

El derecho a la información para la satisfacción de necesidades informativas con especial referencia a su régimen constitucional en México

JUAN ANTONIO GÓMEZ GARCÍA
Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España

PRIMER PUNTO DE PARTIDA EN LA EXPOSICIÓN: EL SER HUMANO TIENE UNA NECESIDAD *EXISTENCIAL* DE INFORMACIÓN (PRESUPUESTO ANTROPOLÓGICO)

Cualquiera que sea el entorno en que se desarrolle la vida humana, es innegable que el hombre precisa de información. Su propia condición de sujeto racional así lo exige, ya que su posibilidad de elaborar conocimiento se sustenta sobre una necesidad primera de acceder a una determinada información a partir de la cual desarrollar su actividad cognoscitiva.¹ La toma de conciencia de su racionalidad y el ejercicio de sus facultades racionales, por tanto, se encuentran naturalmente ligadas al hecho informativo; de tal manera, puede afirmarse, con Calva, que la necesidad de información para el ser humano constituye

1 No entro aquí a valorar ni qué tipo de conocimiento (vulgar, científico, etcétera), ni qué formas de conocimiento (sensible, inteligible, etcétera) están en juego, sino simplemente me refiero al conocimiento en el sentido más elemental que quepa afirmarse, esto es, al mero ejercicio de las facultades intelectuales del ser humano en relación con su mundo.

una *necesidad vital*,² esencial para su supervivencia y que lo distingue como tal ser humano del resto de organismos vivos.

Esta necesidad se proyecta además en sus dos dimensiones existenciales: tanto en el plano individual, como en el social. En el primero, porque responde a su innata necesidad de comunicarse y saber lo que los demás comunican, de tal modo que la necesidad genérica de información constituye aquí un fenómeno de alcance individual. A partir de ahí se justifica su reconocimiento, por parte del Derecho, como *derecho fundamental de carácter individual*. En el segundo, porque la propia sociedad precisa facilitar la circulación de la información generada, como elemento del proceso de socialización e integración social de sus miembros y, en último término, de su pervivencia como tal sociedad. Aquí, la necesidad de información viene dada, pues, como un fenómeno social; de ahí que se justifique también su reconocimiento jurídico como un *derecho fundamental de carácter social*.

En consecuencia, el hecho informativo y la necesidad genérica de información que comporta para los seres humanos en tanto que hablamos de genuinos hechos existenciales en un plano individual y en un plano social, constituyen presupuestos antropológicos fundantes de primer orden en aras de cualquier reconocimiento jurídico al respecto. De facto, así acontece en los principales textos jurídicos actuales, tanto internacionales como nacionales.³

2 Para un concepto, tipología y causas de la aparición de necesidades en relación con la información, véase Juan José Calva González, *Las necesidades de información. Fundamentos teóricos y métodos*, pp. 25 ss.

3 La bibliografía al respecto es ingente. En el ámbito hispano-mexicano, véase por ejemplo: Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*; Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*; Luis Escobar de la Serna, *Principios del derecho de la información*, y José Ignacio Bel Mallén y Loreto Corredoira y Alfonso (coords.), *Derecho de la información*.

SEGUNDO PUNTO DE PARTIDA EN LA EXPOSICIÓN:
EL CONTEXTO ACTUAL DE LA LLAMADA *SOCIEDAD
DE LA INFORMACIÓN* (PRESUPUESTO HISTÓRICO)

Si existe una época en la cual el fenómeno de la información tiene un carácter verdaderamente cardinal, es la actual. Hasta tal punto es así, que el modelo social que la caracteriza se conoce con el nombre de *sociedad de la información*; un modelo con unas características particulares, totalmente distintas a cualquier otro modelo histórico anterior (si bien, en buena medida, constituye una profundización en determinados aspectos de este último), y que es resultado de una serie de profundos cambios sociales, económicos y culturales derivados del papel central que ha pasado a ocupar en ella el fenómeno de la información, precisamente por el extraordinario aumento, tanto cuantitativo como cualitativo, de la capacidad de cualquier individuo para acceder, almacenar y procesar la información.

