

## EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Mtro. MARIO MELGAR ADALID \*

### INTRODUCCIÓN

La palabra información viene de la raíz latina *in-formare* (poner en forma) y es una de las nociones vinculadas con una de las más importantes libertades individuales, particularmente con la libertad de expresión. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 la recoge de esta manera: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión.”

Los tratamientos que las distintas ramas del Derecho han dado a la libertad de expresión dan una idea de la multiplicidad de enfoques: por ejemplo, el Derecho penal al consignar los llamados delitos de opinión o las figuras delictivas de la difamación, injurias o calumnia; el Derecho civil, que protege, desde su propia perspectiva, el honor, la propia imagen; o el Derecho administrativo, que regula el régimen de concesiones a que están sujetos los particulares que informan a la opinión pública mediante medios masivos o la organización y funcionamiento de las entidades públicas dedicadas a estas tareas.

Ante una perspectiva de tratamiento tan amplia, este trabajo aludirá, por una parte, a ciertas particularidades del Derecho constitucional de la libertad de expresión, el derecho de manifestar y comunicar sin trabas el pensamiento en una nueva sociedad y por la otra, las consecuencias que la información como derecho tiene para el advenimiento de nuevas formas de organización social y democrática.

En tanto que la libertad de expresión constituye una garantía individual que se traduce en un Derecho público subjetivo de quien desea manifestar algo, el Derecho a la información se concibe como una garantía social de los receptores de la información, encuadrada dentro del modelo de la preeminencia del interés social, atribuyendo al Estado

\* Secretario administrativo de la UNAM.

la función de asegurar a todos los integrantes de la sociedad la recepción de una información oportuna, objetiva y plural.

La importancia jurídica de la información es innegable pues consideraciones de carácter político, social y económico la convierten en un bien susceptible de ser apropiado, "dado su valor patrimonial inherente que radica ya no tanto en su contenido sino en su destinación".<sup>1</sup>

La "sociedad de los noventas" tiene la necesidad de responder a una serie de nuevas consideraciones científicas, culturales, tecnológicas y de interrelación entre grupos, países y bloques de naciones que no puede resolver la simple connotación tradicional de las libertades de expresión y de imprenta. El derecho a la información, que incluye la dimensión individual contenida en la garantía de libre expresión, así como su significado político y su aspecto funcional y social constituye el elemento central para dar respuesta a esta exigencia social. Este primer aspecto liga este derecho al principio de la dignidad de la persona, el segundo al principio democrático.<sup>2</sup>

En México, el tema de la reglamentación del derecho a la información ocupó, hace algunos lustros, a la opinión pública nacional y después dejó de ser relevante tras un frustrado intento gubernamental por reglamentar el deber de informar y el derecho a ser informado. La Constitución, como parte de la Reforma Política de 1977, había dado un avance significativo, aunque insuficiente, al consagrar que el Estado garantizará el "derecho a la información", pero la ausencia de una reglamentación limitó sus alcances.<sup>3</sup> Nuevamente la reforma democrática que exige el país y como respuesta jurídica a la década de los noventas es necesario revisar el régimen legal del derecho a la información, dado que la democracia es fundamentalmente una cuestión de ciudadanos informados y no existe régimen democrático en donde no pueda expresarse la opinión pública de manera libre, en donde no exista una pluralidad de fuentes de información, libre acceso a la información y ausencia de obstáculos a la circulación de las ideas y de las noticias.

<sup>1</sup> TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *Regulación Jurídica del Bien Informacional* en Derecho a la Información, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre-diciembre de 1988, UNAM, p. 647.

<sup>2</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, *Aspectos Constitucionales de la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información*, Revista Española de Derecho Constitucional, año 8 núm. 23, mayo/agosto, Madrid, España, 1988.

<sup>3</sup> Cfr. artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existe en el llamado derecho a la información una doble vía que es el derecho a ser informado y el deber de informar. La libertad de expresión no abarca todo el proceso informativo moderno, pues sus mecanismos de implementación no son suficientes para asegurar la existencia de la comunicación libre, democrática, abierta, plural, en fin, como la requiere la nueva sociedad.

### *LOS ANTECEDENTES: LA CONSTITUCIÓN DE 1857*

Los derechos del hombre son inmutables, no pueden ser tocados por nadie, ni siquiera por el Estado mismo. Son preexistentes al Estado y ya los juristas romanos esbozaban una fecunda concepción sobre los derechos del hombre.<sup>4</sup> Son, como indica el viejo proverbio que citaba el maestro Mario de la Cueva en su cátedra: "La casa del rey donde nadie puede penetrar." El derecho de expresarse libremente y el de imprimir y publicar ideas forman parte de lo que se ha denominado Derechos Humanos.

El tratamiento que la Constitución mexicana de 1857 da a los Derechos Humanos, tiene como antecedentes la historia constitucional inglesa, las cartas de los colonos ingleses, la Constitución de Virginia, la Declaración de los Derechos del Hombre emanados de la Revolución Francesa y la Constitución de Cádiz de 1812. La Constitución liberal de 1857 abordó el tema de los derechos del hombre tal y como lo había hecho la declaración francesa, individualista por excelencia. Más adelante los constituyentes de 1917, incluyeron en su obra los derechos del hombre pero modificaron la denominación por garantías individuales.<sup>5</sup>

Debido a la influencia de los debates constitucionales de 1857, en nuestra actual forma de organización política, es conveniente revisar el tratamiento que la Constitución de 1857, dio al derecho a la mani-

<sup>4</sup> ALZAMORA VALDÉS, Mario, *Los derechos humanos y su protección*, Editorial Jus, Lima, 1977, pp. 17 y 43.

