

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Raúl TREJO DELARBRE*

SUMARIO: I. *Ninguna inquisición, pero restricciones ambiguas.* II. *Prensa libre, censura y, sobre todo, autocensura.* III. *Debate en Querétaro: los periodistas y el poder.* IV. *Jurado popular, indulgencia o exigencia a la prensa.* V. *Libertad con restricciones. 1962, un paréntesis.* VI. *Derecho a la información, posibilidad malograda.* VII. *Regulación y diversidad, largamente postergadas.* VIII. *En 2013, al fin, una regulación avanzada.* IX. *Un escenario muy diferente.*

Las libertades de expresión y prensa, en el régimen constitucional mexicano, fueron tan intocables que los artículos que las garantizaron en la carta magna de 1917 eran idénticos a los que había desde la Constitución de 1857. Desde entonces se trata de derechos tan esenciales en el discurso jurídico y político que ni siquiera se les discute. Desde entonces, también, se debatía si la actividad de los medios de comunicación y quienes trabajan en ellos requería de un régimen especial o debía ser normada con las reglas que funcionaban para otras ocupaciones o servicios.

Durante casi siglo y medio, el texto constitucional consagró a la libertad de expresión y a la libertad de prensa en el sentido más estricto de ese término. Es decir, se les tenía prácticamente como si fueran sagradas y, por lo tanto, tan venerables como intocables. A esas libertades se les invocaba y reiteraba en la retórica oficial pero también en el discurso de todas las corrientes ideológicas, se les practicaba con menor o mayor holgura según las circunstancias políticas, eran derechos irrefutables en términos formales gracias a la contundencia de los artículos 6o. y 7o., pero a la vez eran derechos con frecuencia arrebatados por la falta de condiciones suficientes para que la sociedad los pudiera ejercer a plenitud. A tales libertades, se les consideraba inviolables aunque ni la Constitución ni el marco jurídico que ella amparaba establecieran garantías específicas para que pudieran practicarse y desarrollarse.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

RAÚL TREJO DELARBRE

I. NINGUNA INQUISICIÓN, PERO RESTRICCIONES AMBIGUAS

El artículo 6o. que aprobaron los constituyentes de 1917 calcó, excepto un par de precisiones gramaticales, el texto del mismo artículo de la Constitución de 1857 para establecer: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público”. Se trataba de una disposición categórica. El meollo del pensamiento liberal que reivindica a la ilustración y por lo tanto a las ideas como prácticas inalienables de los individuos quedaba claramente defendido.

A las ideas no se las debe perseguir. Pero ningún derecho individual puede ser ejercido de manera absoluta porque puede afectar derechos de otros. De allí las salvedades que también señala el artículo 6o. La manifestación de ideas está garantizada siempre y cuando no agravie a la moral, propicie delito o afecte el orden público. De la ambigüedad de esas restricciones se pudo derivar casi cualquier limitación a la manifestación de ideas. La moral llega a ser tan oscilante como los intereses, la condición o la subjetividad de quienes la practiquen o evalúen. O cambia de acuerdo con el momento en el que se le afecte según unos u otros, y evoluciona junto con las sociedades y su historia. Lo mismo sucede cuando se intenta determinar si una idea suscita la comisión de delitos o perturba el orden público. Esas apreciaciones quedan a cargo de los jueces y no puede ser de otra manera porque ninguna libertad, por muy incómodo que sea reconocerlo, se puede ni se debe ejercer de manera irrestricta.

Cualquier interpretación del 6o. constitucional ha tenido que establecer cuál es el ámbito garantizado para “la manifestación de las ideas”. Los constituyentes no pensaron únicamente en la publicación impresa de informaciones y opiniones porque para eso establecieron el artículo 7o. La manifestación de ideas puede implicar el disenso dentro de una asamblea política o sindical, la realización de marchas en las calles, la colocación de pancartas o la distribución de octavillas, lo mismo que la expresión de juicios en un programa de televisión, en un blog en la Red de redes o en un mensaje de Twitter, entre tantas otras posibilidades. Todo se puede decir mientras no afecte derechos de otros o de la sociedad.

El artículo 6o. ha sido reivindicado durante siglo y medio por mexicanos de todas las corrientes de opinión. Su holgura fue a la vez mérito y defecto. En sus definiciones cabía cualquier forma de expresión en el espacio público (en calles, plazas, medios de comunicación, etcétera) pero las restricciones allí señaladas pudieron servir tanto para ejercer y defender, como para impedir y castigar la libertad de expresión. Basta preguntarnos qué se puede entender por “ataque a la moral” en asuntos relacionados con la fama pública de los gobernantes, entre otros muchos casos, para subrayar las incertidumbres que puede suponer la interpretación de esa norma.

II. PRENSA LIBRE, CENSURA Y, SOBRE TODO, AUTOCENSURA

A la libertad de prensa, también reproduciendo la fórmula instituida desde 1857, se le garantizó en el 7o. constitucional: “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 más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”.

Ese artículo se refiere de manera específica a la libertad de escribir y publicar —es decir, a la prensa escrita— que era la forma fundamental de propagación en sociedad de ideas e informaciones cuando fueron redactadas ambas Constituciones. Durante el siglo XX la comunicación se benefició de un intenso desarrollo tecnológico que extendió la difusión social y de masas en formatos audiovisuales hasta la comunicación digital que conocemos ya en la segunda década del siglo XXI. Por eso, independientemente de las garantías que estableció, la principal limitación del 7o. constitucional fue su falta de actualización durante casi cien años.

