamente y en forma parcial. Parece que cuesta trabajo incorporarnos, y con convicción, a las grandes corrientes jurídicas contemporáneas. Incluso se ha dado el caso de que después de que el país ha aceptado una institución como el Consejo de la Judicatura, años después se da marcha atrás y se pulveriza a la institución aunque por recato o pena se deja únicamente el membrete, ya que después de la contrarreforma sus características distan mucho de aquellas que definen a un consejo de la judicatura.<sup>28</sup>

En otras palabras, México hoy en día se encuentra en uno de los últimos furgones del tren jurídico de las últimas décadas del siglo XX, incluidos la mayoría de los países de América Latina y esta afirmación es especialmente valedera en relación con el derecho a la información.

Al respecto, examino algunos ejemplos que auxilian a fundamentar la afirmación anterior.

B. El secreto profesional del periodista está regulado en los más diversos países y en forma diversa. Ernesto Villanueva señala entre los países que i) lo norman ampliamente: Alemania, Argentina, Austria, Bolivia, Brasil, Cabo Verde, Colombia, Estados Unidos —algunas entidades federativas—, Estonia, Finlandia, Francia, Haití, Indonesia, Italia, Lituania, Macedonia, Malasia, Mozambique, Nigeria, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay, Venezuela y Yemén; ii) entre los que lo regulan en forma calificada: Albania, Andorra, Bielorrusia, España, Filipinas, Jordania, Moldavia, Reino Unido, Rusia y Suecia; iii) y en forma limitada: Argeria, Egipto y Ecuador.<sup>29</sup>

Este derecho incluso se encuentra a nivel constitucional en: Argentina —que se refiere también al derecho de réplica y de rectificación—; Bra-

<sup>28</sup> Véase Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 807-842, y especialmente “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, p. 13. Asimismo véase Fix-Zamudio, Héctor, “Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos”, *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1992, pp. 43 y 44. De este mismo autor consúltese *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, pp. 37-40.

<sup>29</sup> Villanueva, Ernesto, *El secreto profesional del periodista. Concepto y regulación jurídica en el mundo*, Madrid, Fragua Editorial, 1998, pp. 28 y 29. Escobar de la Serna, Luis, obra citada, pp. 251-253 y 256-258.

sil, Cabo Verde y Colombia, que se refieren también al acceso a la información, y en España.

C. El acceso a la información que también se encuentra ya en varios países como garantía constitucional, tal y como se asentó en el párrafo anterior.

En Estados Unidos de América comenzó su desarrollo en 1946. Veinte años después se promulgó la *Freedom of Information Act* que diseña un equilibrio entre el interés público al acceso a los documentos y el interés particular a la privacidad.<sup>30</sup> Esta ley se modificó en 1974. La Suprema Corte de Justicia de ese país ha resuelto casos al respecto de especial importancia.

Reconocen y regulan este derecho países como Suecia y Finlandia —1951—, Dinamarca y Noruega —1970—, Alemania —1976—, Holanda —1978—, Francia —1979—, Canadá —algunas provincias en 1980—. <sup>31</sup>

Treinta Constituciones garantizan actualmente este importante derecho. <sup>32</sup>

D. El derecho de réplica en México se encuentra muy mal regulado en la vetusta Ley de Imprenta de 1917, aunque el artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos que México ratificó, y por tanto es parte de nuestro derecho interno, es más preciso y protector.

Veintidós Constituciones reconocen esta trascendente garantía. <sup>33</sup>

Este derecho de réplica, o como diversamente le denominan otros órdenes jurídicos, se encuentra consagrado en el artículo 1o. de la Ley Orgánica española 2/1984 que establece que “toda persona, natural o jurídica, tiene derecho a rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio”.

<sup>30</sup> Véase “Applying the Freedom of Information Act’s Privacy. Exemption to Requests for Lists of Names and Addresses”, *Fordham Law Review*, Nueva York, vol. LVIII, núm. 5, 1990, pp. 1033-1051.

<sup>31</sup> López Ayllón, Sergio, *Derecho a la... cit.*, p. 180. Los diversos aspectos que sobre este derecho se encuentran regulados en México, se pueden consultar en esta misma obra citada, pp. 20-23.

<sup>32</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, México, Cámara de Diputados y Universidad Iberoamericana, 1998, pp. 30 y 31.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 33-34, y también su libro *Régimen jurídico de las... cit.*, pp. 168-177.