<sup>5</sup> Garantías individuales denota en Derecho público diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados. *Cfr.* BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 181-204.

festación de las ideas, así como al derecho a escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.<sup>6</sup>

El artículo 13 del proyecto de Constitución, relativo a la manifestación de las ideas, que se discutió en las sesiones del Congreso Constituyente de 1857 señalaba:

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

El debate en la asamblea constituyente tuvo como punto medular la preocupación de algunos constituyentes por los términos que restringían la libertad de expresión. La vaguedad de la expresión *orden público*, como señaló Díaz González resultaba peligrosa e inadecuada. No obstante para Ignacio Ramírez toda restricción a la manifestación de las ideas resultaba inadmisibile y contraria a la soberanía del pueblo:

Acusar a un funcionario público de que descuida su deber, no debe ser caso de responsabilidad. Prohibir al pueblo que diga que las leyes son malas, cuando su fe, su influencia, no sólo es atacar la libertad, sino arrebatar al hombre hasta el derecho de quejarse.<sup>7</sup>

El diputado Barrera se expresó en el mismo sentido y con el mismo criterio liberal al afirmar que no encontraba ningún objeto al artículo aludido, puesto que se deja todo a merced de las leyes secundarias. El diputado Arriaga por su parte, mencionó en el debate que esperaba encontrar apoyo en alguno de los diputados para la propuesta de disposición constitucional, pero que al no darse éste, ni siquiera entre los miembros de la comisión, lo defendería argumentando que derivaba de uno de los proyectos de la Constitución de 1842 y que no había lugar a temer las interpretaciones de la ley, pues la conciencia pública es garantía suficiente contra tales "siniestras interpretaciones". La preocupación central de los diputados estribaba en las limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión. El artículo fue aprobado por 65 votos contra 30.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Como se verá adelante, la Comisión del Congreso Constituyente de 1917 expresó que el artículo 60. relativo a la libertad de expresión había sido tomado, casi literalmente de la Constitución de 1857.

<sup>7</sup> ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente*, p. 736.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 741.

El artículo 14 de proyecto de Constitución se refería a la libertad de imprenta. Estaba formulado en los siguientes términos:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier 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 más 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 aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal especial de justicia de la jurisdicción respectiva.

En el mismo sentido que en el artículo relativo a la libertad de expresión se centró la discusión del artículo relativo a la libertad de imprenta. El diputado Cendejas señaló que las restricciones de la vida privada, de la moral y de la paz pública son demasiado vagas para dar lugar a los abusos, y que si el artículo se aprobaba en los términos propuestos "no se podrá escribir sobre nada, convirtiendo la libertad de imprenta en amarga ironía". Zarco que al igual que Cendejas votó en contra del proyecto y señaló, por su parte, que su voto en contra ha estado muy lejos de su oposición al principio de que la manifestación de las ideas no sea jamás objeto de inquisiciones judiciales o administrativas. Zarco, como él mismo declaró, era uno de los pocos periodistas que el pueblo envió a la asamblea y consideró un deber participar en el debate porque:

tengo experiencia de víctima... que me hace conocer inconvenientes que pueden escaparse a la penetración de hombres más ilustrados y más capaces, y porque en fin, deseo defender la libertad de prensa como la más preciosa de las garantías del ciudadano, y sin la que, son mentira otras libertades y derechos...<sup>9</sup> Triste y doloroso es decirlo, pero es la pura verdad: en México jamás ha habido libertad de imprenta: los gobiernos conservadores y los que se han llamado liberales, todos han tenido miedo a las ideas, todos han sofocado la discusión, todos han perseguido y martirizado el pensamiento.<sup>10</sup>

Para Zarco no era necesario mostrarse tan radical como lo hacía Ig-

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 742.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 743.

nació Ramírez. Zarco concedía que por el bien de la sociedad es necesario restringir la libertad de prensa, pues:

Si estamos mirando que las predicaciones de un clero fanático excitaban al pueblo a la rebelión, el desorden, a todo género de crímenes y que la profanación del púlpito con todas sus funestas consecuencias no es más que un abuso de la palabra ¿cómo hemos de negar que un periodista pueda causar los mismos males y conducir al pueblo a la asonada, al incendio, al asesinato? La ley que consintiera este escándalo sería una ley indolente y maléfica.<sup>11</sup>

No obstante, estimaba que los límites que imponía la disposición constitucional a la libertad de imprenta, la vida privada, la moral y a la paz pública resultaban a primera vista justos y racionales, pero las restricciones han propiciado abusos escandalosos, "pues no ha habido libertad y los jueces y los funcionarios todos se han convertido en perseguidores".

