



884609

ESCUELA SUPERIOR de CIENCIAS JURÍDICAS

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8846-09

EXCESOS Y LIMITACIONES DE LA LEY FEDERAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA EN MATERIA DE AVERIGUACION PREVIA

TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

GI SELA ACEVES BASURTO

ASESOR DE LA TESIS: LIC. JOSÉ MIGUEL GONZÁLEZ SÁNCHEZ

REVISOR DE LA TESIS: LIC. JORGE ALBERTO TELLO ESCAMILLA

NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO

ABRIL DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



884609

ESCUELA SUPERIOR de CIENCIAS JURÍDICAS

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8846-09

“ LIMITACIONES Y ABUSOS DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA EN LA AVERIGUACION PREVIA ”

TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

GISELA ACEVES BASURTO

ASESOR DE LA TESIS: LIC. JOSÉ MIGUEL GONZÁLEZ SÁNCHEZ
REVISOR DE LA TESIS: LIC. JORGE ALBERTO TELLO ESCAMILLA

NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO

ABRIL DE 2005

m342675

AGRADECIMIENTOS

Agradezco, a mi padre la nobleza y valentía, a mi madre sus consejos y la enseñanza de vivir, a mi hermano su amorosa compañía, a mis abuelos los recuerdos felices, a salvador su amor, a mis maestros su sabiduría y a Dios mi felicidad.

**“LIMITACIONES Y ABUSOS DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA EN LA AVERIGUACION PREVIA”**

INTRODUCCIÓN

**CAPITULO I
LA AVERIGUACIÓN PREVIA**

1.1.	Concepto de Averiguación Previa.....	1
1.2.	Principios que rigen a la Averiguación Previa	3
	1.2.1. Principio o requisito de iniciación.....	3
	1.2.2. Principio de Oficiosidad.....	3
	1.2.3. Principio de Legalidad.....	3
1.3.	Requisitos de procedibilidad.....	4
	1.3.1. Denuncia.....	4
	1.3.2. Acusación.....	4
	1.3.3. Querella.....	5
	1.3.3.1. Delitos perseguibles por querella.....	5
	1.3.3.2. Personas facultadas normativamente para formular querella.....	6
	1.3.3.3. Forma de la querella.....	7
	1.3.3.4. Divisibilidad de la querella.....	7
	1.3.3.5. Extinción del derecho de querella.....	8
1.4.	Titular de la Averiguación “El Ministerio Público”	9
	1.4.1. Concepto de Ministerio Público.....	9
	1.4.2. Antecedentes Históricos del Ministerio Público.....	14
	1.4.3. Antecedentes históricos del Ministerio Público en México.....	19
	1.4.4. La función investigadora del Ministerio Público.....	26
	1.4.5. Caracteres generatrices del Ministerio Público.....	27
	1.4.6. Atribuciones del Ministerio Público.....	30

**CAPITULO II
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA**

2.1.	Definición de los medios masivos de comunicación.....	32
2.2.	Clasificación de los medios de comunicación masiva.....	33
	2.2.1. Televisión.....	33
	2.2.2. Radio.....	33
	2.2.3. Cinematografía.....	34
	2.2.4. Prensa.....	34

2.2.4.1. Diario.....	35
2.2.4.2. Revista.....	35
2.2.4.3. Folletos.....	35
2.2.4.4. Semanarios.....	36
2.3. La Publicidad.....	36
2.4. Régimen de los medios de comunicación y Principios Constitucionales.....	37

CAPITULO III
LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, LIBERTAD DE PRENSA
Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.

3.1. Libertad de Expresión.....	39
3.1.1. Marco Histórico.....	39
3.1.1.1. México Prehispánico.....	41
3.1.1.2. La Colonia.....	42
3.1.1.3. Historia Constitucional.....	43
3.1.2. Garantía Constitucional.....	45
3.1.3. Límites Constitucionales.....	45
3.1.3.1. Ataques a la moral.....	46
3.1.3.2. Derechos de Tercero.....	47
3.1.3.3. Provocación de delito.....	47
3.1.3.4. Perturbación del orden público.....	48
3.2. Libertad de prensa.....	49
3.2.1. Marco Histórico.....	49
3.2.2. México Prehispánico y Colonial.....	52
3.2.3. Historia Constitucional.....	53
3.2.4. Garantía Constitucional.....	56
3.2.5. Límites Constitucionales.....	56
3.3. Derecho de Información.....	57
3.3.1. Antecedentes Históricos.....	57
3.3.2. Grecia y Roma.....	58
3.3.3. Edad Media y Edad Moderna.....	59
3.3.4. Surgimiento del Derecho de Información.....	60
3.3.5. El Derecho de información en México.....	61
3.3.5.1. Evolución del Derecho a la Información en México.....	62
3.3.5.2. La Declaración de Oaxaca de 24 de mayo de 2001.....	68
3.3.6. El Derecho de Información como Derecho.....	70
3.3.7. El Estado como principal obligado a informar y garante.....	72
3.3.8. Marco Jurídico del Derecho a la Información.....	74

CAPITULO IV
EXCESOS Y LIMITACIONES DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE AVERIGUACIÓN PREVIA

4.1. Criterio de Interpretación de los artículos 13-19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI).....	80
4.2. Propuesta de Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	86
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFIA.....	91

INTRODUCCION

México vive una Revolución de Información y la libertad de expresión constituye un elemento esencial en esa transformación sociopolítica, ya que su respeto, vigencia y permanencia, significan el florecimiento y existencia de una sociedad democrática, la libertad de expresión encuentra su muerte en regímenes dictatoriales o autocráticos.

El trabajo de tesis que en este momento sometemos a su consideración pretende exponer las ventajas y desventajas de la adición al artículo sexto de la Constitución Política, en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, que se produjo con motivo de la iniciativa presidencial del 5 de octubre de 1977.

La elaboración, preparación, redacción e investigación de un trabajo de tesis, es siempre una labor difícil pero a la vez ilustrativa que nos conduce en el amplio e inagotable mundo del derecho, es por ello, que a pesar de que existe legislación jurídica vigente sobre libertad de prensa y derecho a la información, nosotros proponemos que se dicte una adecuada ley reglamentaria del Artículo 6° Constitucional, a efecto de lograr un exitoso ejercicio del derecho de información en coadyuvancia con los órganos encargados de la persecución e investigación de los delitos, así como de los encargados de la impartición de Justicia.

Como segundo objetivo general que se propone alcanzar este estudio es evaluar críticamente, desde una perspectiva jurídica la eficacia y funcionalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en sus artículos 13-19.

La tesis que sustentamos en el presente trabajo es, que la reforma hecha a nuestra Carta Magna en la parte final de su artículo 6° no ha sido suficiente para desentrañar el verdadero sentido del derecho a la información.

El Derecho a la información en México ha rebasado los límites constitucionales a causa de una indeterminación legislativa; so pretexto del Derecho a la Información los medios masivos de comunicación, atacan a la moral, violan derechos de tercero, provocan delitos y perturban el orden público. Debido a lo anterior nuestro ámbito jurídico se ha visto afectado y obstaculizado en sus pre-procesos y procesos judiciales, entiéndase por pre proceso la etapa de la

averiguación previa, enfrentada ésta a los inconvenientes de no contar con una ley reglamentaria del Artículo 6° Constitucional.

CAPITULO I

LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

1.1. CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA.

Si bien es cierto los tratadistas no definen propiamente a la Averiguación Previa, sí apunta un concepto por la actividad propia que implica; en concepto de Osorio y Nieto Cesar Augusto, se define como: "Fase del procedimiento penal, puede definirse la Averiguación Previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o la abstención de la acción penal."¹

En su Diccionario de Derecho Procesal Penal, Marco Antonio Díaz de León define a la Averiguación Previa de la siguiente forma: "Entiéndase por esta, en nuestro derecho procesal penal, el conjunto de actividades que desempeña el Ministerio Público, para reunir los presupuestos y requisitos de procedibilidad necesarios para ejercitar la acción penal."

"Es una etapa procedimental (no del proceso) que antecede a la consignación de los tribunales, llamada también fase procesal, que tiene por objeto investigar los elementos del tipo y la presunta responsabilidad del inculpado, para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal."

"Puede ser considerada también, como un procedimiento que se desarrolla antes del proceso penal, con la finalidad de preparar el ejercicio de la acción penal."

"En esta etapa, el Ministerio Público recibe denuncias o querrelas de los particulares o de cualquier autoridad, sobre hechos que estén determinados en la Ley como delitos, practica las primeras

¹ OSORIO Y NIETO, César Augusto. "La Averiguación Previa" Editorial Porrúa, 7ª Edición, México 1994. p.2.

diligencias, asegura los objetos o instrumentos de delito, las huellas o vestigios que haya dejado su perpetración, y busca la posible responsabilidad de quienes intervinieron en su comisión.”²

Al respecto, indica Silva Silva Jorge Alberto: “El periodo de la Averiguación Previa, ha recibido diversos nombres, y para ello se ha considerado su naturaleza jurídica, o las especiales concepciones de sus autores. Así se le llama también: “Instrucción Administrativa” (García Ramírez); “Preparación de la Acción” (Rivera Silva); “Preproceso” (González Bustamante); “Averiguación Fase A” (Códigos Poblano y Yucateco); “Fase indagatoria” (Briceño Sierra); “Procedimiento Gubernativo” (Alcalá Zamora); etc.”³

En tanto expediente es definible como el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador tendientes a comprobar en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.

Colín Sánchez, al respecto estima lo siguiente: “La preparación del ejercicio de la acción penal, se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Procurador y de los agentes del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar, en su caso, la acción penal para cuyos fines deben estar acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.”⁴

Podríamos decir entonces que la Averiguación Previa es el punto de partida del procedimiento penal, teniendo como finalidad el de iniciar una serie de actividades, llámense diligencias, con el objeto de comprobar, si es que existen los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, para así entonces optar entre no ejercitar o ejercitar la acción penal y en éste último presupuesto, acto

² DIAZ DE LEON, Marco Antonio. “Diccionario de Derecho Procesal Penal”. Editorial Porrúa, México 1996. p.310

³ SILVA SILVA, Jorge Alberto. “Derecho Procesal Penal” Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. P.249.

⁴ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. “Derecho Mexicano de Procedimientos Penales” Editorial Porrúa, 15ª Edición, México, 1995. p.311.

seguido del desahogo del proceso, se deberá dar por resultado final la sentencia judicial, que es la mira de toda acción procesal.

1.2. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

En términos generales, podemos asentar que los principios que rigen la integración de la Averiguación Previa, son a) Principio o requisito de iniciación; b) Principio de Oficiosidad; y c) Principio de Legalidad.

1.2.1. Principio o requisito de iniciación.

En cuanto al primer principio, queda comprendido en cuanto que para iniciar la Averiguación Previa, tiene que hacerse, necesariamente del conocimiento del titular de la misma, esto es, el Ministerio Público, ya que la iniciación de ésta no queda al capricho ni inventiva del Ministerio Público, se tiene que hacer de su conocimiento, de la comisión de un hecho probablemente constitutivo de delito, ya sea por medio de denuncia, acusación o querrela, (mismas que estudiaremos más adelante), a fin de que inicie la Averiguación Previa correspondiente.

1.2.2. Principio de Oficiosidad.

La Averiguación Previa esta regida también, por el principio de oficiosidad, esto es, que la actividad investigadora que realiza el Ministerio Público, iniciada la Averiguación Previa en la búsqueda de las pruebas, no necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Oficiosamente llevará a cabo la búsqueda.

1.2.3. Principio de Legalidad.

La averiguación previa está sometida del mismo modo al Principio de Legalidad por cuanto hace a la integración e investigación que realiza su titular y si bien es cierto que de oficio la realiza, una vez iniciada el Acta de Averiguación Previa, no queda a su capricho la forma de llevarla a cabo, sino que

está y debe estarlo, sujeta al Principio de Legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal y a las leyes de ciertos reglamentos o circularles que de ella deriven.

1.3. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Los requisitos de procedibilidad son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar la averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude en su artículo 16 como requisitos de procedibilidad a la denuncia, acusación o querrela.

1.3.1. Denuncia.

Por denuncia, entendemos el medio por el cual hacemos del conocimiento al Ministerio Público, de la posible comisión de un delito perseguible de oficio. Pudiendo hacerse en forma oral o por escrito y por cualquier persona ya sea agraviado o por un tercero a ello, no se requiere del consentimiento o autorización del ofendido.

"Es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible por oficio".⁵

La denuncia deberá contener una relación sucinta, razonada y lógica de los hechos, proporcionando los mayores datos posibles a fin de que el Órgano Investigador tenga un conocimiento más completo y más preciso, forma y lugar en que sucedieron, personas o cosas y demás circunstancias conexas, a fin de que se facilite la investigación.

1.3.2. Acusación.

Para César Augusto Osorio y Nieto, "Es la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido".⁶

⁵ OSORIO NIETO, César Augusto. "La Averiguación Previa" Editorial Porrúa, 7ª Edición, México 1994. p.7.

