

DERECHO A LA INFORMACIÓN

Efrén Jesús Requena Espinosa

Trascendencia

En alguna ocasión hemos escuchado mencionar en el medio periodístico y político, lo que denominan como: libertad de expresión, libertad de imprenta, libertad de opinión, libertad de palabras, etc., esto debemos agruparlo bajo un común de “derecho a la información” entendiéndolo como el conjunto de derechos y libertades relacionados con la comunicación de ideas y noticias. Este género se puede dividir en derecho a informar y derecho a informarse, a este respecto Jean Francois Revel⁵¹ distingue entre “libertad de expresión de ideas” y derecho de informar y de ser informado, dice que la primera debe ser reconocida “incluso a los embusteros y a los locos”, y que el oficio de informar, en cambio, debe ser objetivo, debe proporcionar información exacta y seria.

Ahora bien, cuando un periodista es criticado por que falta a las exactitudes o a la honradez en su deber de informar, “la profesión ruge al creer que se ataca el principio mismo de la libertad de expresión y que se pretende amordazar la prensa”.

Hoy en día la mayoría de las gentes que crean periódicos u otros medios de comunicación lo hacen para imponer un punto de vistas, y no para buscar la verdad.

No debemos de perder de vista la trascendencia de estos derechos, ya que de su amplitud depende, en gran parte, la fisonomía de las relaciones entre el poder y la libertad, que existen en cada Estado. En los Estados democráticos, es uno de los pilares del sistema constitucional, a punto tal que los gobiernos despóticos apuntan antes que nada a suprimirlos.

La función que hace a la prensa indispensable en el sistema democrático es la función de información. Si la democracia es el régimen en el cual los ciudadanos deciden las orientaciones generales de la política interior y exterior, escogido con su voto entre los candidatos que ellos designan para gobernarlos, esto será si los electores están correctamente informados de sus asuntos tanto mundiales como nacionales. Ésta es la razón por la cual la mentira es tan grave en democracia, pues conduce a la catástrofe si los ciudadanos deciden sobre informaciones falsas. Por ello podemos afirmar, la prensa está para servir a los gobernados, no a los gobiernos, se le protege para que pueda desnudar los secretos del gobierno a informar al pueblo. Sólo una prensa libre y sin restricciones puede exponer las imposturas del gobierno. En tal sentido, se ha dicho y se dice, con mucha frecuencia, que la prensa es el cuarto poder del Estado.

El ejercicio de este derecho a sido siempre controversial por un lado los que consideran que ejercer este derecho les otorga facultades ilimitadas y por otra parte la incomodidad de algunas personas que son parte de la información. Sí es cierto que históricamente en el pasaje de la información son los primeros quienes sufrieron agresiones por el desempeño de su actividad, pero hoy son éstos quienes a mi criterio en uso de este derecho, han invadido los derechos de otras personas.

Concepto de derecho a la información

Nuestro orden Constitucional se encuentra estructurado en dos sentidos, una cubre la parte dogmática y la otra la parte orgánica; la primera de ellas cubre los derechos fundamentales del ciudadano descrita en las llamadas garantías constitucionales, para el estudio de estas garantías se han realizado diversas clasificaciones, aquí he de referir a la que Juventino V. Castro en su obra *Garantía y Amparo*⁵², cuando

⁵¹ Francois Revel, Jean, *El conocimiento inútil*, Barcelona, Planeta, 1989, p. 202.

⁵² Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*, 4ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1983, p. 22.

clasifica a las garantías en las de libertad, de orden jurídico y de procedimientos; refiriendo dentro de las primeras a las libertades ideológicas, que a su vez contempla la garantía de libre expresión de las ideas y libertad de imprenta o prensa, garantías donde queda consagrado el derecho a la información. El derecho de la información por lo regular cubre dos campos o dos vertientes:

a) Por un lado es regulador de la actividad que consiste en hacer de la información una actividad profesional dedicándose a todos los pasos del proceso de la misma y que consiste en recabarla, catalogarla, procesarla normalmente asociándola con otra información, conservarla y usarla; en esta vertiente es la labor periodística la que se destaca, sin embargo debe incluirse aquí también los casos de manejo profesional de información, como las estadísticas, las encuestas, la investigación científica, los registros públicos y otros. En esta área deben incluirse a empresas particulares dedicadas a la actividad periodística y de compilación de información como los periódicos, revistas, radiodifusoras, televisoras, internet, por ese lado; pero también hay empresas que hacen encuestas, investigaciones mercadotécnicas, informadores de crédito, instituciones académicas, universidades y otros tipos de actividades relacionadas. El Estado, también es periodista, usa medios de comunicación, cubre áreas de estadística, de investigación y registros públicos.

