

## Artículo 7o.

presión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que se reducirá si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de información.

"La existencia de un verdadero derecho a la información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones".

Así, del programa de un partido, pasó a formar parte del programa fundamental de la nación a partir de la iniciativa enviada por el Ejecutivo que en la parte relativa señalaba: "...el derecho a la información que mediante esta iniciativa se incorpora al Artículo 6º. ... será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad". A este respecto durante el debate correspondiente en la Cámara de Diputados se sostuvo que el derecho a la información viene a completar, a continuar y modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión. Ésta 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. Es éste el derecho "a estar informado" y no "a informar".

El desarrollo tecnológico que ha hecho posible la difusión de mensajes de manera simultánea a un auditorio cuyas proporciones pueden llegar a ser incuantificables, es el origen de una justificada preocupación social respecto al contenido de dichos mensajes y, por otra parte, estos medios de enorme potencialidad sólo pueden ser usados por un reducido grupo de personas y es aún menor la cantidad de voluntades individuales que intervienen en las decisiones relativas al contenido que se difunde a través de dichos medios.

La sociedad moderna requiere de un cierto número de garantías que le aseguren que la información que recibe por estos conductos tenga ciertas calidades que la hagan confiable, ya que a partir de ella habrá de tomar, el integrante de la sociedad, una serie de decisiones que van desde la selección de un objeto para el uso o el consumo, hasta la elección de los gobernantes.

Por otro lado, la sociedad requiere también de que se le abran posibilidades de acceso a estos medios, de modo que lo que por ellos se transmite responda a la realidad de los intereses y necesidades colectivos.

El derecho a la información plantea pues, 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, y también el derecho a lograr el acceso a los mismos. El Estado tiene el ineludible deber, mediante normas generales,

de cumplir esta misión reguladora. Su acción, por supuesto, no puede ser arbitraria, pero ello se garantiza por el hecho mismo de que sea a través de una ley, como participa en estas relaciones.

El derecho a la información es, entonces, un derecho social frente a los multicitados medios de comunicación; no un derecho de éstos frente al Estado, el cual está garantizado por otras muchas disposiciones jurídicas bajo cuyo amparo se han desenvuelto.

**BIBLIOGRAFÍA:** Desantes Guanter, José María, *Fundamentos del derecho de la información*, Madrid, Raycar Impresores, 1977; Dorantes, Gerardo et al., *Prensa y derecho a la información*, México, UNAM, 1980; López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Porrúa, 1984; Montiel y Duarte, Isidro, *Estudios sobre garantías individuales*, México, Porrúa, 1979, pp. 224-250; Novoa Monreal, Eduardo, *Derecho a la vida privada y libertad de información*, 2<sup>a</sup> ed., México, Siglo XXI, 1981, pp. 141-147.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

**ARTÍCULO 7º** 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. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so protexo de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

**COMENTARIO:** El presente artículo consagra a nivel constitucional la libertad de prensa o imprenta, consistente en el derecho fundamental del individuo para publicar y difundir las ideas por cualquier medio gráfico. La libertad de prensa o imprenta es una de las características de todo régimen democrático en tanto propicia el pluralismo político e ideológico y puede controlar los actos del gobierno denunciando sus errores y defectos.

Como se desprende del texto del artículo, se establece la facultad de toda persona física o moral, independientemente de su condición, de

escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, en tanto que se obliga al Estado a abstenerse de coartar el ejercicio de dicha facultad fuera de las excepciones constitucionales relativas al respecto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, así como a no establecer censura previa a impresos alguno, ni a exigir garantía a los autores o impresores de cualquier publicación. Asimismo, se encomienda al legislador ordinario que evite, en casos de presuntos delitos de prensa, el encarcelamiento de expendedores, "papeleros" y demás empleados del establecimiento impresor, salvo que se acredite previamente su responsabilidad.

La primera vez que se consagró solemnemente la libertad de prensa como un derecho del hombre —ya que con anterioridad, excepción hecha de algunos regímenes jurídicos como Inglaterra, tenía un carácter meramente fáctico, sujeto al arbitrio y tolerancia del poder público— se produjo, con algunos años de intervalo, en los Estados Unidos y en Francia. En el primer caso, después de la Revolución de 1776, la Declaración de Derechos del Estado de Virginia proclamó la libertad de prensa (artículo 12) y, aunque la Constitución de los Estados Unidos de 1787 no la llegó a mencionar, la primera enmienda aprobada en 1791 estableció que el Congreso no aprobaría ley alguna que restringiera la libertad de palabra o de prensa. En Francia, por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, estableció: "La libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo hombre puede hablar, escribir o imprimir libremente, pero debe responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley" (artículo 11). A partir de allí, la mayoría de los Estados democráticos se preocuparon por garantizar la libertad de prensa a nivel constitucional. Esta tendencia cristalizó con su reconocimiento a través de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre por las Naciones Unidas en 1948 (artículo 19).