Se han ofrecido numerosas y muy diversas definiciones de lo que pueda entenderse por *sociedad de la información*. En efecto, se trata de un concepto complejo y pluridimensional que atañe a múltiples facetas de la vida humana; de ahí que, a los efectos de este trabajo, me baste con una definición más o menos descriptiva y lo más abarcadora y funcional posible, como es la aportada por el *Libro Verde sobre la Sociedad de la Información en Portugal* (1997):

una forma de desarrollo económico y social en la que la adquisición, almacenamiento, procesamiento, evaluación, transmisión, distribución y diseminación de la información con vistas a la creación de conocimiento y a la satisfacción de las necesidades de las personas y de las organizaciones, juega un papel central en la actividad eco-

Usuarios de la información...

nómica, en la creación de riqueza y en la definición de la calidad de vida y las prácticas culturales de los ciudadanos.⁴

El fenómeno de la información en todas sus dimensiones (creación, manipulación, adquisición, distribución, uso, etcétera) aparece así como el elemento central en las actividades políticas, económicas, sociales y culturales de las personas, en un grado muy superior al que lo era en el modelo inmediatamente anterior: el de la llamada *sociedad industrial*.

La sociedad de la información está relacionada con la emergencia de lo que se ha venido a llamar *Paradigma tecnológico*, esto es, con la aparición y el extraordinario desarrollo adquirido por las tecnologías de la información y comunicación (TIC), a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, que las convirtieron en nuevos factores estructuradores de las relaciones sociales y que han dado lugar a la configuración de un modelo de sociedad en red, virtual, flexible, horizontal, dinámico y descentralizado, a raíz de la generalización de internet a todos los ámbitos de la vida humana.⁵ Todas estas tecnologías permiten almacenar, manejar, procesar y hacer fluir grandes cantidades de información a través de redes, lo cual posibilita, a su vez, su sencilla creación y su fácil acceso por cualquier individuo.⁶

En el ámbito político-jurídico, todo esto está teniendo unas consecuencias de gran alcance, en la medida en que ha significado la apertura de nuevos espacios de interrelación social entre

4 El *Libro Verde* fue elaborado por la Comisión de la Sociedad de la Información del Ministerio de Ciencias de Portugal y aprobado por el Consejo de Ministros de Portugal en abril de 1997. Disponible en: <http://www.accesso.unic.pt/docs/lverde.htm> Fecha de consulta: 18 de abril de 2011.

5 Sobre la naturaleza, caracteres y consecuencias que tiene todo esto, véanse por ejemplo las obras de Manuel Castells *La era de la información: economía, sociedad y cultura* y *La galaxia internet*.

6 No debemos olvidar, sin embargo, que tal afirmación puede ser excesivamente generalista, puesto que existen todavía grandes cantidades de personas que por diversos motivos (pobreza, censura, educación deficiente, etcétera) no pueden acceder a las TIC. Esto es lo que se conoce bajo la denominación de *brecha digital*.

los sujetos, ajenos en principio a los ámbitos tradicionalmente cubiertos por la acción política soberana y la regulación jurídica de los Estados. De ahí que se hable de una actual crisis del Estado y del Derecho como modelos de organización político-jurídica, porque las nuevas formas de relación social están planteando nuevas situaciones y desafíos a los clásicos conceptos y categorías del Derecho –el cual tiene su eje fundamental en el Estado–, sea éste considerado en sí mismo (Derecho intraestatal), o bien considerado en su relación con otros Estados (Derecho internacional). He aquí, pues, un condicionante de primer orden a la hora de emprender cualquier tentativa de abordaje jurídico del fenómeno de la información y, desde luego, de establecer un régimen jurídico del derecho a la información como derecho fundamental.

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA INFORMACIÓN Y LA DEMOCRACIA

Al igual que el resto de derechos fundamentales, el derecho a la información se considera hoy una especie de *pre-condición* de la democracia. Y es que, bajo el modelo político-jurídico liberal, el reconocimiento de este derecho adquiere una importancia especial, ya que constituye una de las más significativas formas de manifestarse públicamente el valor *libertad*.

