

Derecho de la información

Conceptos básicos

Ernesto Villanueva

Editor

Quito - Ecuador
2003

EL DERECHO DE LA INFORMACIÓN
Conceptos básicos

© **Ernesto Villanueva**

Coordinador del Área de Derecho de la Información del
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
(México)

Correo electrónico: evillanueva99@yahoo.com
1000 ejemplares - Agosto 2003

ISBN 9978-55-039-9

Código de Barras 9789978550397

Registro derecho autoral N° 018250

Portada:

GRAPHUS

Diagramación texto:

Fernando Rivadeneira León

Impresión:

Editorial "Quipus", CIESPAL

Quito – Ecuador

El texto que se publica es de exclusiva responsabilidad de su autor y no expresa necesariamente el pensamiento del CIESPAL

C O N T E N I D O

Introducción	7
1. Acceso a la profesión periodística (Intrusismo) Lucero Ramírez León	11
2. Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación Bianca Paola Quezada	25
3. Apología del terrorismo David Calatayud Chover	43
4. Autorregulación de la prensa Ernesto Villanueva	53
5. Carné profesional del periodista Lucero Ramírez León	63
6. Ciberderechos Gabriela Warcketin	71
7. Cláusula de conciencia Ana Azurmendi	89

8. La colegiación de los periodistas	
Enrique Villalobos Quirós	111
9. Deontología informativa	
(código y ética periodística)	
Fidela Navarro Rodríguez	141
10. Derecho a la información	
Ernesto Villanueva	153 /
11. Derecho a la propia imagen	
Ana Azurmendi	165
12. Derecho al honor	
Benjamín Fernández Bogado	181
13. El derecho al honor como deber ético	
Ernesto Villanueva	189
14. Derecho de acceso a la información pública	
Ernesto Villanueva	201 /
15. El derecho de rectificación o respuesta	
Enrique Villalobos Quirós	211
16. El derecho a la vida privada	
Ernesto Villanueva	233
17. Empresa informativa	
María Scherer Ibarra	241

18. Estándares de calidad en la programación televisiva	
José Alberto García Avilés	251
19. Ética por Internet	
Issa Luna Pla	289
20. Libertad de expresión comercial	
Isabel Suárez Mier	315
21. Off the record	
Hugo Aznar	329
22. Pornografía	
Gonzalo Maulén Destéfani	345
23. Principios editoriales	
Hugo Aznar	359
24. Reportaje encubierto	
Eugenio Yáñez	373
25. Rumor	
Gonzalo Maulén Destéfani	391
26. El secreto oficial	
José Antonio Guevara	413
27. El secreto profesional del periodista	
Ernesto Villanueva	441

Derecho a la información

Ernesto Villanueva

En la ciencia del Derecho, particularmente en aquellas disciplinas que se encuentran en proceso de formación y reconocimiento, no es fácil distinguir con claridad meridiana el alcance de distintos conceptos que - por ser utilizados en el lenguaje cotidiano -, pueden tener tantos significados que nos recuerda la célebre obra de *Alicia en el País de las Maravillas*, en cuyo mundo cada palabra tiene el significado que le quiere ofrecer la protagonista. Eso, sin embargo, no debe pasar en la ciencia del Derecho porque vulnera el principio de seguridad jurídica y desvanece el papel de la doctrina y de la certeza legal.

Es por esa razón que la definición de conceptos y la diferenciación entre vocablos que tienen elementos relacionados entre sí, pero no significan exactamente lo mismo, se antoja un punto de partida necesario para comprender de qué se habla cuando se refiere a la noción de derecho de acceso a la información pública.

Vayamos por partes. ¿Qué es el derecho a la información? Cabe responder que no existe una respuesta que ofrezca un concepto unívoco, de validez universal, que pusiera fin a esta interrogante. Existen, empero, distintos elementos que permiten

construir una definición compatible con las definiciones recurrentes, articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica. Jorge Carpizo y el autor⁷⁶ han sostenido que el derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- a) el derecho a atraerse información,
 - b) el derecho a informar, y
 - c) el derecho a ser informado.
- a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
 - b) El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
 - c) El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva 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 exclusión alguna.⁷⁷

76 Carpizo, Jorge y Ernesto Villanueva "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México" en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas. *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001 pp.71-102

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

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos –copiar, almacenar, tratar, difundir, recibir-, así como los tipos –hechos, noticias, datos, opiniones, ideas- y sus diversas funciones.⁷⁸

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias, pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien -ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad- tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya sala quinta de revisión asentó:

... el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquel, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Esta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cual es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites -que son implícitos y esenciales al derecho garantizado- realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende,

78 López Ayllón, Sergio, obra citada, p. 176.

no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional.⁷⁹

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido recorrer, por su parte, un largo camino para identificar con alguna precisión el sentido del vocablo derecho a la información. Aun con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar derecho a la información *lato sensu* o sentido amplio y derecho a la información *stricto sensu* o sentido estricto.

En efecto, desde el primer momento que el pleno de la Suprema Corte de Justicia tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información, y a pesar de restringirlo a un rubro estrictamente electoral, se atisba esta tendencia que vendría a confirmar años más tarde de priorizar el derecho a la información en sentido estricto. Sostenía, pues, en aquel entonces la Suprema Corte:

La adición al artículo 6to. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado 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

79 Véase Nogueira Alcalá, Humberto. "El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos" en *Derecho a la información y derechos humanos*. Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coordinadores). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2 000; pp. 21-23 y Villanueva, Ernesto. *Derecho mexicano de la información*. Oxford University Press. México 2 000; pp. 41-46.

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 en 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.⁸⁰

En esta tesis aislada se puede advertir que: a) El derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; b) La ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado y c) Deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir “ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades”, siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica.

Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el Presidente de la República para

80 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: P. LXI/2000 Página: 71

desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

El artículo 6to. constitucional, in fine, establece que «el derecho a la información será garantizado por el Estado». Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.⁸¹

De manera muy reciente, la Suprema Corte no sólo ha ratificado su interpretación de derecho a la información en sentido estricto, sino que ha interpretado además, contra lo que dijera tiempos atrás, que el último párrafo del artículo sexto de la Constitución constituye una garantía individual o derecho

81 Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

fundamental, sujeto, como es entendible a los límites establecidos en la propia ley. En efecto, aquí la Suprema Corte dijo que:

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6to. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.⁸²

En otras tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites con mayor énfasis que en el pasado, habida

82 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Junio de 2001
Tesis: P./J. 82/2001 Página: 579

cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6to. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como «reserva de información» o «secreto burocrático». En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.⁸³

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte se encuentra una tesis aislada de un tribunal colegiado de circuito que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, el cual señala que:

83 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: P. XLVII/2000 Página: 72

El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6to. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7mo. y 24 de la propia Carta Fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente Originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa,

así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, con relación al artículo 6to. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6to. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de terceros, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6to., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los

grandes medios masivos de comunicación refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6to. se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.⁸⁴

Es posible ahora distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio abarca un conjunto de elementos que rebasan la idea acotada en su versión estricta o también denominada derecho de acceso a la información pública, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.

84 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Septiembre de 2001
Tesis: I.3o.C.244 C Página: 1309.