La discusión del Constituyente sobre esta libertad versó también sobre las dificultades prácticas para la participación del jurado en los delitos de imprenta, pues establecía que en tal eventualidad un jurado calificaría el hecho y aplicaría la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal especial de justicia de la jurisdicción respectiva. La preocupación de Zarco sobre las restricciones es que las quería prudentes, justas y razonables. Zarco propuso, inspirado en la legislación española, en donde las Cortes habían recién decretado el requisito, que ningún escrito pudiera publicarse sin la firma de su autor, pues en eso no encuentra "ninguna taxativa que sea contraria a la verdadera libertad".<sup>12</sup>

Cendejas, por su parte, enunció sus ideas radicales mediante la propuesta de que en materia de libertad de imprenta no hay término medio: o libertad absoluta o restricción completa. Guillermo Prieto salió a la defensa de la libertad de imprenta y combatió el artículo con toda vehemencia:

Si se proclama la libertad de imprenta, ¿para qué cortar el águila sus alas cuando va a remontar a las nubes? ¿Para qué empeñarse en

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 746.

detener el relámpago del rayo? ¿Para qué inventar ligaduras en vez de garantías? ¿Para qué poner al lado de cada derecho una especie de alguacil que lo vigile, lo espíe, lo martirice? La imprenta no es más que el daguerrotipo del pensamiento. Si el pensamiento es libre, no hay que pensar en la cuestión de la mecánica.<sup>13</sup>

A pesar de todo el liberalismo imperante, el diputado Garza Melo, periodista de Nuevo León, sostuvo que no hay derecho del hombre que no esté restringido: el mismo pensamiento libre e independiente como es, ha recibido restricciones de Dios. Finalmente el artículo se dividió en dos partes: "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia." Esta parte fue aprobada por 90 votos contra 2. La segunda parte quedó así redactada: "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 más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública." Esta parte se aprobó por 60 votos contra 33. La tercera parte del artículo quedó redactada así: "Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho."<sup>14</sup>

### *EL DEBATE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917*

En 1917 el debate sobre el tema de la libertad de expresión y de imprenta se llevó en términos similares al debate de 1857. En cuanto al artículo 6o. relativo a la libertad de expresión, la Comisión del Congreso Constituyente integrada por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, L. G. Monzón y Enrique Colunga expresó que el artículo 6o. se había tomado, como sucedió, casi literalmente del de la Constitución del 57 y que las razones que lo justifican son

las mismas que se trajeron al debate en esa histórica asamblea, lo cual exime a la Comisión de la tarea de fundar su opinión pues le basta con remitirse a las crónicas de aquella época.<sup>15</sup>

El dictamen de la Comisión en relación al proyecto de artículo no varió al presentado por don Venustiano Carranza, en su proyecto de

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 763.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 770.

<sup>15</sup> Libros de dictámenes sobre la Constitución de 1917, 12 de diciembre de 1916, edición de la Cámara de Diputados.

Constitución enviado al Congreso. Por otra parte, el dictamen de la Comisión de Constitución relativo a la libertad de imprenta quedó redactado en los siguientes términos:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los 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. Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por un jurado popular. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán las disposiciones para evitar que a pretexto de las denuncias de los delitos de prensa sean encarcelados los operarios, papeleros y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Al iniciarse el debate, el diputado Esteban B. Calderón, se inscribió para hablar en contra del dictamen. Su ataque lo fundó en la inoperancia del jurado popular. Calderón argumentaba que el periodista liberal, en cualquier proceso, contará siempre con la influencia de la prensa liberal, con la influencia de sus correligionarios, y con el juicio de amparo. El jurado, en opinión de Calderón resultaba incapaz de hacer justicia. No es que no estuviera de acuerdo en teoría con la idea de un jurado, pues es una institución que lo "seducía". El asunto estribaba en que:

Dado nuestro ambiente social, (el Jurado) constituye el mayor peligro para la revolución, porque los delitos de prensa, que son cosa bien distinta de la verdadera libertad de imprenta, quedarían impunes y, en ese caso, los Gobernadores de los Estados y el Ejecutivo de la Unión se verían obligados a apelar contra sus enemigos a otros procedimientos secretos que resultarían tenebrosos, irritantes".<sup>16</sup>

El diputado Bojórquez habló a favor del Dictamen en la parte correspondiente al jurado. Como su participación en la Tribuna fue seguida a la del diputado Calderón, Bojórquez refutó el argumento del proopinante en el sentido de que no debería otorgarse a los perio-

<sup>16</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, p. 585.

distas más garantías que las que tiene cualquier ciudadano. Debe recordarse que ya había sido aprobado el artículo tercero constitucional, en el que se habían consignado restricciones al Clero y por ello Bojórquez expresaba, justificando el proyecto de disposición constitucional, que “el Clero trabaja en la oscuridad mientras que el periodista, forzosamente, ineludiblemente, tiene que trabajar a la luz del día y sus opiniones para que tengan fuerza tienen que caer en la conciencia de la opinión pública”.<sup>17</sup>

El diputado Ramírez Villarreal expresó a continuación, en franca oposición al trabajo de los informadores que no deberían concederse privilegios para el clericalismo, ni para el militarismo, ni para la aristocracia; pero menos que para todos esos para el periodismo, porque no debe establecerse una nueva clase, una nueva especie social en el corazón de la sociedad misma; en ese caso, antes que los periodistas, enfatizaba Bojórquez muchos otros profesionistas “que laboran por el bien común, tendrían derecho para pedir esas prerrogativas”.