De dicho artículo resalto dos aspectos: se refiere a cualquier medio de comunicación social y no sólo al tradicional de la prensa escrita y alude a que “considere inexactos” dichos datos; por tanto, no está obligado el perjudicado a probar la inexactitud.

Existen países, por otra parte, como Francia en que el derecho de réplica adquiere algunos aspectos diversos de acuerdo al medio de comunicación masiva del cual se trate.<sup>34</sup>

E. La cláusula de conciencia de la cual me ocupo a continuación con mayor precisión. La he seleccionado para un examen un poco más profundo que los otros ejemplos enunciados de instituciones del derecho a la información porque todavía a su desarrollo le falta camino por andar y porque es completamente desconocida en el orden jurídico mexicano.

### VIII. CLÁUSULA DE CONCIENCIA

A. La cláusula de conciencia es la facultad que tiene el comunicador de rescindir su relación laboral con la empresa informativa y recibir una indemnización equivalente a cuando menos a la de despido por voluntad del patrón, cuando ocurre un cambio notable en la orientación ideológica de la empresa o ésta afecte su reputación o su dignidad moral.

B. Los antecedentes de esta cláusula se encuentran en normas de Austria —1910—, Hungría —1914—, Alemania —1926—, Checoslovaquia —1927—, y la jurisprudencia italiana desde 1901; también en el “Informe de la Oficina Internacional del Trabajo” de 1928 respecto a las condiciones laborales de los periodistas.

Sin embargo, es Francia en 1935 el país que precisa esta institución al incluirla en su Código de Trabajo —artículo L.761.7— y la aprobación del Estatuto de los Periodistas a través de una ley de marzo de ese mismo año. Con estas disposiciones Francia se convirtió en un punto de referencia para el estudio, comprensión e incluso crítica de la cláusula de conciencia.

Encontramos antecedentes a nivel constitucional en Suecia en 1976, en Portugal en 1976 —aunque no precisos— y especialmente en España en su norma fundamental de 1978, artículo 20.1. d) que reconoce a dicha cláusula como un derecho fundamental. En América Latina, es

<sup>34</sup> Véase Bilger, Philippe y Prévost, Bernard, *Le droit de la presse*, París, Presses Universitaires de France, 1995, pp. 12-17.

Paraguay el país que ha consagrado en 1992 este derecho al máximo nivel jurídico.<sup>35</sup>

Desde luego que es acertado incluir esta cláusula así como otros aspectos nodales del derecho a la información en las leyes supremas del Estado, en virtud de que actualmente el derecho a la información constituye una de las bases del Estado democrático. Sin embargo, los países que no contemplan la existencia de una nueva Constitución, para no estar reformando la vigente, habrán de incluir estas instituciones en su legislación ordinaria, la cual en estos aspectos pueden ser tan eficaces como si estuvieran contenidas en el nivel constitucional. Ésta es la experiencia del derecho comparado.

C. El profesor español Marc Carrillo escribió unas líneas que sintetizan muy bien las finalidades que se persiguen alcanzar con la cláusula de conciencia: salvaguardar la libertad ideológica, el derecho de opinión y la ética profesional del periodista.

A Marc Carrillo le asiste la razón; empero, como incluso se desprende de su clásico ensayo sobre este tema, hay razones de otra índole que sobrepasan los derechos y libertades personales del periodista.

Las razones para la existencia de la cláusula de conciencia principalmente son:

a) la empresa informativa es generalmente de carácter privado pero cumple con una función de interés público, nada menos que proporcionar información veraz y oportuna; la ley debe asegurar que se respete ese cumplimiento;

b) por el interés lucrativo de la empresa informativa se llega a presionar al comunicador para que proporcione la noticia en forma rápida, a veces sin haber tenido el tiempo necesario para verificarla y sin que pueda existir el necesario rigor informativo;

<sup>35</sup> Carrillo, Marc, *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Madrid, Cuadernos Civitas y Generalitat de Catalunya, 1993, pp. 23, 127-129 y 151-153. Capseta Castellá, Joan, *La cláusula de conciencia periodística*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, p. 1. Escobar de la Serna, Luis, obra citada, pp. 278-280. Villanueva, Ernesto, *Derecho comparado...*, cit., pp. 32 y 33.

