

LIBERTAD DE IMPRENTA EN MÉXICO: HACIA UNA LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Juan Ferreiro Galguera

Sumario: I. Las libertades de expresión e información en la Constitución mexicana de 1917 a) Los artículos 6 y 7 b) Antecedentes: La Constitución de 1857 c) Las Reformas de los preceptos constitucionales II. Desarrollo legal de la libertad de expresión y sus límites a) Legislación vigente: La Ley de Imprenta de 1917 y el Código Penal b) Los límites de la libertad de expresión en la legislación vigente: vida privada, moral pública y paz pública. III. Iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social: a) Creación, función y avatares de su proceso b) Contenido de la iniciativa c) Conflictos relativos a la libertad de expresión

I. LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

CONSTITUCIÓN DE 1917: LOS ARTÍCULOS 6 Y 7

Las normas basilares en torno a las cuales gira todo el sistema legislativo mexicano relativo a las libertades de expresión e información son los artículos 6 y 7 de la vigente Constitución de 1917. En este trabajo analizaremos esos preceptos, su posterior desarrollo legal los problemas exegéticos que han planteado. En último lugar nos ocuparemos de los recientes proyectos legales en la materia.

Los artículos de la Carta Magna que se refieren a la libertad de expresión y a la libertad de imprenta son los siguientes:

El precepto, referido a la libertad de expresión y a la libertad de información. Dice así:

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 a la información será garantizado por el Estado.

Como veremos más adelante, el párrafo segundo es fruto de un añadido en la correspondiente reforma constitucional. Por su parte, el artículo 7, que nunca ha sido reformado, se ocupa de la libertad de imprenta, esbozando los mecanismos de protección para su ejercicio. Reza así:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas 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 dictaran cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito 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.

ANTECEDENTES: DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857 A LA CARTA MAGNA DE 1917

Una vez que México logró su independencia de la Corona española (1821), los grupos liberal y conservador se enzarzaron en una batalla jurídica encaminada a definir la orientación ideológica y la organización política del nuevo Estado. Ambos grupos estaban de acuerdo en que la nación independiente necesitaba una norma basilar que impulsara su desarrollo lejos de las antiguas normas constitucionales. Aunque la primera Carta Magna que la Constitución federal de 1824, partiremos en este trabajo de la Constitución liberal de 1856 impulsada dentro del marco político denominado La Reforma liberal, cuyo principal adalid fue Benito Juárez¹. En palabras del entonces diputado constituyente Castaño, el Congreso de dicho año había logrado implantar una Constitución que contenía "los principios que podían considerarse como los mejores de aquel tiempo: los del federalismo y de la democracia basados en el reconocimiento de los derechos individuales"². Respecto a la libertad de expresión, como apunta el mencionado autor, las ideas plasmadas en esta Carta Magna contrastaban plenamente con la sumisa idea del anterior poder colonial cuyo pensamiento viene elocuentemente reflejado en las palabras del que fuera virrey, el Marques de Croix: "De una vez para lo venidero deben saber los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del Gobierno"³. El nuevo espíritu garante de las libertades (y como consecuencia, también de la libertad de expresión), no sólo en materia política sino también en materia religiosa, quedó plasmado en el artículo 6 de la Constitución de 1857 que se rezaban en los siguientes términos:

"La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público".

Dicho precepto, cuyo contenido ha sido prácticamente reproducido por la vigente Constitución mexicana, fue aprobado sin apenas oposición en las sesiones del Congreso Constituyente. Pero, la Constitución de 1857 se refirió además, expresamente, a la libertad de imprenta, reconociendo de nuevo la libertad para manifestarse por escrito sobre cualquier materia sin necesidad de que dichos textos tuviesen que pasar preceptivamente por los consabidos filtros estatales o religiosos. El precepto decía así:

1 Una vez consolidada la etapa de definición del Nuevo Estado Mexicano (1821-1854) se inicia la fase del Estado liberal (1855-1910). Dentro de esta, podemos señalar un primer período caracterizado por la reforma liberal impulsada por Benito Juárez (1855-1861). Época esta caracterizada por el triunfo de las ideas liberales tanto en la vertiente política (democracia) como en la económica (capitalismo). Aunque el modelo de Estado de este época puede responder al tipo Estado gendarme.

2 CASTAÑO, L. *El régimen legal de la prensa en México*, Ed. Porrúa, México D.F 1962. Pág. 30

3 PARRA, Porfirio *Sociología de la Reforma* Ed. Empresas Editoriales. México 1948, pag. 18, citado por *Ibidem*, pág. 30

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Los delitos de imprenta serán juzgados por un Jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena”.

La adopción del mencionado texto legal distó de ser pacífica. Fue objeto de acalorados y controvertidos debates. No tanto respecto a los dos primeros apartados (la proclamación de la libertad de imprenta como libertad de escribir y publicar escritos y la prohibición de la censura previa) sino a respecto a las cuestiones relativas a los límites de dicha libertad y a la forma jurisdiccional de controlar las hipotéticas extralimitaciones de los reconocidos derecho a escribir y publicar.

Una minoría radical propugnaba que el precepto constitucional no hiciera referencia alguna a los límites de la libertad de imprenta⁴. Argumentaban que establecer como conceptos limitadores de la libertad de imprenta a “la vida privada, la moral o la paz pública” suponía hacer depender la efectiva proclamación de dicha libertad de términos caracterizados por una excesiva vaguedad.

Respecto a la segunda cuestión, esa minoría avanzada propuso que el órgano encargado de controlar los posibles abusos de la libertad de imprenta no fueran los tribunales ordinarios sino un jurado popular. En la propuesta subyacía una evidente desconfianza respecto al poder judicial ordinario. Temían que, por tratarse de un brazo del aparato estatal, no fuese parcial a la hora de arbitrar en los hipotéticos abusos contra la libertad de expresión que pudiera cometer el Poder Ejecutivo⁵.

Al final, se aprobó la propuesta de la mayoría consistente en mantener como límites constitucionales de la libertad de imprenta la vida privada, la moral y la paz pública. No obstante, la minoría radical logró arrancar una de sus reivindicaciones: que el órgano competente para controlar los excesos de la prensa no fueran los tribunales ordinarios sino un jurado popular. Además, hubo otro gran logro de los liberales. Era la primera vez que en una norma constitucional mexicana proclamaba la libertad de imprenta sin que la religión o el dogma aparecieran entre la nómina de los límites⁶.

En 1861, y dentro del marco de la antes mencionada política liberal impulsada por el presidente Benito Juárez, se promulgó, en desarrollo de los artículos 6 y 7 de la Constitución, la Ley Orgánica de Prensa. Dicha norma preveía, entre otras cosas, que los delitos perpetrados por manifestaciones vertidas en la prensa fuesen instruidos, calificados y penados, no por los tribunales comunes sino por un Jurado especial. Mejor dicho, por dos: el primero tendría la función de calificar el supuesto de hecho y el segundo sería el encargado de imponer la pena.

La Suprema Corte detectó incoherencias jurídicas en dicha ley. Su presidente D. Ignacio Vallarta, con motivo de un recurso de amparo interpuesto, calificó de incohe-

4 Entre los diputados estaba el periodista Francisco Zarco quien defendía que la única constrictión o límite a que debían someterse los escritos publicados debía ser la obligatoriedad de que fueran firmados por el autor. Vid. ZARCO, F. *Historia del Congreso Constituyente de 1857* Ed. Imprenta I. Escalante, México 1916, citado en *Ibidem* pág., 31

5 En palabras del diputado Mata: “El Jurado será la gran garantía de la libertad del pensamiento porque no representa las pasiones del poder sino la conciencia pública y si el poder se hace perseguidor y quiere saciar su odio en la prensa el Jurado no será su instrumento sino que pondrá la conciencia del pueblo en antagonismo con el poder” *Ibidem*, pág. 36

6 AAVV *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones* México, Cámara de Diputados 1967 págs 93-105

rencia jurídica el hecho de que una injuria o calumnia de palabra fuera juzgada por un tribunal ordinario distinto y presumiblemente más estricto que los jurados populares, encargados de conocer las injurias o calumnias perpetradas por medio de la prensa. Además, e Alto Tribunal señaló una carencia legislativa. Se establecía un jurado para calificar el hecho y otro para absolver o condenar al responsable, pero la ley adolecía de un jurado instructor cuya misión fuese investigar los hechos.

Ya durante el régimen dictatorial de Porfirio Díaz⁷, la opinión de Vallarta influyó de alguna forma para que en 1883, durante la presidencia de Manuel González, el Congreso reformase el artículo 7° de la Constitución, cambiando su último párrafo por este otro: “Los delitos que se comentan por medio de la imprenta serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación, por los de los Estados; los del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, conforme a su legislación penal.”

Con la anterior reforma constitucional se suprimió definitivamente la competencia de los jurados para conocer las infracciones relativas a la libertad de prensa. Prohibición que duró hasta la Constitución de 1917 en que, como veremos, se adoptó un sistema intermedio.

Todavía en el marco de la etapa revolucionaria que derrocaría el régimen de Porfirio Díaz, el 10 de diciembre de 1916 se reunió en Querétaro el congreso constituyente convocado por Venustiano Carranza -primer jefe del Ejército Constitucionalista- con el fin de elaborar una nueva Carta Magna.

En relación con los preceptos constitucionales que se referían a las libertades de expresión y prensa, la Comisión encargada presentó los textos íntegros de los artículos 6 y 7 de la Constitución liberal de 1857. Tal como había ocurrido en el proceso constituyente anterior, el artículo 6° fue aprobado tras un pacífico consenso. El texto ratificado fue, pues, el siguiente: “*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*”⁸.

Quedaba por zanjar la redacción última del artículo 7. Al iniciarse la discusión, el diputado Rojas expresó su opinión favorable a completar la redacción original (plasmada en 1857) eliminando la referencia al delito de imprenta. Por su parte, el general Jara, diputado del grupo de izquierda, propuso que el precepto incluyera expresamente dos cosas. Por un lado, la proscripción del secuestro de imprenta. Por otro, la inserción de alguna fórmula destinada a evitar que, como había ocurrido en el pasado, pudieren ser encarcelados como reos de delitos de prensa algunos trabajadores que realizasen meramente funciones técnicas o de distribución, como por ejemplo: voceros, papeleros, linotipistas u otras personas que desempeñasen empleos análogos.