Ese artículo precisó la libertad de manifestación de ideas del ya mencionado 6o. constitucional. El reconocimiento de la inviolabilidad para la libertad de escribir y publicar era acompañado por la prohibición a cualquier censura previa. Es decir, era posible publicar lo que fuera, aunque, una vez publicado un texto, podía tener implicaciones delictivas si afectaba alguna de las prohibiciones allí señaladas: vida privada, moral y paz pública. La discrecionalidad con la que pueden ser interpretados esos conceptos se mantuvo durante todo el siglo XX como fuente de posibles restricciones.

Las libertades de expresión y prensa no dependen única ni principalmente del marco jurídico capaz de ampararlas. Se trata de derechos que las sociedades ganan, ejercen y mantienen de acuerdo con sus condiciones políticas y cívicas. Así, en México, durante largo tiempo la supeditación de la prensa y otros medios de información al interés de los gobernantes y, de esa manera, su escasa y en ocasiones nula independencia, no se debían esencialmente a la falta de garantías constitucionales sino a la inexistencia de respaldo social suficiente para el ejercicio de la libertad de comunicación. No había un ejercicio pleno de la libertad de prensa porque se mantenía un sistema mediático con escasa competencia y muy supeditado al poder político. Y eso ocurría, en parte al menos, debido a la insuficiente exigencia de la sociedad para que hubiera periodistas y medios de comunicación capaces de practicar sin limitaciones esa libertad.

No obstante el texto constitucional la censura previa se ejercía sin que, salvo en episodios extremos, hubiera un agente del gobierno en cada redacción. Los directivos de cada periódico o medio de radiodifusión aquilataban la pertinencia o no de publicar cada texto o contenido audiovisual de acuerdo no solamente con su calidad profesional o pertinencia periodística, sino tomando en cuenta la incomodidad que podría ocasionar en el poder político. En virtud de esas prácticas que amalgamaban

RAÚL TREJO DELARBRE

los intereses del gobierno, las empresas mediáticas, los periodistas e incluso de los lectores o las audiencias de cada medio, México transcurrió por un largo periodo en el cual hubo un ejercicio constante pero desigual de la libertad de prensa. Siempre hubo publicaciones y espacios que difundían informaciones de hechos que el poder político quería ocultar y que propalaban opiniones críticas, pero su circulación y audiencias eran pequeñas. Durante décadas la pluralidad existió solamente en algunas publicaciones impresas mientras que los medios electrónicos, que han experimentado mayor control, por lo general se ceñían a las directrices oficiales. El 7o. constitucional amparaba de manera específica a la prensa escrita y, en sentido estricto, no podía ser esgrimido para proteger la libertad de información en medios de radiodifusión, o en el cine, o en cualquier otra plataforma tecnológica.

III. DEBATE EN QUERÉTARO: LOS PERIODISTAS Y EL PODER

El 7o. constitucional estaba tan evidentemente anclado en la prensa escrita que, además del texto antes transcrito, estableció como garantía de libertad para las publicaciones de esa índole: “En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”. La costumbre de confiscar los talleres de impresión, o las máquinas en donde se editaban periódicos o panfletos desfavorables al gobierno, llevó a los constituyentes de 1917 a señalar esa garantía de manera expresa. Con el tiempo la alusión a la imprenta, que fue reemplazada por rotativas que a su vez han sido amplificadas gracias a radiotransmisores, antenas, microondas, satélites de comunicaciones y otros recursos tecnológicos, quedó solamente como una referencia simbólica y de nula eficacia en la defensa práctica de la libertad para decir y publicar.

De hecho, el Congreso Constituyente de 1917 consideró que la libertad de prensa era inalienable, con las excepciones señaladas. Pero, además, admitió que tenía que establecer equilibrios entre el ejercicio de esa prerrogativa, los efectos que pudiera tener en la sociedad y las responsabilidades e incluso los posibles excesos del Estado en la aplicación de tales normas.

Habría libertad de prensa de acuerdo con el texto constitucional aunque la realidad no siempre se ajustó a esa disposición. El ejercicio de tal libertad requiere de condiciones políticas, económicas y sociales que no dependen sólo del marco jurídico. Los legisladores de 1917 preservaron formalmente la libertad de prensa pero, junto con ella, establecieron restricciones porque en el poder político, que ellos representaban, no solamente había una concepción enaltecedora del papel social de la prensa, que es el instrumento que les permite a los ciudadanos enterarse de lo que sucede en su entorno y más allá de él, así como entrar en contacto con interpretaciones variadas de la realidad. Además, se tomó en cuenta que la prensa, y quienes la manejan, tienen capacidad para desinformar y confundir a la sociedad o, al menos, para influir significativamente en ella. Ese reconocimiento del poder de la prensa y los periodistas no se tradujo en el señalamiento de responsabilidades sociales o pú-

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

blicas sino únicamente en la disposición para que, cuando invadieran alguno de los tres terrenos explícitamente vedados —vida privada, moral o paz pública— fueran sometidas a juicio.

La manera de hacerlo motivó el único pero extenso debate que tuvo el Congreso Constituyente acerca de las libertades de expresión y prensa. El miércoles 20 y el jueves 21 de diciembre de 1916 los diputados reunidos en Querétaro se dividieron en torno a la posibilidad de que los delitos de prensa fueran llevados a jurados populares —que en aquella época eran una de las modalidades para dirimir la culpabilidad o no de los imputados por algún delito— o en juzgados ordinarios.

La Constitución de 1857 había establecido que los delitos de imprenta serían “juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena”. Ese fragmento del 7o. constitucional fue modificado en 1883 para indicar que tales delitos serían “juzgados por los tribunales competentes de la federación, o por los de los estados... conforme a su legislación penal”.¹

El proyecto de Constitución enviado por Venustiano Carranza reiteraba esa fórmula para que los delitos cometidos “por medio de la imprenta” fueran aquilantados por tribunales competentes y de orden penal. Pero la comisión dictaminadora que revisó esa propuesta consideró que tales delitos debían ser evaluados por jurados populares.