El artículo 29 de la Constitución paraguaya de 1992 tiene por título “De la libertad de ejercicio del periodismo”, y en una de sus disposiciones establece que “Los periodistas de los medios masivos de comunicación social, en cumplimiento de sus funciones no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información”.

c) la especial influencia del comunicador en la sociedad en la conformación de la opinión pública;

d) el derecho a la información es uno de los pilares de la sociedad democrática, es un derecho que está más allá de las garantías individuales y que primordialmente existe para reforzarlas;

e) el ejercicio del derecho a la información por parte del comunicador corresponde al interés público, al interés de la sociedad;

f) el comunicador, al ejercer su profesión, no debe ser violentado intelectual o moralmente, sino que debe gozar de libertad;

g) el comunicador no debe ser avasallado por el dueño ni por el directivo de la empresa mediática, ni su labor obstaculizada por instrucciones que lesionen la información veraz, objetiva y oportuna, y por último,

h) la dignidad del comunicador siempre debe ser respetada.<sup>36</sup>

D. En Francia todo contrato de trabajo con un periodista profesional debe contener la cláusula de conciencia.

La convención colectiva de los periodistas señala que si bien aquél tiene el derecho a la libertad de opinión, ésta no debe en ningún caso causar perjuicio a la empresa informativa en la cual trabaja. Como contrapartida a esta obligación —afirma Franceschini— se le otorga la cláusula de conciencia.<sup>37</sup> Considero que este autor olvidó todas las razones de interés público y social que son el principal fundamento de aquélla, sin desconocer la protección a la dignidad del periodista.

El artículo L.761-7 del Código francés del Trabajo señala tres hipótesis para que el periodista pueda rescindir su contrato de trabajo dentro de los marcos de la citada cláusula:

a) por cesión del periódico o revista a otro titular,

b) por cese de la publicación sin importar la causa, y

c) por un cambio *notable* en el carácter u orientación de la empresa mediática que atente contra su honor o reputación, o si de un modo general se afectan sus intereses morales.

Generalmente en los casos a) y c) logrará una indemnización y si no es así, deberá demostrar en el caso c) ante un tribunal los supuestos a

<sup>36</sup> Carrillo, Marc, obra citada, pp. 132-138, 154-155 y 165 y 166. Capseta Castellá, Joan, obra citada, pp. 100 y 101. Escobar de la Serna, Luis, obra citada, pp. 285 y 286.

<sup>37</sup> Franceschini, Laurence, *Droit de la Communication*, París, Hachette, 1996, p. 100.

que se refiere este inciso.<sup>38</sup> La ruptura del contrato es imputable al dueño o director de la empresa informativa.

Los dos primeros casos o hipótesis son de carácter objetivo. La primera hipótesis no ha presentado en la realidad mayor problema de interpretación aunque la doctrina ha hecho algunos cuestionamientos al respecto.

En la segunda hipótesis se destaca un derecho laboral de carácter general, salvo en casos de fuerza mayor, excepción que no opera respecto a los periodistas. En 1935 esta segunda hipótesis fue muy importante porque en aquel entonces el cierre de una empresa no era causa de indemnización laboral.

Realmente es la tercera hipótesis la que constituye la verdadera cláusula de conciencia y la que presenta problemas de interpretación.

Para su ejercicio se requiere satisfacer dos condiciones:

- i. Un cambio *notable* en la orientación del periódico o revista; es decir una modificación suficientemente sensible, que no sea percibido sólo por el comunicador sino también por el público. Un ejemplo de este cambio *notable* es la transformación de la orientación política del periódico o revista.
- ii. El atentado a su honor, reputación o intereses morales. Esta exigencia constituye una apreciación subjetiva cuya evaluación es difícil de realizar y dependerá de cada situación particular. Generalmente la jurisprudencia francesa ha tenido por probado este requisito si realmente se ha efectuado el aludido cambio notable, siendo suficiente con probar no una lesión, sino un eventual perjuicio, la posibilidad de padecer un daño moral.

En un principio, esta cláusula de conciencia se constreñía a los comunicadores políticos pero la jurisprudencia francesa la ha ido extendiendo al universo de los periodistas profesionales.<sup>39</sup> Además, el artículo

<sup>38</sup> *Les droits et les devoirs du journaliste*, París, CFPJ Éditions, 1995, p. 35.

<sup>39</sup> Para el análisis y alcances jurídicos de las tres hipótesis o casos de la cláusula de conciencia en la legislación francesa, véase Capseta Castellá, Joan, obra citada, pp. 102-118. Franceschini, Laurence, obra citada, pp. 23 y 24. Carrillo, Marc, obra citada, pp. 143-147.