⁶ Ibidem

Para otros, refieren: "La acusación consiste en el cargo o cargos que alguien hace contra determinada persona en concreto, responsabilizándola de la comisión de un acto que puede o no ser delictuoso".⁷

1.3.3. Querella.

"Es la manifestación de voluntad de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso se ejercite la acción penal".⁸

Para Guillermo Colín Sánchez, la querella "es el derecho o facultad que tiene una persona a la que se designa querellante, víctima de un hecho ilícito penal, para hacerlo del conocimiento del Procurador de Justicia o del agente del Ministerio Público, y con ello dar su anuencia para que se investigue la conducta o hecho y satisfechos que fueren los requisitos previstos en el artículo 16 Constitucional, se lleva a cabo el proceso correspondiente".⁹

Por lo tanto, podemos definir a la querella como una relación de hechos expuesta por el ofendido ante el órgano investigador, con el deseo expreso de que se persiga al autor del delito, de lo que podemos desprender su contenido, esto es, una relación de hechos narrados en forma sucinta, razonados, lógicos, ya sea por escrito o en forma verbal, que hace el ofendido o su legítimo representante, ante el órgano investigador, con el deseo expreso de que se persiga al autor del delito.

1.3.3.1. Delitos perseguibles por querella.

De acuerdo con el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal son perseguibles por querella, los siguientes delitos:

- I. Hostigamiento sexual;
- II. Estupro;

⁷ "Mexicano ésta es tu Constitución". Ed. Cámara de Dip. 1968. p.65.

⁸ OSORIO Y NIETO, "La averiguación Previa" Op. Cit. P.7.

⁹ COLÍN SÁNCHEZ, Op. cit. p.231.

- III. Privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales;
- IV. Difamación y Calumnia;
- V. Robo, siempre y cuando el monto de lo robado no exceda de cincuenta veces el salario mínimo, salvo que concurra alguna de las agravantes a que se refieren las fracciones VIII y IX del artículo 223 o las previstas en el artículo 224, o cualquiera de las calificativas a que se refiere el artículo 225;
- VI. Robo de uso;
- VII. Abuso de confianza;
- VIII. Fraude;
- IX. Administración fraudulenta;
- X. Insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores;
- XI. Despojo, salvo que el delito se cometa en alguna de las hipótesis a que se refiere el artículo 238;
- XII. Daño a la propiedad;
- XIII. Violación, sólo y exclusivamente en el supuesto de que entre el activo y el pasivo de la violación existiera un vínculo matrimonial, de concubinato o de pareja;
- XIV. Abandono de cónyuge;
- XV. Violencia Familiar, salvo que la víctima sea menor o incapaz;
- XVI. Discriminación;
- XVII. Amenazas;
- XVIII. Allanamiento de morada, despacho, oficina o establecimiento mercantil;
- XIX. Violación de la intimidad personal;
- XX. Peligro de Contagio;

1.3.3.2. Personas facultadas normativamente para formular querrela.

La querrela puede ser formulada ser formulada según el artículo 264 del Código de Procedimientos Penales para el D.F. por cualquier ofendido por el ilícito aún cuando sea menor, en cuanto a los incapaces, pueden presentar la querrela los ascendientes o representantes legales.

En caso de las personas morales, éstas podrán querellarse por apoderado investido de poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo o ratificación del Consejo de Administración o de la Asamblea de Socios o Accionistas o poder especial para el caso específico.

Para las querellas presentadas por personas físicas, será suficiente un poder semejante, salvo en los casos de rapto, estupro o adulterio, en los que sólo se tendrá por formulada directamente por la víctima u ofendido.

1.3.3.3. Forma de la querella.

La querella puede presentarse verbalmente por comparecencia directa ante el Agente del Ministerio Público o por escrito, en el caso de que sea oral, deberá asentarse por escrito, se anotarán los datos generales de identificación del querellante. Asimismo, deberá comprobarse la personalidad del querellante conforme a lo establecido en el artículo 264, 275 y 276 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

1.3.3.4. Divisibilidad de la querella.

Respecto de la querella es necesario estudiar lo que algunos autores han llamado "divisibilidad de la querella", la cual se presenta con cierta frecuencia en los delitos perseguibles a petición de sujeto pasivo, principalmente en delitos relacionados con el tránsito vehicular, como es en los siguientes casos:

- I. En un solo hecho, presuntamente constitutivo de uno o varios delitos, aparecen como indiciados dos o más sujetos;
- II. Mediante una sola conducta realizada por un único sujeto se producen varios resultados probablemente integrantes de figuras típicas.

En la primera hipótesis señalada el ofendido o víctima, manifiesta querellarse contra uno de los indiciados pero no contra otro u otros.

En la segunda el ofendido se querella por la lesión jurídica sufrida por uno de los ilícitos, pero no por todos.

La querella es divisible en virtud de que esta institución tiene el carácter de derecho potestativo y como tal, el titular de este derecho puede ejercitarlo con la libertad, espontaneidad y discrecionalidad propias de un derecho potestativo. En atención a que la posibilidad de fraccionar la querella en nada desvirtúa la naturaleza de ésta y sí conserva y respeta su característica de derecho potestativo, se concluye que la mencionada institución es susceptible de divisibilidad.

1.3.3.5. Extinción del derecho de querella.

El derecho de querella se extingue

- I. Por muerte del agraviado;
- II. Por perdón;
- III. Por muerte del responsable, y;
- IV. Por prescripción.

I. Muerte del agraviado. Como el derecho para querellarse corresponde al agraviado, la muerte de éste lo extingue siempre y cuando éste no se haya ejercitado.

Si fallece, el representante particular o de una persona moral, con facultades para querellarse, el derecho no se extingue, porque la titularidad del derecho corresponde al ofendido y no al representante en quien sólo se han delegado facultades para hacerlo valer.

II. Perdón y la etapa del procedimiento en que puede otorgarse. El perdón es el acto a través del cual el ofendido por el hecho delictuoso, manifiesta ante la autoridad correspondiente que no desea se persiga a quien lo cometió, por lo tanto el perdón sólo lo puede conferir el ofendido, por sí, o a través de sus representantes, para lo cual bastará que así lo manifiesten, sin que sea necesaria

la explicación del por qué de su determinación. El perdón puede otorgarse en cualquier momento de la averiguación previa, durante el proceso y en algunos casos en ejecución de sentencia.

- III. Muerte del ofensor. La muerte del ofensor, también extingue el derecho de querrela, por falta del objeto y finalidad y puede darse durante la averiguación previa, en la instrucción, aún, en la ejecución de la sentencia.
- IV. Prescripción de la potestad punitiva en los casos de delito de querrela. Salvo disposición en contrario la pretensión punitiva que nazca de un delito que sólo puede perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente y en tres años fuera de esta circunstancia.

Una vez cumplido el requisito de procedibilidad dentro del plazo antes mencionado la prescripción seguirá corriendo según las reglas para los delitos perseguibles de oficio.”¹⁰

1.4. TITULAR DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL MINISTERIO PÚBLICO.

El titular de la Averiguación previa es el Ministerio Público, tal afirmación se desprende de lo establecido en el artículo 21 Constitucional, que establece la atribución del Ministerio Público de averiguar, de investigar, de perseguir delitos, función que lleva a cabo mediante la averiguación previa, por lo que la titularidad de ésta, corresponde exclusivamente al Ministerio Público.

Además del apoyo de orden constitucional, disposiciones de ley secundaria, atribuyen la titularidad de la averiguación previa al Ministerio Público, como lo establece el artículo 3° fracción I del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en igual sentido los artículos 1 y 2 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

1.4.1. Concepto de Ministerio Público.

La palabra Ministerio viene del latín “ministerium”, que significa cargo que ejerce uno, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Por lo que hace la expresión pública, esta deriva del

¹⁰ “Código Penal para el Distrito Federal” artículo 110.

"publicus populus" pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, perteneciente a todo el pueblo.¹¹ Por tanto en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa, cargo que se ejerce en relación al pueblo. En su sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público es una dependencia del poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la Ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia.

Menciona el Lic. Colín Sánchez, que se han considerado cuatro concepciones acerca del tema:

1. Como un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales.

Fundamentalmente el Ministerio Público tiene el carácter del órgano estatal permanente para hacer valer la pretensión penal nacida del delito, y su vida está íntimamente ligada a la acción penal.

"El Estado le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa forma lleve a cabo la función persecutoria en contra de quienes perturben la seguridad y la buena vida gregaria".¹²

Rafael Piña considera que el Ministerio Público "ampara en todo momento el interés implícito en el mantenimiento de la legalidad, por lo que de ninguna forma debe considerársele como representante de alguno de los poderes estatales, independientemente de la subordinación que guarda frente al poder Ejecutivo, y agrega, que la ley tiene en el Ministerio Público, un órgano específico y auténtico".

Naturalmente que la verdad que encierra la posición de que el Ministerio Público tiene la tarea, a nombre de la sociedad de ejercitar la acción penal es indudablemente válida en nuestro sistema normativo, cuyos ordenamientos legales le señalan específicamente tal atribución.

2. Como órgano administrativo que actúa con el carácter de parte.

Fundamentalmente la doctrina italiana ha llegado a sostener que el Ministerio Público puede considerarse de dos formas diferentes; algunos lo consideran como órgano administrativo y otros afirman que es un órgano judicial.

¹¹ FRANCO VILLA, José. "El Ministerio Público Federal", Editorial Porrúa, 1985. p.3.

¹² RIVERA SILVA, Manuel. "El Procedimiento Penal". Editorial Porrúa, México 1982. p.57.

Guarneri está de acuerdo que es un órgano de la administración pública cuya función es el ejercicio de las acciones penales establecidas en las leyes, y por tanto, su tarea es de representación del poder Ejecutivo en el proceso penal, y forma parte del poder judicial sin pertenecer a éste, lo que da lugar a que no se atienda por sí mismo a la aplicación de las leyes, pero trata de obtenerla del tribunal como y cuando lo exige el interés público; de tal forma que está al lado de la autoridad judicial como órgano de interés público en la aplicación de la Ley.

El Ministerio Público no resuelve controversias judiciales, por tanto no puede considerársele como un órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo pues de ahí su carácter de parte.

"El Ministerio Público realiza las funciones del Estado Administración, poniéndose como sujeto ante el Estado Jurisdicción, pidiendo la actuación del Derecho, pero sin actuarle él".¹³

Por otro lado los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, pues pueden revocarse, modificarse y sustituirse uno por otro.

La naturaleza administrativa de la acción del Ministerio Público, radica en la discrecionalidad de sus actos, pues tiene facultades para decidir si debe o no proceder en contra de una persona, situación en que el órgano jurisdiccional no podría intervenir de oficio para allegarse al proceso.

Otro aspecto que cae dentro del derecho administrativo, es la sustitución como consecuencia de la jerarquía que se encuentra dentro de la Institución, pues admiten que se den circulares y otras medidas encaminadas a vigilar la conducta de quienes forman parte del Ministerio Público.

El Ministerio Público al hacer valer la pretensión punitiva interviene con el carácter de parte pues ejerce poderes de carácter indagatorio, coercitivo y preparatorio y presenta a lo largo de su actuación las características principales de quienes actúan como parte, ejercita la acción penal, propone demandas, presenta impugnaciones, tiene facultades para pedir providencias de toda clase.

3. Como un órgano judicial.

¹³ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales" 15ª Edición, México 1995. p.91.

Los autores que sostienen que el Ministerio Público es un órgano jurisdiccional y por ende forma parte de la judicatura, parten del estudio de la potestad del Estado y consideran como fundamental la potestad judicial que tiene por finalidad el mantenimiento y la actuación del orden jurídico, deducen que como ésta última es atribución exclusiva del Poder Judicial y la primera corresponde al Ministerio Público, es lógico que éste sea un órgano jurisdiccional.

Con referencia a ésta posición, Alberto Frosali afirma que como la actividad del Ministerio Público se desenvuelve en el juicio se justifica la calificación de Judicial.

Aceptable resulta la observación que al respecto hace el Lic. Colín Sánchez, al no estar de acuerdo ni con la opinión de Frosali, ni con ésta concepción, pues de suponer cierta afirmación tendríamos que considerar también como órganos judiciales al procesado, a los testigos, a los peritos y a todas las demás personas que intervienen en el proceso, estimación evidentemente errónea, además como sigue objetando en relación con el Ministerio Público, no puede considerarse como órgano judicial porque debido a su naturaleza y fines, carece de funciones jurisdiccionales, las cuales sólo competen a los jueces, de tal manera que el Ministerio Público debe concretarse a solicitar la aplicación del Derecho, más no a declararlo y ampliando aún más su argumento señala que si el encargado de ejercitar la acción penal archiva una investigación, ello no quiere decir que ya jamás podrá proceder, pues en cuanto surjan nuevos elementos de convicción reanudará la averiguación correspondiente sin que en ningún momento se piense que la causa se convierte en cosa juzgada, resoluciones que sólo se entienden a propósito de la autoridad judicial.

Por otra parte, como también acertadamente afirma dicho tratadista, en nuestro régimen jurídico clara y positivamente se encuentra consignado en disposiciones constitucionales la improcedencia de tal postura. Concretamente en el artículo 21 de nuestra Carta Magna que establece "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial".

En otras palabras, la facultad de aplicar el Derecho corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales y la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público; así independiza y separa las funciones, con lo que se logra la correcta y estricta aplicación de la Ley.