El diputado González Torres retomó el sentido de la discusión, que se había perdido por el debate sobre si los jurados eran especiales para los periodistas, y se manifestó a favor del jurado para los delitos de prensa; que éste era el mejor sistema, pues quién si no la conciencia pública es la que interpreta mejor el sentido de un artículo, quién puede determinar, se preguntaba en la tribuna, si un escrito es moral o inmoral si no es la conciencia pública. “Y aun de las perturbaciones del orden y la paz pública ¿no es cierto que la conciencia pública es la que mejor se da cuenta si se ataca o no el orden público?”

Al llegar a la votación no hubo conflicto en cuanto al establecimiento de la libertad de imprenta, toda vez esta garantía era apoyada por todos los diputados. Las cuestiones a debatirse fueron dos: primeramente, que se estableciera o no el jurado popular para juzgar los delitos de imprenta y en segundo término, la adición que propuso el general Heriberto Jara, en el sentido de que en ningún caso los obreros en general que colaboren en la formación de un periódico serán responsables de los delitos que se denuncien, aun en el caso de que un escrito se declare criminal.

El artículo fue aprobado por unanimidad de sesenta votos, sin votar-se en la primera parte la propuesta para que los delitos que se come-

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 587.

tieran por medio de la imprenta fueran juzgados por un jurado popular. Cuando se votó esta parte fue desechada por 101 votos contra 61.<sup>18</sup>

### CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE IMPRENTA

En abril de 1917, el Primer Jefe don Venustiano Carranza elaboró una ley de imprenta que reglamentaba los artículos 6 y 7 constitucionales que hemos señalado.<sup>19</sup> En la acreditada opinión de Ignacio Burgoa, esta ley promulgada en el periodo revolucionario adolece del gravísimo defecto formal de haber sido expedida con anterioridad a la disposición constitucional que reglamenta. Esta opinión es compartida por los tratadistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Jorge Madrazo y José de Jesús Orozco Henríquez, quienes afirman que “propia mente, tal ley fue derogada por la propia Constitución”, desde el momento en que ésta se abstuvo de declarar la subsistencia de dicha ley y, por ser posterior y constituir el último fundamento de validez del orden jurídico mexicano, invalidó todas las disposiciones anteriores”.<sup>20</sup> La ley ha sido calificada como provisional pues se expidió entretanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6 y 7 constitucionales. La Constitución derogó a la Ley de Imprenta pues es posterior. Siguiendo a Burgoa, no puede soslayarse que el Congreso Federal únicamente pudo crear leyes reglamentarias de garantías individuales durante el periodo ordinario de sesiones que comenzó el primero de septiembre de 1917 y concluyó el 31 de diciembre del mismo año: “Por consiguiente, transcurrido dicho periodo, el Congreso de la Unión ya no tuvo competencia para reglamentar garantías individuales, pues esta facultad no se la otorga la Constitución.” La conclusión del constitucionalista citado es que en base a lo previsto por el artículo 124 que refiere el sistema de distribución competencial, corresponde a las legislaturas de los estados la reglamentación de las garantías individuales.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 595.

<sup>19</sup> BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, séptima edición, 1972. El autor estima que la ley no debe tener vigencia pues entró en vigor el 5 de abril de 1917, antes que la Constitución de 1917.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 23.

## LIMITES CONSTITUCIONALES A LA LIBERTAD DE IMPRENTA

Los límites que la Constitución establece para que la libertad de imprenta se pueda coartar o impedir son tres:

- 1) cuando su ejercicio implique un ataque o falta de respeto a la vida privada;
- 2) importe un ataque a la moral, o
- 3) que mediante el desempeño del derecho se altere la paz pública.

### a) *El respeto a la vida privada*

Consideramos siguiendo a algunos constituyentes del 57, que el criterio de esta restricción es demasiado vago, impreciso y lato. La garantía de la libertad de imprenta que garantiza la Constitución trata de proteger la libre expresión de la prensa pero no de manera absoluta, pues en su nombre se pueden cometer delitos comunes de difamación, calumnias e injurias en perjuicio del honor, la reputación y los intereses de los miembros de la sociedad.

Ignacio L. Vallarta, en uno de sus célebres *Votos*, al referirse a las limitaciones establecidas a las garantías contenidas en la Constitución de 1857, señaló que la honra es un derecho primitivo al igual que la vida y la propiedad y que si un escritor:

hubiera de calumniar impunemente en gracia de la libertad de la prensa, la ley que eso autorizara sería tan injusta, tan absurda, como la que permitiera usurpar la propiedad ajena, en gracia de la libertad industrial.<sup>21</sup>

El Derecho penal resuelve el problema de la vigencia de la Ley de Imprenta que enunciábamos arriba y establece que la limitación a la libertad que consagra el artículo 7o. constitucional, de que en las publicaciones se respete la vida privada, se traduce en las figuras delictivas de la difamación, injurias o calumnia, que sustituyen lo que con-

<sup>21</sup> VALLARTA, Ignacio L., *Votos*, t. III, Editorial Porrúa, México, 1960, p. 352.