L.761-2 del Código de Trabajo establece otros tres requisitos para su ejercicio:

- i. Que sea su ocupación principal, regular y retribuida.
- ii. De la cual obtiene la parte principal de sus ingresos para la existencia, y
- iii. Laborar en una empresa informativa.

Al periodista profesional es asimilado: el redactor-traductor, el taquígrafo-redactor, el editor (ex corrector), el dibujante y el reportero gráfico.<sup>40</sup>

E. Las hipótesis de la legislación francesa de la cláusula de conciencia son hoy en día completamente insuficientes. Téngase en cuenta que esa legislación es de 1935 y que nació más como una preocupación por la protección laboral de los periodistas que por el derecho a la información, orientación ésta que actualmente poseen las Constituciones y leyes que la regulan.

La cláusula de conciencia establecida en la Constitución española fue reglamentada hasta el 20 de junio de 1997 cuando el *Boletín Oficial del Estado* publicó la Ley Orgánica Reguladora de la Cláusula de Conciencia de los Profesionales de la Información.

Con anterioridad a esa Ley Orgánica, por disposición del artículo 53.1 de la propia Constitución, los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero —De los derechos y deberes fundamentales— vinculan a todos los poderes públicos. En consecuencia, esos derechos —entre los cuales se encuentra la cláusula de conciencia— son aplicables directamente, sin la necesidad de que exista la correspondiente ley. Esta disposición debe tenerse en cuenta en nuestro país para la interpretación del artículo 6o. constitucional.

Al Congreso de los Diputados español diversos grupos parlamentarios le presentaron, en el transcurso de esos veinte años, cuatro proyectos para reglamentar la cláusula de conciencia, los que contienen interesantes causales para la aplicación de dicha cláusula por parte del comunicador. Esas causales están relacionadas con la tercera hipótesis francesa y entre las cuales se pueden mencionar:

40 Capseta Castellá, Joan, obra citada, p. 107.

a) negarse a realizar actividades informativas que sean contrarias a los principios éticos y profesionales de la información o a sus convicciones en aspectos fundamentales;

b) si su trabajo es modificado sustancialmente, no puede publicarse con su nombre o seudónimo sin su consentimiento expreso y previo;

c) cuando se modifican las condiciones de trabajo implicándose un perjuicio grave para su integridad profesional y deontológica.

Por desgracia, la Ley Orgánica de 1997 no recogió todas estas ideas.

Marc Carrillo, señala otras:

d) el traslado arbitrario de sección informativa o de medio de comunicación si la editora es la dueña de una cadena de aquéllos;

e) las decisiones de la empresa mediática que por su propia naturaleza puedan vulnerar los intereses profesionales del comunicador, causándole una violencia moral.<sup>41</sup>

Esta última causal es amplia y puede abarcar situaciones muy diversas que escapan a una enunciación casuística. Un párrafo de tal naturaleza siempre será muy saludable en la ley. Pienso en otras causales tales como:

f) un reportaje o editorial que el comunicador no ha realizado y sin su consentimiento se presenta con su nombre, independientemente de que esté de acuerdo con su contenido; peor si no lo está;

g) instrucciones en el sentido de que apoye o ataque a determinadas instituciones o personas;

h) órdenes para que ilegítima o ilegalmente se apropie de documentos o informaciones.

La cláusula de conciencia es una institución importante del derecho a la información, que aún deberá ir perfeccionando y superando sus insuficiencias. En ciertos casos, la aplicación de la cláusula de conciencia por parte del informador puede ser considerada por la empresa informativa como una bendición, ya que por una cantidad de dinero que generalmente no representa ninguna significación para la empresa, ésta va a librarse de un comunicador “incómodo” o “escrupuloso” que estorba en esa empresa y constituye un ejemplo no deseado por el dueño o directivo de aquélla.

41 Carrillo, Marc, obra citada, pp. 164 y 165.

En cambio para el comunicador, la cláusula en cuestión lo ayuda a salvar su honor y ética profesional pero a cambio de perder su trabajo, especialmente en estos tiempos difíciles en el mercado laboral.

Indudablemente que hay que remeditar la cláusula de conciencia para fortalecerla y para que cada día cumpla mejor con las finalidades por las cuales fue creada, pero su sola existencia es ya un paso importante en la configuración del derecho a la información.