Los partidarios de esa modalidad consideraban que un jurado popular entendería mejor las motivaciones de la prensa que un juez profesional, cuya cercanía con el poder lo haría más susceptible a ser severo con los periodistas. El periodista Rafael Martínez, fundador de *El Demócrata* y conocido como Rip-Rip, que formaba parte del Congreso Constituyente, hizo una vehemente defensa del trabajo de sus colegas:

Casi podríamos decir que no ha existido un periodista que se haya enfrentado con los tiranos grandes o con los tiranuelos o con los esbirros, que no haya sufrido inmensamente... Pues bien, señores, el periodista se ha encontrado ante este tremendo espectáculo: los jueces, que siempre han querido estar perfectamente con los tiranos, porque de ellos han dependido, han hecho aprehender a los periodistas la mayoría de las veces, sin que el periodista sepa siquiera por qué se le recluye en la prisión. Las declaraciones han sido grandes, han sido inmensas farsas, y han sido sentenciados de la manera más injusta... los tiranos siempre tuvieron jueces especialísimos para juzgar a los periodistas, jueces completamente corrompidos, completamente venales, que no eran sino instrumentos de ellos.

Martínez delineó un retrato laudatorio de los periodistas, cuya frecuente cercanía con el poder no les confiere necesariamente más capacidades que las de su pluma:

¹ “Artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIII Legislatura, México, 1985, t. II.

RAÚL TREJO DELARBRE

El periodista por su misión tiene que estar muy frecuentemente frente a los hombres con poder. Es el periodista el que ha de increparlos, es el periodista el que ha de convertirse en vocero de los oprimidos, es el periodista el que ha de censurar, señores, y si así ha de proceder el periodista, indudablemente que si se entrega ese hombre a los jueces que dependen en toda forma de los hombres que tienen poder, se entrega maniatado a un hombre para que se haga de él lo que se quiera. El jurado popular desde luego es otra forma de juzgar; entre los hombres que formen el jurado y los jueces tiene que haber la inmensa diferencia de que el primero no tiene ligas oficiales, y los segundos dependen del gobierno.²

Esa descripción del célebre Rip-Rip era un tanto condescendiente con los periodistas, entre quienes siempre hay quienes mantienen conductas profesionales pero junto a otros que consideran más redituable condescender con el poder político y económico. También había alguna mitificación, que era frecuente en la discusión de la época, en la apreciación que ese periodista tenía de los jurados populares a los que veía como alternativa honorable a la connivencia de los jueces con el gobierno. El problema en ese caso, entonces igual que un siglo después, era cómo garantizar que el Poder Judicial sea realmente independiente.

IV. JURADO POPULAR, INDULGENCIA O EXIGENCIA A LA PRENSA

La vía del jurado popular en el caso de los periodistas también fue defendida por el revolucionario Francisco J. Múgica, que formaba parte de la comisión que hizo esa propuesta. Para ese general, que ya había sido gobernador de Tabasco y luego lo sería de Michoacán, las faltas cometidas por los periodistas no eran equiparables a otras:

...los delitos de imprenta no son enteramente iguales que los delitos del orden común; el periodista que transforma la paz pública, el periodista que ataca la vida privada y la moral, no está en las mismas condiciones que está el que mata, el que roba, el que rapta y los jueces es indudable que tampoco estarán con el mismo espíritu jurídico para juzgar esta diversidad de delitos con una misma ley, y es por eso que la comisión ha tenido en cuenta el jurado popular. La comisión comprendió que los periodistas lastiman esencialmente a la sociedad; cuando atacan al gobierno no atacan simple y sencillamente la institución que se llama gobierno; no atacan solamente el personal del gobierno, atacan a la sociedad, porque la sociedad casi en todos los casos tiene en el gobierno una garantía: cuando el periodista infringe la moral, cuando ataca la vida privada de algún ciudadano que esté en el gobierno, entonces el periodista no comete un delito simple y sencillamente contra un individuo, comete un delito contra una so-

² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Edición facsimilar, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, t. I, pp. 561-563.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

ciudad; zahiere a esa sociedad, hace que desaparezca la tranquilidad de una sociedad llevándole cosas falsas a su conocimiento. Por eso la comisión cree que el tribunal más adecuado, que el tribunal más competente para juzgar los delitos de prensa, debe ser el jurado popular.³

La argumentación del general Múgica era muy peculiar. Lejos del ensalzamiento de los periodistas que hicieron otros diputados constituyentes, para él los delitos de prensa eran tan graves que no solamente perjudicaban a gobernantes o personas específicas sino a la sociedad toda. En tanto algunos legisladores consideraban que el jurado popular sería más indulgente con los periodistas, para otros esa era una vía para que fueran juzgados con la severidad que requerían sus faltas.