b) Por otra parte el derecho a la información cubre una necesidad del individuo, el conocer lo que se relaciona con él y su entorno, es la protección al derecho que surge con la naturaleza humana que tiende a conocer y a investigar, a individuos que tienen la tendencia de informarse, de conocer tanto para sus propios quehaceres personales como para el desempeño de sus ocupaciones y labores profesionales. Lo anterior nos da por manifiesto que estamos en presencia de un derecho con dos facetas y no diversos, la información es actividad profesional, es garantía fundamental, es actividad pública y privada. Referido a lo anterior, y visto desde dos vertientes Luis Manuel C. Mejan, señala en su obra el *Derecho a la Intimidad y la Informática*, lo siguiente: “el derecho a la información abarca tanto la actividad profesional de la que se dedica al proceso de la información como el derecho fundamental de acceder a la información que es relevante para quien la necesita⁵³. Ignacio Burgoa, refiere al Derecho de la Información como un derecho subjetivo público individual en su connotación más generalizada, el de que la información es el acto de enterar o dar noticia de algún suceso, situación o persona, pero conceptualizado en su dimensión social que se traduce en lo que se denomina propaganda, noticia y opinión pública⁵⁴.

Marco jurídico del derecho de la información.

Desde el siglo XVIII y surgido de la Revolución Francesa, el 26 de agosto de 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en sus artículos X y XI establece: “Ningún hombre debe ser molestado en sus opiniones...”, “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, pues, escribir o imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”.

Para 1948, las Naciones Unidas emiten su Declaración Universal de Derechos Humanos, y mencionan en su artículo XIX:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; en este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión”.

En 1950, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, señala:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras...”

Por lo que se refiere a la materia constitucional, la Constitución de Estados Unidos de América, en 1791 cita en su primera y cuarta enmiendas la libertad de expresión (freedom of speech) y la libertad de

⁵³ Mejan, Luis Manuel C., *El derecho a la intimidad y la informática*, México, Ed. Porrúa, 1996, p. 68

⁵⁴ Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 668.

prensa (freedom of press) así como la protección a las personas, casas, papeles y posesiones contra molestias sin el debido orden.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la libre expresión de las ideas quedó plasmado en el artículo VI que dice: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. En cuanto la libertad de imprenta el artículo VII refiere: Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresoras, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

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

Debemos referir también a la tan discutida Ley de Imprenta y decimos discutida por ser una ley que entro en vigor el 15 de abril de 1917, antes que la Constitución de 1917, pues esta entró en vigor el 1 de mayo de ese año.

Completa lo anterior, las siguientes normatividades:

- a) Ley Federal de Radio y Televisión
- b) Ley Federal de Cinematografía
- c) Ley Federal del Servicio Postal Mexicano
- d) Ley Federal de Telecomunicaciones
- e) Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas
- f) Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos
- g) Reglamento de la Comunicación Vía Satélite
- h) Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permiso y contenido de las transmisiones de radio y televisión.

Contenido y extensión del concepto de prensa

Nos referimos a la prensa, precisando su contenido y extensión. Al momento de la sanción de nuestra constitución, los medios de expresión pública de las ideas eran: la palabra oral y la palabra impresa. Estos medios pueden ser agrupados en lo que comúnmente se denomina prensa oral y prensa escrita, respectivamente.

El impacto tecnológico, ha ampliado notablemente tales conceptos. La recolección de la información se ha tecnificado y especializado.

Los últimos medios -el cine, la radio, la televisión y el internet- han transformado los hábitos y las pautas culturales penetrando intensamente en la vida cotidiana de los individuos.

Más aún, el empleo de satélites, de la cibernética y de otras técnicas sofisticadas en las comunicaciones, augura un poder social insospechado hasta ahora, en manos de los dueños de los medios de comunicación.