La redacción del artículo 7 adoptada finalmente por los Constituyentes de Querétaro fue la siguiente:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los

7 El régimen de Porfirio Díaz, coloquialmente denominado *Porfiriato*, se desarrolló desde 1876 hasta 1910. Esta fase enmarcada en la crisis del Estado liberal del siglo XIX se basaba en conseguir paz, orden y progreso. Las desigualdades sociales eran muy agudas. En lo económico se instauró un modelo de crecimiento “hacia fuera”.

8 El Proyecto Constitucional fue presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza el 6 de diciembre de 1916, Período Único. La proposición relativa al artículo 6 se aprobó por 168 votos. La Comisión presentó modificaciones de estilo con fecha 25 de enero de 1917.

El presente artículo formaba parte del Título Primero, Sección I, denominado “De las Garantías Individuales”.

autores o impresores, 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 dictaran cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delito 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"*⁹.

La propia jurisprudencia afirmó que el propósito que inspiró al legislador constituyente al dictar este artículo 7 fue proteger a los papeleros, senfajilladores, y demás empleados de la imprenta, que no podían ser de ningún modo responsables intelectuales de un delito de prensa¹⁰.

Respecto a la cuestión del mantenimiento o la supresión de los Jurados Populares, hubo una propuesta inicial de mantener la jurisdicción especial para conocer los delitos perpetrados a través de la prensa. Sin embargo, tras agrias polémicas, la propuesta fue rechazada por la mayoría. Empero, los partidarios del Jurado como árbitro en las controversias relativas a la libertad de expresión no salieron con las manos vacías. Lograron arrancar una concesión en la redacción del artículo 20. Efectivamente, aunque se acordó que los delitos cometidos por la prensa, relativos a ataques a la vida privada y a la moral pública debían ser juzgados por los tribunales del fuero común, en el artículo 20 de la Constitución de 1917 prevaleció la tesis esgrimida por el diputado Castaño, quien subrayaba la incoherencia que suponía que un Estado, hipotético sujeto pasivo del delito, pudiera ser al mismo tiempo juez y parte. Tal pluriempleo implicaba necesariamente la pérdida de la necesaria ecuanimidad que debe conservar el árbitro de la contienda jurídica¹¹. Fruto de estas deliberaciones se logró insertar en el mencionado artículo 20 un párrafo (el IV) que rezaba de esta guisa:

"En todo juicio del orden criminal tendrá el inculpado las siguientes garantías: ... VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que este pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación.

9 Iniciativa presentada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza el 6 de diciembre de 1916, Periodo Único. Correcciones de estilo realizadas en Primera Lectura el 18 de diciembre de 1916 y en Segunda Lectura el día 20 del mismo mes. El dictamen final fue presentado por la Comisión el día 21 de diciembre de 1916. Se aprobó por 160 votos.- La Comisión de Corrección de Estilo aprueba el proyecto por 168 votos el 27 de enero de 1917

El presente artículo forma parte del Título Primero, Sección I, denominado "De las Garantías Individuales".

10 Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de 10 de octubre 1929, Quinta Época, Primera Sala, P. Guillermo Rosendo, en *Semanario Judicial de la Federación* Tomo XXVII, pág. 975

11 La desconfianza hacia el Poder Judicial es patente en estas palabras de la Comisión Constituyente:

"El periodista, al atacar los actos de un funcionario público, se verá expuesto a ser acusado injustamente de los delitos de injuria, difamación o calumnia y al censurar las instituciones podrá señalarse arbitrariamente como incitador de sedición o rebelión. Bien conocido es que de estos medios se vale con frecuencia el poder público para sofocar la libertad de imprenta, y en tales casos no puede ser garantía bastante para un escritor que lo juzgue un tribunal de derecho, porque un juez no podrá dejar de ser considerado siempre como parte integrante del poder público. Por lo tanto es indiscutible que un grupo de ciudadanos estará en mejor situación que un juez para apreciar el hecho que se imputa al acusado, y para calificarlo o no de delictuoso es conveniente, por lo menos, establecer como obligatorio el jurado solamente para estos casos" ... *Ibidem* págs. 40-41

En síntesis, no se proponía que los delitos cometidos por los periodistas fuesen siempre competencia de los jurados populares sino solamente aquellos en los que resultasen atacados los bienes jurídicos concretos: "...el orden público o la seguridad interior o exterior de la nación".

REFORMAS DE LOS ARTÍCULOS 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 6 de la Constitución de 1917 ha gozado de una relativa estabilidad. Solamente fue objeto de una modificación constitucional, la establecida por un Decreto del Gobierno de José López Portillo, el 6 de octubre de 1977. La iniciativa de reforma no se refería solamente al artículo 6¹². El objetivo de esa modificación era establecer el derecho a la información como garantía social y natural y complemento de la libertad de expresión.

La modificación no afecta a la primera parte del precepto. Se mantiene, pues, la garantía de que la manifestación de ideas no pueda ser objeto de inquisición judicial o administrativa, excepto en los supuestos de colisión frontal con la moral, el orden público, los derechos de tercero o provoque algún delito. Sin embargo, la reforma añade un segundo apartado: la garantía por parte del Estado de la existencia del derecho a la información. Tras la modificación, el artículo 6 de la Constitución quedó con la siguiente redacción:

"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 a la información será garantizado por el Estado."

Por su parte, la jurisprudencia afirmó que la libertad de expresión a que se refería el artículo 6 de la Carta Magna, "incluye toda manifestación artística o cultural, ya que el arte y la cultura son una manera de expresar también ideas y dado que, por lo mismo, todo el acervo cultural del ciudadano está protegido por la garantía constitucional"¹³.

Respecto al artículo 7 y al párrafo VI del artículo 120, no han sido objeto de reforma constitucional hasta la fecha.¹⁴

12 Concretamente, incluía a los artículos 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fechas de dictamen: 1a. Lectura: 18-10-1977, 2a. Lectura: 19-10-1977. Declaratoria: 06-12-1977. Observaciones: Se modifica el artículo.- Se dispensa la segunda lectura.- Aprobado en lo general por 191 votos y en lo particular por 177 votos.- Pasa al Senado donde se aprueba por 186 votos. La redacción final del decreto fue la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución general de la República y previa la aprobación de la totalidad de las legislaturas de los Estados Unidos declara reformados y adicionados los artículos 60, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

13 "En consecuencia, sería contrario la libertad constitucional que las autoridades pudieran, por cualquier título, imponer patrones artísticos o culturales a los ciudadanos". Sentencia del primer tribunal colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 487/76. Música a su servicio, S.A. 18 de enero 1977. Unanimidad de votos. Ponente Guillermo Guzmán Orozco. Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito en *Semanario Judicial de la Federación* Tomo 97-102 Sexta Parte, pag. 144

14 En la Constitución española de 1978 la proclamación de la libertad de expresión e información se produce en el artículo 20 en los apartados 1 a) y 1 d): Art. 20: "Se reconoce 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.

...

d) A comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión...

II. DESARROLLO LEGAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SUS LÍMITES

LEGISLACIÓN VIGENTE: LA LEY DE IMPRENTA DE 1917 Y EL CODIGO PENAL

Como hemos visto, el artículo 6 de la Constitución reconoce sin ambages la libertad de expresión (“libertad de manifestación de ideas” y “derecho a la información”). Ahora bien, si en el primer párrafo establece el principio general manifestando que ni el poder judicial ni el poder ejecutivo pueden poner trabas a la libre manifestación de las ideas por parte de los ciudadanos, el segundo pone de manifiesto que esa libertad tiene, como todos los derechos fundamentales, ciertos límites. Efectivamente, tras la inicial proclamación de la libertad de expresión de los ciudadanos, el precepto constitucional menciona cuatro límites concretos: la moral, el orden público, los derechos de terceros y los preceptos del Código penal. En otras palabras, el Constituyente se refiere a cuatro supuestos de conflicto entre la libertad de expresión y otros bienes jurídicos: la moral, los derechos de terceros, los protegidos por preceptos penales y el orden público¹⁵.

Por su parte, el artículo 7, que proclama la “libertad de escribir y publicar” -en definitiva, la “libertad de imprenta”- menciona tres límites. Uno de ellos, la moral, repetido del artículo 6. Otro, la paz pública, con una más que notable proximidad al concepto “orden público” mencionado como límite en el precepto anterior. Y por último, la vida privada que puede englobarse dentro del término “derechos de tercero” que cita el artículo 6.

La premura que arroja el párrafo 2 del artículo 7 (“Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias...”) no se hizo esperar. El desarrollo legislativo del los artículos 7, y por tanto también del 6, se materializó el mismo año que entraba en vigor la Carta Magna. La Ley de Imprenta fue aprobada sin mayores problemas por el Congreso de la Federación y publicada en el diario oficial el día 12 de abril de 1917.

Lo primero que nos llama la atención de esta norma es su desmesurada longevidad. De continuar su vigencia pronto cumplirá los cien años. Es un objetivo deseable que las leyes sean estables. Pero, desde 1917 hasta ahora la sociedad en general, y la de la comunicación en particular, ha experimentado cambios lo suficientemente vertiginosos como para reclamar una readaptación del texto legislativo al momento presente. Dicho esto, no podemos dejar de reconocer la importancia que esta norma ha tenido en el marco de la regulación de los límites a la libertad de imprenta.

El otro referente normativo que contiene rasgos limitadores de la libertad de expresión es el Código penal¹⁶. El próximo capítulo nos referiremos a las referencias a los límites por parte de estos dos cuerpos normativos.

15 En lo que respecta a los límites de la libertad de expresión en información, la Constitución española establece en el artículo 20.4 lo siguiente: “Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan 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.”

16 El vigente Código Penal fue promulgado por Decreto de 2 de enero de 1931 por el a sazón presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Pascual Ortiz Rubio. En dicha disposición se aprobó un Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal.

LÍMITES A LA LIBERTAD DE IMPRENTA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

VIDA PRIVADA

La primera misión de la Ley de Imprenta de 1917 fue definir esos conceptos limitadores que el artículo 7 de la Constitución había simplemente mencionado: vida privada, moral y orden público. El artículo 1 se refiere a la vida privada¹⁷. La primera acepción que nos viene a la mente al oír hablar de vida privada es el de un concepto que guarda relación, si es que no se solapa, con esa parcela del derecho a la intimidad que pugna con las libertades de expresión e información. En estos términos se pronunciaron algunos comentaristas cuando afirmaban que dicho término se refería a “las actividades que las personas tratan de apartar del comentario, de la discusión, de la crítica, ya que reside principalmente en el seno del hogar y se refiere a las relaciones del individuo con sus familiares y amigos, sin relación directa con los altos intereses de la colectividad”¹⁸.