No era muy diferente el razonamiento del diputado sonoreense Juan de Dios Bojórquez quien, ya en la sesión del jueves 21 de diciembre, llegó a la tribuna del Teatro de la República para ofrecer un perfil de los periodistas repleto de contrastes:

...la prensa puede ser lo más malo y lo más abyecto, lo más notable y lo mejor; puede ser, si sirve como arma rastrera a los gobiernos abyectos, el arma de todas las traiciones y el arma de todas las imposiciones; puede ser lo peor si está sujeta a todas las imposiciones, si es una prensa de consigna... los periodistas, los que verdaderamente son periodistas, han sido en todos los tiempos y en nuestro medio social, las eternas víctimas... el periodista no tiene, como no deben tener los hombres públicos, una vida privada; el periodista tiene que vivir a la luz del día; las opiniones del periodista tienen que estar sujetas a cierto criterio; no es periodista el hombre que en un momento dado lanza una hoja suelta y expresa una opinión; es periodista el hombre que viene sosteniendo una misma idea y combate por un mismo principio, a despecho de todos los huracanes de la suerte...⁴

Las voces que de manera específica se manifestaron contra el jurado popular para los informadores fueron pocas, aunque a la postre esa posición resultó mayoritaria. Entre quienes dijeron que el hecho de dirigirse a la sociedad no debiera significar tratos especiales ni fueros para los periodistas estaba Francisco Ramírez Villarreal, diputado constituyente por Colima y fundador del periódico *El Baluarte*:

...los delitos de los señores periodistas son todos delitos del orden común. ¿Por qué quieren venir ellos a tratar de convencernos de que son delitos de índole diversa? No, señores, son delitos enteramente de orden común; los delitos de prensa ¿cuáles son? La difamación, muy común por cierto en nuestra prensa, la calumnia también muy común en nuestro medio periodístico y además de la difamación y la calumnia, los delitos políticos... la difamación, la calumnia judicial o extrajudicial y los delitos políticos están previstos y penados por nuestro derecho penal; ¿por qué quieren que se venga a hacer una legislación especial para ellos?... si esos delitos, los delitos que pueden

³ *Ibidem*, pp. 575 y 576.

⁴ *Ibidem*, pp. 583-585.

RAÚL TREJO DELARBRE

cometer los señores periodistas, están previstos y penados por la ley, ¿por qué vamos a estatuir un jurado especial, es decir, un juez especial?⁵

Después de discutirla en dos sesiones, el Congreso Constituyente desechó la propuesta sobre el jurado popular por 101 votos contra 61. Antes se aprobó por unanimidad una sugerencia del general Heriberto Jara para que los voceadores y trabajadores de las imprentas no fueran perjudicados por las sanciones que recibirían los editores y redactores de publicaciones. El artículo 7o. quedó, entonces, complementado con el siguiente párrafo:

Las leyes orgánicas dictarán 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 donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Esa precisión era muy justa y contribuiría a evitar que, cuando se cometieran delitos de prensa, fueran sancionados los mensajeros, es decir, quienes únicamente imprimen o distribuyen publicaciones impresas y no aquellos que deciden sus contenidos. Pero además de pertinente, ese párrafo sería notoriamente obsoleto ante la expansión de la prensa a otros medios, especialmente los de radiodifusión. Y resultaría del todo rezagado en comparación con el desarrollo tecnológico cuando la prensa se expandió en las variadas redes que conforman Internet.

V. LIBERTAD CON RESTRICCIONES. 1962, UN PARÉNTESIS

A pesar de que la manifestación de ideas encontró espacios diversos, cambiantes y versátiles y no obstante que la libertad de expresión no se ejerce única ni preponderantemente en el periodismo escrito, los artículos 6o. y 7o. constitucionales permanecieron intocados durante 60 y 96 años, respectivamente. El país atravesó por etapas de cambio y conflicto muy variadas; la sociedad creció, cambió y se diversificó; nuestro sistema político experimentó una innegable aunque tortuosa y parsimoniosa pluralidad; a la prensa se sumaron medios de cobertura e influencia multiplicadas por sucesivas innovaciones tecnológicas. Cine, radio, televisión, fueron plataformas para difundir estereotipos culturales así como las visiones oficiales de una realidad que reflejaban casi siempre con parcialidad y, ocasionalmente, daban cabida a puntos de vista diferentes. Censura, coacciones y cooptaciones, asumieron variadas modalidades para impedir o minimizar la circulación de puntos de vista distintos a los institucionales. En todos esos medios y en la prensa escrita, se experimentó un pau-

⁵ *Ibidem*, pp. 585 y 586.

latino tránsito, en ocasiones insuficiente pero siempre constatable, a la diversidad y la pluralidad. Mientras tanto, el artículo 6o. únicamente cambió para incluir una importante pero críptica frase relativa al derecho a la información y, más tarde, para incorporar garantías y procedimientos que harían posible el acceso a la información pública.

El marco constitucional para la libertad de expresión y los medios de comunicación permaneció estancado durante nueve décadas y media porque, tanto al poder político, como al poder económico que ha controlado a los principales medios de comunicación, no les interesaba que hubiese regulación sino negociación y eso únicamente en situaciones drásticas. Los litigios entre gobierno y medios, cuando los había, se arreglaban al margen del régimen legal. En la sociedad, por otra parte, el tema de la regulación jurídica para los medios no era una prioridad. La inmovilidad de los artículos 6o. y 7o. se traducían en el mantenimiento de leyes secundarias también obsoletas. Ni los gobernantes, ni los empresarios de los medios, tuvieron interés suficiente para actualizar la antiquísima Ley de Imprenta que fue promulgada en 1917 unas semanas después de la Constitución y que casi un siglo después, aunque experimentó algunos cambios, seguía vigente. Tampoco hubo decisión suficiente, durante medio siglo, para reemplazar o al menos actualizar la Ley Federal de Radio y Televisión aprobada en 1960, cuando la radiodifusión aún no utilizaba satélites ni recursos digitales para la comunicación.