4. Como colaborador de la función jurisdiccional.

Por la diversidad de funciones que se le encomiendan al representante de la sociedad, algunos autores sostienen que se trata de un auténtico auxiliar de la función jurisdiccional, como colaborador del juez en el proceso encaminado a logra la correcta aplicación de la Ley.

Conforme a nuestro particular punto de vista, esta corriente también tiene aceptación en nuestro medio pues el Ministerio Público, como dijimos con anterioridad, interviene en diversas formas: ejerce la acción penal, representa los intereses de los menores incapacitados, ausentes, etc.; por estas razones no podemos desconocer la aplicación de la corriente doctrinaria que analizamos, pues nuestro ordenamiento jurídico lo ha dotado de una serie de facultades dentro y fuera del campo jurisdiccional que lo convierten en un organismo estatal de funciones polifacéticas, que se explica únicamente por la evolución que han sufrido nuestras Instituciones Jurídicas.

En el mismo sentido la doctrina sostiene que debemos entender al Ministerio Público como un representante social en el ejercicio de las acciones penales, y aunque su intervención también es múltiple en otras esferas de la administración de justicia, esto es consecuencia de la evolución de las Instituciones Sociales, las que para cumplir con sus fines y tomando en cuenta la naturaleza específica del Ministerio Público han considerado indispensable su ingerencia en asuntos civiles, mercantiles, como representante del Estado en muchas otras actividades de carácter legal, pues actúa como autoridad administrativa durante la fase preparatoria del ejercicio de la acción penal, como sujeto procesal, como auxiliar de la función jurisdiccional o ejerce la tutela general sobre menores y en las demás atribuciones que las leyes le señalen.

"Pero no debe olvidarse que no siempre persigue el interés punitivo del Estado promoviendo sentencia condenatoria, ya que de ser así, no cumpliría fielmente con su tarea, pues debe acusar cuando tenga elementos suficientes para hacerlo, y no lesionar de ninguna manera los intereses legalmente protegidos; debe ser implacable persecutor del delincuente e intervenir oportunamente

para evitar que se lesionen los derechos fundamentales de cada individuo, y lograr efectivamente la recta aplicación de la justicia".¹⁴

Colín Sánchez propone la siguiente definición: "El Ministerio Público, es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos en que le asignan las leyes".¹⁵

Por lo tanto el Ministerio Público es un organismo dependiente del Ejecutivo del Estado, el cual desarrolla sus actividades bajo la dirección de un Procurador General de Justicia, nombrado por el Presidente de la República a nivel Federal y en las Entidades Federativas, por el Gobernador del Estado; que actúa como representante del interés social con la facultad del ejercicio de la acción penal como vigilante de la debida aplicación de la Ley en la persecución de los delitos.

1.4.2. Antecedentes históricos del Ministerio Público.

El Ministerio Público es una Institución indispensable en la investigación y persecución de los delitos, formando el marco jurídico que sustenta el Estado, de donde surge la acción penal que es el deber de aquél de perseguir a los responsables por medio de sus órganos, sujetándose a las formalidades procesales, por lo que resulta de singular interés, sin duda alguna, remontarnos a través de los datos que nos brinda la historia, hasta las primeras épocas de la humanidad, con el propósito de buscar en ellas la fuente de una Institución que, como toda forma política o jurídica surge del conglomerado social en vista de alguna necesidad experimentada en un momento determinado.

Difícilmente se podría encontrar en el principio de esta investigación, al referimos a los tiempos primitivos, elementos de importancia ideales de carácter eminentemente jurídico, porque las situaciones importantes en aquellos tiempos estaban al margen del Derecho pues la libertad de cada cual se entendía en función de la fuerza de sus semejantes; hasta después se regularon las relaciones entre los sujetos, surgiendo de las primeras manifestaciones del Derecho, en el Talión, la

¹⁴ COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa 1990. p. 89 – 94.

¹⁵ Íbidem p.87.

función represiva se ejerció a través de la venganza privada. Son los clásicos tiempos de la Ley del Tali3n: ojo por ojo, diente por diente. El delito es una violaci3n a la persona privada y la justicia se hace por propia mano de la v3ctima del delito, o de sus allegados.

Pronto el poder social, ya organizado, imparte la justicia, ya que a nombre de la divinidad (período de venganza divina), ya a nombre del interés público, salvaguardando el orden y la tranquilidad sociales (período de venganza pública), se establecen Tribunales y normas aplicables, frecuentemente arbitrarias. El ofendido por el delito, o sus parientes, acusan ante el Tribunal quien decide e impone las penas.

En Grecia se señala la existencia de una Instituci3n semejante a la del Ministerio P3blico en el "arconte", personaje encargado de llevar la acusaci3n de un trasgresor de la Ley hasta los Tribunales populares, constituidos por ciudadanos en calidad de jueces, mismos que, tras un procedimiento sumario y despu3s de escuchar los fundamentos de la acusaci3n y alegatos de la defensa del acusado, dictaba sentencia.

Sin embargo, no podemos considerar esta magistratura como un antecedente remoto de la Instituci3n que nos ocupa, al recordar que el sistema acusatorio en la antigua Grecia era p3blico y popular y el "arconte" solo intervenía representando al ofendido y a su familia, por incapacidad de éstos o por negligencia, aunque tales atribuciones no pueden considerarse ciertas del todo, pues los atenienses tenían como costumbres que las v3ctimas y sus familiares seg3n algunos datos, llevaran a cabo la persecuci3n de los delitos.

De igual manera existían los "Temosteti", que eran meros denunciadores, encargados de denunciar a los imputados al Senado, a la asamblea del pueblo, que designaba a un ciudadano para sostener la acusaci3n, sin embargo, la acci3n penal podía ser ejercitada por el agraviado. Tambi3n se crearon los "Eforos", encargados de que no se produjese la impunidad cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo, los "Eforos" fueron censores, acusadores y jueces. A partir de Pericles, el "Are3pago" acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculpado hubiese sido injustamente absuelto por los Magistrados. El "Are3pago" fungía como Ministerio P3blico, al ejercer la acci3n penal ante el tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la Ley.

Aunque la intervención de todos estos funcionarios fuera meramente supletoria, cabe señalar que representan un avance para la Institución del Ministerio Público, pues era un tercero haciendo la acusación ante el tribunal de los Heliastas, tercero ajeno en muchas ocasiones, sólo como parte acusadora.

En la Italia Medieval los depositarios de la acción pública fueron las "Sayones". Los "Missi Dominic", que desaparecieron en el siglo X, eran vigilantes enviados por el Rey. Bajo San Luis, hubo los "Procuradores Regis" y los "Cónsules Locorum Villarum", quienes existieron en Italia como policías y denunciadores. Así mismo existieron los llamados "Sindici", funcionarios que tenían a su cargo la denuncia de los delitos a los jueces, bajo cuyas órdenes se encontraban. Por lo anterior podemos deducir que existe gran distancia entre las figuras en estas líneas señaladas y los modernos representantes sociales, pues mientras éstos ponen en movimiento a los tribunales de quienes son independientes y no pueden funcionar sin su actividad, aquéllos eran inferiores jerárquicos de los jueces italianos que actuaban sin necesidad de tales "Sindices" o "Ministrales", quienes eran simplemente denunciadores oficiales.

En Roma, en las Doce Tablas, se habla de los funcionarios llamados "Judices Cuestiones", en los que existía una actividad semejante a la del Ministerio Público, debido a que éstos funcionarios tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos, pero esta apreciación no es del todo exacta, porque sus atribuciones eran netamente jurisdiccionales.

El procurador César de que habla el Digesto en el Libro Primero, Título 19, se ha considerado como antecedente de la Institución debido a que dicho Procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden en las colonias, adoptando para ello diversas medidas como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados.

Refiere García Ramírez, "En Roma el germen del Ministerio Público, se halla en el procedimiento de oficio, citando a Mac Lean. Atribuye el carácter de verdaderos fiscales, en términos latos, a ciudadanos que, como Cicerón y Catón, ejercieron reiteradamente el derecho de acusar. Empero ha

de advertirse que la acción popular constituye, justamente un régimen del todo distinto del Ministerio Público".

Así mismo en las postrimerías del Impero Romano, se instituyeron los *curiosi*, *stationari* o *irenarcas* con funciones policíacas, encargados de la persecución de los delitos en los tribunales.

Pero bueno, mucho se ha hablado, como se ve en líneas anteriores, de los orígenes de ésta importante Institución y podríamos seguir encontrando cómo a lo largo de la historia, ésta podría tener sus orígenes en alguna de las muchas figuras o instituciones que han surgido en épocas, lugares y tiempos determinados, diferentes a las ya señaladas, como lo es en el derecho ático, un ciudadano sostenía la acusación, cuya inquisición era llevada ante los Heliastas; en las legislaciones bárbaras con los *gastaldi* del derecho longobardo; o en la legislación canónica del medioevo, por la eficacia del proceso inquisitorio en los tribunales eclesiástico de los siglos XIII y XIV, en especial en los promotores, que sostenían la acusación, requerían la aplicación de la pena, etc., pero como se dijo anteriormente, a esta genealogía hay que mirarla con reservas, pues aunque en el tiempo es evidente que existieron una serie de funcionarios como los arriba mencionados y que los mismos tuvieron funciones específicas, en su mayoría acusatorias, también es evidente que tenían características muy diferentes a las del Ministerio Público actual, o su caso al Ministerio Público francés, el cual es la meta alcanzada en la evolución de los funcionarios antes señalados, por lo que podría decirse que éste último sí es el antecedente remoto de nuestra Institución, por lo que procederemos a estudiarla.

La Institución nació en Francia con los *Procureurs du Roi* de la Monarquía francesa del siglo XIV, instituidos por la *deféense des intérésts du prince et de l'Etat*, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. El Monarca tenía a su disposición un procurador y un abogado encargado de atender los asuntos personales de la corona; el primero de ellos atendía los actos del procedimiento en general y el segundo se encargaba del sostenimiento de los derechos del Rey, así como su alegato.

Estos funcionarios intervenían también en los asuntos penales por multas o confiscaciones que enriquecieran el Tesoro de la Corona, fue así como poco a poco, fueron interviniendo en todos los

asuntos penales, acabando por convertirse en representantes del Estado, teniendo la misión de asegurar el castigo en todos los actos delictivos.

Los procuradores o abogados generales del Rey, a los que éstos llamaban "*non gens*" antes de llegar a ser por tanto, funcionarios públicos con atribuciones de interés social bien determinado, representaron sólo el papel de simples apoderados de la persona particular del soberano para sus intereses privados de cualquier género y con miras preferentemente a fiscales tendientes a aumentar el tesoro propio del Monarca.

Fue así como evolucionando y generalizando poco a poco su intervención a todos los asuntos penales, acabaron por convertirse y organizarse como representantes permanentes ya no del Monarca, sino del Estado y con el objeto de asegurar ante todo el castigo del delito en interés social.

Así, en el siglo XIV con las ordenanzas de Felipe "El Hermoso", el Ministerio Público se erige en una Magistratura. Durante la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo ante el poder judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes.

La Revolución Francesa hace cambios en la Institución, desmembrándola en *Commissaires du Roi* encargados de promover la acción penal y de la ejecución y *accusateurs publics*, que sostenían la acusación en el debate.

La tradición de la Monarquía le devuelve la unidad con la Ley de 22 frimario, año VIII (13 de diciembre de 1799), tradición que es continuada por la organización imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en el que el Ministerio Público organizado jerárquicamente bajo la dependencia del poder ejecutivo, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los Estados de Europa, es decir, se considera al Ministerio Público como una representación social en la persecución de los delitos, dependiente del Ejecutivo.

La Institución adquiere tal arraigo que llega a ser uno de los instrumentos de opresión de la Monarquía, estableciéndose la inamovilidad del Ministerio Público, los cuales eran considerados

como agentes del Gobierno, designados por el Presidente de la República a propuesta del Ministerio de Justicia, que dependía directamente del Poder Ejecutivo y tenían como superior jerárquico al Ministro de Justicia.

Los lineamientos generales del Ministerio Público Francés fueron tomados por el Derecho Español. Las leyes de recopilación, expedidas por Felipe II en 1576, reglamentan las funciones de los Procuradores Fiscales que acusaban cuando no lo hacía un acusador privado, estableciéndose dos tipos de fiscales, un para actuar en los juicios criminales y otro para actuar en los juicios civiles.

“Mandamos que haya dos solicitadores fiscales, que soliciten y procuren las cosas que el Fiscal del Consejo de Indias les encargue: el uno para los negocios de la provincia de Perú; y el otro para los de Nueva España, los cuales tendrán, el salario que les mandaremos dar y no pueden llevar otros pleiteantes y negociaciones ni de otra persona alguna”.¹⁶

En un principio, se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones que se relacionaban con el pago de contribuciones fiscales, multas o toda clase de penas de confiscación; después se encargaron de defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real.

Posteriormente el Procurador Fiscal formó parte de la Real Hacienda, quien intervenía a favor de las causas públicas y en todos los asuntos que interesaban a la Corona; protegía a los indios para obtener justicia, ya fuera en el aspecto criminal o en el aspecto civil; defendía la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real y también formaba parte del Tribunal de la Inquisición. En este Tribunal el Procurador Fiscal, figuró como la persona que lleva la voz acusatoria en los juicios y en algunos casos era conducto entre el Rey y éste tribunal.