Sin embargo, la lectura pausada del propio precepto nos hace pensar que a lo que se refiere el legislador con “vida íntima” no era sino al concepto de honor, tanto en su vertiente subjetiva (la estima que una persona tiene de si misma) como a la objetiva (la opinión que de una persona tiene la colectividad, esto es, la reputación). Bien jurídico, que como veremos más adelante, también protege el Código penal mexicano. La jurisprudencia, al interpretar este precepto ha dicho que “para determinar lo que es la vida privada puede acudir al método de la exclusión y sostener que es aquella que no constituye vida pública. Precizando este concepto puede afirmarse la vida que observan los funcionarios, que es lo que interesa a la sociedad, se opone a las actividades del individuo como particular; a sus actividades en el hogar y en la familia”¹⁹.

Efectivamente. Volviendo a la norma de 1917, vemos que los dos primeros párrafos del artículo 1 consideran ataques a la vida privada las expresiones atentatorias contra la reputación de las personas. Como veremos más adelante, no sólo incluye las expresiones injuriosas que se profieran contra personas vivas sino también contra aquellas que hubieren fallecido.

17 Constituyen ataques a la vida privada:

1. Toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas, o por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera que expuesta o circulando en publico, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensajes, o de cualquier otro modo, exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito o en su reputación o en sus intereses.
2. Toda manifestación o expresión maliciosa hecha en los términos y por cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior, contra la memoria de un difunto con el propósito o intención de lastimar el honor o la pública estimación de los herederos o descendientes de aquel, que aun vivieren.
3. Todo informe, reportazgo o relación de las audiencias de los jurados o tribunales, en asuntos civiles o penales, cuando refieran hechos falsos o se alteren los verdaderos con el propósito de causar daño a alguna persona, o se hagan, con el mismo objeto, apreciaciones que no estén ameritadas racionalmente por los hechos, siendo estos verdaderos;
4. Cuando con una publicación prohibida expresamente por la ley se compromete la dignidad o estimación de una persona, exponiéndola al odio, desprecio o ridículo, o a sufrir daños o en su reputación o en sus intereses, ya sean personales o pecuniarios.

18 CASTAÑO, L. *Regimen legal de la Prensa en México* Editorial Porrúa México 1962, pág. 59

19 Suprema Corte de Justicia: Amparo Directo 1711/56 Alberto Ramón Gutiérrez. 8 de enero 1958. Unanimidad. Ponente Agustín Mercado Alarcón. Sexta Época. Primera Sala. En *Semanario Judicial de la Federación* Tomo VII, pág.10

Las vías de comisión de estas intromisiones ilegítimas, según el legislador, son las siguientes: “manifestaciones o expresiones (...) hechas verbalmente o por señales, en presencia de una o más personas, o por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensajes, o de cualquier otro modo”.

Según la norma, para que dichas manifestaciones, dibujos etc. constituyan una extralimitación a la libertad de expresión han de ser proferidas o ejecutadas con “malicia”. El propio legislador se encarga en los artículos 4 y 5 establece los requisitos que deben figurar para que exista malicia:

“se considera maliciosa una manifestación o expresión cuando por los términos en que esta concebida sea ofensiva, o cuando implique necesariamente la intención de ofender”.

Complementa este artículo el siguiente que definirá el concepto mencionado desde una vertiente negativa:

“No se considerará maliciosa una manifestación o expresión, aunque sean ofensivos sus términos, por su propia significación, en los casos de excepción que la ley establezca, y, además, cuando el acusado pruebe que los hechos imputados al quejoso son ciertos, o que tuvo motivos fundados para considerarlos verdaderos y que los publicó con fines honestos”.

Es imprescindible que esas expresiones o manifestaciones maliciosas hallan sido objeto de una cierta divulgación (“... hechas en presencia de una o más personas...”, “... o de cualquier otra manera que expuesta o circulando en público...”). Y además, es menester que produzcan un menoscabo en el honor de la persona, esto es, que manchen la estima de que dicho individuo goza en la sociedad. En términos del precepto que se vea expuesto “al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito en su reputación o intereses”.

Pero, como hemos apuntado, la norma castiga también las manifestaciones o expresiones que lesionen la memoria de los muertos. Obviamente no está protegiendo el bien jurídico honor, que como todo bien jurídico de la personalidad se extingue cuando se extingue ésta, sino la propia honra de la familia menoscabada por esa manifestación injuriosa. En este sentido, esta última figura exige la intención de “lastimar el honor o la pública estimación de los herederos o descendientes de aquel, que aun vivieren”.

Se trata pues de la primera definición legislativa del concepto “vida privada”, mencionado expresamente en el artículo 7 de la Carta Magna. Como hemos subrayado, el legislador mexicano incluye en este artículo definidor supuestos que sin duda alguna protegen no sólo el derecho a la intimidad, sino, y sobre todo, el honor.

El artículo 6 de la Constitución, cuando se refiere a los límites a la libertad de expresión, aunque no utiliza el término “vida privada”, incluye una llamada a los artículos del Código penal.

Nos llama la atención que el Código Penal mexicano no contemple un título que se refiera expresamente a la protección del derecho a la intimidad²⁰. Aunque, hemos de matizar que se contempla expresamente un ámbito de la intimidad: el que ha de ser protegido por el deber de secreto. El título IX, bajo la rúbrica “Revelación de secretos” incluye una serie de delitos cometidos por aquellas personas que hubieren tenido acce-

20 El título X del Libro II (“Delitos y sus penas”) del Código Penal español de 1995 se refiere a los “Delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio”

so a los secretos con motivo de su empleo, cargo o puesto²¹ y una figura delictiva que protege, de forma bastante vaga, el derecho a la propia imagen²².

En cambio sí cuenta con una regulación detallada de los delitos que pueden lesionar el honor. El título XX del libro II, responde al rótulo “Delitos contra el honor”. El capítulo II del mismo (el I ha sido derogado) versa sobre las injurias y la difamación; el capítulo III sobre la calumnia y el IV incluye disposiciones comunes²³. El antiguo delito de injurias ha sido derogado²⁴, aunque la figura de la difamación recoge su espíritu. Según el artículo 350, El delito de difamación se castiga con prisión hasta de dos años o multa de cincuenta a trescientos pesos, o ambas sanciones a juicio del juez. La difamación consiste en “comunicar dolosamente a una o más personas la imputación que hace a otra persona física, o persona moral en los casos previstos por la ley, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerle al desprecio de alguien”²⁵.

El legislador mexicano al referirse a la difamación no incluye la expresión de juicios de valor u opiniones sino tan sólo la imputación de hechos, comunicada dolosamente a “otra persona física o persona moral”, independientemente que el hecho imputado sea “cierto o falso, determinado o indeterminado”. El legislador español, cuando habla de injurias no se refiere solo a imputación de hechos no delictivos sino a cualquier “acción o expresión”. En ambos artículos se precisa que tales manifestaciones han de producir una merma en la reputación o autoestima del injuriado²⁶. Como veremos más adelante, la Ley de Imprenta califica como ataques al orden o a la paz pública las injurias vertidas contra las autoridades del país, siempre que vayan dirigidas a, “atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo”. Dentro del mismo concepto cataloga a las injurias referidas al Ejército, a la Guardia Nacional, a las “naciones amigas” o a sus soberanos (art. 3)

El último párrafo del art. 350 del Código Penal prevé una pena agravada para el supuesto que la difamación se perpetre contra parientes de derecho o de hecho, siempre que, en este último caso, el difamante habite en el mismo domicilio que la víctima. Por último, aunque el artículo 350 establece claramente que existe difamación independientemente que el hecho imputado sea cierto o falso, el propio Código establece una excepción a esta regla general admitiendo la demostración de la verdad de lo imputado como causa de exoneración de responsabilidad. Nos referimos a los supuestos de *exceptio*

21 Art. 210: “Se impondrán de treinta a doscientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto”

Art. 211: “La sanción será de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión, en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que preste servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial”.

22 Art. 211 bis: “A quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, se le aplicarán sanciones de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días de multa”.

23 El Título X del Código penal español tiene la misma rúbrica: “Delitos contra el honor”. El capítulo I del mismo se refiere a las calumnias, el II, a las injurias y el III también se dedica a “Disposiciones generales”.

24 El texto del derogado art. 348 decía así: “injuria es toda expresión proferida o toda acción ejecutada para manifestar desprecio a otro, o con el fin de hacerle una ofensa”.

25 El art. 208 del Código Penal español define la injuria como “la acción o expresión que lesionan la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación”.

26 Observemos que el art. 350 del Código mexicano insista más sobre la vertiente externa del honor al mencionar 3 términos que se refieren al menoscabo de la reputación: “deshonra, descrédito, exponerlo al desprecio de alguien”. Dentro del término perjuicio podría incluirse las lesiones a la propia estimación.

tio veritatis referidos en el artículo 351²⁷. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 6 de la Ley de imprenta²⁸.

Por otra parte, el legislador ha excluido de la esfera de las difamaciones e injurias a aquellas manifestaciones exteriorizadas en el ejercicio de una crítica (literaria, jurídica, etc.), siempre que resulten amparadas por el *animus criticandi*. Tampoco considera delictivas aquellas conductas en virtud de las cuales determinadas personas corrigen o reprenden a quienes se encuentran bajo su potestad, tutela o cuidado. Por último, también resultan exonerados de responsabilidad aquellos litigantes que en el marco de un proceso judicial, y en virtud del *animus defendendi*, viertan expresiones injuriosas contra la otra u otras partes litigantes, siempre que dichas expresiones se refieran a la parte contraria y, por supuesto, estén relacionadas con el objeto del proceso²⁹. Respecto a este último supuesto, el Código vuelve a matizar el ámbito de la figura delictiva añadiendo una matización en el artículo 353: “Lo prevenido en la fracción última del artículo anterior no comprende el caso en que la imputación sea calumniosa o se extienda a personas extrañas al litigio, o envuelva hechos que no se relacionen con el negocio de que se trata; si así fuere, se aplicarán las sanciones de la injuria, de la difamación o de la calumnia”.

En los supuestos en que la imputación no se refiera a un delito perseguible de oficio, el Código Penal ofrece a la víctima la alternativa de presentar indistintamente, y según sus propios criterios de conveniencia, demanda por delito de injuria, difamación o calumnia.