Durante el siglo que transcurrió desde la Constitución de 1917 fue habitual la disociación entre la realidad de los medios y del ejercicio de la libertad de prensa y, por otra parte, las garantías de los artículos 6o. y 7o. y sus leyes reglamentarias. México transcurrió por varias etapas en el proceso de consolidación de los medios de comunicación, así como en las relaciones que establecían con el poder político y, por otra parte, con la sociedad. La fuerza de la costumbre, la permanencia de una relación a la vez tensa y convenenciera entre el gobierno y los periodistas, así como la dificultad para que las reglas formales y las prácticas informales cambiaran, condujeron a numerosos informadores a mantener una suerte de pragmático realismo. El marco constitucional para la libertad de prensa era una aspiración sólo parcialmente cumplida; los periodistas ejercían ese derecho con restricciones, dependiendo de sus circunstancias. La libertad de prensa dependería no sólo de condiciones políticas sino, con frecuencia, de la situación financiera de las empresas periodísticas, los compromisos de sus propietarios y, como se insiste en estas páginas, de la exigencia de la sociedad que no siempre era suficientemente enfática en ese asunto.

Por eso en 1962, cuando la Constitución tenía 45 años, el dirigente del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, consideraba: “Sí, hay libertad de expresión en México. Existe esa libertad para hablar, pero no existe para publicar todo lo que se ha dicho. Todas, absolutamente todas las fuentes de la publicidad, radio, prensa, televisión, cine, se encuentran monopolizadas”.⁶ Esa fue la respuesta de aquel antiguo intelectual y dirigente sindical, que fue diputado federal en varias ocasiones, cuando el suplemento cultural de la revista *Siempre!* hizo una encuesta sobre

⁶ “¿Existe libertad de prensa en México?” Encuesta de León Roberto García, *La Cultura en México*, suplemento de *Siempre!*, núm. 18, 20 de junio de 1962.

RAÚL TREJO DELARBRE

la libertad de prensa. El suplemento había sido creado cuatro meses antes cuando sus editores, encabezados por el escritor Fernando Benítez, fueron despedidos del diario *Novedades*, en donde hacían el suplemento dominical dedicado a temas culturales. La migración de aquel grupo de escritores a la revista *Siempre!*, del periodista José Pagés Llergo, tuvo la anuencia del presidente de la República, Adolfo López Mateos.

Es pertinente mencionar aquel episodio porque fue significativo de las limitaciones y posibilidades de la prensa crítica. Prácticamente nada se hacía en el periodismo mexicano sin el respaldo, o al menos la tolerancia, del gobierno. Las empresas periodísticas acostumbraban desconfiar de los contenidos críticos que les podían significar enfrentamientos con el poder político pero eventualmente les daban espacio. El cumplimiento de las garantías constitucionales en materia de prensa dependía más de ese inestable equilibrio de intereses que del cumplimiento estricto de tales disposiciones.

Otras respuestas en aquella encuesta que publicó Fernando Benítez daban cuenta de los distintos ángulos que había para apreciar la libertad de prensa. Alejandro Avilés, director de *La Nación*, revista del Partido Acción Nacional, y que sería director de la escuela de periodismo “Carlos Septién”, dijo: “Cuando en vez de democracia existe una oligarquía que impone gobernantes y subsidia a la prensa incondicional, la libertad de expresión no puede existir en plenitud, sino en forma precaria, a manera de concesión graciosa del poder”.⁷

Muy distinta fue la opinión de Francisco Galindo Ochoa, en aquel momento secretario de Prensa y Propaganda del Partido Revolucionario Institucional y que sería jefe de prensa de los presidentes Gustavo Díaz Ordaz y José López Portillo: “Claro que hay libertad de expresión! Todo el mundo dice lo que quiere... ¿Quién se atrevería a negar que todos los mexicanos tenemos derecho, sin ninguna limitación, a hacer uso de esa libertad consagrada en la Constitución general de la República?”⁸

Ese diagnóstico lo contradecían quienes echaban de menos la existencia de una prensa independiente. Carlos Fuentes, que ese año publicaría *La muerte de Artemio Cruz* y *Aura*, consideró:

Antes habría que responder a otra pregunta: ¿Hay en México prensa?... La “prensa grande” sólo refleja los intereses y puntos de vista de un grupo social minoritario... La “gran prensa” chantajea al gobierno y lo obliga, a su vez, a ayudarlo en múltiples formas. Lo grave es que el gobierno, en vez de crear sus propios órganos de prensa, sucumba al chantaje. No creo que el gobierno (salvo en casos represivos excepcionales) ponga coto a la libertad de expresión. Lo demuestra la existencia de revistas independientes y disidentes. Lo malo del gobierno es que, en vez de promover la diversificación de los órganos de prensa, contribuya con su debilidad a fortalecer a la “gran prensa reaccionaria, antipopular y antinacionalista que padecemos”.⁹

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Tres semanas después Carlos Fuentes, Fernando Benítez y otros colaboradores de *La Cultura en México* publicaron sendos textos de denuncia acerca de la muerte del dirigente campesino Rubén Jaramillo, que fue asesinado junto con su familia por un grupo de militares y civiles en Xochicalco, Morelos.¹⁰ La prensa diaria registró poco y mal ese acontecimiento, que fue quizá el episodio de represión más escandaloso durante el gobierno de López Mateos. Ante ese vacío, la cobertura que le dio el suplemento cultural de *Siempre!* contribuyó de manera importante a que el crimen y la labor de Jaramillo fueran conocidos. La libertad de prensa podía ejercerse, pero con limitaciones. Los textos de aquellos escritores no llegaron a la televisión ni a la radio. Tampoco a la prensa diaria. Pero estuvieron entre las denuncias más duras que hubo contra el gobierno de López Mateos y aparecieron en el suplemento periodístico cuya publicación ese mismo presidente había propiciado.