Ello se ha proyectado tanto en el plano teórico como en el plano jurídico-positivo. En un plano teórico, la vida democrática de una sociedad depende en gran medida de la construcción de un espacio público debidamente informado; de tal manera que el Estado democrático de Derecho se articula, en una de sus médulas fundamentales, sobre el mayor o menor grado de acceso, por parte de los ciudadanos, a una información objetiva, veraz, oportuna y plural imperante en su escenario social y político, y sobre el mayor o menor grado de satisfacción de las necesidades de aquéllos al respecto. La condición auténtica de *ciudadano* está ligada, en un aspecto muy importante, a que quede ade-

Usuarios de la información...

cuadramente satisfecha su necesidad de *estar informado*, en aras de una mejor participación democrática. En consecuencia, en el plano jurídico-positivo, tanto a nivel internacional como nacional, se ha incluido –y se incluye– el derecho a la información en todos los pactos y tratados internacionales históricamente relevantes.

Así ha venido siendo concebido desde las primeras declaraciones modernas de derechos fundamentales y en los grandes textos internacionales al respecto. El reconocimiento del derecho fundamental a la información, entendido como límite irrebalsable de la actuación del Estado en el ejercicio de su poder para no convertirse en una tiranía, se remonta a la *Declaración del Buen Pueblo de Virginia* (12 de junio de 1776, artículo XII), a la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América* (4 de julio de 1776), y sobre todo a la Constitución de este país (17 de septiembre de 1787), donde aparece la preocupación de los constituyentes norteamericanos por proteger, frente a los posibles excesos del poder, los derechos de los ciudadanos a la libre expresión de opiniones, a la libertad de religión, de prensa o de asociación (1ª Enmienda, 1791).

Asimismo, la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (26 de agosto de 1789) se expresa en un sentido análogo a la norteamericana, de manera que, en su artículo 11, reconoce expresamente la protección de la libertad de expresión, estableciendo que “la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del hombre. Por consiguiente, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, haciéndose responsable de los abusos de esa libertad en los casos previstos por la ley”.

Más recientemente, el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de la Organización de Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948), proclama y garantiza el derecho a la información como derecho fundamental, diciendo textualmente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; 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”. Igualmente, en el ámbito europeo, el *Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (4 de noviembre de 1950), proclama en su artículo 10,1º:

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. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radio-difusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

En parecido tenor se expresa el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (16 de diciembre de 1966), donde se reconoce, en su artículo 19, si bien consagrando algunas reservas al derecho (el derecho al honor y los derechos individuales de los demás, y por razones de orden público, de seguridad nacional, de salud y de moral públicas); y en textos como el artículo 11 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (2 de octubre de 2000), el artículo 13,1º de la *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos* (22 de noviembre de 1969) y el artículo 9 de la *Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos* (21 de octubre de 1986). Especialmente significativo, por su amplio alcance, es el mencionado artículo 13,1º de la *Convención Interamericana*, cuyo tenor literal es el siguiente: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Con independencia de qué se entienda en concreto por derecho a la información y sus implicaciones (lo cual, como se desprende de la simple lectura de los textos anteriores, no es un tema pacífico y ha experimentado una determinada evolución histórico-conceptual), ciertamente puede afirmarse la plena una-

nimidad política, jurídica y doctrinal en considerarlo como un presupuesto esencial de todo régimen democrático moderno y en predicar de él su condición genérica de derecho de carácter *fundamental*. Veamos qué significa esto.