Concluye el capítulo con un artículo, el 355, en el que advierte que no servirá como eximente de responsabilidad el hecho de que la imputación verse sobre un asunto notorio o aunque sea reproducción de algo ya publicado en el país o en el extranjero³⁰.

27 Artículo 351 : “ Al acusado de difamación no se le admitirá prueba alguna para acreditar la verdad de su imputación, sino en dos casos:

I.- cuando aquella se haya hecho a un depositario o agente de la autoridad, o a cualquiera otra persona que haya obrado con carácter publico, si la imputación fuere relativa al ejercicio de sus funciones, y

II.- cuando el hecho imputado este declarado cierto por sentencia irrevocable y el acusado obre por motivo de interés publico o por interés privado, pero legítimo, y sin ánimo de dañar.

En estos casos se librá de toda sanción el acusado, si probare su imputación.”

28 Artículo 6 de la Ley de Imprenta:

“En ningún caso podrá considerarse delictuosa la critica para un funcionario o empleado público si son ciertos los hechos en que se apoya, y si las apreciaciones que con motivo de ella se hacen son racionales y están motivadas por aquellos, siempre que no se viertan frases o palabras injuriosas.

29 Artículo 352: “ No se aplicara sanción alguna como reo de difamación ni de injuria:

I- Al que manifieste técnicamente su parecer sobre alguna producción literaria, artística, científica o industrial.

II.- Al que manifestare su juicio sobre la capacidad, instrucción, aptitud o conducta de otro, si probare que obró en cumplimiento de un deber o por interés publico, o que con la debida reserva lo hizo por humanidad, por prestar un servicio a persona con quien tenga parentesco o amistad, o dando informes que se le hubieren pedido, si no lo hiciere a sabiendas calumniosamente, y

III- Al autor de un escrito presentado o de un discurso pronunciado en los tribunales, pues si hiciere uso de alguna expresión difamatoria o injuriosa, los jueces, según la gravedad del caso, le aplicaran alguna de las correcciones disciplinarias de las que permita la ley.”

30 Artículo 354:

“El injuriado o difamado a quien se impute un delito determinado que no se pueda perseguir de oficio, podrá quejarse de injuria, de difamación o de calumnia, según le conviniere. Cuando el delito sea de los que se persiguen de oficio, solamente podrá acusarse por calumnia. Cuando la queja fuere de calumnia, se permitirán al reo pruebas de su imputación, y si esta quedare probada, se librá de toda sanción, excepto en el caso del artículo 358”.

Artículo 355:

“No servirá de excusa de la difamación, ni de la calumnia: que el hecho imputado sea notorio, o que el reo no haya hecho más que reproducir lo ya publicado en la República o en otro país”.

Como puede observarse, la idea que subyace al concepto “vida privada” utilizada por la Ley de Imprenta es muy parecida a la que el Código Penal esboza implícitamente al referirse al delito de difamación.

Por lo que se refiere a la calumnia, el artículo 356 del Código Penal mexicano la describe en los siguientes términos:

I.- Al que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;

II.- Al que presente denuncias, quejas o acusaciones calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente, o que aquel no se ha cometido, y

III.- Al que, para hacer que un inocente aparezca como reo de un delito, ponga sobre la persona del calumniado, en su casa o en otro lugar adecuado para ese fin, una cosa que pueda dar indicios o presunciones de responsabilidad.

En los casos de las dos últimas fracciones, si el calumniado es condenado por sentencia irrevocable, se impondrá al calumniador la misma sanción que aquel.

El primer párrafo se refiere a la imputación falsa de un delito. La exigencia de dolo directo viene matizada en el segundo párrafo: “imputa un delito a una persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o aquel no se ha cometido”³¹.

De alguna forma el Código protege al que, aun habiendo imputado impropriamente un delito, hubiera obrado con la diligencia debida a la hora de contrastar la información. Así lo demuestra el artículo 357 cuando establece que: “aunque se acredite la inocencia del calumniado, o que son falsos los hechos en que se apoya la denuncia, la queja o la acusación, no se castigara como calumniador al que las hizo, *si probare plenamente haber tenido causas bastantes para incurrir en error*.” Podemos observar en estas palabras la intención del legislador mexicano, aunque quizá no de una forma muy precisa, de exonerar de responsabilidad penal cuando no concorra al menos un dolo eventual³².

Tampoco se aplicará sanción alguna al autor de una denuncia, queja o acusación, si los hechos que en ellas se imputan son ciertos, aunque no constituyan un delito, y el denunciante les haya atribuido erróneamente ese carácter.

Una prueba irrefutable de la existencia de una calumnia es cuando el destinatario de esas manifestaciones puede esgrimir una sentencia absolutoria relativa al delito que se le imputa³³. Por esa razón, si proferida una expresión calumniosa contra una persona, existe un juicio pendiente sobre la comisión del delito que se imputa, se suspenderá el ejercicio de la acción hasta que el juicio termine³⁴.

31 El Código Penal español, en el artículo 205 se refiere al dolo directo en estos términos: “imputación de un delito hecha con conocimiento de su falsedad”

32 El artículo 205 del Código español además del dolo directo (“imputación de un delito con conocimiento de su falsedad”) exige al menos el dolo eventual (haber actuado con “*temerario desprecio a la verdad*”) para incurrir en delito de calumnia.

33 Artículo 358: “No se admitirá prueba alguna de su imputación al acusado de calumnia, ni se librará de la sanción correspondiente, cuando exista una sentencia irrevocable que haya absuelto al calumniado del mismo delito que aquel le impute.

34 Artículo 359: “Cuando haya pendiente un juicio, en averiguación de un delito imputado alguien calumniosamente, se suspenderá el ejercicio de la acción de calumnia hasta que dicho juicio termine. En este caso la prescripción comenzará a correr cuando termine el juicio.

Ya en el capítulo de las disposiciones comunes, se exige que el proceso de injurias, difamación o calumnia se inicie en virtud de queja de la persona ofendida³⁵ excepto en casos de afrentas al honor de los difuntos que podrá ser perseguida por su cónyuge o consanguíneos en línea recta o colateral hasta el segundo grado (supuesto removido por el Código Penal español) o cuando las ofensas se dirijan a la nación mexicana o extranjera, supuesto en que la acusación correspondería hacerla al Ministerio Público³⁶.

Por último, la persona ofendida podrá solicitar que la sentencia de injurias, difamación o calumnias sea publicada en tres periódicos a costa del condenado. Ahora bien, si el delito fuere cometido por medio de un periódico, este derecho de la parte perjudicada se convierte en una obligación de la empresa bajo apercibimiento de multa en caso que se demoren en publicarla³⁷.

MORAL PÚBLICA

Tanto el artículo 6 como el artículo 7 hacen referencia a la moral como límite a la libertad de expresión y a la libertad de imprenta.

La moral es un de esos conceptos válvula cuya concreción depende de circunstancias espaciales y temporales. Tanto la Ley de Imprenta como el Código penal se refieren a dicho término. Aunque no lo definen expresamente, podemos deducirlo, al menos en su vertiente negativa, esto es lo que el legislador considera como actitudes netamente inmorales. Lo primero que llama la atención es que dichos preceptos se refieren casi exclusivamente a una vertiente de la moral: la moral sexual. Y Además, se pronuncia en unos términos propios de épocas en las que las conductas sexuales estaban reguladas por los imperativos religiosos. No hay que olvidar que se trata de dos leyes antiguas, una de ellas casi centenaria. Ahora bien, ya el ilustre penalista español, Cuello Calón, afirmaba en los años cincuenta, y por tanto en el marco de un régimen dictatorial, que en el campo sexual no puede el derecho penal, ni es su misión, tender a la moralización del individuo apartándolo del vicio de la sensualidad ya que su actuación se debe reducir a la represión de aquellos hechos que lesionen gravemente bienes jurídicos individuales y colectivos, poniendo en peligro la vida social³⁸.

35 En el artículo 215 del Código Penal español se exige querrela del ofendido o su representante legal, aunque basta la denuncia "cuando la ofensa se dirija contra funcionario público, autoridad o agente de la misma sobre hechos concernientes al ejercicio de sus cargos".

36 Artículo 360: "No se podrá proceder contra el autor de una injuria, difamación o calumnia, sino por queja de la persona ofendida, excepto en los casos siguientes:

I - Si el ofendido ha muerto y la injuria, la difamación o la calumnia fueren posteriores a su fallecimiento, solo se podrá proceder en virtud de queja del cónyuge, de los ascendientes, de los descendientes o de los hermanos. Cuando la injuria, la difamación y la calumnia sean anteriores al fallecimiento del ofendido, no se atenderá la queja de las personas mencionadas, si aquel hubiere perdonado la ofensa a sabiendas de que se le había inferido, no hubiere presentado en vida su queja pudiendo hacerlo, ni prevenido que lo hicieran sus herederos, y

II.- Cuando la ofensa sea contra la nación mexicana o contra una nación o gobierno extranjeros, o contra sus agentes diplomáticos en este país. En el primer caso, corresponderá hacer la acusación al Ministerio Público; pero será necesaria excitativa en los demás casos.

37 Artículo 363: "Siempre que sea condenado el responsable de una injuria, de una difamación o de una calumnia, si lo solicita la persona ofendida, se publicará la sentencia en tres periódicos a costa de aquel. Cuando el delito se cometa por medio de un periódico, los dueños, gerentes o directores de este, tengan o no responsabilidad penal, estarán obligados a publicar el fallo, imponiéndoseles multa de cien pesos por cada día que pase sin hacerlo, después de aquel en que se les notifique la sentencia. El importe de la multa no podrá exceder de diez mil pesos.

38 CUELLO CALON, E. *Derecho Penal (Parte Especial)* Tomo II, pág. 520, 8ª edición, Barcelona 1952

Según el artículo 2 de la Ley de imprenta de 1917, constituye un ataque a la moral:

I.- Toda manifestación de palabra, por escrito, o por cualquier otro de los medios de que habla la fracción I del artículo anterior, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellos o de sus autores;

II - Toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio de los enumerados en la fracción I del artículo 2º con la cual se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la practica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquellos que, en el concepto publico, estén calificados de contrarios al pudor;

III.- Toda distribución, venta o exposición al publico, de cualquiera manera que se haga, de escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, anuncios, tarjetas u otros papeles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obsceno o que representen actos lúbricos;

Observamos cómo se consideran contrarios a la ley, actividades hoy día absolutamente legales en los países donde de ha consolidado el Estado de Derecho. Sin embargo esta vetusta ley, todavía hoy vigente en México, castiga con arresto o multa la mera venta de “litografías de carácter obsceno o que presenten actos lúbricos”³⁹.