En México, la libertad de prensa ha sido objeto de múltiples restricciones y regulaciones jurídicas, desde que se implantó la imprenta en la Nueva España en el año de 1539. Durante la Colonia, varias fueron las leyes y ordenanzas que establecieron diversas restricciones al ejercicio de esta libertad, operando en un alto grado la censura por el poder público, así como la censura eclesiástica desempeñada por el "Santo Oficio" sobre publicaciones en materia religiosa; hasta que la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, garantizó la libertad de imprenta y proscribió toda clase de censura previa (artículos 131, fracción XXIV, y 371). Una vez iniciado el movimiento de independencia, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexi-

cana, sancionado en Apatzingán en 1814, expresamente estableció que "...la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos" (artículos 40 y 119).

La Constitución Federal de 1824 también instituyó la libertad de imprenta, imponiendo al Congreso la obligación de "Proteger y arreglar la libertad política de imprenta de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio; y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación" (artículos 50, fracción III, y 161, fracción IV). La libertad de imprenta fue una de las cláusulas pétreas señaladas por esta Constitución, la que asimismo impuso como obligación a las entidades federativas la de proteger a sus habitantes en el uso de imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación.

La Constitución centralista de 1836, también llamada las Siete Leyes Constitucionales, consagró como derecho de los mexicanos "Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable de ellos..." (Primera Ley, artículo 2o., fracción VII). En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, también de tipo centralista, establecieron que "Ninguno puede ser molestado por su opiniones; todos tienen derecho para imprimir y circularlas sin necesidad previa de calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores" (artículo 9º, fracción II). El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que reimplantó la Constitución Federal de 1824 con algunas reformas, declaró: "Ninguna ley podrá exigir a los impresores fianza previa para el libre ejercicio de su arte, ni hacerles responsables de los impresos que publiquen, siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión" (artículo 26).

Uno de los debates más importantes y, al propio tiempo, de mayor brillo y esplendor en el Congreso Constituyente de 1856-1857 versó precisamente sobre la libertad de imprenta. En dicho debate participaron los periodistas liberales más destacados de la época: Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Félix Romero, Ignacio Ramírez y Francisco Zendejas.

El artículo 14 del proyecto de Constitución declaraba que: "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 im-

presores, 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 de justicia de la jurisdicción respectiva".

Un importante grupo de liberales no estuvo de acuerdo ni con las limitaciones que el proyecto imponía a la libertad de imprenta ni con la intervención del tribunal de justicia en los jurados competentes para juzgar los delitos de imprenta. Respecto a las limitaciones de este derecho, a pesar de la oposición de este sector liberal, el párrafo fue aprobado por sesenta votos contra treinta y tres. Mejor suerte hubo en cuanto a eliminar la participación del tribunal de justicia; a este respecto Zarco adujo que la participación de éste sólo vendría a hacer perder al jurado su independencia y su capacidad de juzgar según los dictados de su conciencia.

El artículo 7º de la Constitución vigente establece como limitaciones a la libertad de prensa o imprenta el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Sin embargo, lamentablemente, ni la legislación secundaria, ni la jurisprudencia, se han preocupado por fijar estos conceptos que adolecen de una excesiva vaguedad e imprecisión, lo cual ha provocado su aplicación arbitraria y caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas. Es urgente, pues, que el Congreso de la Unión —órgano facultado por la Constitución para expedir las leyes reglamentarias sobre garantías individuales (artículo 16 transitorio)— y, especialmente, la Suprema Corte de Justicia, proporcionen los criterios necesarios para delimitar estos conceptos.

Cabe mencionar que, en abril de 1917, antes de que entrara en vigor la Constitución vigente (10. de mayo de 1917), Venustiano Carranza elaboró una Ley de Imprenta, que es la que se aplica en la actualidad y tiene la pretensión de ser reglamentaria de los artículos 6º y 7º constitucionales. Como se advierte, esta ley adolece del gravísimo defecto formal de haber sido puesta en vigor antes de que rigiera la Constitución de 1917, y, por ende, antes de que estuvieran vigentes los artículos que pretende reglamentar. Propiamente, 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. A mayor abundamiento, no es posible admitir como vigente una ley expedida por quien, según los nuevos mandamientos constitucionales, ya no tuvo facultades legislativas. Sin embargo, la Ley de Imprenta de Carranza sigue aplicándose en la actualidad, a falta de la ley orgánica de los artículos 6º y 7º constitucio-

nales. Precisamente, su artículo 27 consagra el derecho de rectificación, aclaración o respuesta, esto es, el derecho que tiene una persona a quien se ha mencionado o aludido en un periódico, a que en éste se publique gratuitamente una respondida redactada por ella.

Otra limitación constitucional a la libertad de prensa o imprenta, y que ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, es la contenida en el párrafo decimotercero del artículo 130, el cual prescribe: "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 actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas". Asimismo, cuando los medios escritos en que se ejerce la libertad de imprenta estén destinados a la educación de la niñez y la juventud mexicanas, tienen como restricción constitucional la de que mediante su desempeño no se desvirtúen, desnaturalicen o se hagan nugatorios los objetivos a que propende dicha educación (artículo 3º).