1.4.3. Antecedentes históricos del Ministerio Público en México.

Con relación a la historia del Ministerio Público en México, es necesario atender a la evolución política y social de la cultura prehispánica en el territorio nacional, destacando la organización de los

¹⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. p.198.

aztecas puesto que en esta cultura, si bien no existía como tal la figura del Ministerio Público, si existió en ella esbozos del mismo.

Los aztecas con un régimen absolutista, contaban con un Derecho consuetudinario. El poder del Monarca se delegaba en funcionarios especiales, en nuestra materia eran los llamados *Cihuacoatl* y *Tlatoanis*.

Los primeros se encargaban de vigilar la recaudación de los tributos, presidir el Tribunal de Apelación y representar al monarca en la preservación del orden militar y social y los segundos gozaban de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio ya que éstos representaban a la divinidad. Entre sus facultades se encontraba la de acusar y perseguir a los delincuentes, para lo cual era necesario realizar la correspondiente investigación del delito, función que era delegada por el *Tlatoani* en los jueces, quien con ayuda de los alguaciles aprendían a los delincuentes.

Por lo anterior podríamos decir que de la facultad que tenían los tlatoanis de acusar y perseguir a los delincuentes, se deriva un esbozo de la figura del Ministerio Público de nuestros días y digo esbozo porque si efectivamente al tlatoani le correspondía acusar y perseguir a los delincuentes para lo cual era necesaria una investigación (función propia del Ministerio Público investigador de nuestros días, de ahí su nombre), de hecho esta investigación quedaba en manos del juez por lo que no era realmente el tlatoani quien realizaba la investigación, por lo cual no es posible identificarlo con el Ministerio Público.

Tras la Conquista, las instituciones del Derecho Azteca sufren grandes transformaciones y lentamente son desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos de España.

Junto con la conquista aparecen una serie de abusos de funcionarios y particulares, quienes abusando de su investidura cometían grandes atropellos.

En la investigación del delito imperaba una absoluta anarquía, autoridades civiles, militares, religiosas, invadían jurisdicciones, privaban de la libertad a las personas sin más fundamentación que su capricho por lo que se dio origen a las Leyes de Indias y otros ordenamientos jurídicos.

La recopilación de Indias, en ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaba: "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal".

Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo (hoy Suprema Corte), y las audiencias de la península y de ultramar; lo que realizó el decreto de 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en audiencia de México hubiera dos fiscales, audiencia que en el año de 1822, estaba reducida a dos magistrados propietarios y a un Fiscal, que el Congreso de esa época confirmó por decreto del 22 de febrero de 1822.

Sin embargo, en el México Independiente, siguió rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el citado decreto de 9 de octubre de 1812, ya que el Tratado de Córdoba declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala mientras las Cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado.

Promulgada la Constitución de Apatzingán en 1814, se reconoció en forma auténtica a los fiscales auxiliares de la administración de justicia tanto en la rama criminal como en la civil, con duración en su encargo de cuatro años y su nombramiento a cargo del poder legislativo.

La Constitución de 1824, estableció al Ministerio Fiscal en la Suprema Corte, equiparando su dignidad a la de los Ministros, dándole el carácter de inamovible, así mismo estableció Fiscales en los Tribunales de Circuito, sin determinar nada expresamente respecto de los juzgados.

La Ley del 14 de febrero de 1826 reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Público Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia, así como haciendo necesaria su vista semanal en las cárceles.

La Ley del 22 de mayo 1834 menciona la existencia de un Promotor Fiscal en cada juzgado de Distrito nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones.

En las Leyes Constitucionales de 1836, respecto del Ministerio Fiscal no se aporta nada diferente a lo establecido por la Constitución de 1824, más sin embargo en la ley de 23 de mayo de 1837, se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un Fiscal cada uno de ellos.

La primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México Independiente, se introduce en nuestro país en la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia conocida también como la Ley Lares, dictada el 6 de Diciembre de 1853, en cuyo Título VI, bajo el rubro "Del Ministerio Fiscal", se establece la organización de la Institución, disponiendo en su artículo 246 las categorías del Ministerio Fiscal, así como sus funciones, dentro de las cuales esta el acusar a los delincuentes y averiguar sobre los delitos.

El 23 de Noviembre de 1855, el presidente de México, Don Juan Álvarez, da una ley aprobada posteriormente por Ignacio Comonfort, que establecía que los promotores fiscales no podían ser recusados y se les colocaba en la Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito y posteriormente por decreto de 25 de abril de 1856, a los Juzgados de Distrito.

Cabe hacer mención de que en todas estas leyes y constituciones no se encontraba una organización verdadera, no se acepta totalmente que el Ministerio Público ejerza la acción penal.

En la Constitución de 1857 los fiscales sostuvieron igual categoría que los Ministros de la corte y aquellos adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación debían ser oídos en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los que se referían a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de Ley.

La Ley jurado del año de 1869, en la época del Licenciado Benito Juárez, establece tres procuradores, a los que por primera vez se les llama representantes del Ministerio Público, Institución que intervenía acusando a los responsables de los delitos cometidos entre los particulares, los funcionarios citados no integraban un organismo sino que eran independientes entre sí, sus funciones eran acusatorias ante el Jurado, acusaban en nombre de la sociedad por el daño causado por el delincuente.

Como se puede observar, en esta Ley Jurado, se logran algunos avances en la Institución del Ministerio Público, teniendo ya similitudes con la Institución actual, sin embargo no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público, puesto que el ofendido puede suplirlos por lo que su intervención sería nula.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880, marca un gran adelanto en la formación de la Institución del Ministerio Público, en la cual en su artículo 28 expresa que el "Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la Justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta en los casos y por medios que señalan las leyes".

En esta forma el Ministerio Público se convierte en Magistratura especial, aunque hay que admitir que sigue siendo un simple auxiliar de la justicia en lo que toca a la persecución de los delitos es decir sigue sin reconocérsele el ejercicio privado de la acción penal.

El Código de Procedimientos Penales de 1894, sigue los lineamientos del Código de 1880, y es la Ley Orgánica del Ministerio Público del 12 de Septiembre de 1903 en donde se logra el avance definitivo, la citada ley funda la "Organización del Ministerio Público, dándole unidad y dirección, dejando de ser el Ministerio Público un simple auxiliar de la administración de la Justicia para tomar el carácter de Magistratura independiente que representa a la Sociedad".¹⁷

Con esta Ley el Ministerio Público se convierte parte en el juicio interviniendo en los asuntos que se afecta el interés público y de los incapacitados y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. Se le establece como una Institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia.

Sin embargo, a pesar de todos estos grandes avances y debido a los grandes cambios que se suscitaban en esa época, aunado a un orden jurídico y constitucional del país alterado sensiblemente, prácticamente no había un control en la administración, por lo que la adopción del Ministerio Público era puramente nominal, porque la función asignada a los representantes de aquel, tenía carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de Justicia, ya que dichos

¹⁷ RIVERA SILVA, Manuel. "El procedimiento Penal". Editorial Porrúa. 1982. p. 72 y 73.

Ministerios no ejercían las funciones para las cuales habían sido creados y los jueces seguían siendo, no conforme a Derecho sino de hecho, lo encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, dando origen a la confesión por cargos, ¹⁸ por lo que el medio de evitar ese sistema procesal tan vicioso y restituir a los jueces su dignidad y al Ministerio Público la importancia que le corresponde, fue el de organizar a éste último de tal manera de dejar a su exclusivo cargo la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción, para lo cual era necesario dejar a la Policía Judicial bajo el mando inmediato de éste último.

Por lo anterior el Presidente Carranza propuso que se estudiara la conveniencia de llevar a cabo la reforma a la Constitución de 1857 para lo que se instaló en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, así como la Comisión Constituyente.

Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el artículo 21 se estableció lo siguiente:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de quince días.

Si el infractor fuera jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Así es que, es de reconocerse que los avances y reformas que sufrió el Ministerio Público son atribuibles al Presidente Don Venustiano Carranza, ya que él con su Exposición de Motivos presentada en la apertura del Congreso Constituyente el 1° de Diciembre de 1916, con relación al

¹⁸ Los jueces en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades para obtener la confesión de los delitos, dejando así al ministerio público en una figura meramente decorativa.

artículo 21, logró conformar dicho artículo, mismo que aún sigue vigente en nuestra Carta Magna con sólo algunas reformas¹⁹ conservando la esencia perseguida por aquél Congreso Constituyente.

En el año de 1919 se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal y del Distrito y Territorios Federales, primeras que se ajustan a las disposiciones de la Constitución de 1917. Estas fueron la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones, publicada en el Diario oficial de 14 de agosto de 1919, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, publicada el 13 de Septiembre de 1919.

Posteriormente en 1929 se publica la Ley Orgánica del Distrito Federal, con la cual se crea el Departamento de Investigaciones con agentes adscritos a las Delegaciones, quedando al frente de la Institución del Ministerio Público, el Procurador de Justicia del Distrito. En lo Federal ello se ratifica en la Ley Orgánica o Reglamentaria del artículo 102 Constitucional, publicada el 31 de agosto de 1934, quedando a la cabeza el Procurador General de la República.

En lo local se suceden: la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 31 de Diciembre de 1954; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 31 de Diciembre de 1971 y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 15 de Diciembre de 1977.

Y en lo federal: la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución, publicada el 13 de enero de 1942; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal

¹⁹ Artículo 21 Constitucional. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagará la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las Instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de 26 de Noviembre de 1955; y la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada el 30 de Diciembre de 1974.

A fines de 1983, se proponen y aprueban nuevas leyes orgánicas federal y del Distrito, que cambian solamente en las atribuciones de las Procuradurías y su organización. Estas son, en lo Federal la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, del 15 de noviembre de 1983, que a la fecha está sustituida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 16 de abril de 1996, publicada en el Diario Oficial de 10 de mayo de 1996, y cuyo reglamento se publicó en el Diario Oficial de 27 de agosto del mismo año.

Respecto al Distrito Federal su Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal vigente es la del 1° de abril de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 1996, queda vigente el reglamento de dicha Ley publicada el 9 de marzo de 1995.

De todo lo anterior, podríamos concluir que a lo largo del establecimiento del Ministerio Público en México, éste se vio influenciado por algunos elementos característicos de otros países como son: el de unidad e indivisibilidad tomado del ordenamiento francés, pues cuando actúa el Ministerio Público lo hace a nombre y en representación de toda la Institución, mismo que estudiaremos más adelante. La influencia española se encuentra en el procedimiento, cuando el Ministerio Público formula conclusiones, las que siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento Fiscal en la Inquisición. Pero la Institución del Ministerio Público Mexicana, no sólo tomó elementos de otros países, sino que también esta Institución esta conformada por elementos propios de nuestro país, es decir elementos exclusivamente nacionales como lo es la preparación de la acción penal, ya que el medio preparatorio del ejercicio de la acción penal está reservado exclusivamente al Ministerio Público, conformándose así el Ministerio Público en México con una completa estructura y principios que veremos posteriormente.

1.4.4. La función investigadora del Ministerio Público.

Como se menciona en los párrafos anteriores, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la atribución del Ministerio Público de perseguir delitos, esta

atribución se refiere a dos momentos procedimentales: el preprocesal y el procesal; el preprocesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.

El numeral citado otorga al Ministerio Público la función investigadora auxiliado por la Policía Judicial, por otra, la garantía para los individuos, pues sólo el Ministerio Público puede investigar delitos, de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia, una acusación o una querrela y tiene por finalidad optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

1.4.5. Caracteres generatrices del Ministerio Público.

La institución del Ministerio Público ha llegado a adquirir diferentes características a través del tiempo y que en términos generales son las siguientes:

- Forma parte de una entidad colectiva, pues cada uno de los miembros que pertenecen a la Institución constituyen un cuerpo orgánico.
- El Poder Ejecutivo es el encargado de nombrar al Procurador de Justicia, por lo tanto, el Ministerio Público es una Institución dependiente del Estado.
- El Ministerio Público es el encargado de representar los intereses sociales y de defenderlos.
- El Ministerio Público debe ser Institución de buena fe, pues el objeto de sus funciones no es el de ser un inquisidor, sino simplemente el de velar por los intereses de la sociedad a la que representa.
- El Ministerio Público goza además de algunas prerrogativas, como la de ser irrecusable y no ser responsable por las molestias que cause o por los daños y perjuicios que cause con motivo de sus funciones.
- Tiene el monopolio de la acción penal; este aspecto ha sido largamente discutido y censurado, ya que hasta la misma víctima del delito queda excluida de toda participación en el proceso.