signa la ley.<sup>22</sup> El Código Penal para el Distrito Federal aplicable en esta entidad para los delitos de la competencia de los tribunales comunes, y en toda la República para los delitos de la competencia de los tribunales federales, establece en su Título Vigésimo los delitos de difamación y calumnia, así como las penas aplicables.<sup>23</sup>

#### b) *Ataques a la moral*

También se trata de un concepto vago e impreciso que podría servir para coartar la libertad de imprenta. Burgoa escribió que es necesario que una ley orgánica del artículo 7 constitucional precise los conceptos de ataques a la vida privada y ataques a la moral con el fin de evitar abusos y abritrariedades. La Ley de Imprenta de don Venustiano Carranza trató de definir en qué consisten estos ataques a la moral al considerar como tal que toda manifestación de palabra, por escrito o por cualquier otro de los medios (a que se refiere la ley) con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellas o de sus autores; también toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio 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 práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquéllos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor, y finalmente toda distribución, venta o exposición al público, 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 representan actos lúbricos.

Una de las mejores interpretaciones de lo que significaba la moral en su tiempo, la dio Francisco Zarco en el Congreso Constituyente de 1857:

<sup>22</sup> Sanciona la Ley de Imprenta toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas o por medio de manuscritos, o de la imprenta, del dibujo, de la litografía, fotografía o de cualquier otra.

<sup>23</sup> Código Penal para el Distrito Federal, artículos 350 a 363.

¡La moral! ¿Quién no respeta la moral? ¿Qué hombre no la lleva escrita en el fondo de su corazón? La calificación de actos o escritos inmorales, la hace la conciencia sin errar jamás, pero cuando hay un gobierno perseguidor, cuando hay jueces corrompidos, y cuando el odio de partido quiere no sólo callar, sino ultrajar a un escritor independiente, una máxima política, una alusión festiva, un pasaje jocoso de los que se llaman colorados, una burla inocente, una chanza sin consecuencia, se califican de escritos inmorales, para echar sobre un hombre la mancha de libertino.<sup>24</sup>

La moral rige la vida del hombre como individuo particular, mientras que el Derecho rige la vida de ese mismo hombre como integrante de un grupo social. El Derecho versa sobre la exterioridad de los hechos, en tanto que la moral lo hace principalmente sobre el motivo interior. No le interesan tanto las formalidades como el motivo informante de la acción exterior. Lo que para el Derecho es correcto y perfecto y surte la plenitud de sus efectos, para la moral puede aparecer como condenable o como no meritorio. No obstante, como señala Del Vecchio, al ser normas de conducta, las de la moral y las del Derecho, deben tener un fundamento común y toda vez que la conducta humana es única, las reglas que la determinan deben ser coherentes y no contradecirse.

La moral a que se refiere la Constitución es la llamada moral pública o exterior. El penalista Francisco González de la Vega llega a precisar esta aparente dicotomía cuando señala que no hay que confundir delito con pecado porque corresponde a dos órdenes diferentes, es decir, moral, religiosa y Derecho: la ley penal no se propone mantener incólumes las virtudes como lo serían la castidad, la pureza, etcétera, porque pertenecen a la esfera de la religión y la moral. La parte más contundente para resolver este asunto es cuando afirma que la exigencia moral mínima de la sociedad es que el hombre viva en el seno de ella sin delinquir, luego se colige que todos los delitos son "contra la moralidad", contra la moral pública".<sup>25</sup>

Es necesario que la ley prevea la conducta violatoria del orden público o de la moral para que pueda limitarse la expresión de las ideas.

<sup>24</sup> ZARCO, *op. cit.*, p. 101.

<sup>25</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, FRANCISCO, *Derecho penal mexicano* (Los Delitos), México, Editorial Porrúa, 1945, t. III, p. 18.

Lamentablemente ni la legislación secundaria, ni la jurisprudencia, han fijado estos conceptos que son vagos e imprecisos, lo que ha provocado una aplicación arbitraria y caprichosa por parte de las autoridades.

c) *Ataques a la paz pública*

La doctrina anglosajona sobre esta limitación se basa entre otras fuentes en un ensayo de John Milton quien señala que si bien el Estado debe permitir el diálogo no obstante lo pernicioso que pudiera resultarle, cuando el orden social esté seriamente amenazado, el gobierno está autorizado para reprimir a quien se exprese. Así lo consignó el Juez Brandeis en *Whitney vs. California* (1924): "Sólo una emergencia justifica la represión".<sup>26</sup> Independientemente de la doctrina y de la abundante literatura socio-política que existe sobre este concepto, es indispensable tener a la vista lo preceptuado por el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, mismo que contiene un Título sobre los Delitos contra la Seguridad de la Nación. El Código establece un Capítulo para los delitos de traición a la patria, otro para el de espionaje y uno más específico para el delito de conspiración. En 1951, la legislación penal mexicana incluyó un delito específico de ataque a la paz pública conocido como el delito de disolución social, que fue derogado después de la reprobación generalizada de la sociedad mexicana por su vaguedad y por haber configurado propiamente el delito de opinión, contrario a la posición plural y de apertura que caracteriza a cualquier régimen democrático.<sup>27</sup> El delito de disolución social establecía que:

Se aplicará prisión de dos a doce años y multa de mil a diez mil pesos, al extranjero o nacional mexicano que en forma hablada o escrita o por cualquier otro medio realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturben el orden público o afecten la soberanía del Estado mexicano.