TEORÍA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA INFORMACIÓN: CONCEPTO, CONTENIDO Y LÍMITES⁷

Ya he adelantado que el concepto de *derecho a la información* es un tema doctrinal, confuso y polémico. En cualquier caso, de manera general, en razón de los textos normativos anteriormente citados, podemos concebir el derecho a la información, en su sentido más amplio, como el derecho a buscar (investigar), recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio de transmisión (oral, escrita, icónica) en cualquier forma (impresa, artística o por cualquier otro procedimiento). Así pues, este derecho se estructura sobre tres facultades interrelacionadas entre sí: *buscar*, *recibir* y *difundir* informaciones, opiniones e ideas.⁸ Comprende, pues, por un lado, las clásicas libertades de expresión e imprenta, y por otro, en un sentido más amplio, también el derecho de acceso a informaciones, opiniones e ideas.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, su reconocimiento positivo comporta su condición de derecho subjetivo y, como tal, participa de todos los caracteres que ostentan los derechos subjetivos en general. Más concretamente, siguiendo la doctrina de Robert Alexy, el derecho a la información, en tanto derecho subjetivo con un contenido específico, presenta dos vertientes:

7 En este punto, seguimos en la exposición la conceptualización de Robert Alexy en su *Teoría de los derechos fundamentales*.

8 Se entiende por *informaciones* en general, hechos, acontecimientos, datos o noticias, esto es, susceptibles de ser verificados, mientras que las *opiniones* e *ideas* implican normalmente juicios de valor, orientaciones o actitudes frente a hechos. Las informaciones son objetivas, en tanto que las opiniones e ideas son subjetivas (véase Sergio López-Ayllón, "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carpizo y Carbonell, *op. cit.*, p. 163).

- *En su vertiente negativa*, implica que el Estado adopte un papel pasivo frente al derecho del sujeto, de tal manera que cualquier persona puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir –o no buscar, ni recibir, ni difundir– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, y que además posea un derecho frente al Estado a que no le impida buscar, recibir o difundir –o no lo obligue a buscar, recibir o difundir– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio. En caso de contravención por parte del Estado de alguna o de ambas facultades (*libertades*), el sujeto tiene una competencia específica para exigir y hacer efectiva su protección.⁹ El ejemplo más significativo de este supuesto es la prohibición genérica de la censura previa por parte del Estado ante cualquier información.
- *En su vertiente positiva*, supone que el Estado asuma un papel activo frente al derecho del sujeto, a través de una concreta prestación que permita ampliar el abanico de posibilidades de ejercicio del derecho fundamental, e incluso lo posibilite en toda su extensión (función prestacional del Estado). En este aspecto positivo, el Estado actúa permitiendo la realización *de facto* de los derechos para que éstos no queden en una mera proclamación abstracta, o bien posibilitando, ante un contexto vital en principio hostil a su ejercicio práctico, su efectivo ejercicio. Según Alexy, en ambos casos estamos ante *derechos sociales fundamentales*. Esta ampliación del campo de acción de los titulares se articula jurídicamente de tres maneras: a) otorgándoles competencias, como por ejemplo los derechos de réplica y de rectificación ante informaciones ofensivas; b) estableciendo un régimen sancionador penal o de responsabilidad civil, como en los supuestos de delitos de difamación, calumnias, etcétera; y c) otorgándoles prestaciones, como por ejemplo

9 En el caso del Derecho mexicano, esta competencia se concreta en el juicio de amparo como medio genérico de protección de los derechos fundamentales individuales y, en el Derecho español, en el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Usuarios de la información...

posibilitando que los partidos políticos accedan a los medios de comunicación para difundir sus mensajes durante las campañas electorales.

Al igual que el resto de derechos fundamentales, el derecho a la información no es absoluto, sino que se encuentra sometido a ciertos límites. Son los siguientes:

1. Sólo cabe limitación de un derecho fundamental por parte de una norma de rango constitucional.
2. En caso de conflicto entre derechos fundamentales, hay que atender al rango jerárquico de las normas que establecen tales derechos:
 - a) Si estamos ante un conflicto entre dos normas de rango constitucional, habrá de realizarse un juicio de ponderación a tres niveles: jurídico, axiológico y sociológico.
 - b) Si estamos ante un conflicto entre una norma de rango constitucional y una norma ordinaria, obviamente prevalece la constitucional.
 - c) Si estamos ante un conflicto entre dos normas ordinarias derivadas de derechos fundamentales, se atenderá a los criterios de jerarquía, especialidad y temporalidad. En todo caso, será la propia situación concreta y específica ante la que nos encontremos la que determinará las opciones a adoptar en razón de un juicio de equidad.