VI. DERECHO A LA INFORMACIÓN, POSIBILIDAD MALOGRADA

El artículo 6o. fue adicionado el 6 de diciembre de 1977 con diez palabras que parecían anticipar el inicio de una política del Estado mexicano hacia los medios de comunicación. Al final del texto aprobado seis décadas antes el Congreso añadió: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Esa breve adición al 6o. constitucional formó parte de la reforma política impulsada por el presidente José López Portillo para promover el reconocimiento y la creación de nuevos partidos políticos. Junto a los cambios en otros artículos constitucionales, que condujeron al inicio de las reformas electorales que habría desde entonces, la frase sobre el derecho a la información suscitó amplias discusiones durante los siguientes años. Desde su aprobación en las cámaras federales, esa frase propició creativos intercambios entre los legisladores que pocas veces tenían ocasión de llevar el tema de los medios a las tribunas del Senado y de la Cámara de Diputados.¹¹

Para los empresarios de los medios de comunicación ya existentes, la garantía del derecho a la información no podía significar sino el mantenimiento de las orientaciones y los contenidos que habían difundido hasta entonces. En cambio, para los grupos profesionales y sobre todo académicos interesados en la diversificación de los medios el derecho a la información tenía que conducir, entre otras cosas, al surgimiento de nuevos canales de radiodifusión, la modificación del régimen de concesiones de radio y televisión que eran adjudicadas sin regla alguna y a capricho del gobierno federal, la salvaguarda del periodismo independiente, la creación de espa-

¹⁰ “Un día en la tierra de Zapata. Testimonios sobre la vida y la muerte de Rubén Jaramillo”, *La Cultura en México*, suplemento de *Siempre!*, núm. 21, 11 de julio de 1962.

¹¹ Sobre la discusión en el Congreso federal con motivo de esa reforma puede verse mi texto “El derecho a la información desde su discusión inicial”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana*, IFAI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 89-118.

RAÚL TREJO DELARBRE

cios para que en los medios se expresaran los ciudadanos comunes y no únicamente comunicadores profesionales.

Para el gobierno, durante un trecho en aquellos años, el derecho a la información fue oportunidad para crear contrapesos en un campo dominado por algunos consorcios privados. Durante casi dos años la Presidencia de la República promovió la elaboración de un ambicioso diagnóstico de todos los medios de comunicación en México (prensa y radiodifusión, pero también cine, industria editorial, comunicación comunitaria y social, entre otros temas) a cargo de varias docenas de especialistas que concluyeron esa tarea con un amplio documento de propuestas para rehacer la legislación destinada a los medios. Esas propuestas se amparaban en las diez palabras incorporadas a fines de 1977 al 6o. constitucional. Así tendría sentido el compromiso del Estado para garantizar el derecho a la información. Sin embargo, al interior del gobierno hubo desacuerdos con esa propuesta, sobre todo por el temor a disgustar a las empresas de televisión y radio que acaparaban las frecuencias en esos medios. En mayo de 1981 el presidente de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, del PRI, dio por cancelados los intentos para esa reforma destinada a los medios al decir que, en la reglamentación del derecho a la información, “no le encontramos la cuadratura al círculo”.

VII. REGULACIÓN Y DIVERSIDAD, LARGAMENTE POSTERGADAS

El 6o. constitucional experimentó varias reformas en los siguientes años. Tres de ellas estuvieron dedicadas a garantizar y organizar el acceso a la información pública, tema del cual no nos ocupamos en este texto. La primera de ellas fue la adición de un nuevo párrafo y siete fracciones que extendieron a todo el país la obligación de las instituciones del Estado para informar sobre su desempeño a los ciudadanos y que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007. La segunda confirió autonomía y reglas específicas al organismo encargado de la información pública y fue publicada el 7 de febrero de 2014. Una tercera reforma, del 29 de enero de 2016, amplió las facultades del organismo, ahora nacional, encargado del acceso a la información pública y, ahora también, la protección de datos.

Sí está relacionada con la libertad de expresión y los medios la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 acerca del derecho de réplica. Esa adición al artículo 6o. formó parte de la reforma constitucional en materia electoral cuyo tema destacado fue la prohibición para que los partidos políticos adquieran espacios para propaganda en radio y televisión. Los partidos y sus candidatos podrían utilizar el tiempo del que dispone el Estado en cada estación. La elaboración y aprobación de esa reforma constitucional enfrentó, por primera vez de manera pública, a los partidos políticos y a los empresarios de la radiodifusión. Aunque en lo que respecta a la comunicación estuvo ceñida a los espacios para propaganda electoral esa reforma permitió constatar que, cuando tomaban decisiones

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

conjuntas, los legisladores y sus partidos podían cambiar las reglas relacionadas con los medios.

Desde entonces el artículo 6o. incluyó la frase “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. La incorporación de esa garantía suscitó incomodidad en las empresas de comunicación cuyos propietarios y operadores habitualmente consideran que la publicación de rectificaciones o aclaraciones es una atribución discrecional de cada medio. Sin embargo, ese es, antes que nada, un derecho de la sociedad. No obstante que ya formaba parte de la Constitución, el derecho de réplica no pudo ser ejercido hasta que, el 4 de noviembre de 2015, fue publicada la Ley Federal en esa materia.

Todos esos eran avances, pero insuficientes, en el marco legal para los medios y la información. Teníamos sistemas de comunicación con desarrollo y convergencia tecnológicos, exigencias sociales y entrelazamientos globales propios del siglo XXI. Pero su marco jurídico era en buena medida inaplicable porque, habiendo sido aprobado casi 100 años antes, era prácticamente decimonónico.