<sup>26</sup> BARRON, Jerome y DIENES, Thomas C., *Constitutional Law*, West Publishing, St. Paul Minnesota, p. 221.

<sup>27</sup> Derogado en 1969, después de los trágicos sucesos de 1968. Su derogación fue una de las demandas estudiantiles al gobierno.

Existe otra limitación impuesta por la Constitución a la libertad de expresión y que se encuentra en el artículo 130 constitucional que a la letra dice:

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre los actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

La explicación de esta disposición excede los límites de este ensayo, pues sólo es posible su cabal entendimiento a la luz de nuestra historia. El artículo 130 constitucional forma parte de lo que se han denominado las decisiones políticas fundamentales y es uno de los pocos artículos que no han sido modificados desde la promulgación de la Constitución.

d) *El derecho de rectificación*

La Ley de Imprenta establece la obligación de los periódicos de publicar gratuitamente las respuestas o rectificaciones que las autoridades, empleados o particulares, quieran dar a las alusiones que se les hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportazgos o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación, que no sea mayor su extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista; que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción a la ley.<sup>28</sup>

Esta disposición contiene otras reglas como la relativa a que si la rectificación tuviere una extensión mayor a la señalada, el periódico tendrá obligación de publicarla íntegra, pero cobrará el exceso al precio que fija en sus tarifas de anuncio. La publicación se hará, dice la Ley, en el mismo lugar y con la misma clase de letra y demás particu-

<sup>28</sup> Ley de Imprenta, artículo 27.

laridades con que se hizo la publicación del artículo, párrafo o entrevista a que la rectificación o respuesta se refiere.

Si bien la letra de la Ley de Imprenta no opera totalmente, se ha establecido una costumbre periodística que garantiza el derecho de rectificación, aunque si bien, no necesariamente con el mismo tipo, las mismas letras ni en el mismo lugar.

Como extensión del derecho de rectificación existe otra disposición en la Ley de Imprenta que consiste en que se publique la sentencia condenatoria de un delito de imprenta, a costa del responsable.<sup>29</sup> Esta situación también está prevista en el Código Penal al establecer que:

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 aquél. Cuando el delito se cometa por medio de un periódico, los dueños, gerentes o directores de éste, tengan o no responsabilidad penal, estarán obligados a publicar el fallo, imponiéndoseles una multa de cien pesos por cada día que pase sin hacerlo, después de aquél en que se le notifique la sentencia. El importe de la multa no podrá exceder de diez mil pesos.<sup>30</sup>

Por otra parte es importante tener presente lo que prescribe el quinto párrafo del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en materia Federal, según reforma publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1982: Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

<sup>29</sup> *Ibidem*, artículo 30.

<sup>30</sup> Artículo 363.

*LA ADICIÓN AL ARTICULO 6o. CONSTITUCIONAL*

En abril de 1977 el gobierno federal convocó a una consulta nacional para determinar el contenido de la reforma política. La reforma política contenía un capítulo —relevante— dedicado a la información como un asunto político y social. El Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Diputados en octubre de 1977, después de una serie de audiencias públicas en que se presentaron ponencias y propuestas, una iniciativa de reformas constitucionales a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que incluía la adición del derecho a la información en los siguientes términos: “. . .el Derecho a la Información será garantizado por el Estado”. También se agregó un párrafo al artículo 41 de la Constitución para otorgar “a los partidos políticos el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley”.

*EL DERECHO A LA INFORMACIÓN  
Y LA DEMOCRATIZACIÓN*

Este ensayo pretende vincular el derecho a la información y la democracia. Si bien la democracia no se agota en el acto mismo de contar los votos, pues tiene un sentido más amplio y rico, la necesidad de perfeccionar los procesos y métodos de selección y de elección constituye para México una parte central de la reforma democratizadora y de la transición de una democracia sustentada en la participación y presencia preponderante de un partido cuasi-único, del poder, del gobierno con partidos satélites afines, a un sistema de verdadera competencia electoral que deberá caracterizarse por la transparencia y el apego a la legalidad.<sup>31</sup> La democracia exige de la legalidad.

Etimológicamente el vocablo democracia proviene del griego *demos*, pueblo, y *kratos*, autoridad, fuerza poder. Es un sistema en que el pueblo, en su conjunto, ostenta la soberanía y, en uso de ella, elige su

<sup>31</sup> Cfr. artículo 3o. constitucional que establece la premisa de que la democracia es no solamente una estructura jurídica y un régimen político, “sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

forma de gobierno y, consecuentemente, es gobernante. Conforme a concepción clásica de Abraham Lincoln, la democracia es el "gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo". Constituye una doctrina política según la cual el régimen político se caracteriza por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y de su ejercicio.

Democracia es el gobierno del pueblo ejercido por el pueblo. Es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce su soberanía y en nombre de la misma elige a sus gobernantes.<sup>32</sup> La democracia es considerada por Lucas Verdú como el régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y en el ejercicio del poder político, mediante la *intercomunicación* y el *diálogo* permanente entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica.