Un caso donde el reconocimiento positivo y el régimen constitucional del derecho a la información resulta en verdad modélico, es México. En este sentido, su Derecho constitucional constituye una *piedra de toque* privilegiada para contrastar el aspecto teórico del derecho a la información, con su plasmación constitucional en el ámbito de un determinado Derecho positivo.

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA INFORMACIÓN: EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Desde la reforma del artículo 6 de la Constitución política en 1977, al igual que en el ámbito general de la doctrina y en los ámbitos normativos nacionales e internacionales, el derecho a la información ha sido objeto en México de encendidos debates teóricos y de disputas en el ámbito práctico. Y es que, en efecto, es el artículo 6 de la Ley Fundamental mexicana donde se reconoce explícitamente este derecho con un carácter de *fundamental*, en virtud de la introducción –con la citada reforma constitucional– en el texto del citado artículo, de la siguiente frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Esta reforma venía a consagrar constitucionalmente todo el trabajo doctrinal y político desarrollado, a nivel internacional, por la Organización de Naciones Unidas y, en especial, por la Organización de Estados Americanos desde la promulgación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en 1966, en relación con las líneas básicas, el alcance y la protección del derecho a la información dentro de los Estados americanos suscriptores de la Convención.¹⁰ De hecho, el artículo 2 de la Convención impone el deber de adoptar disposiciones de Derecho interno a todos los países firmantes, lo cual los compromete, no sólo a respetar el propio texto de la Convención, sino también a desarrollar medidas legislativas que garanticen su cumplimiento a nivel de su Derecho nacional.

10 Como afirman Salazar Ugarte y Vásquez Sánchez, México venía ahora a cumplir plenamente sus obligaciones internacionales en relación con el derecho a la información, y a hacer realidad la previsión del artículo 133 de la Constitución política mexicana, en virtud de la cual los tratados internacionales suscritos por México constituyen fuentes de su Derecho interno desde el momento de su ratificación (véase Pedro Salazar Ugarte y Paula S. Vásquez Sánchez, “La reforma del artículo 6º de la Constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo”, en Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 46).

Usuarios de la información...

Asimismo, a nivel jurisdiccional se ha visto reforzado este deber en el ámbito americano a través de la jurisprudencia sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (el órgano jurisdiccional de la Organización), la cual ha declarado el derecho de los ciudadanos a solicitar información a los Estados y la consiguiente obligación genérica de éstos a proporcionársela.¹¹

Más tarde, la reforma de 20 de julio de 2007 vino a ampliar y a precisar la norma del artículo 6 con una nueva redacción, incidiendo especialmente en el tema de la información pública y de la transparencia informativa en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en sintonía con la mencionada doctrina de la Corte Interamericana sobre transparencia informativa. Tal reforma tenía sus antecedentes en la heterogénea, deficiente y dispersa regulación en materia del derecho fundamental de acceso a la información que se desplegó en los Estados de la República, en la Federación y en el Distrito Federal desde 2002; se pretendía así –señalaba el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública– “[...] establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información”.¹² Se venía a completar constitucionalmente el reconocimiento del derecho a la información, previsto en los artículos 3 (derecho a la educación), 7 (libertad de expresión y prensa) y 8 (derecho de petición), con el reconocimiento de la facultad específica del acceso a la información, con lo cual se realizaba una regulación omnidimensional del derecho a la información y se colocaba a México en la vanguardia mundial en materia de reconocimiento y regulación de este derecho. El artículo 6 quedó redactado con el siguiente tenor literal:

11 Esta doctrina se aplicó por vez primera en el caso *Claude vs. Chile* (IHR, abril de 2004).

12 Publicado en *Gaceta Parlamentaria*, n° 2207-II, de martes 6 de marzo de 2007.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Tal y como se indica en el artículo 1 de la Constitución política, la primera –y fundamental– consecuencia que supone este reconocimiento constitucional del derecho a la información como *garantía individual* –además de su protección especial– es su extensión a todos los individuos que habiten en México por igual (sean nacionales o extranjeros, y sin distinción de raza, religión o sexo), sin que quepa posibilidad alguna de restringirlo o suspenderlo, salvo en los casos expresamente previstos en la propia Ley Fundamental.¹³ Asimismo, en razón del carácter rígido de la Constitución mexicana, al necesitarse de una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara Legislativa para su reforma (artículo 135 de la Constitución), su reconocimiento constitucional constituye una apuesta decidida en favor de su estabilidad y supremacía, y, desde el punto de vista político, es representativo del carácter eminentemente democrático de su régimen jurídico-político, lo que implica así su supremacía constitucional (artículo 133 de la Constitución) sobre cualquier otra normativa jerárquicamente inferior, condicionándola tanto formal como materialmente.

Y es que, en cuanto a su contenido material, el reconocimiento del derecho a la información en México se hace eco, en la totalidad de su extensión teórica, de las tres facultades arriba mencionadas: la *libertad de buscar*, la *libertad de recibir* y la *libertad de difundir* informaciones, opiniones e ideas en su concepción más amplia; es decir, la emisión, transmisión y recepción de las mismas a través de cualquier medio o procedimiento (medios de comunicación, teléfono, Internet, etcétera). La

13 Un supuesto claro de restricción del derecho a la información viene consignado ya en el propio artículo 6, donde se establecen como límites a la libre manifestación de ideas, que éstas ataquen a la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Los supuestos de suspensión de las garantías individuales están prescritos en el artículo 29 de la Constitución: “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”; esto es, en casos de verdadera emergencia nacional.

recepción constitucional de su más amplio contenido teórico no impide considerarlo como un auténtico derecho público subjetivo, en relación con el Estado y, por lo tanto, que goce de las máximas garantías para su ejercicio, lo cual implica que el Estado no pueda impedir o entorpecer todas las acciones protegidas y que sus titulares puedan realizarlas libremente, contando, en caso de verse perturbados en su ejercicio, con el instrumento genérico de protección jurisdiccional de las garantías individuales: el juicio de amparo (artículos 103 y 107 de la Constitución). Asimismo, resultan aplicables a las normas de desarrollo y a los actos de autoridad relacionados con el derecho a la información, los mecanismos generales de control jurisdiccional de su constitucionalidad por parte de los tribunales de la Federación y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículo 105 de la Constitución), máxime en un modelo federal como el mexicano, donde el reconocimiento constitucional es la base a partir de la cual los distintos legisladores federales y federativos han de desarrollar y profundizar más en particular, en la protección de este derecho, mediante normas de carácter secundario.

Semejante implicación del Estado para lograr su efectividad práctica justifica la consideración del derecho a la información en México como un auténtico *derecho social fundamental*, lo cual lo incardina directamente en el ámbito de la función prestacional del Estado, y resulta así necesario el complemento de la acción de este último para que el simple hecho de *buscar, recibir y difundir* informaciones, ideas y opiniones a nivel particular, no quede en la mera proclamación bienintencionada y resulte plenamente realizado en el terreno de los hechos. Esta dimensión prestacional, sin embargo, no se encuentra delimitada por el texto constitucional, dejándose al albur de la legislación ordinaria de

desarrollo y, por lo tanto, a la discrecionalidad y la oportunidad del propio Estado.¹⁴

Ya hemos dicho que los derechos fundamentales están sometidos a ciertos límites derivados de su carácter no absoluto. El caso paradigmático es la limitación derivada de la colisión entre derechos fundamentales, que en el caso del derecho a la información suele acontecer en relación con el derecho a la vida privada y a la intimidad, y con el derecho al honor y a la reputación. En el régimen constitucional mexicano, estos límites vienen impuestos, con carácter general, por los artículos 6, 7, 3 y 130 del texto constitucional, por los arriba citados artículos 19,3º del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos, y 13,2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con carácter específico, el derecho a la información está limitado también por otras normas penales y por la propia Ley de Imprenta. En razón de estos pre-