En México la cláusula de conciencia es poco conocida incluso entre los comunicadores o informadores. Apenas comienza a ser estudiada por algunos académicos. Desde luego no existe norma alguna al respecto y hasta donde conozco ningún contrato colectivo de trabajo de empresa informativa, la contempla.

El atraso de México respecto al derecho a la información es inmenso. No existe y no existirá una democracia plena si el derecho a la información no está completamente garantizado, y con él los derechos y obligaciones de los lectores, escuchas y espectadores, de las empresas informativas y de los profesionales de la información. Nadie puede, en una sociedad democrática, ser irresponsable y avasallar los derechos de los demás.

## IX. ALGUNAS REFLEXIONES

Los aspectos desarrollados en este ensayo con relación al derecho a la información en México más que conducirme a conclusiones me llevan a reflexiones con el ánimo de contribuir, con algunas sugerencias que sean realistas y prácticas, a vigorizar y fortalecer el derecho a la información en nuestro país.

A. México se encuentra actualmente en el círculo de la libertad de expresión y no ha podido transitar al del derecho a la información que protege una serie de garantías para hacer realmente efectiva la libertad de expresión para las personas y la sociedad en la época contemporánea. El derecho a la información se encuentra en diversos instrumentos internacionales, en las Constituciones y en las leyes de los países en los cuales el sistema democrático está más fortalecido.

México fue un país de vanguardia respecto a las instituciones jurídicas. En la actualidad incluso nos cuesta trabajo aceptar las nuevas corrientes del pensamiento jurídico; aunque existen muchos ejemplos al respecto;

uno que sobresale es todo lo relativo al derecho a la información, campo en el cual sus instituciones y principios de plano nos son desconocidas o se encuentran legislativamente en pinitos, mal o insuficientemente reguladas.

B. Varios de los principios del derecho a la información son derechos humanos —o como también se expresa: derechos fundamentales— y como tales las nuevas Constituciones los incorporan.

En México, la base constitucional ya existe y es más que suficiente. No es conveniente seguir reformando nuestra Constitución con frecuencia. Las instituciones y principios del derecho a la información bien pueden ser recogidos en una o en varias leyes reglamentarias y orgánicas del artículo 6o. constitucional.

C. La situación actual que se presenta en nuestro país respecto al derecho a la información —legislación muy antigua, insuficiente y omisa en muchos aspectos— no le conviene a nadie. Ni a la sociedad, a las empresas informativas o a los profesionales de la comunicación. Por el contrario, está en los mejores intereses de todos pero especialmente de la sociedad y de cada uno de los lectores recibir información veraz y oportuna.

Aunque legislar respecto al derecho a la información es políticamente un problema difícil y delicado y así lo ha sido en los más diversos países, actualmente para México la situación no debería ser tan espinosa. Tenemos los ejemplos de los países más democráticos de Europa Occidental.

La peor política al respecto es la de dejar hacer, dejar pasar, porque entonces unas cuantas empresas informativas —las éticamente repugnantes— y algunos comunicadores —los corruptos y mentirosos— logran imponer sus intereses particulares a los de toda la sociedad y, al mismo tiempo, desprestigian a todo el sector de los medios de comunicación masiva. Es por ello que en muchos países aquéllos van perdiendo confiabilidad; los estudios y las encuestas así nos lo señalan.<sup>42</sup> Con ese fundamento he afirmado que la existencia de reglas del juego —normas jurídicas— también es en beneficio de los medios y de los comunicadores.<sup>43</sup>

42 Pigeat, Henri, *Médias et déontologie. Règles du jeu ou jeu sans règles*, París, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 13, 48 y 192 y 193. Halimi, Serge, *Les nouveaux chiens de garde*, París, Liber-raisons d'agir, 1997, p. 102.

43 Carpizo, Jorge, *Derecho a la información...*, cit., p. 510.

D. Nuestro marco jurídico respecto al derecho a la información es deficiente. Desde luego que sí pero mucho menos de lo que generalmente se considera porque los tratados, acuerdos, pactos y convenciones internacionales que México ha ratificado son parte de nuestro orden jurídico interno.

Además, el derecho a la información es una garantía constitucional que no ha sido reglamentada, es cierto pero cuando existe en una Constitución un derecho humano no es posible anularlo con el pretexto de que el Poder Legislativo no ha cumplido con su obligación porque sería tanto como subordinar el Poder Constituyente a uno de los poderes constituidos; sería tanto como subordinar la Constitución a la ley.