En cuanto a los principios que rigen a la Institución se consideran los siguientes:

- Jerarquía. El Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la responsabilidad y dirección del Procurador General de Justicia, en quien reside las funciones del mismo.
- Es imprescindible. Ningún tribunal del orden penal puede funcionar sin un agente del Ministerio Público adscrito. Ningún proceso puede iniciarse, ni seguirse, sin la intervención del Ministerio Público. El ministerio Público es parte imprescindible en todo proceso, no hay determinación judicial que no le deba ser notificada, ni diligencia en la que no haya de intervenir, y en muchas su parecer debe ser oído antes de que el juez resuelva.
- Unidad. No puede hacerse una distinción entre la persona física que es el Ministerio Público y entre la Institución, pues son la misma persona, se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección. *Le Ministère Public est un et indivisible.*

Se dice que el Ministerio Público constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección.

La unidad absoluta de la Institución no se ha logrado en nuestra legislación, pues en el campo federal existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia común la Institución tiene como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de que se trate; e igualmente existe un Procurador General de Justicia Militar. Esta situación pudiera modificarse estableciéndose una jerarquización técnica derivada del artículo 21 Constitucional y una cabeza común de todo el organismo el Procurador General de la República, lográndose así la unidad tan pretendida.

- Indivisibilidad. El Ministerio Público no admite divisiones ni por categorías ni por razones de competencia, puesto que su función fundamental, la de representar a la sociedad, es única, es decir el Ministerio Público representa a una sola persona: la sociedad o el Estado.²⁰

El Ministerio Público es indivisible en el sentido de que “ante cualquier tribunal y por cualquier oficial que la ejercite, el Ministerio Público representa siempre a una sola y misma

²⁰ CASTRO Juventino V. “El Ministerio Público en México”. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. 1996, Cap. II Pág. 25.

persona en instancia: la Sociedad o el Estado". Cada uno de ellos en el ejercicio de sus funciones representa a la persona moral del Ministerio Público como si todos sus miembros obraran colectivamente. A la pluralidad de miembros corresponde la indivisibilidad de los Institutos: unidad en la diversidad.

Dentro de la Institución se encontrará que de hecho existe pluralidad de miembros, pero con unidad de funciones. "Los cambios en la persona física de los Agentes del Ministerio Público que intervengan en un proceso, no implican ni significan rotura dentro de esa unidad.²¹

- Independencia. Existe independencia del Ministerio Público en cuanto a la jurisdicción, pues sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico; en cambio con los órganos jurisdiccionales no sucede lo mismo. Esto puede entenderse más claramente si recordamos la división de poderes que existe en nuestro país, de tal suerte que la función corresponde al Ejecutivo y depende del mismo, sin que intervenga ninguno de los otros poderes.
- Irrecusabilidad. Significa que las partes no pueden pedir al Procurador que cambie al Ministerio Público que está conociendo determinado asunto; sin embargo, éste último sí puede excusarse si se encuentra en alguno de los siguientes casos:
 - Si en el negocio tiene interés directo o indirecto, en los negocios que interesen de la misma manera su cónyuge o a sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, a los colaterales en cuarto grado y a los afines dentro del segundo; siempre que entre el funcionario de que se trate, su cónyuge, sus hijos y algunos de los interesados, haya relación de intimidad nacida de algún acto civil o religioso, sancionado y respetado por la costumbre; si fuere pariente por consanguinidad o afinidad, del abogado o procurador de alguna de las partes, en los mismos grados que anteriormente se señalan; cuando él o alguno de sus hijos sea heredero, legatario, donante, donatario, socio, acreedor, deudor, fiador, fiado,

²¹ PEREZ PALMA, Rafael. "Fundamento Constitucionales del procedimiento penal". Cárdenas editor. 1980. Pág. 25.

arrendador, arrendatario, principal dependiente o comensal habitual de alguna de las partes o administrador actual de sus bienes; si ha hecho promesas o amenazas, o ha manifestado de otra forma su odio o afecto por alguno de los litigantes.²²

1.4.6. Atribuciones del Ministerio Público.

Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal, la cual tiene por objeto:

- I. Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;
- II. Pedir la libertad de los procesados, en la forma y términos que previene la ley; y
- III. Pedir la reparación del daño, en los términos especificados en el nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

Corresponde al Ministerio Público:

- I. Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar el cuerpo del delito ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias;
- II. Pedir al juez a quien se consigne el asunto, la práctica de todas aquellas diligencias que, a su juicio, sean necesarias para comprobar la existencia del delito y de sus modalidades;
- III. Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión;
- IV. Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite;
- V. Pedir al juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado;
- VI. Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso en concreto estime aplicable; y
- VII. Pedir la libertad del detenido, cuando ésta proceda.

²² CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, para el D.F. artículo 170, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV.

En las averiguaciones previas en que se demuestre que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal, previo acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público lo pondrá en libertad y no ejercerá la acción penal.

CAPITULO II

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA

En este capítulo, trataremos de definir cada uno de los medios de comunicación masiva, ya que en la vida actual del ser humano y en esta época de gran avance tecnológico, como se trata de demostrar en este estudio, éstos tienen gran influencia sobre la vida cotidiana del hombre y desafortunadamente también sobre sus procesos y procedimientos penales.

2.1. DEFINICIÓN DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN.

Comunicación. Acción de comunicar, transmisión de impresiones desde un individuo a otro: ideas, proyectos y acción entre individuos que sirven de complementación psicológica y social.

También se entiende, como el arte de transmitir información, ideas o sentimientos de una persona a otra; pero el hombre moderno, no se ha conformado con dar a conocer sus ideas a una persona debido a las necesidades que tiene de comunicarse con un gran auditorio de personas. Para lograr su cometido ha creado una maquinaria multifacética.

Todos y cada uno de nosotros nos comunicamos con una persona mediante el envío de un mensaje a través de uno o más sentidos la vista, el olfato, el oído, el gusto y el tacto. Para cada uno de estos sentidos se ha creado un mecanismo de comunicación.

Se puede definir a los medios de comunicación masiva como: mecanismos a través de los cuales se transmiten ideas, informes y sentimientos a un auditorio numeroso y diverso.

Es importante tomar en consideración que cuando nos referimos a los medios masivos de comunicación lo hacemos por un modismo ya que la forma correcta para referirse a éstos es "Medios de Comunicación Masiva" ya que los medios a que se hace referencia son a los de comunicación y por lo que se refiere a masivos es el gran público al que va dirigido.

Es la comunicación masiva, el éxito que consiste en una relación de persona a persona repetidas veces de manera simultánea.

2.2. CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA.

Como ya se mencionó para cada uno de los sentidos se ha creado un medio para poder transmitir un mensaje, tal es el caso de la televisión, la radio, la cinematografía y la prensa.

2.2.1. La Televisión.

La televisión, consiste en la transmisión de imágenes a distancia. Es considerada como el medio de comunicación más importante, debido a su gran auditorio, así, se puede observar que, hasta en el lugar más apartado, hay un aparato de televisión; en los inicios de la aparición de este invento, el objeto que se le trató de dar, fue el de la educación. Se le ha calificado de instrumento educativo, pero en la actualidad, no es así, debido a que es utilizado como un instrumento de comercio, generando de esta manera, conductas desviadas, encontrando en la mayoría de los programas material corrupto, violencia, pornografía, seducción, etc.

La televisión, es el medio de comunicación más efectivo, debido a que va dirigido al sentido de la vista y oído, por la combinación de estímulos visuales y auditivos, se ha podido demostrar que cambia la conducta del individuo.

Es así que éste medio de comunicación forma actitudes, modifica esquemas mentales, establece normas culturales, educa, entretiene, informa y plasma opinión pública, punto último que para nuestro estudio es de suma importancia, ya que por este medio de gran fuerza sociológica, se da la posibilidad de manipular a la opinión pública aún en procesos legales.

2.2.2. Radio.

Es un sistema de comunicación a distancia, por medio de ondas electromagnéticas, los inventores de este medio fueron el matrimonio Curie.

Este medio de comunicación va dirigido al sentido del oído, los mensajes que se envían a través de este aparato, son de carácter insinuativo, si realmente fuera utilizado de manera positiva, proporcionaría beneficios a la sociedad, de otra manera esta perjudicando. Consideramos que este medio de comunicación no tiene gran influencia sobre las conductas delictivas, debido a que en su gran mayoría habla de educación sexual y no tiene anuncios o programas que inciten a delinquir o que provoque psicológicamente a los individuos.

2.2.3. Cinematografía.

Es la técnica, arte e industria de las películas en movimiento, esta industria empezó a desarrollarse al término del siglo XIX. En 1893 Thomas Alba Edison, inventó una cámara con rollo de película y para ver ésta, un aparato llamado cinescopio. Los proyectores se perfeccionaron y se realizaron foros para proyectar películas.

Posteriormente se hicieron películas largas y con trama, desde 1926, se empezó a experimentar con sonidos y música, anterior a estos esfuerzos, se realizaron las llamadas películas mudas. En 1932, se inventó el procedimiento del technicolor.

En la actualidad, este medio de comunicación es importante debido al gran público espectador, sin embargo, las películas que actualmente se realizan, son de poca calidad, y no proporcionan al espectador aspectos educativos, no forman criterios positivos, sino todo lo contrario, encontramos conductas desviadas, pornografía, corrupción, etc.

Este medio de comunicación al igual que la televisión provoca cambios en la conducta, aparece el llamado fenómeno de la imitación, estos cambios se dan en forma inconsciente en el individuo, influyendo así en conductas delictivas.

2.2.4. Prensa.

Le hemos denominado de esta manera refiriéndonos a la industria editorial. Por prensa se entiende el conjunto de publicaciones dentro de las cuales se pueden encontrar el Diario (periódico), folletos, semanarios, revistas, etc.

2.2.4.1. Diario.

Este medio de comunicación va dirigido a la vista, es el más antiguo. Entre las funciones que realizan los periódicos, se encuentra la de publicar noticias, difundir cultura o entretener a los lectores, pero la función de los diarios en México, ha sido la de ser voceador de los grupos de poder, contribuyendo también a la manipulación de la información.

En la actualidad, el periódico se considera como un conjunto que organiza las creencias e información general por quienes tienen el poder público o económico para dirigirlas cotidianamente a un público lector, pero se considera que afecta con publicaciones en su nota roja de averiguaciones o delitos sexuales, que alertan al presunto(s) responsable(s), el cual se esconde o desaparece para evitar ser aprehendido, además de que pueden ocasionar un daño moral a la víctima al mencionar su nombre y ser señalada por el entorno que la rodea.

2.2.4.2. Revista.

Este tipo de publicaciones son elaboradas por las industrias editoriales de los grandes diarios o al menos de los de mayor venta. Se pueden encontrar diversas clases de éstas, como deportivas, de belleza, diversión, etc.

Este tipo de publicaciones, pocas veces son las que proporcionan aspectos positivos al público lector, como es el caso de las revistas de entretenimiento Play Boy, que si caen en manos de alguna persona que presente algún tipo de desorden mental, podría agredir sexualmente a cualquier persona.

2.2.4.3. Folletos.

Este tipo de publicaciones proporcionan una información a el lector, tratando de dar a conocer el funcionamiento de aparatos, explicaciones, información, etc.

2.2.4.4. Semanarios.

Estas publicaciones aparecen cada siete días por lo general, estos son de carácter cultural o de moda, la mayor parte de estas publicaciones se encuentran insertas en los diarios de mayor circulación.

Los anteriores medios de comunicación son utilizados por los grandes empresarios económicos, cuya finalidad es vender grandes cantidades haciendo llegar su producto a un gran número de personas.

2.3. LA PUBLICIDAD.

Es una actividad realizada a través de los medios de comunicación, para llegar a un gran auditorio de personas, divulgando noticias, anunciando productos, educación y cultura.

Esta industria hoy en día, es de gran importancia para los grandes emporios económicos, debido al enorme mercado de productos y servicios en donde tales industrias se pelean por encontrarse a la cabeza del mercado y para poder hacer llegar sus productos y servicios, hacen uso de la industria de la publicidad.

Podría decirse que la publicidad es utilizada por los grandes cuerpos económicos a través de los medios de comunicación, con la única finalidad de vender un sin número de productos en su mayoría sin utilidad en la vida del ser humano.

Debido a los grandes avances de la tecnología en materia de comunicaciones, se puede encontrar dos tipos de publicaciones; objetiva y subliminal (invisible).

La publicidad tiende a despersonalizar e insensibilizar al individuo ya que hay un acopio considerable de evidencia que demuestra que la situación no es en realidad como la presentan los portavoces oficiales, sino esta siempre manipulada por un interés o morbo.

Actualmente se publicita una vida fácil, emocionante, llena de aventuras, a menudo violenta, glamorosa, como patrones deseables de existencia. Los anuncios estimulan necesidades secundarias y artificiales, induciendo a comportamientos de consumo irracionales, destacan la imposición abusiva sobre el prójimo, el hedonismo y la ostentación, dando énfasis a los valores de prestigio social sobre logros intelectuales, desarrollo cultural, solidaridad social, etc.

2.4. REGIMEN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

Los medios de comunicación, se encuentran reglamentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene las Garantías de Libertad de expresión, información y prensa.

Los fundamentos constitucionales, dan la pauta para el surgimiento y funcionamiento de los medios de comunicación masiva, encontrándose regulados en los artículos 6° y 7° de la Carta Magna, artículos que a continuación se transcriben:

"Artículo 6° La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."

Es una de las garantías básicas del hombre del siglo XVIII, que se consagró en la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, en Francia en el año de 1789.

"Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre 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 de 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 pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, papeleros, operarios y

demás empleados del establecimiento de donde hay salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos."

Las garantías anteriores, al igual que las contenidas en la Constitución, tienen sus limitaciones, las cuales son: que no ataquen a la moral o a los derechos de terceros; la provocación de un delito y la perturbación del orden público.

Para el estudio del presente trabajo, se analizó en forma exclusiva la limitación establecida en nuestra Constitución, pero poco se sabe de ésta, ya que nuestra Ley Suprema la establece, más no la define, así mismo se puede encontrar que la jurisprudencia poco interés ha puesto a esta deficiencia, por lo que se considera este término como vago, ya que no existe una definición de moral como tal, por lo que la limitante resulta muy relativa, por lo que se propone una limitante a los medios de comunicación sin coartar al Derecho de Información, propuesta que más adelante se analizará.

CAPITULO III

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, LIBERTAD DE PRENSA Y DERECHO A LA INFORMACION.

3.1. LIBERTAD DE EXPRESION.

El tema de la libertad de expresión no es nada nuevo, tiene tanto como la propia historia del hombre. En los comienzos nuestros ancestros se comunicaban con el mundo exterior, mediante señas, gestos, aullidos, jeroglíficos, etc. Esa auto expresión tampoco puede ser regulable por el Derecho: es simple ejercicio mental, en tanto no adquiere un forma de interrelación con demás seres.

Se analizará la libertad de expresión en cuanto a su evolución histórica, en cuanto a su devenir, en referencias concretas a la expresión de ideas, opiniones y conceptos.

Como expresara anteriormente, es un tema tan viejo como el hombre mismo y su civilización, se evidenciará que existe una íntima relación entre la libertad de expresión y la autocracia o la democracia.

3.1.1. Marco Histórico.

Para poder llegar al pleno reconocimiento de las libertades del hombre es necesario remontarnos a épocas anteriores, podemos pensar que Grecia y posteriormente Roma fueron la cuna de la libertad de pensamiento ya que se esforzaban para darle una explicación científica al mundo y a la humanidad recurriendo a la adoración de deidades para encontrar una respuesta, pero tristemente los únicos que podían ejercer este derecho eran los nobles y por supuesto los grandes filósofos. En esta época no existía otro medio de comunicación más que la palabra oral por lo que el oído se fue desarrollando de tal forma que permitía al hombre alcanzar fantasías. Entonces para la sociedad de ese tiempo resultó imposible captar la historia con una veracidad completa ya que ésta se iba distorsionando al ser transmitida.

Para el Sociólogo canadiense Marshall Maculan, a partir de esa época y hasta la fecha, han ocurrido tres acontecimientos fundamentales en la humanidad, los cuales han transformado los medios de comunicación:

1. La invención del alfabeto por los fenicios. Gracias a los signos que permitieron objetivar las letras que se contienen en una voz, la cual a su vez permite la información de conceptos, los humanos pudieron comunicarse a través del tiempo y del espacio. Ello le permitió dejar mensajes y plasmar pensamientos.
2. La imprenta, invención de Gutemberg en el Siglo XV.
3. La electricidad, si bien no es un medio de comunicación, si contribuyó a la creación del telégrafo, el teléfono, el tren, el cinematógrafo, la radio y la televisión, la computadora, etc.²³

Remontándonos de nueva cuenta a la Edad Media, la cual fue un periodo de oscurantismo, su principal aportación a la libertad de pensamiento fue la escolástica, ya que la libre manifestación de ideas dependía en gran forma a la tolerancia del gobierno, si era alguna expresión a su favor se mostraban tolerantes porque era algo para su beneficio, pero si se llegaba a expresar alguna crítica o inconformidad, eran reprimidas por procedimientos crueles como la inquisición. También en el Renacimiento donde su principal manifestación fue el desarrollo de actividades artísticas, además de que se elaboraron varias teorías económicas, políticas y sociales, siendo en Francia antes de la Revolución Francesa, donde surgieron los enciclopedistas Rosseau, Voltaire, Montesquieu, Diderot, etc., quienes empezaron a desarrollar otras alternativas en el sentido positivo para la humanidad.

Inglaterra, contó con un importante expositor de la libertad de expresión, John Locke, quien en 1688 propuso importantes argumentos, ya no de orden filosófico, sino de orden económico. Habla de los derechos a la libertad y de derechos reservados por los individuos para llegar a hacer un pacto social. En Inglaterra desde antes de la revolución francesa contaban con el Common Law, el cual tenía consagrada la libertad de expresión de ideas siempre y cuando no incurrieran en difamación o en injurias contra una persona, ya que se encontraba penado por la "Law of Libel".

²³ MCLUHAN MARSHALL, "La comprensión de los Medios como las Extensiones de los hombres", México, Editorial Diana, 1971, p.87.88.

Verdaderamente se estima que la libertad de expresión fue tomada en cuenta a partir de la Revolución Francesa y proclamada por la Asamblea Constituyente de 1789, legislándose así esta garantía en sus artículos 10 y 11: "Nadie debe de ser molestado por sus opiniones, aún religiosas, con tal de que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley". Como afirma el maestro Ignacio Burgoa: "La libre comunicación de pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más grandes del hombre; todo ciudadano puede hablar, escribir o imprimir libremente, pero debe de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley".²⁴

3.1.1.1. México Prehispánico.

Podemos empezar en remontarnos a la época en la que existían los pueblos mesoamericanos, estos contaban con costumbres tan arraigadas que se pueden traducir en amplias legislaciones. Los aztecas por ejemplo, tenían sus propias formas de gobierno y leyes que se adecuaban a sus formas de organización sociales y políticas.

Durante este periodo la sociedad mexicana estaba organizada de manera compleja, por lo que se impuso un rígido control gubernamental, ejercido por los señores nobles y sacerdotes sobre todas las esferas sociales. Por lo que respecta al imperio azteca era un gran señorío conquistador que justificaba, religiosa y legalmente, el ejercicio de la guerra como instrumento de dominio. La práctica legitimada de ésta, tanto en su propio territorio (México, Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan), como en las provincias, permitían castigar duramente cualquier ofensa contra las instituciones gubernamentales.

Su derecho era de tipo consuetudinario, se basaban en sus costumbres, toda disposición jurídica se daba a conocer por los jueces y sucesivamente se transmitía de generación en generación.

La jerarquía social era de suma importancia, de esta situación dependían los derechos y obligaciones de cada individuo, entonces su campo de acción dependía totalmente de su sector estamental.

²⁴ BURGOA IGNACIO, "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, México, 1990, p. 357.

El jefe supremo del señorío azteca era el tlatoani o monarca, quien ejercía una autoridad absoluta; encabezaba el poder judicial y era la única persona que podía dictar leyes. El carácter autoritario del sistema jurídico mexica impedía cualquier acto de disidencia a los ordenamientos establecidos en la legislación y, en consecuencia las disposiciones que protegían los intereses de la clase noble eran respetadas íntegramente por la sociedad.

El derecho azteca era bastante severo para juzgar delitos como la traición al soberano o la rebeldía que atentaban contra el orden impuesto. El castigo a estos delitos se podía aplicar tanto a nobles como plebeyos, y constaba del descuartizamiento en vida, la confiscación de bienes, la demolición de su casa y la esclavitud para sus hijos.

Por lo anterior podemos llegar fácilmente a la conclusión que en aquella época, era imposible manifestar cualquier idea de manera libre e independiente. En los regímenes totalitarios, dictatoriales o autocráticos la libertad de expresión es simplemente inexistente; la negación de ésta es condición para la existencia de dichos regímenes autoritarios.

3.1.1.2. La Colonia.

Como consecuencia de la conquista, los Reyes Católicos decidieron que los indios debían ser libres en tanto a su propia voluntad y razón, pero al surgir las encomiendas también surgieron abusos contra los indios, entonces posteriormente surgió uno de los frailes que más contribuyó a la defensa de los indios, por lo que estos fueron capaces de tener propiedades, textos y gobiernos legítimos pero siempre supeditados a alguna autoridad española.

Durante la época novo hispana, especialmente en el siglo XVI, existió un rasgo sobresaliente: la confrontación pública de pensamientos e ideas, que atendían a una franca pugna de intereses. Por un lado, los clérigos postulaban ideas protectoras de los indios y, por otro, los letrados y conquistadores estaban a favor del cautiverio de la raza sometida.

En la Nueva España los debates entre posiciones encontradas se trataban públicamente. En aquella época por supuesto que la libertad de expresión no existía, más bien estaba totalmente restringida en ciertos sectores.

En 1571 se establece el Tribunal del Santo Oficio, órgano que se creó para defender la ideología de la Iglesia, entre sus actividades se encuentra la represión contra manifestaciones que alteraban el orden social, impuesto, tanto en el ámbito del pensamiento como en el de la vida cotidiana, además de combatir con la disidencia política. Este Tribunal fue el que impidió la libertad de expresión durante la dominación española.

Posteriormente la Nueva España se rigió por las Cortes reunidas en Cádiz, España y promulgaron la Constitución del 19 de marzo de 1812, la cual comienza a garantizar la libertad de manifestar ideas y al mismo tiempo contaba con un artículo que garantizaba la protección de dicha libertad.

3.1.1.3. Historia Constitucional.

En el México Independiente la libertad de expresión fue reconocida como garantía individual a partir de que promulgó la Constitución de Apatzingán en el 22 de octubre de 1814, la cual en su artículo 40 establecía: "...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 el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda a el honor de los ciudadanos". En ese entonces todavía continuaba vigente una fuerte intolerancia a la religión católica por lo que no se puede considerar en su totalidad una libre manifestación de ideas, aunque se debe tomar en cuenta que esta Constitución nunca entró en vigor.

El Plan de la Constitución Política, fechado el 16 de mayo de 1823, señala: "La nación mexicana en la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España, forma un todo político", posteriormente menciona que "Los ciudadanos tienen como derechos el de libertad, pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro"²⁵

²⁵ "Los Derechos del Pueblo Mexicano, a través de sus Constituciones". P.336.

Posteriormente se promulga la primera Constitución que rige el México Independiente el 4 de octubre de 1824 y se inclina a favor de la libre manifestación verbal de ideas. Once años después durante el gobierno de Valentín Gómez Farías, en el punto primero de su Programa de Administración, abraza el siguiente principio: "Libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de prensa".

La Constitución Centralizada de la República Mexicana de 1836, también consagraba la libre manifestación de ideas, al establecer que: son derechos del mexicano poder circular sus ideas políticas, estableciendo castigo a aquellos que cometieran abusos en contra de este derecho.

Posteriormente en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se establecía en su artículo 9 que: "Los derechos de los habitantes de la República: ...El Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura..."

El Estatuto Orgánico Provisional de 1856 en su artículo 35 decía: "A nadie puede molestarte por sus opiniones; la exposición de éstas sólo puede ser calificada de delito en el caso de provocación a algún crimen, de ofensa a los derechos de un tercero, o de perturbación del orden público..."

Más tarde la Constitución Federal de 1857 en su artículo 6° establece: "La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público..."

El 25 de enero de 1917, se reformó este artículo en el sentido de omitir la palabra crimen pues consideraban que ya se utilizaba la palabra genérica "delito" que abarcaba a los dos.

Finalmente este artículo fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adicionando la parte final: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado."; derecho constitucional que estudiaremos más adelante.

3.1.2. Garantía Constitucional

En México, toda persona es libre de manifestar sus ideas, opiniones, conceptos o pensamientos, siempre y cuando no ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Nuestra Carta Magna dice que, la manifestación de las ideas- que engloba por analogía y mayoría de razón a conceptos, pensamientos y opiniones- no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Al oír este vocablo "inquisición" no debemos pensar en el tribunal que castigaba los delitos contra la fe, sino en las acciones de averiguación e investigación que realiza una autoridad para determinar la existencia o no de una posible de posible responsabilidad penal. En el Diccionario Escriche encontramos que inquisición no es otra cosa más que la indagatoria, lo que ahora conocemos como "Diligencias realizadas por el Ministerio Público con motivo de la denuncia o querrela sobre comisión de un delito", y –en consecuencia- "la actividad ministerial para encontrar a los presuntos responsables y consignarlos ante un Juez Penal". Así lo define el antiguo Diccionario:

"Inquisición: pesquisa o averiguación que hace el Juez del delito y del delincuente, en virtud de delación judicial o de noticias extrajudiciales".

Por lo tanto, en términos generales, nadie puede coartarnos la libertad de manifestar nuestras ideas, pensamientos, conceptos u opiniones, siempre y cuando no entre en conflicto o colisión con la moral, derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público. Examinándolo pragmáticamente, son aspectos generales y por lo tanto indeterminados: es muy fácil decir que no se ataque derechos de tercero, pero muy difícil establecer cuales son los derechos de tercero que son atacables.

3.1.3. Límites Constitucionales

Las limitantes que saltan a simple vista en el artículo 6° de nuestra Constitución los explicaremos a continuación:

3.1.3.1. Ataques a la moral

En cada país y en cada época se ha tenido un concepto de lo que es la moral; cada estamento de ese país tiene su juicio sobre lo que es la moral; cada comunidad tiene su particular concepto de moral, y –esta comprobado- hasta los diversos miembros de una misma comunidad conciben a la moral de manera diferente. En síntesis cada persona o sujeto de derecho tiene su propio concepto de moral.