Como seguridades jurídico-constitucionales a la libertad de prensa o imprenta, el propio artículo 7º, establece que, cuando se comete uno de los llamados delitos de imprenta, ésta no puede ser secuestrada como instrumento del delito, regla de excepción a la legislación penal del orden común que, para otros casos, consigna como sanción específica la pérdida de todo elemento material utilizado en la comisión de un delito.

Finalmente, el último párrafo del artículo 7º, obliga al legislador ordinario a dictar las disposiciones necesarias para evitar que, so pretexto de la comisión de delitos de prensa, se encarcele, sin comprobar antes su responsabilidad, a los expendedores, "papeleros", operarios o empleados del establecimiento del que haya salido el escrito considerado como delictuoso, por estimar que, en principio, ellos son ajenos a la responsabilidad contraída por el autor intelectual de dicho escrito. Precisamente, el Código Penal tipifica los delitos que pueden derivarse por abusos de la libertad de imprenta, es decir, cuando a través de ésta se cometan ultrajes a la moral pública (artículo 200, fracciones I y II) o se provoca o hace la apología de un delito (artículo 209).

Véanse los comentarios a los artículos 6º, 20, fracción VI, y 130, párrafo decimotercero, de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales* 6ª ed., México, Porrúa, 1970, pp. 369-386; Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, 2a. ed., México, Porrúa, 1972, pp. 110-135; Mill, John Stuart, *Sobre la libertad*, Madrid, Aguilar, 1972, pp. 26-81; Orozco Hen-

riquez, J. Jesús, "Seguridad estatal y libertades políticas en México y Estados Unidos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XV, núm. 44, mayo-agosto de 1982, pp. 537-566; Rodriguez y Rodriguez, Jesús, "Derechos humanos", *Introducción al derecho mexicano*, 2<sup>a</sup> ed., México, UNAM-LGEM, 1983, t. I, pp. 226-229.

Jorge MADRAZO y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

**ARTÍCULO 8º Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.**

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

**COMENTARIO:** En este artículo constitucional se establece como garantía individual el llamado *derecho de petición* que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula. En realidad el llamado derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto, bien lo podríamos denominar *derecho de respuesta* o más precisamente: *derecho a recibir respuesta*, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

El término petición no debe entenderse en un restringido sentido gramatical como la acción para requerir la entrega de una cosa sino en el más amplio de solicitar a alguien que haga algo. Es cierto que en determinados casos la petición puede consistir en la entrega de un objeto, pero en términos generales el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

En contra de lo que ocurre en la mayoría de las garantías individuales, que imponen al Estado una obligación negativa o de abstención respecto de las actividades que puedan realizar los particulares, el derecho de petición supone una obligación positiva de parte de los órganos estatales, que es precisamente la de contestar por escrito y en breve término al autor de la petición.

El análisis del contenido del artículo 8º nos permite distinguir los siguientes aspectos:

- a) Sujetos activos del derecho en él establecido;
- b) Sujetos pasivos del mencionado derecho;
- c) Requisitos que debe llenar la petición;
- d) Requisitos que debe cumplir la respuesta.

El derecho de petición es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados. Constituye el mecanismo por virtud del cual los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado sean estos judiciales, administrativos, e incluso, en algunos casos, legislativos.

El derecho de petición genéricamente considerado, es el basamento del derecho de acción procesal, esto es, la facultad de hacer actuar a los órganos jurisdiccionales a fin de que resuelvan una controversia o definan una situación jurídica puesta a su consideración, como ocurre en la denominada jurisdicción voluntaria. También representa el mecanismo natural de gestión ante los órganos de la administración pública.

a) **Sujetos activos del derecho.** De acuerdo al texto que nos ocupa, los titulares del derecho de petición son todos los individuos que se encuentran en los Estados Unidos Mexicanos, según lo dispone el artículo 1º constitucional que otorga la mencionada extensión personal a las garantías establecidas por la Constitución. Sin embargo, este principio general encuentra una restricción en el artículo 8º relativa a que en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

Por materia política debe entenderse todo lo relacionado con la elección de autoridades mediante el sufragio o con la formación y funcionamiento de las asociaciones y partidos políticos, igualmente debe quedar comprendida dentro de este concepto, la adopción de medidas legislativas o ejecutivas correspondientes a las atribuciones de los poderes respectivos, en el ámbito de sus facultades discrecionales, que tengan que ver con decisiones fundamentales para el país. Es éste, sin duda, un concepto difícil de delimitar. Es claro que recomendar la expedición de leyes u oponerse a ellas —dado que éstas son por su propia naturaleza decisiones políticas— es actuar en materia política. Lo mismo ocurre en el ámbito del Poder Ejecutivo cuando se trata de acciones vinculadas a su capacidad discrecional en cuanto a decisiones políticas fundamentales, como puede ser la suspensión de garantías individuales, la expropiación de bienes o la adopción de medidas de carácter diplomático.

Debe, sin embargo, hacerse una distinción en cuanto al alcance de las mencionadas medidas, lo cual corresponde a un análisis casuístico de la acción de los diferentes poderes. Por principio de cuentas cualquier decisión del Poder Legislativo, a nuestra manera de ver, es en esencia una deci-