El título VIII del Libro II del Código Penal para el Distrito Federal, es de aplicación a toda la República, “para los delitos de la competencia de los tribunales Federales” se refiere a los “delitos contra la moral pública y las buenas costumbres”. En el artículo 200 el legislador penal se refiere implícitamente al concepto “moral pública”, cuando indica tipos de ultraje a la misma: Fabricar, reproducir o publicar, así como divulgar o distribuir “libros, escritos, imágenes u objetos obscenos”; “publicar por cualquier medio, ejecutar o hacer ejecutar a otro, “exhibiciones obscenas”; y, por último, invitar a una persona “de modo escandaloso” al comercio carnal⁴⁰.

PAZ PÚBLICA

El otro límite al que hacen referencia los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana es lo marca el concepto “paz pública” (art. 7) u “orden público” (art. 6). Su naturaleza es volátil y puede ser, como reconoció el ilustre diputado Francisco Zarco en el memorable Congreso Constituyente mexicano de 1857⁴¹, un instrumento del poder para

39 Artículo 32: los ataques a la moral se castigarán:

I.-con arresto de uno a once meses y multa de cien a mil pesos en los casos de la fracción I del artículo 2º.;

II.-con arresto de ocho días a seis meses y multa de veinte a quinientos pesos, en los casos de las fracciones II y III del mismo artículo.

40 Se aplicaría prisión de 6 meses a 5 años o sanción de trescientos a quinientos días multa o ambas a juicio del juez. En caso de reincidencia, además de las sanciones previstas en este artículo, se ordenará la disolución de la sociedad o empresa. En todo caso, las conductas ultrajantes de la moral pública quedarán exentas de sanción alguna cuando “tengan un fin de investigación o divulgación científico, artístico o técnico”.

41 “¿ Pero qué cosa es el orden? ¿Quién lo explica? ¿Quién lo fomenta? Esto es claro: el partido triunfante, que dice al vencido: el orden es lo que yo establezco, el orden consiste en que yo esté arriba y tu estés abajo; esto es magnífico. ¿Para qué queremos más garantías?”...”¿La paz pública? Esto es lo mismo que el orden público; el orden público, señores, es una frase que inspira horror; el orden público, señores reinaba en este país cuando lo oprimían Santa Ana y los conservadores, cuando el orden consistía en destierros y en proscripciones. ¿El orden público se restablecía en México cuando el ministros Alemán empapaba sus

ahogar la oposición. Sin embargo, hoy todos los países contemplan esas figuras delictivas que protegen la seguridad interior y exterior del Estado.

La ley de Imprenta, en su artículo 3 se refiere a varias conductas constitutivas de ataques al orden o a la paz pública. El primer párrafo se refiere a manifestaciones públicas dirigidas intencionadamente a desprestigiar a la nación mexicana o sus instituciones fundamentales⁴². En segundo lugar, se va a referir de forma expresa al Ejército al considerar atentatorias al orden público las declaraciones cuyo objetivo sea soliviantar a los miembros de esta institución incitándolos a la desobediencia o a la rebelión⁴³. También se consideran lesivas de este bien jurídico aquellas expresiones dirigidas a inducir al público en general a la anarquía⁴⁴, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia civil. Como habíamos adelantado algunas páginas atrás, el artículo 3 de la Ley de Imprenta califica como ataques al orden o a la paz pública las injurias vertidas contra las autoridades del país, siempre que vayan dirigidas a, “atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo”. Dentro del mismo concepto cataloga a la injurias referidas al Ejército, a la Guardia Nacional, a las “naciones amigas” o a sus soberanos⁴⁵.

Según este precepto, se considera un caso de agresión al orden público intentar contra el rigor informativo publicando “noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o en alguna parte de ella, o de causar el alza o baja de los precios de las mercancías o de lastimar el crédito de la nación o de algún estado o municipio, o de los bancos legalmente constituidos”. Por último, a pesar de la prohibición constitucional de la censura previa, el artículo 3 de la Ley de Imprenta se cierra con un párrafo que se refiere a las excepciones en las que el Estado puede perpetrar impunemente la censura si concurre el interés público. Divulgar esas publicaciones legalmente censuradas o prohibidas por el Estado, sería otro supuesto de atentado al orden o a la paz pública⁴⁶.

manos en la sangre del ilustre y esforzado Guerrero; (...) ¿Y cómo se ataca el orden público por medio de la imprenta? Un gobierno que teme la discusión, ve comprometida la paz y atacado el orden si se censuran los actos de los funcionarios; el examen de una ley compromete el orden público; el reclamo de reformas sociales amenaza el orden público. La petición de reformas a una Constitución pone en peligro el orden público. Este orden público es deleznable y quebradizo y lleva a destruir la libertad de la prensa y con ella todas las libertades. Yo no quiero que estas restricciones, no las quiere el partido liberal, no las quiere el pueblo porque todos queremos que las leyes y las autoridades, y esta misma Constitución que estamos discutiendo, queden sujetos al libre examen y puedan ser censuradas para que se demuestren sus inconvenientes, pues ni los Congresos, ni la misma Constitución, están fuera de la jurisdicción de la Imprenta” *vid.* ZARCO, *F Historia del Congreso Extraordinario Constituyente México 1857* págs. 101 y ss.

42 Art. 3: I.- “Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos, o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquier otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país; o con los que se injuria a la nación mexicana o a las entidades políticas que la forman...”

43 Art. 3 II.- “...Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios de que habla la fracción anterior, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros, o a la falta de otro u otros de sus deberes”

44 El término “excitación a la anarquía” será precisado por el propio artículo 8: “Se entiende que hay excitación a la anarquía cuando se aconseje o incite al robo, al asesinato, a la destrucción de los inmuebles por el uso de explosivos o se haga la apología de estos delitos o de sus autores, como medio de lograr la destrucción o la reforma del orden social existente.”

45 Art. 3: Constituye un ataque al orden o a la paz pública: Toda manifestación o expresión hecha públicamente (...) con la que se... injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquellos y estas, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, a los soberanos o jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país; o se aconseje, excite o provoque a la comisión de un delito determinado.”

46 Art. 3: Constituye un ataque al orden o a la paz pública: “... IV.- toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad por causa de interés público, o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público”

Además de esta normativa mencionada, existe una limitación especial impuesta por la propia Constitución en su artículo 130. Claramente atentatorio contra el principio de libertad religiosa, este precepto, amparándose en el orden público, incluye entre otras prohibiciones la siguiente:

e) Los ministros no podrán (...) en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Supone esta restricción constitucional un flagrante atentado contra la libertad de expresión así como contra el principio de igualdad. Como afirma Raúl González, “el Estado mexicano violó injustificadamente sus obligaciones internacionales, al restringir estos derechos a los ministros de culto”⁴⁷. Dichas disposiciones constitucionales violan Tratados internacionales suscritos y ratificados por México⁴⁸, sin que este país hubiere formulado declaración interpretativa o reserva al respecto, que consagran las libertades de expresión como derechos fundamentales de cuyo ejercicio no están excluidos los ministros de culto. Además, en virtud del art. 133 de la propia Carta Magna mexicana, dichos Acuerdos forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.

En la misma línea restrictiva se presenta la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992⁴⁹, cuando en su artículo 16 prohíbe a las asociaciones religiosas y a los ministros de culto, “poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de comunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquier a de los medios de comunicación masiva”. A pesar de que se excluyan de dicha prohibición, “las publicaciones impresas de carácter religioso”.

Esta última prohibición resulta igualmente atentatoria con lo proclamado por los artículos 6º y 7º de la Constitución.

III INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

A) CREACIÓN, FUNCIÓN Y AVATARES DE SU PROCESO

La ley de Imprenta de 1917 nació con carácter transitorio para regular la libertad de expresión y la libertad de prensa. Una interinidad que, como hemos apuntado más arriba, dura ya casi 90 años. Desde hace tiempo, todos los sectores de la doctrina mexicana han estado denunciando este anacronismo jurídico. Hoy día, los medio de comunicación a los que dicha norma regula no son ya ni siquiera aquel “cuarto poder” al que se refería McLuhan sino que en muchos casos gozan oficiosamente del nuevo estatus de “primer poder”, y cada vez más se afirman como unas instituciones que ejercen una

47 GONZÁLEZ SCHMAL, R *Derecho Eclesiástico Mexicano (un marca para la libertad religiosa)* México 1997, pág 246

48 Entre otros, los arts. 2.1, 7, 18, 19 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU; los arts. 2.1, 3, 5, 18, 19.2, y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966; y los arts. 1, 2, 12, 13.1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1979

49 Derogatoria en este punto de la Ley Reglamentaria del artículo 130, de 18 de enero de 1927. La Ley de Asociaciones fue aprobada bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (*vid.* Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 1992)

grandísima influencia en la conformación del cerebro social de los habitantes del país. Pese a esta perentoria necesidad, no son pocos los que denuncian que México tiene un marco jurídico en temas de medios de comunicación equiparable a los países más atrasados del mundo⁵⁰. Por su propia naturaleza, la Ley de Imprenta de 1917 tenía un plazo de caducidad que debía expirar en la década de los años cuarenta cuando se produjeron los reconocimientos internacionales de los Derechos Humanos y las Libertades públicas.

La pereza legislativa respecto a los medios de comunicación también se refleja en la ley que regula la radio y la televisión. Debemos tener en cuenta que, aunque la radio hiciese su aparición en la década de los años 30 y la televisión en la de los 50, la Ley Federal de Radio y Televisión no se aprobaría hasta bastante tiempo después: el 19 de enero de 1960⁵¹. Las lagunas legislativas propiciaban todo tipo de abusos. Antes de la promulgación de la misma, el poder ejecutivo actuaba a sus anchas otorgando discrecionalmente las concesiones de radio y televisión nacionales y manejaba la información comunitaria de un modo que evocaban al poder virreinal. De esta forma los derechos de la población mexicana quedaban desprotegidos, lo que favorecía la consolidación de la estructura del poder monolítico y transnacional que ha venido arrastrando este país⁵².

Diecisiete años después de la promulgación de la mencionada Ley de Radio y Televisión, el 6 de diciembre de 1977, durante el mandato de presidente López Portillo, tuvo lugar la reforma del artículo 6 de la Constitución. Reforma que consistió básicamente en añadir al texto original del precepto un párrafo que hiciese referencia al derecho a la información: “el Derecho a la Información será garantizado por el Estado”.