De manera descriptiva la democracia es el estado de un país en el que —como hemos señalado— el poder es ejercido por el pueblo soberano o emana de él; donde se respeta el principio de la separación de los poderes; donde los derechos de la minoría están protegidos por la ley; donde la oposición al gobierno puede hacer oír legalmente su crítica, donde las elecciones son libres e intervienen en ellas dos o más partidos; donde, finalmente, se respetan las libertades, el derecho de información y el derecho a la huelga. La democracia es una doctrina en la que predomina el pueblo en el gobierno político de un Estado y también se dice de una Nación que es democrática cuando es gobernada de esta manera. Adicionalmente no debe perderse de vista el principio de juridicidad. La democracia es un sistema normativo dentro del que se estructura y funciona. "Por tanto, todas las actividades políticas deben ajustarse al Derecho."<sup>33</sup>

Para Burdeau la democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno. Tanto desde el punto de vista racional como en los hechos, la democracia se

<sup>32</sup> El artículo 39 de la Constitución General de la República establece que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

<sup>33</sup> BURGOA, Ignacio, *Muñoz L., Contra la Constitución*, Periódico *Excelsior*, 11 de octubre de 1990, p. 1.

halla estrechamente relacionada con la libertad, en razón de que tiende a incluirla en la relación política de mando y de obediencia; inherente ésta a toda sociedad políticamente organizada, la autoridad está ordenada de tal forma, que al fundarse en la adhesión de los a ella sometidos, se hace compatible con su libertad. En ese sentido hay que destacar que la democracia es la única que propone como fundamento del orden político la dignidad del hombre libre. Esta libertad asociada a la democracia significa, en primer término, "autonomía", es decir, facultad de disponibilidad, gracias a la cual el hombre puede decidir respecto de sí mismo (ausencia de coacción; sentimiento de independencia física y espiritual). Pero esta autonomía es frágil y delicada por naturaleza, sobre todo si se piensa en la magnitud del cometido que debe soportar y al cual está destinada, razón por la cual el hombre, al reflexionar sobre su condición política (*homo politicus*), ha pensado en garantizar esa libertad, si no contra todos los riesgos que la amenazan, por lo menos contra los primarios derivados del solo hecho existencial de la autoridad política. Así nació otra concepción de la libertad, libertad-participación, que consiste en asociar los gobernados al ejercicio del poder para impedirle al detentador del poder que imponga medidas arbitrarias. Ello permite afirmar que la democracia es el régimen de la libertad política, porque la autoridad se funda en la voluntad de aquéllos a quienes debe servir.

La información libre es condición de la sociedad en libertad y constituye un síntoma de una sociedad democrática. La aspiración de una sociedad mexicana basada en la democracia se expresa en el lema revolucionario del Sufragio Efectivo. No Reección. No obstante ni el sufragio universal, efectivo y libre, ni la prohibición de la reelección podrían configurarse sin un sufragio y sin electores informados. El tratamiento jurídico que se ha dado al ejercicio de la libertad de expresión que impone la vida social y el respeto a los derechos de los demás, siendo fundamental, no resuelve todos los conflictos ni está en sintonía con el avance tecnológico que ha modificado la manera de establecer la comunicación y la forma en que las ideas se esparcen socialmente. Como lo ha planteado un tratadista recientemente: (el derecho a la información) vino a completar, si no es que sustituir, a libertades tales como las de expresión e imprenta que se tornaron insuficientes frente al creciente avance científico y tecnológico, por lo que surge para comprender y dar respuesta a la amplia y compleja actividad informativa.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *ob. cit.*, p. 649.

Durante los debates en el constituyente permanente que, como parte de la Reforma Política de 1977, consagró el Derecho a la información, se sostuvo que éste venía a completar, continuar y modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión, poniéndose de relieve la relación que guarda con el juego democrático y electoral, ya que sólo puede optar conscientemente quien está verazmente informado y no quien está influido o desorientado. En este sentido, mientras que la libertad de expresión se establece y se esgrime frente al Estado, para hacer posible la disidencia, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia.<sup>35</sup>

En todo caso, debe tenerse presente que la sociedad moderna requiere de un cierto número de garantías que le aseguren que la información que recibe sea confiable, ya que a partir de ella, cada uno de sus miembros, habrá de tomar una serie de decisiones que van desde la selección de un objeto para el uso o el consumo, hasta la elección de los gobernantes. Al respecto, la sociedad requiere también de que se le abran posibilidades de acceso a los medios de comunicación, de modo que lo que por ellos se transmite responda a la realidad de los intereses y necesidades colectivos. Íntimamente relacionado con lo anterior y, en particular, con la importancia de contribuir a la educación política, la pluralidad y la democratización, fue que se reformó también en 1977 el artículo 41 constitucional para establecer que: "Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley", cuyo texto continúa en vigor, en los mismos términos, después de la reforma constitucional del presente año a dicho artículo.