14 En los ámbitos doctrinal y jurídico-positivo, la rama del Derecho que se ocuparía del derecho a la información es el denominado *Derecho de la información*, cuyo objeto es el régimen jurídico de la información en general, esto es, el estudio de las tres libertades que conforman el derecho a la información, sus límites y conflictos, y el estudio de las normas jurídicas en las que aquéllas se regulan. Se trata de un sector jurídico nuevo, poco sistemático (en consonancia con su objeto de trabajo) y en plena formación, debido a la complejidad y a las dificultades de regulación que caracterizan al fenómeno de la información en el actual modelo de sociedad de la información. En todo caso, los *ítems* regulativos fundamentales del Derecho de la información vendrían a ser los siguientes: a) la administración y gestión de recursos informativos escasos, evitando la formación de monopolios, y la garantía del pluralismo en la información y la equidad en su acceso (el tema de la llamada *brecha digital*); b) la reducción y la evitación de riesgos en el acceso y uso de la información (ejemplos al respecto son el control del acceso de menores a material pornográfico, de los excesos en la publicidad, etcétera); c) la compatibilización del derecho a la información con otros derechos, como el derecho a la vida privada y la intimidad; d) asegurar el cumplimiento de las obligaciones informativas de ciertos sujetos y, en particular, del Estado (el tema de la transparencia informativa), etcétera. No se trata, pues, de controlar ni de dirigir la información, sino de ampliar el régimen de garantías, de independencia y de libertad, creando condiciones que propicien la pluralidad, la transparencia y el fácil acceso a la información.

ceptos, este derecho fundamental queda limitado en los siguientes supuestos:

1. Límites a la libertad de expresión (artículo 6), en los casos de ataques a la moral, al orden público, derechos de terceros y provocación de delitos. Por su parte, el artículo 19,3° del Pacto y el 13,2° de la Convención la limita por razones de respeto a los derechos y reputación de terceros, para proteger la seguridad nacional, el orden público y la salud y la moral públicas. Aquí se contempla en concreto la protección de grupos vulnerables tales como niños y jóvenes (derivada del concepto de moral pública), la prohibición de propaganda a favor de la guerra y de toda apología del odio nacional, racial o religioso por razones de seguridad pública (derivada del concepto de Estado democrático), y la prohibición de toda traición a la patria, motines, sedición, etcétera, también por razones de seguridad y de salud públicas.
2. Límites a la libertad de imprenta (artículo 7), por razones de respeto a la vida privada, a la moral y a la paz públicas. Como en el supuesto anterior, los artículos 19,3° del Pacto y 13,2° de la Convención la limitan por razones de respeto a los derechos y reputación de terceros, para proteger la seguridad nacional, el orden público, y también la salud y la moral públicas.
3. Límites a la libertad de educación (artículo 3), ya que, en razón de su interpretación *a contrario sensu*, la educación en México no podrá favorecer los privilegios en razón de raza, religión, grupos, sexos o individuos particulares.
4. Límites a la libertad religiosa (artículo 130), en el sentido de que los ministros de cultos no podrán oponerse en sus actos de cultos y en sus publicaciones religiosas a las leyes del Estado o sus instituciones.

En suma, el derecho a la información en México responde a una concepción plenamente democrática del Estado y de los derechos fundamentales, y su sentido último reside en la necesi-

dad de fomentar una auténtica cultura democrática, ya que, como vengo diciendo, la facilidad y la transparencia en el acceso y el uso de la información constituyen una garantía esencial del conjunto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. No en vano, como señalan Salazar Ugarte y Vásquez Sánchez, el artículo 6 de la Constitución mexicana es uno de los mejores y más completos de entre aquellos países que han constitucionalizado el derecho a la información durante los últimos años.¹⁵