En el mismo orden de ideas, puntualizamos que, el aspecto extra jurídico de lo que la moral es, o pueda ser, no es motivo de estudio. Lo que nos interesa es que se entienda por moral en nuestro derecho, y como debe ser ésta para un sistema normativo nacional.

En conclusión, se da como un valor entendido y sujeto a la discreción judicial en su apreciación y existencia. El definirla y normarla adecuadamente no es un problema de fácil solución: la moral no es singular, no es unitaria y además, participa de concepciones objetivas y subjetivas.

La moral para el Derecho mexicano es enunciativa e implícita. Nuestra norma da por entendido lo que es la moral, ya que en diversos preceptos legales se habla de que "el acto jurídico no ataque o sea contra la moral y las buenas costumbres". Por lo tanto, se deja al criterio judicial la concepción de esa moral vulnerada en cada caso en concreto. No es aceptable establecer que, el obrar conforme a lo considerado como bueno o malo pueda ser tipificado por la norma jurídica, ya que –en esencia- "lo moral" es diferente al Derecho –extra jurídico y sin posibilidad de sanción-, y a lo que corresponde –para su cumplimiento- una conducta de buena fe y de dignidad humana.

El buscar la razón por la que el Derecho no puede definir a la moral no estriba en la multiplicidad de conceptos, sino en captar que un ordenamiento jurídico no puede definir algo que sustantivamente no es jurídico –sin olvidar que sí debe protegerlo y tutelarlo-. Repetimos la moral es –por definición- algo ajeno al derecho, aunque sí está relacionado con éste por ser su opuesto. En conclusión, el Derecho positivo simplemente protege de ataque a este concepto filosófico-espiritual-extrajurídico, por definición- como un atributo y derecho de la personalidad.

3.1.3.2. Derechos de Tercero

La manera en que el ordenamiento constitucional establece la libertad de expresión no es absoluta. Los derechos de tercero pueden consistir ya sea en un ataque al honor, o en la violación al derecho a la intimidad de las personas, o en todo obrar ilícito contra las buenas costumbres generando daño a otro.

Conforme al Derecho mexicano, el derecho al honor de las personas físicas y morales prevalece como limitante de cualquier manifestación de ideas, podemos expresar todos los pensamientos siempre y cuando no violen el derecho a la intimidad, la vida privada o derechos morales de los sujetos de derecho, o el ejercicio de ese derecho, que se pueda causar un daño, cometer un delito o perturbar la paz pública.

Los derechos a la intimidad y a la privación de la vida de las personas no pueden ser vulnerados amparados en el ejercicio de la manifestación de las ideas, ni pueden ser motivo de inquisición judicial o administrativa.

El ataque a terceros también comprende de manera generalizada todo obrar ilícito o en contra de las buenas costumbres que cause un daño a otro. Cuando la exteriorización o deposición de las ideas, pensamientos, conceptos u opiniones se pueda tipificar como delito, excluye, obviamente el ataque a terceros o cualquier otro tipo de responsabilidad diferente a la penal.

3.1.3.3. Provocación de delito.

Cuando, en uso del derecho de libre manifestación de las ideas, con la sola conducta, se tipifica un delito, es natural que no tendrá la protección constitucional prevista. Esto es que no se podrá invocar la garantía constitucional aludida si la manifestación de las ideas se tipifica como delito, no se considerará como causa excluyente de responsabilidad penal.

3.1.3.4. Perturbación del orden público.

La última limitante del multicitado artículo 6° Constitucional corresponde a la alteración del orden público, en la que nos vemos nuevamente ante la discusión de qué es lo que se entiende por orden público.

En este caso, la norma la encontramos en el Art. 3° de la Ley de Imprenta, el que tipifica al ataque al orden público en los siguientes términos:

“Art. 3°. Constituye un ataque al orden o a la paz pública:

- I. Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquiera otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país o con los que se injurie a la Nación Mexicana o a las entidades políticas que la forman.
- II. Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios que habla la fracción anterior, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al Ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros, o a la falta de otro u otros de sus deberes; se aconseje, o provoque o excite directamente al público en general a la anarquía, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia de las leyes de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquellos y éstas, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, a los soberanos o Jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país, o se aconseje, excite o provoque a la Comisión de un delito determinado.
- III. La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o en alguna parte de ella, o de causar el alza o bajo de los precios de las mercancías o de lastimar el

crédito de la Nación o de algún Estado o Municipio, o de los bancos legalmente constituidos.

- IV. Toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad por causa de interés público, o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público.

3.2. LIBERTAD DE PRENSA.

3.2.1. Marco Histórico.

En Grecia la evolución cultural fue sinónimo del ejercicio de las libertades de expresión, eran pueblos que todo lo solucionaban a través de la palabra, aunque también podemos mencionar algunos hechos que si contrarrestan la libertad de imprenta como fue la quema de los libros de temas políticos del gran Maestro Pitágoras.

Al igual que Grecia, Roma también nos otorgó un gran legado dentro del que se encuentra, posiblemente el primer diario "*Acta Diurna*", aquí se publicaba todo el acontecer de los sucesos importantes expresados por los Magistrados del Senado.²⁶

Durante la Edad Media, el poder religioso se manifestaba a través de la noticia hablada. Se dice que en esa época los juglares y palmeros iban por las ferias, barberías, pórticos de los templos, con sus poemas y canciones, a dar noticia de los hechos que se habían suscitado, pero estos no alcanzaban a cubrir las necesidades de información, sobre todo en el época de las Cruzadas, ya que era imposible reunir la información de Oriente a Occidente y entonces surgen las primeras gacetas.

Posteriormente en la Edad Moderna se origina una ruptura religiosa que genera una cantidad de cambios políticos, económicos y sociales, por lo que se provoca una liberación de pensamiento dentro de los dogmas de la Iglesia Católica. Por lo tanto como el hombre estaba acostumbrado a vivir limitado en cuanto a la expresión de sus ideas y a la información que recibía, después de la ruptura ya mencionada se empiezan a desencadenar una serie de manifestaciones de arte y también de ciencia que lo único que demuestra es el enfrentamiento de grandes artistas contra la

²⁶ PETIT, EUGENE, "Tratado de Derecho Romano", Editorial Porrúa, México, 1990 p. 660.

restringida visión de la Iglesia. En este periodo nace la Imprenta, ya que se buscaba encontrar la respuesta a las necesidades que se suscitaban con la revolución científica y técnica que se estaba originando dentro de la sociedad.

En Inglaterra en 1637, durante el reinado de Isabel I, se impuso un monopolio de imprenta el cual limitaba el número de imprentas establecidas en Oxford, Cambridge e Inglaterra, también existía una ordenanza que establecía que todos los libros y publicaciones tenían que estar sujetos a previa censura, esto con el fin de que se llevara un registro, con lo cual se otorgaba una licencia a la imprenta que no sobrepasara los límites establecidos o de lo contrario se aplicarían severos castigos.

Lo anterior tuvo como consecuencia que el Parlamento de los ingleses emitiera una escueta libertad de imprenta, aunque suene sumamente incongruente en 1643, el mismo dictó un nuevo decreto, restableciendo una censura peor que la anterior, ya que ordenaba como castigo la quema de prensas no autorizadas, así como la aprehensión de escritores e impresores que publicaran obras que no hubieran pasado por la censura previa.

Esto dio la base para que grandes pensadores ingleses como el poeta John Milton, quien produjera un discurso llamado Aeropagítica que quiere decir "Discurso para la Libertad de Prensa No Autorizada" en este se remonta en las grandes libertades de expresión con que contó el pueblo griego. Dirigiéndose al Parlamento en manera de defensa a este derecho, Milton expresó: "Quien a un hombre mata quita la vida a una criatura racional, imagen de Dios, pero quien destruye un libro, mata la razón misma. Es decir, la razón es la potencia divina del ser.

El Parlamento hizo caso omiso al discurso de Milton y aumentó el rigor promulgando la Ley de Censura en 1662, la cual tuvo una duración de treinta y tres años, apoyada en la antigua costumbre que daba al rey la exclusividad de la publicación de asuntos políticos. Fue entonces hasta 1694 que John Locke, renombrado jurista tomó a su cargo la defensa de la libertad de pensamiento. Locke mostró los inconvenientes económicos que la censura traía consigo al país, ya que se impedía el comercio de libros que dejaba grandes utilidades. Todos estos argumentos se impusieron ante el Parlamento y en 1695 el mismo, no volvió a renovar la ley, de acuerdo a Luis Castaño se considera

esa fecha como "el nacimiento de la libertad de prensa y de la que derivó un extraordinario florecimiento de la industria libre y demás manifestaciones del pensamiento".²⁷

Sin embargo, la libertad de prensa no se otorgó de manera cabal ya que los periódicos no contaban con dicha garantía. El impuesto del timbre, generaba la obligación de otorgar fianza o caución para garantizar el pago de multas que podrían causarse con el abuso de la libertad concedida y la obligación de venderse el ejemplar a determinado precio con el fin de que la ilustración no llegara a las masas porque se pensaba que esa clase de información podía ser peligrosa para el gobierno.

En 1788 la multitudada libertad fue igualmente necesaria para el Parlamento de París, por lo que se presentó la traducción de Aereopagítica hecha por Mirabeu, ferviente seguidor de la libertad de expresión. Así en 1789 quedó consagrada dicha libertad en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la cual se consagró la libertad de pensamiento, aunque con las limitaciones necesarias para la convivencia social.

Mas tarde en 1793, se promulgó la Constitución Francesa, estableciendo en su artículo 22 la garantía de libertad, garantizaba a todos los franceses la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad, la deuda pública, el libre ejercicio de la religión, la instrucción general, los socorros públicos y la absoluta libertad de prensa, etc.

En cuanto a la historia de Estado Unidos, al establecerse las colonias de Inglaterra, también padecían de las disposiciones de censura de ese país. Desde 1686 hasta 1730 los oficiales de la corona actuaban como censores con facultades para impedir que los libros o panfletos fueran a ser impresos sin previa autorización. Después de ese periodo se gozo de una libertad a medias, fue hasta el siglo XVIII que los periódicos gozaron de libertad. Cada una de las trece colonias tuvo su constitución, la de Virginia tuvo un preámbulo que denominó "Bill of Rights" en la que se hizo una de las primeras declaraciones del hombre, refiriéndose en su artículo 12 a la libertad de prensa. Las constituciones de las demás colonias eran muy semejantes en cuanto a la libertad de prensa se refería.

²⁷ CASTAÑO LUIS, "La libertad de Pensamiento y de Prensa" Dirección General de Publicaciones UNAM Coordinación de Humanidades, México, 1967, p. 10.

En 1787 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos, tomaron en consideración enmiendas propuestas por Thomas Jefferson y en una serie de artículos suplementarios se estableció una declaración de derechos, estos constituyen el "Bill of Rights", finalmente todo este arreglo se dio hasta 1789. Dentro de dicha Constitución se determina en su primera enmienda que: "La libertad de prensa y de otro medio de publicar los pensamientos, no puede ser prohibida, suspendida o limitada".

3.2.2. México Prehispánico y Colonial

En la época prehispánica no existía la letra impresa, pero había códices elaborados por escribanos que recibían el nombre de Tlacuilos. A través de estos códices conocemos la organización política, social y cultural de estos pueblos. En 1521 los conquistadores trasladaron a la Nueva España entre muchas otras cosas, sus adelantos técnicos europeos, entre estos se cuenta con el establecimiento de la imprenta en América (la Ciudad de México fue la sede de la primera imprenta en América) en 1539 y de esta labor estuvieron encargados el tipógrafo Esteban Martín y Juan Pablos.

De Antonio de Mendoza y Fray Juan de Zumárraga, primer virrey y primer obispo de la Nueva España, iniciaron gestiones ante Carlos V, exponiéndole lo conveniente que podría ser el establecer un taller de impresión en la Colonia, ya que serviría para el proceso de castellanización y evangelización. Es por esto que la gran mayoría de las primeras impresiones son vocabularios, doctrinas cristianas, etc. Por ejemplo el primer libro impreso en época de la Colonia fue "La Escala Espiritual para llegar al Cielo", de San Juan Climeo traducida por Fray Juan de Estrada.²⁸

La primer imprenta en América se encontraba situada en las calles de Moneda y Primo de Verdad, a un costado de lo que hoy en día es nuestra Suprema Corte de Justicia en el Centro de la Ciudad, este lugar se llamaba la Casa de las Campanas debido a que en el establecimiento contiguo se fundían las campanas para las iglesias.

La imprenta en ese entonces siempre fue regulada por las disposiciones establecidas por la corona española. Por lo tanto se aplicaban las medidas de censura que se utilizaban en toda Europa, es

²⁸ RUIZ CASTAÑEDA, MA DEL CARMEN "La prensa periódica en torno a la Constitución de 1857", Instituto de Investigaciones Sociales, Imprenta Universitaria, U.N.A.M. México 1959, p.12.

necesario recalcar que toda expresión era vigilada por las autoridades religiosas dentro de la cual se encontraba la inquisición, entonces las medidas de censura eran totalmente radicales.