Con el fin de reglamentar la disposición constitucional mencionada, el Congreso llevó a cabo un procedimiento loable no sólo por su originalidad sino, y sobre todo, por su sesgo democrático: la consulta pública. La primera de ellas, aunque convocada en septiembre de 1979, se llevó a cabo a principios de 1980. Su objetivo era pulsar la opinión de la sociedad. La iniciativa logró despertar la participación ciudadana que se articuló a través no sólo de partidos políticos sino también de asociaciones profesionales, organizaciones sindicales, universidades y grupos de ciudadanos. Se crearon 140 ponencias en cinco ciudades⁵³. De ellas, sólo 22 se manifestaron contrarias a que el derecho a la información fuese regulado. Sin embargo, el proyecto no siguió adelante en buena parte asfixiado por la campaña de desprestigio orquestada en su contra desde las altas instancias del poder ejecutivo. Tras el inicial fracaso, la segunda consulta popular fue convocada en el año 1983 durante la presidencia de Miguel de la Madrid cuyo Plan de Gobierno para el período 1982-1988 incluía “hacer realidad el derecho a la información y crear una ley reglamentaria”. A pesar de que en esta ocasión se presentaron unas 2000 ponencias que en su mayoría expresaban su opinión favorable a legislar en la materia, el desarrollo de esta segunda iniciativa corrió la misma suerte que su predecesora. Las consultas eran propuestas por el Poder Legislativo (o al menos por unos sectores del mismo) y abortadas por el Poder Ejecutivo a través de campañas de desprestigio orquestadas e impulsadas desde los propios medios de comunicación que controlaban.

50 ESTEINOU MADRID, J. “Estado, medios de comunicación y cambio político” en AAVV Medios de Comunicación y Procesos Electorales. Un compromiso para el futuro. México D.F. 2000 pag. 84

51 El reglamento que desarrollo esta ley siguió esta dinámica de lentitud. El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones de radio y televisión no se aprobó hasta el 4 de abril de 1973

52 ESTEINOU MADRID, J. *Op. Cit.* pág, 85

53 Guadalajara, Distrito Federal, Hermosillo, Mérida y Monterrey

En estas condiciones, el 28 de enero de 1995, al iniciarse la XVI Legislatura, el Congreso de los Diputados creó en su seno un grupo de trabajo, la Comisión Especial de Comunicación Social⁵⁴. Tres eran los objetivos que se había propuesto: desarrollar un programa de audiencias y consultas a escala nacional en materia de comunicación social; recopilar información sobre legislación comparada en la materia, así como recabar estudios técnico-jurídicos como punto de partida para enriquecer el estudio; y por último, elaborar anteproyectos de iniciativas legislativas en ese campo. Se trataba de crear las bases teóricas para configurar la normativa que garantizase la libertad de expresión y la libertad de imprenta. Una normativa adecuada a las vertiginosas transformaciones tecnológicas estaba experimentando el mundo de la comunicación.

La consulta pública iniciada en junio de 1995 se orquestó en torno a diez foros regionales⁵⁵. La Comisión registró 2908 propuestas concretas referidas a aspectos jurídicos, políticos, sociales culturales y tecnológicos de la libertad de expresión. Pero, además de la consulta popular, se organizaron otras dirigidas a sectores especializados. Entre ellos, hemos de destacar las dirigidas a juristas de reconocido prestigio así como las que tuvieron como destinatarios a los propios periodistas, sus asociaciones y sus sindicatos. Una vez en marcha el proceso de consultas, se organizaron en el seno del Congreso de los Diputados varias Conferencias Internacionales sobre medios de comunicación.

Para contrarrestar los argumentos de aquellos que, quizá por mala conciencia, esgrimieron el supuesto desinterés del pueblo por los asuntos públicos, hemos de subrayar el ejemplar comportamiento exhibido por la sociedad civil en su respuesta a este envite planteado por el Congreso. Más de 15.000 personas respondieron a las cuestiones suscitadas y sugirieron propuestas concretas respecto a la regulación del derecho de réplica, a la elaboración de un Código de Ética Periodística, a la creación de la figura del *Ombudsman* de la Comunicación colectiva, a la prohibición de los monopolios en los medios de comunicación, la supresión de la censura, la revisión del proceso de concesión de licencias, el derecho de acceso de los grupos minoritarios a los medios de comunicación, etc.

Al poder ejecutivo quizá le asustase comprobar el interés que muchos los ciudadanos de a pie estaban mostrando por la cosa pública. Lo cierto es que hizo oídos sordos a estas sugerencias ciudadanas. De las dos propuestas legislativas preparadas por el Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido de la revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT), la única que logró prosperar parcialmente fue la "Propuesta de Ley Federal de Comunicación Social y el Proyecto de Ley Reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución en materia de Libertad de Expresión y Derecho a la información"⁵⁶, preparada por la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía del Congreso de los Diputados de la XVI legislatura. Esta iniciativa legislativa sería retomada en la pasada legislatura por la Comisión Especial de Comunicación Social.

Como ya hemos apuntado, una de las armas que esgrimieron los máximos representantes del gobierno para acallar este intento de regulación jurídica de la información fueron las sucesivas campañas de desprestigio que diseñaban desde medios de comuni-

54 La Comisión Especial de Comunicación Social estaba integrada por 35 diputados de los cuatro grupos parlamentarios entonces existentes en la Cámara: PRI (20) PAN (9) PRD (4) PT (1) y un diputado independiente. Para agilizar su funcionamiento se nombró un órgano, denominado Comisión Paritaria, integrada por dos representantes de cada partido, con el fin de que ningún de ellos pudiera formar mayoría.

55 Las sedes de dichos foros fueron las siguientes: Distrito Federal, Guadalajara, Hermosillo, León, Mérida, Monterrey, Oaxaca, Puebla, Tijuana y Zacatecas

56 La otra era una iniciativa de decreto que reformaba algunos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960

cación que controlaban. Varias diarios, radios y televisiones lograron acuñar el término “Ley mordaza” para referirlo a esta iniciativa legislativa. Se intentó satanizar este proyecto cargando las tintas sobre los párrafos que pretendían la regulación de la actividad periodística. Así, desde el Poder Ejecutivo se proclamaba sin rubor que las iniciativas reguladoras del Derecho a la Información eran, “intentos fascistas, que amordazaban la libertad de comunicación, que son paralizantes de la iniciativa humana, que censuran el pensamiento, que reprimen a los periodistas, que son en definitiva leyes mordazas”⁵⁷.

El anterior presidente de la República, Ernesto Cedillo, al inicio de su gestión manifestó que su proyecto de Reforma del Estado pasaba necesariamente por la reforma legislativa en materia de comunicación social⁵⁸. Sin embargo, su parecer y el de su partido el PRI (Partido Revolucionario Institucional) no tardarían en modificarse. El 6 de julio de 1996, con motivo de la celebración del Día de la Libertad de Prensa, el presidente de la República manifestó su renuencia respecto a la ley reguladora de la información inclinándose hacia la autorregulación de los medios. Ante tales argumentos, los miembros de la Comisión Paritaria pertenecientes a los partidos de la oposición expresaron su parecer de que la autorregulación o los códigos deontológicos deberían ser meros medios complementarios de la normativa legislativa que garantizaran las libertades de información de ciudadanos, periodistas y medios de comunicación, pero que no podría suplir a ésta⁵⁹. Lo que parecían ignorar los que desde el Poder Ejecutivo se pronunciaban a favor de la autorregulación de los medios es que, con o sin códigos deontológico, la Ley de Imprenta de 1917 seguía y sigue siendo la norma vigente, y que ese vetusto precepto, como hemos podido comprobar en los capítulos precedentes, contiene algunos artículos que atentan claramente contra el concepto de libertad de expresión tal como lo interpretan los diversos Convenios Internacionales en la materia, algunos de los cuales han sido ratificados por México⁶⁰.

Con estos precedentes, el planteamiento del que partía la Comisión paritaria era bastante claro: para garantizar y preservar las libertades a las que se refieren los artículos 6 y 7 de la Constitución no basta con proclamarlas en la norma Magna. Es menester una norma que las desarrolle, que sustituya a la reglamentación existente que data de principios del siglo pasado. Sin embargo, a pesar de la obvia necesidad de la nueva normativa, la presidencia de la República se negó a impulsarla. Aunque la Comisión paritaria continuó sus trabajos, los diputados del PRI colocaron un pesado lastre en el proceso de reforma cuando anunciaron su negativa a participar en la misma.

Los miembros de la Comisión aseguran que volverán a presentar esta iniciativa esta legislatura, en caso de ser rechazada reiterarla en la siguiente y así sucesivamente.

57 *Ibidem*, pág. 89

58 En el capítulo III del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el apartado 12 relacionado con las libertades de expresión y comunicación rezaba así: “El Ejecutivo Federal considera que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entraña más riesgos que beneficios, pero que estará en todo momento atento a las propuestas de la sociedad y el Legislativo”

59 Algunos atribuyen este cambio de parecer presidencial a la influencia que sobre él y sobre la jerarquía del PRI ejercía el entonces Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet Chemor. En una comparecencia ante los miembros de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, Chayffette había sido bastante elocuente cuando afirmó que “más vale correr los riesgos de la libertad que reglamentar”

60 Recordemos, por ejemplo, el artículo que afirma que un ataque a la moral es aquel en el que se ultraje u ofenda al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos. (fracción II del art. 2) o cuando se habla de distribución o venta de...objetos, dibujos... de carácter obsceno o que representan actos lúbricos (fracción III del art. 2). O cuando prohíbe hablar sobre delitos de adulterio, atentados al pudor, estupro, violación (fracción II del art. 9), o publicar sin consentimiento de los interesados juicios de divorcio, o reclamación de paternidad, maternidad, nulidad de matrimonio, reconocimiento de hijos (fracción III del art. 9) o censurar a un miembro de un jurado popular (fracción X del art. 9) o publicar palabras o expresiones injuriosas u ofensivas que se viertan en los juzgados (fracción XII del art. 9)

El triunfo de Vicente Fox en las pasadas elecciones presidenciales ha supuesto la primera victoria, desde 1917, de un candidato no perteneciente al PRI⁶¹. Aumentan, por tanto, las esperanzas de que durante esta legislatura se consiga aprobar la nueva ley que sustituya a la Ley de Prensa de 1917 y que además de garantizar las libertades de expresión e información incluyan preceptos en los que se regule, al menos desde la perspectiva civil, el derecho de réplica, el derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen, el secreto profesional, la prohibición de los monopolios informativos y la Creación de una Comisión Nacional de Comunicación.