15 Véase el cuadro comparativo aportado por estos autores (*op. cit.*, pp. 67 ss.), donde aparecen los sesenta y ocho países que han efectuado la regulación del derecho a la información (en lo que respecta al acceso a la misma) durante los últimos años (hasta 2007), y el tipo de regulación llevada a cabo por éstos. España, sin ir más lejos, adolece de una regulación tan completa como la mexicana en relación con este derecho, el cual se encuentra constitucionalizado en su artículo 20 del texto constitucional de 1978 (dentro del elenco de *derechos fundamentales y libertades públicas*, de su Capítulo 2º, Título 1º, Sección 1ª), y cuya redacción es la siguiente: “1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; c) A la libertad de cátedra; d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades. 2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa. 3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. 4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. 5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial”.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Visto el concepto, el contenido, el alcance y los límites del derecho a la información, resulta evidente que constituye un derecho fundamental consustancial a la persona y a todo régimen democrático, y su reconocimiento por parte del Derecho positivo de cualquier Estado (especialmente por su constitución, la norma suprema y fundamental de todo Estado constitucional de Derecho) representa un indicio muy importante para comprobar la calidad democrática del país en cuestión.

En los últimos tiempos, el reconocimiento del derecho fundamental a la información ha pasado a ser una preocupación política y jurídica de primer orden, y ha venido así a hacerse más amplio y completo, de acuerdo con las nuevas condiciones sociales derivadas de la implantación del nuevo modelo de sociedad de la información (el ejemplo de México, como hemos visto, es uno de los más significativos a nivel mundial). De esta manera, se ha incorporado bajo su alcance e implicaciones también lo que tiene que ver con el acceso a la información, regulando así el otro polo de la relación jurídica que está en juego cuando se trata de este derecho: el lado del usuario de la información, del individuo que tiene necesidades de información y que pretende satisfacerlas en un marco social, político, cultural y jurídico concreto. Se ha venido a ampliar y a perfeccionar así la clásica regulación del derecho a la información, limitada en principio al emisor, creador y difusor de la información en cualquiera de sus formas y contenidos (libertad de expresión, de prensa, de imprenta, etcétera), lo cual pone de manifiesto la necesidad de que el Derecho evolucione paralelamente a la vida social para no caer en anacronismos ni disfunciones que puedan resultar perturbadoras para la paz social.

El Derecho juega un papel de gran trascendencia a la hora de regular y configurar la forma y el contenido de las relaciones sociales; específicamente, en relación con las necesidades de información de los individuos, está llamado a ser un elemento social esencial para fijar las condiciones y los límites bajo los que ha de darse, tanto formal como materialmente, la satisfacción de esas ne-

Usuarios de la información...

cesidades. No en vano, el Derecho, al regular conductas concretas, establece qué se puede y qué no se puede hacer, y el modo en que puede o no hacerse algo. En definitiva, viene a ofrecer cauces de acción para los sujetos implicados por su regulación, lo cual evidentemente, en relación con el fenómeno de las necesidades de información, se manifiesta como un factor de primordial importancia en la concepción y los caracteres que deben predicarse genéricamente de cualquier perfil de usuario de la información. En consecuencia, viene a aportar un punto de vista muy particular sobre el fenómeno de las necesidades y de los usuarios de la información, que ha de tenerse en cuenta por parte de los estudiosos del fenómeno y, viceversa, los legisladores y los operadores jurídicos deben también nutrirse de las aportaciones de estos últimos en aras de una mejor regulación y más eficacia de las normas jurídicas relacionadas con el derecho fundamental a la información que creen, desarrollen y apliquen.

BIBLIOGRAFÍA

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de E. Garzón Valdés, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

Bel Mallén, José Ignacio y Loreto Corredoira y Alfonso (coords.), *Derecho de la información*, Barcelona: Ariel, 2003.

Calva González, Juan José, *Las necesidades de información. Fundamentos teóricos y métodos*, México: Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Carpizo, Jorge y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, trad. de Carmen Martínez Jimeno, Madrid: Alianza Editorial, 1997-1998.

Castells, Manuel, *La galaxia internet*, Madrid: Plaza y Janés, 2001.

Escobar de la Serna, Luis, *Principios del derecho de la información*, Madrid: Dykinson, 2000.

Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.