Ciertamente existe una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de 1985 —segunda sala— en contra de mi afirmación anterior, pero ella es contraria a las principales corrientes del derecho constitucional comparado de nuestros días y confío en que habrá de ser modificada.<sup>44</sup>

En consecuencia, esas normas —los tratados y la disposición constitucional— así como los principios respectivos deberían permitir una ade-

<sup>44</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, segunda sala, t. X, agosto, tesis 2a., 1/92, núm. de registro 206,435, México 1992, p. 44: “INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La adición al artículo 60. Constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizada por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada ‘Reforma Política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional 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, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente”. Amparo en revisión 10556/83, Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985, unanimidad de cuatro votos, ponente: Atanasio González Martínez, secretario: Mario Pérez de León E.

cuada defensa y protección jurisdiccional del derecho a la información. El verdadero problema en México se encuentra en otro aspecto: los abogados y los jueces no hacen uso de normas y principios que unos pueden alegar y los otros aplicar: reitero, la Constitución en su artículo 6o., específicamente el reconocimiento al derecho a la información y los tratados internacionales ratificados por México.

Además, está la actitud de la persona cuyos derechos son violados y lesionados: no existe tradición en nuestro país de defender los derechos y libertades de expresión, imprenta, información, vida privada u honor por las vías jurisdiccionales. Las razones son varias: el costo económico de un juicio, el tiempo que el mismo consume, el escándalo consiguiente y que un simple particular se enfrenta a una empresa o a un gremio muy poderoso, que son un verdadero poder, tal y como he afirmado, y uno de los más fuertes de nuestra época. La campaña en contra del demandante le puede resultar más lesiva que la violación original de sus derechos y libertades.<sup>45</sup> Entonces, el daño y el perjuicio no se causan exclusivamente al individuo cuyos derechos se han violado, sino a toda la sociedad y a su anhelo de perfeccionar el sistema democrático.

Pobre de la sociedad en la cual no exista como regla general una información veraz y oportuna, con sentido ético y responsable. Pobre de la sociedad en la cual una persona o grupo de personas sea jurídicamente irresponsable. Esa sociedad contará entonces, con un sistema democrático débil e insuficiente.

E. En síntesis, considero que México puede dar pasos importantes para fortalecer su derecho a la información. Entre ellos, enunció los siguientes:

a) que este derecho se conozca mejor. Es necesario que se discuta más. Las universidades podrían organizar coloquios, mesas redondas, seminarios para divulgar los alcances del mismo;

b) que se vaya creando la costumbre de que las personas cuyos derechos y libertades son violadas en estos aspectos, acudan a la vía jurisdiccional a defenderse, que las organizaciones no gubernamentales apoyen a aquellas que necesiten auxilio jurídico, económico o social;

c) que los abogados hagan valer ante los tribunales los alcances del artículo 6o. constitucional en cuanto establece que “el derecho a la in-

45 Carpizo, Jorge, *El poder: su naturaleza...*, cit., pp. 355 y 356.

formación será garantizado por el Estado” así como los tratados internacionales ratificados por nuestro país;

d) que los jueces vayan estableciendo los precedentes judiciales y los casos más importantes puedan llegar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los tribunales pueden y deben jugar un papel importantísimo para defender estos derechos y libertades y en general todos los derechos humanos;

e) que cuando sea necesario, y después de agotarse todos los recursos internos, se recurra a instancias internacionales como la Comisión y, en su caso, la Corte interamericanas de Derechos Humanos, y

f) que como ha ocurrido en otros países, la legislación respectiva vaya expidiéndose sobre un “colchón jurídico” que son las sentencias y la jurisprudencia de los tribunales.

Desde luego que prefiero que se legisle ya y sobre todos los aspectos del derecho a la información<sup>46</sup> y así lo he manifestado, pero después de contemplar el frustrado intento por legislar en 1998, considero que es más realista ir legislando poco a poco, sobre aquellos aspectos en los cuales los jueces apliquen e interpreten las normas respectivas y sobre otros rubros en los cuales se va alcanzando consenso, como puede ser el acceso a documentos públicos.

Lo único inadmisibles es el dejar hacer, dejar pasar, la parálisis jurídica, el desprecio a la protección de los derechos humanos y la subordinación de algunos de estos derechos a otros.

Hay que saber defender la dignidad humana en sus más diversos aspectos. Hay que saber defender el régimen democrático y los derechos, libertades y garantías que el mismo presupone y protege.

46 Carpizo, Jorge, *Derecho a la información...*, cit., p. 518.