En el terreno de la discusión política, tanto como en el de la elaboración jurídica y las demandas sociales, era frecuente que surgieran propuestas para modernizar la legislación destinada a los medios. Pero salvo excepciones ni los legisladores, ni los dirigentes políticos, se interesaban en ese tema. Las iniciativas más precisas procedían del entorno académico. En 2011, por ejemplo, Jorge Carpizo enumeró varias reformas constitucionales que consideraba “urgentes”. Entre ellas:

Real independencia técnica a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ampliando sus facultades, inclusive la de sancionar, y su campo de acción para que abarque realmente todo tipo de telecomunicaciones y radiodifusión. Esta propuesta auspiciaría la competencia y la democratización de los medios, otorgar (ía) seguridad jurídica y certeza a los concesionarios, asegurándoles criterios de igualdad, imparcialidad y neutralidad tecnológica, así como el equilibrio entre la competencia del mercado y el interés público y social que debe existir en medios que influyen en la sociedad en forma decisiva.¹²

En manos del gobierno, a través de la Secretaría de Comunicaciones y más tarde con la Comisión de Telecomunicaciones, la asignación de concesiones y el manejo del espectro radioeléctrico era una atribución discrecional del presidente de la República. Ese mecanismo se mantenía a contracorriente de la práctica internacional, así como en contra del desarrollo de la sociedad mexicana que requería más medios, capaces de competir y regulados con mecanismos independientes del gobierno en turno. Ese y muchos otros requerimientos serían cumplidos con la reforma constitucional que modificó en 2013 el panorama de los medios y las telecomunicaciones.

¹² Carpizo, Jorge, “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 24, enero-junio de 2011, p. 165.

VIII. EN 2013, AL FIN, UNA REGULACIÓN AVANZADA

La reforma constitucional publicada el 11 de junio de 2013¹³ fue resultado del acuerdo de los tres partidos políticos de mayor presencia nacional (PRI, PAN y PRD) y el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. El Pacto por México diseñado por esas fuerzas políticas y que se propuso desplegar una ambiciosa colección de reformas económicas, políticas y sociales, incluyó el tema de los medios y la información reconociendo las implicaciones tecnológicas y culturales que hasta entonces habían sido descuidadas por los legisladores. Entre las innovaciones de esa reforma se encontraron las siguientes:

- a) Se regula de manera conjunta a la radiodifusión y a las telecomunicaciones, a partir del reconocimiento de que se trata de actividades imbricadas por la convergencia digital. Las empresas que ofrecen servicios de radiodifusión pueden brindar enlaces de telefonía e Internet y viceversa.
- b) Ambas actividades son reconocidas como servicios públicos, con lo cual el Estado está obligado a garantizar su prestación.
- c) Se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones, organismo autónomo encargado de regular las mencionadas actividades y de administrar el espectro radioeléctrico, entre otras tareas. El IFT es encabezado por siete comisionados que, después de un sofisticado proceso de selección, son designados por el Senado a propuesta del Ejecutivo Federal.
- d) El gobierno federal pierde la atribución para asignar y, en su caso, revocar concesiones tanto para telefonía como radiodifusión. Todo otorgamiento de frecuencias para uso comercial debe ser hecho a partir de procesos de licitación.
- e) A las empresas con el 50% o más de infraestructura, frecuencias o presencia en los mercados de las telecomunicaciones o la radiodifusión se les considerará preponderantes, con vigilancia o limitaciones específicas a cargo del organismo regulador.
- f) Se crea un organismo público descentralizado, al que más tarde se denominó Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano, encargado de producir y difundir contenidos distintos a los de carácter comercial. Además se establecieron características específicas para los medios de radiodifusión de carácter público.
- g) La definición de libertad de expresión fue ampliada para que involucre a los medios digitales y a cualquier otra plataforma que la tecnología proporcione a los ciudadanos.
- h) Se crean tribunales especializados en telecomunicaciones y radiodifusión.

¹³ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

- i) Como parte de esta reforma, aunque más allá de los medios y la información, fue creada la Comisión Federal de Competencia Económica que es, también, un órgano autónomo. Los asuntos en materia de competencia en radiodifusión y telecomunicaciones son resueltos por el IFT.
- j) Se establecieron plazos y tareas tanto para que el Congreso tomara decisiones específicas en estos temas, comenzando por la expedición de una ley reglamentaria, como para la nueva autoridad en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

La reforma de 2013 implicó modificaciones sustanciales en los artículos 6o., 7o. y 28 constitucionales, así como cambios en otros cinco (los artículos 27, 73, 78, 94 y 105).

En el artículo 6o., el derecho a la información fue motivo de precisiones y garantías en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

A continuación, y después de los apartados relativos al derecho de acceso a la información pública, se incorporó un extenso texto que establece obligaciones del Estado en materia de inclusión digital; adjudica a telecomunicaciones y radiodifusión el carácter de servicios públicos de interés general; prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa y establece la creación del organismo descentralizado y con autonomía de decisión y de gestión dedicado a la radiodifusión pública. El nuevo artículo 7o. constitucional tiene un primer párrafo que dice:

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Esa modificación renueva el concepto de libertad de expresión que ya no se reduce solamente a la escritura y publicación de escritos, como decía el 7o. desde casi un siglo antes. También se actualiza la defensa de esa libertad ante posibles restricciones que, desde varias décadas antes, habían dejado de estar limitadas a la confiscación de una imprenta o los obstáculos para distribuir un escrito en la calle. El espacio público hoy en día comprende los medios de radiodifusión, las redes digi-

RAÚL TREJO DELARBRE

tales, la comunicación en variados, entrelazados y cambiantes formatos. Por ello ha sido pertinente que se prohíba la restricción a la circulación de mensajes independientemente de las plataformas de difusión que se utilicen.

El 7o. constitucional fue ampliado para que, además del primer párrafo, contenga las siguientes disposiciones: “Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito”. La Constitución dejó de referirse a la imprenta como el medio para ejercer esa libertad.