La UNESCO estudió tal cuestión, señalando el tremendo poder de los medios de comunicación social, su impacto en la formación de la opinión pública, y su carencia de exactitud y objetividad. Por ello, en la 20ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO efectuada en París en 1979, se “propugnó un nuevo orden mundial de la información y de la comunicación, más justo y equilibrado”. En este documento se pone énfasis en que el derecho a comunicar es un proceso bidireccional, cuyos participantes mantendrán un diálogo democrático y equilibrado, con posibilidades de acceso y participación.

Es menester discernir, en primer término, si el vocablo “prensa” es aplicable a los medios de: cine, radio, televisión, internet.

Algunos autores entienden que la prensa, en el sentido constitucional del término, se limita a los medios de circulación de la palabra impresa, reservado el rótulo de formas de expresión de las ideas a los restantes medios.

Este concepto es estrecho, pues el vocablo “prensa” abarca a todos los medios de comunicación social. En un inicio, los medios orales de comunicación, eran medios normales de expresión de ideas y noticias. El constituyente de 1917 al referir a la libertad de expresión no distinguieron de la prensa escrita de la prensa oral, sin privilegiar a la primera, por lo que los medios de comunicación que se desarrollan posteriormente (cine, radio, televisión, internet) también deben estar incluidos en la definición constitucional de “prensa”. Por eso, dentro de la protección constitucional otorgada a la “prensa” cabe distinguir dos categorías: la prensa escrita y la prensa no escrita.

La primera está formada por los periódicos, libros, revistas, afiches, folletos, etc.

La segunda por el cine, la radio, la televisión y el internet. Estos medios son denominados ahora, medios de comunicación social y tiene enorme influencia en la formación de la opinión pública. Su repercusión es inconmensurable, y puede ser tanto un instrumento de la libertad y de la superación del hombre, como del despotismo y de la degradación.

Esta distinción de los diversos “medios de prensa” es útil cuanto si bien son aplicables a todos ellos las mismas reglas, existen diferencias de matices en cada uno. Como norma general, se debe tener presente la censura previa está prohibida para toda expresión pública pro cualquier medio de comunicación, no obstante ello, las distintas características de cada medio permiten que se les apliquen distintas pautas reglamentarias. Esto es lo que analizaremos en los parágrafos siguientes.

Periódicos

Comprende a los diarios y revistas. En estos medios, las facultades reglamentarias del Estado son muy restringidas, por cuanto no sólo está prohibida la censura previa, sino también el dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta.

Respecto a la política de moralidad sobre tales medios, considero válido que la autoridad de aplicación efectúe una calificación de este material, para restringir su exhibición pública y adquisición para preservar a la infancia y a la adolescencia, pero no para prohibir su distribución y venta a los adultos. En efecto la moral no puede ser impuesta autoritariamente, pues depende del nivel del concepto social que suscite, es el mismo público que se encarga de dar la calificación al medio de comunicación en cuanto a la moralidad.

Libros

Les son aplicables las consideraciones anteriores, con excepción de la calificación, que no corresponde a éstos casos, por las distintas características de la comercialización del libro.

Afiches, carteles, volantes, folletos, etc.

Las limitaciones de estos medios son más amplias y responden a la protección de la minoridad, y del uso del espacio público y a su circulación por el correo.

La propaganda política, religiosa, etc.; no comercial, mediante afiches, no está sujeta a autorización previa, pero debe limitarse a los lugares autorizados, evitando dañar los inmuebles; lo cual -como es obvio- no se respeta.

En cuanto a la publicidad en la vía pública, son las normatividades administrativas las que regulan estas actividades, especialmente las municipales.

Respecto a la circulación por correo se prohíbe que circule la expedición y circulación de literatura que sean contrarios a la moral pública y a la educación, mismos que quedan descritos en el artículo VI del Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas, así como el artículo XV de la Ley Federal del Servicio Postal Mexicano.

Teatro. Espectáculos públicos

Las limitaciones a estas manifestaciones son de menor intensidad, habida cuenta que generalmente se realizan en lugares cerrados.

El teatro es básicamente una industria y un comercio, ya que el fin de lucro está presente siempre. Sin perjuicio de ello, cabe reconocer que existe una finalidad artística que se conjunta con la comercial, el teatro es fundamentalmente un hecho cultural y una forma de transmitir ideas. De aquí entonces se sigue que las representaciones teatrales no pueden estar sujetas a censura previa, lo que no impide la calificación administrativa, como modo de proteger a la infancia a través de normatividades municipales denominados Reglamentos de Espectáculos.