La nueva regulación no obedece sólo a un empeño reformador sino que es además la necesaria respuesta a una obligación jurídica, desde el momento en que México ha ratificado diversos tratados internacionales en la materia comprometiéndose implícitamente crear esa nueva reglamentación. El artículo 133 de la Constitución, contempla que todos los Tratados internacionales firmados por el Presidente de la República con aprobación del Senado serán ley suprema⁶². Sin embargo, a pesar de haber ratificado numerosos Acuerdos en la materia, la legislación mexicana sigue sin incorporar estos preceptos y sin modificar la añeja normativa en vigor desde 1917.

B) CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa legislativa consta de 8 capítulos referidos a los siguientes temas: disposiciones de carácter general, libertad de expresión, derecho a la información, información clasificada, información de la función pública y los medios estatales, derecho de réplica y de la Comisión Nacional de Comunicación Social

El primer capítulo se refiere a cuestiones generales como el ámbito normativo, el objeto y funciones de la norma, así como algunas definiciones conceptuales.

El ámbito del proyecto normativo es ambicioso: intenta regular todas las actividades relacionadas con la información y comunicación social que hayan de ser de conocimiento de la sociedad en su conjunto.

En el artículo 2 se establece el objetivo principal de esta ley: crear un marco jurídico que regule las relaciones jurídicas que se puedan entablar a partir de los siguientes agentes: “el emisor, la naturaleza de los mensajes, los medios de información y los receptores”. Con ello se pretende configurar un ámbito plural y participativo en el que se puedan ejercer los derechos de información y la libertad de expresión con el fin, imprescindible para un sistema democrático, de forjar una “opinión pública bien informada”. El párrafo IV de este artículo, frente a los recurrentes ataques dirigidos desde diversos sectores del poder, deja bien claro que la ley no persigue, ni mucho menos, crear mordazas sino “estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información, proteger la dignidad de la persona y el respeto a la vida privada, impulsar la defensa y el fortalecimiento de la cultura nacional en todas sus manifestaciones”

La principal función de la comunicación social, tal como establece el artículo 4 del proyecto, es difundir información “cierta, objetiva, completa, plural y clara sobre

61 Aunque su gobierno está formado por varios secretarios independientes, el partido que apoyó a Fox fue el derechista PAN (Partido de Acción Nacional)

62 Entre otros Acuerdos, cabe citar la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre de la ONU de 1948, cuyos artículos 12, 19 y 29 se refieren a la libertad de expresión e información, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 en el seno de la Organización de Estados Americanos (arts. 4, 5 y 28) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (arts. 11, 13 y 14) ratificada por México en 1980.

hechos y situaciones de interés público sin importar el medio por el que se difunda o el sistema tecnológico que se utilice”. Aunque dicho menester es compatible con la persecución de los siguientes logros: “promover el diálogo social amplio y plural no excluyente, discriminatorio ni dogmático; ser instrumento activo para la educación y desarrollo cultural del país; contribuir al desarrollo de la persona y los grupos en los que se integra: familia y la sociedad en general; promover el respeto tanto a los principales valores sociales como a los propios individuos, con especial atención a los mensajes dirigidos a la infancia”

Un logro del proyecto es presentar, si quiera de forma vaga, una definición del concepto interés público. El artículo 6 afirma que se considera de interés público, “toda pretensión relacionada con las necesidades colectivas inherentes a la libertad de expresión y al derecho a la información que tengan las personas o las organizaciones sociales y que estén tuteladas por el Estado en los términos de esta ley”

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Con animo de reconocer expresamente el carácter vinculante de la normativa de los Tratados en la materia ratificados por México, el capítulo II de este proyecto referido a la Libertad de expresión comienza subrayando que estos preceptos guardan conformidad con “lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

A la hora de delimitar conceptos legales, el proyecto no parece distinguir entre la libertad de expresión y la libertad de información⁶³. El art. 8.2 de esta iniciativa manifiesta que la libertad de expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones⁶⁴ e ideas⁶⁵ ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

La doctrina mexicana ha insistido abundantemente en estas cuestiones conceptuales. Ernesto Villanueva, uno de sus más autorizados exponentes, se había pronunciado en estos términos: “El primer punto a despejar es el relativo a dos conceptos básicos: derecho de la información y derecho a la información, libertad de expresión y libertad de información. El derecho de la información es ciencia del derecho que tiene como objeto el estudio de normas jurídicas que regulan los alcances y los límites de las libertades de expresión e información por cualquier medio. El derecho a la información, se refiere a la posibilidad jurídica de que los individuos tengan acceso a información de interés público, fundamentalmente aquella derivada de los poderes públicos”. Continúa este autor afirmando que el derecho a la información se satisface “a través del ejercicio de dos libertades fundamentales: la libertad de expresión y la libertad de información. Define la primera como el derecho de los individuos a expresar ideas, opiniones y juicios de valor

63 La Constitución española, aunque sin mencionar dichos conceptos, ofrece en su artículo 20 la diferencia conceptual entre la libertad de expresión: “el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción” y la libertad de información: “el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”

64 Esta fórmula se adecua más el concepto de libertad de información en sentido estricto *Vid.* FERREIRO, J. “Supuestos de colisión entre las libertades de expresión e información y otros derechos fundamentales. La creación artística y el respeto a los sentimientos religiosos” en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña* III 1999, pág. 200

65 Verdadero objeto de la libertad de expresión propiamente entendida, *vid. Ibidem* pág. 201

por cualquier medio. La libertad de información, por su parte, es el derecho de los individuos a investigar, procesar y diseminar hechos de interés público o noticioso⁶⁶

LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN⁶⁷

Aunque con una redacción un tanto reiterativa, el proyecto de ley menciona los siguientes límites: los derechos de los demás, la intimidad (“vida privada”), el honor (“la reputación de los demás”), la seguridad nacional, el orden público, la salud o a la moral pública, la apología a favor de la guerra o la inducción al odio o la violencia por motivos de raza o religión, sexo, idioma u origen nacional⁶⁸.

Además, el proyecto garantiza la libertad de expresión en sentido amplio prohibiendo expresamente la censura previa no sólo en el artículo 8.3 sino también en el art. 9⁶⁹, aunque no define lo que se entiende por tal concepto. Además, el artículo 10 se refiere a otro elemento garantizador de la libertad de expresión: el derecho de réplica, inexistente hasta el momento en el ordenamiento jurídico mexicano, se regula en el capítulo VI

DERECHO A LA INFORMACIÓN:

El artículo 14 del proyecto proclama el derecho de toda persona a “acceder a la información pública, salvo aquella considerada o como secreta, reservada o nominativa”. Este precepto distingue entre dos conceptos: “información pública” e “información de interés público”. La “información pública” se refiere al derecho a acceder a la información “contenida en los acervos de instituciones gubernamentales y la generada con motivo de la gestión pública de los órganos de gobierno”. (art 14.2). Sin embargo, el término “información de interés público” se refiere sin más a aquella “cuyo conocimiento sea relevante para la sociedad” (art. 14.3)

El primer concepto, información pública, hace referencia a dos bloques de información: “la contenida en los acervos de instituciones gubernamentales” y la “generada

66 VILLANUEVA, E. “Derecho comparado internacional de la información” en *Legislación en Comunicación México 2000*, págs. 19-20

67 El artículo 20.4 de la Constitución española se refiere a los límites de la libertad de expresión e información en los siguientes términos: “estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan 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”

68 Art. 8.3: El ejercicio del derecho previsto en el inciso anterior no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, entraña deberes y responsabilidades, por consiguiente está sujetos a las restricciones establecidas en este ordenamiento necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la vida privada, a la reputación de los demás o, para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”

Art 8.5: “Queda prohibida toda apología a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma u origen nacional”

Por su parte, el artículo 10, algo reiterativo, afirma que: “La libertad de expresión no tiene más límite que el respeto a la vida privada, la moral y la paz y el orden público. Cualquier afectado podrá ejercer el derecho de réplica o al procedimiento administrativo previsto en esta ley”

69 Art. 9: “No se puede ejercer censura previa, exigir garantía o coartar la libertad de expresión a persona alguna”

con motivo de la gestión pública de los órganos del gobierno”. Los acervos de instituciones gubernamentales son los “registros y documentos que formen parte de un expediente u obren en archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, sea gráfica, sonora o en imagen” (art. 26) Ahora bien, para que exista este derecho a ser informado, las notas que se pretenden conocer deben referirse a asuntos “terminados o resueltos en la fecha de la solicitud” y que además que “no hayan sido clasificados previamente como información reservada o nominativa”. Esta último tipo de información sólo es accesible a las personas afectadas.

Para hacer efectivo este derecho, el Estado está obligado a “guardar constancia escrita de todos los actos que creen, modifiquen o afecten disposiciones legales, libertades y garantías individuales reconocidas en la Constitución Política; derechos legítimos de terceros; y en general, de los demás actos que por su contenido histórico y social, deban ser conocidos por la comunidad nacional” (art. 30)⁷⁰

Pero además, y en aras a fomentar la transparencia, los medios de comunicación del Estado tienen la obligación de “divulgar la información de los grupos de diversa índole social o política o bien difundir en términos y condiciones equitativas la labor de aquellos grupos que se localicen en su zona de cobertura” (art. 31)⁷¹.

El proyecto diferencia dos tipos de ámbitos referidos al derecho a la información: las noticias de interés público susceptibles de ser emitidas por los medios de comunicación, y la información referida a la función pública que figura en los expedientes y registros. El derecho a la información abarca ambos: no sólo la información de interés público sino también la información “contenida en los acervos de instituciones gubernamentales y la generada con motivo de la gestión pública”. En nuestra opinión, tanta disquisición puede llevar a la confusión. Es suficiente con el inciso del art. 14.2 que manifiesta llanamente que la información de interés público es aquella cuyo conocimiento sea relevante para la sociedad. Respecto a cuando se está ante un acontecimiento de interés público o de interés del público es cuestión que deberían resolver los jueces tras sopesar prudentemente las circunstancias que concurran en el caso. La jurisprudencia constitucional española entiende que el interés público vendrá determinado por dos conceptos: las personas intervinientes en el acontecimiento y el hecho noticioso. Cuando una información veraz esté revestida de interés público gozará de un carácter prevalente sobre cualquiera de sus límites.