En el artículo 27 se facultó al IFT para asignar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. En el 28, se definen las atribuciones y la conformación de ese Instituto, tanto en la adjudicación y regulación de concesiones como en la atención a situaciones de concentración. También se detallan las reglas para designar a los comisionados del IFT, así como de la Comisión de Competencia Económica. Los rasgos de la autonomía de esos organismos, sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, los requisitos que deben reunir quienes aspiren a ser comisionados y el proceso para evaluarlos y designarlos, ocupan la cuarta parte del texto de la muy prolija reforma constitucional.

El texto de la reforma de 2013, con los cambios específicos que se hicieron a los mencionados artículos constitucionales, tiene algo más de 8 mil palabras. Esas son las dimensiones, aproximadamente, del presente ensayo. Del texto de la reforma, la mitad corresponde a 18 artículos transitorios que establecieron obligaciones específicas para los legisladores, el nuevo organismo regulador y el gobierno federal.

Allí, entre otros asuntos, se determinaron plazos para la transición a la televisión digital (último día de 2015), la licitación de dos nuevas cadenas de televisión nacional (medio año a partir del decreto de la reforma constitucional), la creación de juzgados especializados (dos meses), la declaración de empresas preponderantes y la obligación de la empresa telefónica dominante para abrir sus redes a la interconexión con otras empresas (medio año).

También en los transitorios se estableció que podrá haber 100% de inversión extranjera en telecomunicaciones y 49% en radiodifusión; se obligó a las televisoras a proporcionar sus señales para que sean reproducidas por los sistemas de televisión restringida; se definieron los rasgos de los medios de radiodifusión pública; se encomendó al IFT la vigilancia de los límites de tiempos para publicidad y de los contenidos para niños en radio y televisión, entre otros asuntos.

Las bases para que el Estado tenga una política de desarrollo digital formaron parte de otros de los 18 artículos transitorios para que haya acceso a banda ancha y a “precios competitivos” en al menos 70% de los hogares y 85% de las empresas aunque sin plazos precisos para ello; se dispuso la creación de una red pública de banda ancha que debería funcionar antes de que termine 2018 y que podrá tener inversión privada; esa nueva red nacional utilizará la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad y el espectro radioeléctrico en la banda de 700 MHz.

IX. UN ESCENARIO MUY DIFERENTE

El excesivo detalle de esas disposiciones era más propio de las leyes reglamentarias que de un mandato constitucional. Aunque no formen parte del cuerpo de la Constitución, los artículos transitorios tienen una obligatoriedad similar a ella porque fueron aprobados con la mayoría calificada que requieren las reformas constitucionales en el Congreso de la Unión y, luego, en la mayor parte de los congresos estatales. Los autores de esta reforma decidieron incluir en ella detalles, obligaciones específicas, definiciones técnicas y fechas como los antes señalados para impedir que las presiones de las corporaciones mediáticas o las indecisiones de los legisladores impidieran su cumplimiento.

El temor de las fuerzas políticas y el gobierno a la reacción desfavorable de empresas como Televisa y América Móvil, cuyo crecimiento en los mercados en los que han tenido clara dominancia sería acotado con las nuevas reglas, da cuenta de la importancia de esa reforma así como de las precauciones que la circunscribieron. No es usual que una reforma constitucional tenga tal nivel de detalle. El atraso durante demasiadas décadas respecto de este tema y la intención para que las decisiones que la conformaron no fuesen afectadas por el ulterior litigio político, explica ese heterodoxo procedimiento para, desde la Constitución, modelar los detalles de políticas públicas específicas y de la legislación reglamentaria.

Completa y compleja, la reforma constitucional de 2013 reivindicó el interés de la nación y la sociedad en la información y la comunicación, transfirió atribuciones hasta ahora presidenciales a un organismo autónomo con amplias facultades regulatorias, creó la posibilidad para que de manera paralela a la radiodifusión comercial se desarrollen medios públicos sostenidos por el Estado y apuntalados en la sociedad, establece reglas de competencia y para acotar a los monopolios tanto en telefonía como en radiodifusión. Esa reforma, además, garantiza el ejercicio de la libertad en las redes informáticas y prevé la intervención del Estado para llevar recursos digitales a zonas habitualmente alejadas de la cobertura a cargo de las empresas privadas. Se trata de un esquema de comunicación sustancialmente distinto al que propiciaba el anterior régimen legal que sólo garantizaba de manera explícita a la radiodifusión mercantil, que no establecía reglas para equilibrar tales mercados y en donde no había cabida para la convergencia digital.

De la misma manera que durante casi una centuria las libertades de expresión y prensa garantizadas por los artículos 6o. y 7o. requerían de condiciones complejas que iban mucho más allá de las disposiciones jurídicas, el funcionamiento del nuevo marco constitucional ha sido difícil. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada el 14 de julio de 2014 no recogió con puntualidad todas las directrices constitucionales pero, en comparación con la legislación anterior, significa transformaciones muy importantes.

Tres años después de la reforma constitucional el escenario de la comunicación en México tiene condiciones de diversidad e incluso de calidad que no son suficientes en comparación con los cambios que el país ha experimentado en otras áreas

RAÚL TREJO DELARBRE

pero que poco antes parecían impensables. La reforma de 2013 ofrece posibilidades para que los ciudadanos exijan, y eventualmente participen, con una capacidad de influencia que nunca antes habían tenido en y delante de los medios de comunicación y las empresas de telecomunicaciones. La Constitución mexicana tardó en llegar a la renovación de los medios, pero llegó al fin. Lo que siga, dependerá de la sociedad.