Radio y televisión.

Cabe afirmar, sin temor a error, que estos medios son los que más influencia tienen sobre la opinión pública, en la actualidad. La televisión ha cambiado los hábitos y pautas de la vida familiar, de la educación, de la cultura, en suma, con efectos que son aún difíciles de calcular.

Existen dos elementos a considerar, acerca de la posible intensidad de las facultades reglamentarias del Estado, respecto de estos medios.

En primer lugar, tanto la radio como la televisión utilizan “canales”, de determinada frecuencia y longitud. Dado que estas ondas son de número limitado, no es posible que cada interesado utilice el “canal” que desee.

Por ello es necesario que alguien regule las transmisiones, estableciendo requisitos técnicos para otorgar licencias para la utilización comercial, esta tarea ha sido asumida por el Estado.

Miguel Ángel Ekmekjian señala “la reglamentación que el Estado le impone a la Radio y Televisión, no puede ir más allá de los requerimientos técnicos que permitan efectuar las transmisiones⁵⁵”.

El segundo elemento a considerar es el hecho de que tanto la radio como la televisión tienen una inmediatez con la intimidad de las personas, que no es comparable a la de ningún otro medio. En efecto, basta con encender el aparato para que los mensajes, ideas, imágenes y noticias penetren en el hogar, lo que no sucede en otros medios, los cuales -en mayor o menor medida- requiere un acto más volitivo y menos mecánico del destinatario.

No se debe censurar mensajes e ideas, pero si es viable ubicar ciertos programas no aptos, o con reservas, en horarios especiales nocturnos y con advertencia especial acerca de sus características. A esto refiere la Ley de Radio y Televisión, y su Reglamento⁵⁶ a través de los artículos 59 Bis y 72 de la Ley, y 24 del Reglamento, en cuanto a las autorizaciones y clasificación de programas.

Por otra parte el Estado en la actualidad ha entrado a una nueva relación con estos medios, al promulgar el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de Radio y Televisión al reducir el llamado tiempo fiscal del 12.5% a 48 minutos en televisión y 65 en radio, esta decisión, para algunos, es una manera en que el Gobierno Federal se congratula con estos medios; para el Presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) fue la terminación de 33 años de amenaza a la libertad de expresión de los concesionarios por su incertidumbre⁵⁷.

⁵⁵ Ekmekjian, Miguel Ángel, *Derecho a la información*, Buenos Aires, Ediciones de Palma, 1992, p. 14.

⁵⁶ Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002, pp. 3-12.

⁵⁷ *Diario de Yucatán*, n. 27836, Mérida, Yuc., México, 11 de octubre de 2002.

Por su parte el presidente de la República Vicente Fox dijo, "las nuevas reglas responden a los principios de libertad de expresión, derecho a la información y responsabilidad social⁵⁸".

Televisión por cable y en circuito cerrado.

Las primeras son utilizadas únicamente por aquellos usuarios que se adhieren al servicio, mediante un contrato especial de los denominados contratos de adhesión, siendo éstos a opinión de Rafael de Pina Vara, "aquel cuyas cláusulas son previamente determinadas y propuestas por uno solo de los contratantes,⁵⁹" en estos servicios el usuario paga una cuota mensual a la entidad prestadora de aquél. Se distingue de los canales de televisión comunes en que en éstos el destinatario esta totalmente indeterminado. En la televisión por abono o por cable, en cambio, la entidad prestadora puede tener cierto control sobre el público usuario, aceptado o no a las condiciones de él.

La retribución del usuario del servicio suele ser global, mediante el abono de un pago mensual, aunque ello se combina con servicios extras, pagando precios diferenciados por la exhibición de ciertos programas especiales en canales codificados, contando con sofisticados sistemas de contabilidad de créditos y débitos. Las disposiciones relativas a este servicio están reguladas en el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.

Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones, esto es, las comunicaciones por teléfono, telégrafo, facsímil, télex, etc., también son un poderoso medio de transmisión de ideas y noticias, en este sentido normativamente queda regulado por la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Telecomunicaciones por satélite

El servicio de telecomunicaciones por satélite con órbitas geoestacionarias, México se incorporó, en forma efectiva, al sistema denominado Intelsat, el acuerdo que dio origen al sistema Intelsat fue firmado en Washington en 1964. Si bien la misión más importante de Intelsat es la de transmitir comunicaciones con destino a servicios periodísticos, agencias noticiosas, estaciones televisoras, etc., en forma privada (aunque sus destinatarios pueden hacerlos públicos), está previsto también -y ya es una realidad- que se habiliten satélites para retransmitir programas de televisión directamente a los receptores instalados. Las telecomunicaciones vía satélite no pueden ser sometidas a censura previa, las disposiciones normativas contenidas en el Reglamento de la Comunicación Vía Satélite son más de tipo administrativas que prohibitivas.

Cinematografía

La cinematografía es otro de los medios de comunicación social que aún más ha influido en la modificación de los hábitos culturales de la sociedad actual. Por su carácter masivo, tiene mayor penetración que el teatro y otros espectáculos públicos aunque menos que la radio y la televisión, por que requiere desplazamiento del espectador hacia las salas destinadas de exhibición cinematográficas y también porque generalmente tal exhibición es onerosa, como sucede con el teatro, y no con la radio y la televisión (excepto la de cable).

Tal ha sido la trascendencia de la cinematografía como medio de comunicación social que -desde su misma aparición- todos los gobiernos, en todas las latitudes, dictaron normas con el objeto de controlar, de diversos modos y con distintos grados de intensidad, la producción distribución y exhibición de los filmes.

Coexisten diversos medios de control de la industria cinematográfica, podemos mencionar que los dos tipos de control son: el de la calificación administrativa previa a la exhibición del filme, y el del control judicial a posteriori. La calificación previa puede limitarse a la clasificación de las películas para proteger a los menores, o bien para satisfacer a otras pautas más genéricas y vagas. En este segundo caso,

⁵⁸ *Tribuna*, "Entrega Gobierno tiempo en medios", n. 9820, Campeche, Cam., México, 11 de octubre de 2002.

⁵⁹ De Pina Vara, Rafael, *Derecho Mercantil Mexicano*, 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1984, p. 190.

algunos sistemas permiten que el ante calificador prohíba la exhibición de determinados filmes o la supedite a la previa mutilación de algunas escenas. (art. 24 de la Ley Federal de Cinematografía).

El control judicial, por su parte, es a posteriori y se efectúa cuando los productores y exhibidores de un filme son acusados de haber incurrido, por medio de él, en la comisión de un delito, (art. 42 fracción VI de la Ley Federal de Cinematografía).

El control que prevé la ley se limita a:

- a) Establecer su aptitud para ser vista por menores de edad;
- b) Prevenir a los adultos sobre su contenido, mediante una calificación específica.

Videocasetes

La difusión de la videograbadora en los hogares han traído como consecuencia la venta y el alquiler de filmes grabados en casetes de video para su reproducción privada en los hogares. Entendemos que son aplicables a los videocasetes las consideraciones efectuadas respecto a los libros.

Creación artística

El derecho a la expresión pública de ideas y opiniones no se agota en los medios de la prensa escrita y no escrita, sino que se extiende a las diversas formas en que aquélla se traduce.

Fuentes de información

- Acervo jurídico, *Ley de Imprenta*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Acervo jurídico, *Ley Federal de Cinematografía*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Acervo jurídico, *Ley Federal de Radio y Televisión*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Acervo jurídico, *Ley Federal de Servicio Postal Mexicano*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Acervo jurídico, *Ley Federal de Telecomunicaciones*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Acervo jurídico, *Reglamento de la Comunicación Vía Satélite*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Acervo jurídico, *Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringido*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Acervo jurídico, *Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas*, Ciudad de México, Casa Zepol, 2000.
Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Ed. Porrúa, 1988.
Castro, Juventino, V., *Garantías y Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1983.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, 2001.
De Pina Vara, Rafael, *Derecho Mercantil Mexicano*, 17ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1984.
Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), México, Ed. Sista, 2001.
Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea general de la ONU (1948), México, Ed. Sista, 2001.
Ekmekjian, Miguel Ángel, *Derecho a la Información*, Buenos Aires, Ed. De Palma, 1992.
Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permiso y contenido de las transmisiones de radio y televisión, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002.
Mejan, Luis Manuel C., *El Derecho a la Intimidad y la Informática*, Ed. Porrúa, México, 1996.
Revel, Jean Francois, *El Conocimiento Inútil*, Ed. Planeta, Barcelona, 1989.