El capítulo incluye un expreso apoyo a las lenguas indígenas para que sean utilizadas en el ejercicio del derecho a la información (a. 13.e)

LÍMITES A LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN:

Aunque con una redacción cansina, desordenada y reiterativa el proyecto hace referencia a los siguientes límites a la libertad de expresión: la intimidad personal y

70 Por su parte el art. 29 prohíbe expresamente a toda persona o autoridad, “destruir o retirar documentos públicos”. Respecto a las sanciones aplicables a los infractores, se remite a la legislación en materia de patrimonio del Estado o en su defecto la de responsabilidad de los servidores públicos.

71 Los medios de comunicación del Estado deben contar con un consejo de administración que refleje la composición del congreso federal o local, según el ámbito de cobertura del medio (art. 32). Estos medios de comunicación estatales estarán dirigidos por directivos nombrados directamente por el Presidente de la República o el gobernador del Estado, según sean medios de difusión estatal o federal, a propuesta del Consejo de Administración formulada por las dos terceras partes de sus miembros (art. 33)

familiar⁷², la dignidad de las personas, con especial hincapié a la de mujeres y niños⁷³, aunque a veces se refiere a una manifestación de la dignidad: el honor (“la honra”)⁷⁴. En el artículo 17 prohíbe expresamente las injurias. Proscripción innecesaria, toda vez que el Código penal incluye esta figura como delito en los artículos 360 y siguientes.

El proyecto protege solamente a la información veraz, definida en el artículo 18 como “la información sustentada en los hechos y en las declaraciones de personas que les consten dicho acontecimientos, así como en documentos veraces provenientes de fuentes fidedignas”⁷⁵. Por su parte, el artículo siguiente completa el concepto al afirmar que, “la desinformación implica el ocultamiento o falseamiento intencional de los hechos que se reportan”

Por último, el capítulo IV del proyecto establece unas restricciones respecto a un tipo de información especial: la denominada información clasificada. En este sentido el artículo 21 establece que: “no será violatorio del derecho a la información las restricciones a la misma, si tal información ha sido clasificada como material reservado, secreto o contiene información nominativa”

Esto es, el derecho a la información no abarca la información reservada o nominativa. Ahora bien, se considera como información clasificada y se denomina reservada o secreta según el grado de protección que requiera.

Por lo que se refiere a la información nominativa, el artículo 23 asegura que es aquella que contiene datos personales, cuya divulgación puede constituir un atentado a la vida privada (art. 23)

En todo caso, se considera información secreta la siguiente:

- a) la relacionada con la defensa de la Nación o la seguridad del Estado
- b) Las investigaciones de los delitos cuando pongan en peligro la seguridad física o los derechos de terceros
- c) Los expedientes judiciales que no hayan sido resueltos por sentencia ejecutoria, a menos que exista autorización de las partes

El acceso a la información secreta está vedada durante 30 años. Respecto a la información reservada, dejara de ser información clasificada a los 12 años⁷⁶

72 Art. 12 “El derecho a la información se sustentará en:...b) el derecho de las personas para salvaguardar y defender su vida privada y sus intereses frente al uso indebido de la información” c)la salvaguarda al individuo de no ser objeto de injerencias en su vida privada, familia, domicilio, correspondencia ni ataques ilegales a su reputación” (observe la innecesaria referencia al mismo concepto dos veces en el mismo artículo)

73 Art. 12 d “Los medios de comunicación social deberán realizar sus funciones sin presentar imágenes, textos o conceptos distorsionados que atenten en contra de la dignidad de cualquier individuo, especialmente de la mujer y de los menores”

74 Art. 12 c “el derecho al respeto de la honra de cualquier persona y al reconocimiento de su dignidad...”

75 El Tribunal Constitucional español, en reiterada jurisprudencia, ha definido la información veraz como aquella que ha sido recabada con la diligencia de un buen periodista, esto es, que ha contrastado debidamente una información proveniente de fuentes fidedignas.

76 “para obtener esa clasificación, la autoridad interesada deberá de solicitarla por escrito a la autoridad jerárquica superior que el corresponda, la cual no podrá tener un nivel jerárquico inferior a Subsecretaría del Estado. A dicho solicitud deberá recaerle un acuerdo por escrito dentro de un término que no podrá exceder de 60 días naturales. En caso de no otorgarse la reserva en el tiempo indicado, esta se entenderá como denegada.

SECRETO PROFESIONAL, CLÁUSULA DE CONCIENCIA Y PROHIBICIÓN DE MONOPOLIOS ESTATALES

El artículo 15, aunque nominalmente pretende establecer una lista de conductas contrarias al derecho de la información, en la práctica va a introducir unas figuras hasta entonces inexistentes en la legislación mexicana: el secreto profesional, mencionado de forma implícita, y la prohibición del monopolios informativos⁷⁷.

La necesidad de una regulación del secreto profesional había sido proclamada recientemente desde diversos sectores. Uno de ellos, el propio presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CND), José Luis Soberanes con motivo de un supuesto asunto de espionaje telefónico relacionado con los hermanos del ex presidente Carlos Salinas de Gortari⁷⁸.

Otras figuras nuevas son la cláusula de conciencia y el secreto profesional. Respecto a la primera el proyecto dedica el artículo 20, aunque sin mentarla: “El trabajador o colaborador e los medios de comunicación tiene derecho a rechazar su colaboración en la confección de noticias o programas que sean contrarios a sus convicciones profesionales, sin que dicha conducta aislada o reiterada pueda construirse como causal de despido o pueda causar perjuicio alguno”⁷⁹

Sin embargo, el derecho de réplica ha sido mimado por el proyecto. Mencionado en dos ocasiones (art. 15.3 y art.16), el texto prelegislativo le dedica un capítulo entero, el VI (arts. 36-39).

EL DERECHO DE RÉPLICA

El artículo 36 define el supuesto de hecho que da lugar al ejercicio del derecho de réplica: “Toda persona física o moral que se considere afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de los medios de comunicación social tiene derecho a presentar ante el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta”.

77 Art. 15 V: Se considera contrario al ejercicio del derecho a la información cualquier acto u omisión que se relacione con los casos siguientes: ...se atente contra la confidencialidad de las fuentes de la información.... Se monopolice la información de interés público con intención de servir a los intereses de una persona, grupo, sector de la sociedad o se trata de evitar la libre competencia en los medios de comunicación social de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica”

78 En el marco del XV Congreso Nacional de la Federación Mexicana de Organismos Públicos celebrado el mes de diciembre de 2000, Soberanes apuntó que aunque el espionaje telefónico es una acción anti-constitucional, la transmisión de una conversación entre Raúl Salinas y su hermana Adriana por el periodista Joaquín López Dóriga ponía de manifiesto la necesidad de regular el secreto profesional.” En el ejercicio profesional a veces se utilizan fuentes que deben quedar en el anonimato y éste es un secreto profesional al cual la ley y la autoridades deben respetar y proteger y no obligar al periodista a declarar”, señaló Soberanes *vid* “El Heraldo de México” 12 de diciembre de 2000

79 En España, la cláusula de conciencia viene regulada por la LO 2/1997 de 19 de junio de 1997. En su artículo 2 establece que los profesionales de la información, en virtud de la cláusula de conciencia, “*tienen derecho a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa de comunicación en que trabajen:*

- a) *Cuando en el medio de comunicación con el que estén vinculados laboralmente se produzca un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica.*
- b) *Cuando la empresa les traslade a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador.*

2. *El ejercicio de este derecho dará lugar a una indemnización, que no será inferior a la pactada contractualmente o, en su defecto, a la establecida por la Ley para el despido improcedente”*

Ese mismo precepto estipula quienes pueden ejercitarlo: “ Podrán ejercer el derecho de réplica el perjudicado aludido o su representante y si hubiere fallecido aquél, sus herederos o los representantes de éstos.”

Respecto a la forma de ejecución y los plazos, el artículo 37 establece que “se ejercerá mediante escrito presentado al director del medio de comunicación, dentro de los siete días naturales siguientes al de la publicación o difusión de la información que se desea rectificar. La réplica deberá publicarse o difundirse en un plazo no mayor de tres días siguientes a su recepción, cuando sea un medio de circulación o difusión diario y en la siguiente edición o emisora en los demás casos. En ningún caso se considerará sustitución de la réplica la publicación de las solicitud en la sección de cartas de los lectores o correos de voz”

Respecto a la extensión y al coste económico de la rectificación “que deberá limitarse a los hechos de la información”, el proyecto de ley diferencia entre los medios impresos y los “medios electrónicos”. Con relación a los primeros, el artículo 36 *in fine* afirma que la rectificación en papel impreso, no ha de tener una extensión que exceda en espacio o tiempo a la nota objeto del derecho de réplica. Respecto al coste y ubicación de la misma, el artículo 38 establece que ha de ser gratuita y deberá colocarse en el mismo lugar, página y sección. Si por el contrario, la rectificación hubiera de formularse en un medio audiovisual, se habría de realizar “ en el mismo programa y horario en los casos de medios electrónicos, debiendo tener las mismas características de impresión y emisión en que fue difundida la información que se replica”. La extensión de esta publicación o emisión rectificante “no será mayor del triple del artículo o del tiempo del programa en el que se dio la alusión que se replica cuando se trate de contestaciones efectuadas por alguna autoridad o del doble tratándose de particulares.”

Si la rectificación tuviere mayor extensión de la señalada, el medio de comunicación tendrá igualmente obligación de publicarla pero cobrará el exceso “al precio que fije en su tarifa de anuncios, debiéndose liquidar dicho importa antes de la publicación o transmisión” (art. 38)

En caso de que el medio de comunicación se niegue a admitir la rectificación o aclaración requerida, “y con ello se daña la intimidad, honor o intereses de una persona”, esta podrá recurrir ante la Comisión Nacional de Comunicación Social “sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pueda ejercer”. La composición de este órgano, sus facultades y el procedimiento a seguir ante el mismo, viene profusamente regulado en los capítulos VII, VIII y IX del proyecto.

Aunque parece redundante, el artículo menciona expresamente la prohibición del empleo de injurias o ataques a terceras personas en el derecho de réplica.

En definitiva, un proyecto que cubre una seria laguna del ordenamiento jurídico mexicano, aunque, en nuestra opinión, perfectible en su redacción y sistematización.