"El derecho a la información plantea —como afirma Eduardo Andrade— la solución normativa de las relaciones entre la sociedad y los medios de comunicación social." Es el derecho a ser informado por ellos con veracidad, objetividad y oportunidad, así como el lograr el acceso a los mismos. El Estado tiene la ineludible responsabilidad, mediante normas generales, de cumplir esta misión reguladora. Su acción, por supuesto, no puede ser arbitraria, pero ello se evita por el hecho mismo de que su participación sea a través de una ley —en cuya creación intervienen los representantes de los sectores mayoritario y mino-

<sup>35</sup> CARPIZO, Jorge, *La reforma política mexicana de 1977*, en Anuario Jurídico, México, UNAM, 1979, pp. 48-49.

ritarios de la sociedad—. Es así como el derecho a la información se traduce en un derecho social frente a los multicitados medios de comunicación, mas no en un derecho de éstos frente al Estado, ya que este último derecho se encuentra garantizado por otras muchas disposiciones jurídicas bajo cuyo amparo se han desenvuelto tales medios.”<sup>36</sup>

El derecho a la información genera, por su naturaleza, un enfrentamiento entre el poder político y los medios de información y tiene como sujetos pasivos a las mayorías que tienen el derecho a expresarse y recibir información adecuada a sus necesidades sociales, políticas y económicas. Nadie podría impugnar el respeto de los medios de información a la intimidad de las personas, ni nadie impulsaría la derogación de las figuras delictivas de difamación, injurias o calumnia, pero no se ha explorado todavía suficientemente cómo limitar el poder político en defensa de la libertad y de las formas de vida democrática. El derecho a la información es una respuesta a la nueva realidad informativa del mundo que vivimos y que ha superado la concepción tradicional de las libertades de la persona.

El derecho a la información es un derecho público subjetivo de interés social, que implica el ejercicio de tres facultades “distintas pero interrelacionadas, a saber: recibir, investigar y difundir informaciones”.<sup>37</sup>

Conforme el Estado desata los lazos de las fuerzas sociales que atan a la sociedad con el poder público empieza la tensión por el enfrentamiento entre el poder y la información. Si el poder político y el poder de la información están amarrados, la tensión desaparece pues el Estado es dueño (o estima serlo) de los resortes sociales y puede ir dirigiendo a su albedrío destinos sociales. No obstante, la democracia que es “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, como la define nuestra Constitución, exige luchar contra la conquista del Estado y la dominación de la sociedad y su conducción a través del control de la información. Es decir, exige que se preserve la libertad de informar y ser informado.

Los medios de comunicación son los mecanismos de defensa que la sociedad dispone para hacer frente a la invasión de los aparatos del

<sup>36</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, UNAM, 1985, pp. 20-21.

<sup>37</sup> LÓPEZ AYLLON, Sergio, *El Derecho a la Información*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 207.

Estado o de otras fuerzas sociales que amenazan la acción liberadora del entendimiento y la democracia.<sup>38</sup>

### CONCLUSIONES

-- Una sociedad como la mexicana que arribará al siglo XXI entre las garras del subdesarrollo económico y la legítima aspiración de vencer las dificultades estructurales que han impedido la consecución de valores políticos y de reivindicaciones sociales plenas, requiere de una solución jurídica a las nuevas circunstancias que provoca el derecho y exigencia de la gente a estar informada;

-- La libertad de expresión constituye una garantía individual que se traduce en un derecho público subjetivo de quien desea manifestar algo, el derecho a la información se concibe como una garantía social de los receptores de la información, encuadrada dentro del modelo de la preeminencia del interés social, atribuyendo al Estado la función de asegurar a todos los integrantes de la sociedad la recepción de una información oportuna, objetiva y plural;

-- El derecho de informar supone un derecho subjetivo derivado de una garantía constitucional; por su parte, el derecho a ser informado, a recibir información, es la contrapartida del primero y tiene una profunda significación política;

--La garantía de la libertad de expresión significa que el Estado no puede prohibir a la sociedad hablar, escribir, publicar, utilizar satélites, fotocopiar o mandar *faxes*. Las nuevas técnicas y métodos de distribuir la información han modificado sustancialmente el mundo de la cultura, los negocios, la política y requieren nuevas respuestas jurídicas para una mejor tutela de los bienes que se deben proteger: la libre expresión, el derecho de comunicación y la recepción de la información;

-- No puede aceptarse que el derecho a la información abarque únicamente noticias y no los juicios de valor de los comunicadores. Es decir, se requiere veracidad en la información y libertad para interpretar los hechos que se comunican;

<sup>38</sup> Siempre se ha aducido la necesidad de contrarrestar los efectos "perniciosos" que ocasiona el poder político al controlar la información, pero también debe ser motivo de análisis la manipulación de otros grupos de poder económico o político: empresas, sindicatos y hasta partidos políticos.

— Los medios de información ayudan de manera insustituible a la conformación de principios democráticos en una sociedad y tienen significación social y política por su contribución a la formación de la opinión pública;

— Para darle contenido material al derecho a la información y no sea una mera declaración, se debe reglamentar el derecho a la información aun cuando se afecten intereses de los comunicadores, no sólo de los particulares sino de grupos poderosos que tiene a su cargo la información y aún del Estado mismo, y

— La Ley debe prever la conducta violatoria del orden jurídico o de la moral para que pueda limitarse la expresión de las ideas para evitar una aplicación arbitraria y caprichosa de las autoridades.