En 1571, se estableció en la Nueva España el Tribunal del Santo Oficio, órgano independiente de las autoridades eclesiásticas y civiles, su labor era emprender campañas de persecución o supresión de actos que, a su juicio fueran en contra de las buenas costumbres y de la moral cristiana. De esta manera el tribunal perseguía a los que consideraba herejes y quienes siendo cristianos estaban a favor de las enseñanzas de Lucero y Calvino. También realizaban campañas contra los libros prohibidos, la cual consistió en la inspección de imprentas y bibliotecas y la censura de los escritos que contravenían al dogma católico.

Los inquisidores publicaban edictos con una lista de los libros prohibidos, ordenando entregarlos al tribunal, a su vez hubo una gran cantidad de procesos inquisitoriales contra quienes intentaron difundir clandestinamente escritos prohibidos.

Debido a la demanda de mayor información durante el siglo XVII, fue necesario agilizar y adoptar nuevos patrones informativos, aparecieron las publicaciones periódicas en el siglo XVIII; la primera fue la gaceta de México y Noticias de Nueva España en 1722, que tenía una periodicidad mensual.

Una buena parte de la producción bibliográfica de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, se caracterizó por su espíritu crítico y su inclinación objetiva y científica, atributos heredados por las ideas enciclopedistas europeas. No obstante la intolerancia religiosa censuró los impresos, foráneos y locales con el pretexto de evitar las nocivas ideas de la modernidad, resultado del movimiento ilustrado de Europa.

3.2.3. Historia Constitucional

En el Decreto del 10 de noviembre de 1810, se establecía Libertad Política de la imprenta. La facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es, no sólo un freno a la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la Nación en general y el único camino para llegar al conocimiento de la verdadera opinión pública. Este Decreto

consta de veinte artículos de entre los cuales sobresalen los marcados con los números I, III y IV. "Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquier condición y estado que sean, tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades en el presente decreto. Por lo tanto quedan abolidos todos los actuales juzgados de imprenta a la censura de las obras políticas precedentes a su impresión. Los autores e impresores serán responsables respectivamente del abuso de esta libertad quedando sujetos a la pena de nuestras Leyes y las que aquí se establecen según la gravedad del delito que cometan. Los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las leyes fundamentales de la monarquía, los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres, serán castigados con la pena de la ley, y las que aquí se señalarán..."

A pesar de que en el párrafo anterior se denota una libertad de imprenta bastante extensa, dicha libertad no se otorgó cabalmente, puesto que no se dio en materia religiosa y se respetó el fuero eclesiástico para los delitos de imprenta, además de que en este artículo se denotan las limitantes a esta libertad que son hipótesis que actualmente imperan.

En Elementos Constitucionales, de López Rayón en 1811, en su artículo 29 se dispuso que "Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen la mira de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas".

En la Constitución de Cádiz de 1812, en su fracción XXIV del artículo 131, se estableció que era facultad de las Cortes la de "proteger la libertad política de la imprenta".

Más tarde en la Constitución de Apatzingán en 1814, establece en su numeral 40 "...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".

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en 1822, en su artículo 17 establecía: "Nada más conforme a los derechos del hombre, que la libertad de pensar y manifestar sus ideas, por

tanto, así como se debe hacer un racional sacrificio de esta facultad, no atacando directa o indirectamente, ni haciendo, sin previa censura, uso de la pluma en materias de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del emperador, independencia y unión, como principios fundamentales, admitidos y jurados por toda la nación desde el pronunciamiento del Plan de Iguala, así también en todo lo demás, el gobierno debe proteger y protegerá sin excepción la libertad de pensar, escribir y expresar por la imprenta cualesquier conceptos o dictámenes y empeñar todo su poder y celo en alejar cuantos impedimentos puedan ofender este derecho que mira como sagrado".

La Constitución Federal de 1824, sostenía en su artículo 50 fracción III que el Congreso General tenía como facultad la 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.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en su artículo 2° exponían: "Son derechos del mexicano: VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará a cualquiera que sea culpable de ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia."

Constitución Federal de 1857 en su artículo 6° establecía: La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público. Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, no coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena, artículo este último que fue reformado en su segunda parte: "...Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, del Distrito Federal o Territorio de Baja California, conforme a sus legislación penal..." hasta quedar como el texto vigente:

Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre 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. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto 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.

3.2.4. Garantía Constitucional

Bajo esta garantía individual, tal como esta concebida en la Constitución, se comprenden dos libertades específicas: la de escribir y la de publicar escritos sobre cualquier materia. Por lo tanto el Estado o nuestro órgano legislativo deben de abstenerse de establecer cualquier limitante previa o exigir garantía a los autores o impresores de alguna publicación, así como el de coartar el ejercicio de la libertad de prensa o imprenta fuera de los límites constitucionales relativos a la vida privada, la moral y la paz pública.

La libertad de prensa en nuestro país cuenta con un respaldo en cuanto a seguridad jurídica se refiere, ya que cuando se llega a cometer algún delito de prensa, la imprenta no puede ser secuestrada como instrumento del delito.

3.2.5. Límites Constitucionales

También encontramos al igual que en la libertad de expresión, que la libertad de prensa en el momento de su ejercicio no puede atacar a la moral, los derechos de un tercero o a la vida privada; provocar algún delito, perturbar la paz o el orden público, debido a que estos conceptos ya estudiados en el capítulo anterior no gozan una definición universal, nosotros consideramos la urgente necesidad de expedir una ley reglamentaria de los artículos 6° y 7° de nuestra Carta Magna.

3.3. DERECHO DE INFORMACION

En 1948 con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre nace realmente la garantía fundamental del derecho a la información, aunque existían antecedentes; éste es el resultado de una hermosa evolución histórica y jurídica.

En la ciencia jurídica mexicana, el derecho a la información es una de las áreas relativamente recientes, que nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, reconocido en las normas internacionales y también en las leyes fundamentales de diversos países y decimos relativamente recientes porque como se ha visto y veremos a lo largo de nuestro estudio, la libertad de expresión, de prensa y el derecho a la información ha sido siempre tema de discusión.

3.3.1. Antecedentes Históricos

El derecho a la información dentro del género de la libertad de expresión, se constituye como un derecho diferente y específico, y que es también parte integrante de la esfera jurídica que engloba los derechos de la persona, contemplados en la Constitución de la República, como son el expresar a una o más personas sus ideas, conceptos, opiniones, críticas o reservas ideológicas de cualquier naturaleza, como pueden ser políticas, religiosas, profesionales, etc., o la libertad de escribir o publicar sobre cualquier materia y hacerlo del conocimiento de una o más personas por cualquier medio, conocido o por conocer, siempre y cuando no se ataque a la moral, derechos de tercero, se provoque algún delito, se perturbe el orden público, se falte al respeto a la vida privada o se altere la paz pública.

Haremos ahora una breve reseña histórica del derecho de información, señalando que este derecho esta constituido como resultado de la libertad de expresión y de imprenta, de este modo la referencia histórica que haremos a continuación se encuentra estrechamente vinculada con las desarrolladas en los dos sub temas anteriores.

3.3.2. Grecia y Roma.

El desarrollo de las culturas griegas y romana ha sido una base importantísima para el desarrollo de la humanidad, ya que nos ha servido como modelo en varios aspectos. Por lo que respecta a Grecia, distintos autores afirman como Desantes Guanter "que en materia de información no existió ninguna elaboración doctrinal, fue entre otros factores la amplia libertad de pensamiento y expresión la medida y condición de la producción cultural de este pueblo".²⁹

Conforme se fueron expandiendo las conquistas griegas, el derecho a la información no se aisló de los procesos existentes, nunca existió una Institución que censurara la expresión como tal. Es importante recalcar que la sociedad griega tuvo acceso a las obras de grandes filósofos, escritores, matemáticos, etc.

Grecia heredó al Imperio Romano un gran respeto por el pensamiento del hombre, aunque en Roma existieron instituciones que impidieron que la sociedad recibiera los escritos que desprestigiaban a alguien, sin que por supuesto hubiera un ánimo de ofensa, existían represiones para quien según el criterio del César lo ofendiera.

Paulatinamente al aparecer el cristianismo en Roma los cristianos se niegan a rendir honor al César, por lo que Nerón inicia las intimidaciones, pero esta situación cambia para el siglo III, la religión gana adeptos, y las persecuciones se dan por edicto Imperial. La situación se tornaba imposible por lo que se opta por la tolerancia y la instauración de la religión cristiana. Fue cuando Constantino se declara cristiano.

Todo lo anterior se relaciona con nuestro tema ya que en las relaciones humanas se imponen las limitaciones al pensamiento y al derecho de informarse, esta etapa es sólo el inicio de las persecuciones que se dan en la edad media.

²⁹ DESANTES GUANTER, JOSE MARIA, "Fundamentos del Derecho de Información", Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, España. 1977, p. 46-54.

3.3.3. Edad Media y Edad Moderna.

La reseña de la cual hablaremos a continuación será breve debido a que ya profundizamos en capítulos anteriores. Los procesos informativos que se suscitan en esta época siempre fueron ligados con las condiciones sociales. Las manifestaciones culturales son el reflejo de los hechos que fueron representativos durante este periodo, pero al mismo tiempo debido a la represión religiosa no pudo haber un pensamiento crítico que manifestar.

La única información que se podía obtener eran manifestaciones elementales, ya que dentro de los feudos no se interesaban por saber nada que fuera más allá de lo necesario para sobrevivir.

A partir del siglo XI, resurge una producción cultural a la cual sólo tenía acceso la aristocracia. En estas condiciones, donde la sociedad en general, es decir el pueblo, producía nada más lo que consumía, no habiendo ningún estímulo de ninguna clase a la información cultural, política o económica. Era difícil hablar de un derecho de información, en todo caso las únicas que podían recibir información eran sólo las clases privilegiadas, pero todavía no existía un criterio lo suficientemente amplio como para recibir y fomentar algo más de lo establecido o conocido.

Finalmente hacia el siglo XIV surge una estructura social laica que genera nuevos patrones informativos para una sociedad que requiere de nuevos instrumentos para su desarrollo, y es así cuando surge la imprenta y la edad moderna.

Es en 1450 cuando nace la imprenta, es en esa misma época cuando se desmorona el orden medieval, es entonces que la sociedad tiene la necesidad de informarse de todos los acontecimientos y al mismo tiempo dar respuesta a las nuevas necesidades.

La censura como era de esperarse, prevalece durante los siglos XVI a XVIII. El control ejercido por los reyes y la iglesia contrarresta el libre pensamiento, por lo que se llega a conceptualizar la libertad de pensamiento y de expresión y por supuesto el derecho a la información. Fue entonces hasta el siglo XIX que las leyes de imprenta europeas contemplan la aparición de nuevos medios de

comunicación e información, es decir las necesidades de la sociedad para estar informada eran cada día mayores.

3.3.4. Surgimiento del Derecho de Información.

Tal como comentamos en el último párrafo del inciso anterior aparecieron nuevos medios de comunicación como el telégrafo, el primer mensaje telefónico alámbrico y en 1894, son proyectadas las primeras películas.

Entre 1830 y 1845 fueron creadas las principales agencias noticiosas, las cuales trabajaban conjuntamente con el telégrafo para obtener la información con rapidez, obteniendo así repercusiones mundiales tanto en el ámbito político como en el económico.

Para principios de nuestro siglo en 1906 se transmite la voz humana por radio y en 1923 se consiguen las primeras imágenes de televisión. Las primeras redes de radio se establecen para 1939. Las primeras computadoras aparecen en los cuarentas y el primer satélite es lanzado en 1962.

Por lo anterior las estructuras de surgimiento de información fueron cambiando conforme se fue desarrollando la tecnología, ya que no bastaba con conocer los acontecimientos locales, sino también los que pasaban en otras sociedades.

Esto comprendía noticias y también los avances tecnológicos y culturales, de esta forma se fueron haciendo más extensas las fuentes de información y la sociedad tuvo un acceso mucho más directo a ellas.

Más tarde con el desarrollo del cine, la radio y la televisión se ensancha todavía más la estructura de la información, obteniendo alcances impresionantes, ya que a diferencia de los medios impresos estos no dependen de los transportes terrestres ni de condiciones culturales que determinen su acceso y difusión, aunque hoy en día todavía existen países sobretodo en el oriente o socialistas

donde la censura toma un papel importante debido a que cuentan con ideologías religiosas o políticas diferentes.

Los medios de comunicación e información pensados en términos de libre competencia y libre flujo de informaciones no se manifiestan en forma aislada y para comprenderlo es necesario ubicarlo en el proceso de transformación de la sociedad del capitalismo organizado en una competencia limitada a grandes complejos económicos. Los medios de información no son sino los órganos ejecutivos de este proceso.

Debemos tomar en cuenta el acelerado avance tecnológico que muestra los medios de comunicación y que al mismo tiempo van cambiando sus modalidades de transmisión, como lo son los avances en informática que nos permiten manejar y disponer de la información de forma muy eficaz. Hoy en día vivimos en un mundo de información antes nunca imaginado, sediento éste de regulación.

3.3.5. El Derecho de información en México

En México, la adición al artículo sexto de la Constitución Política, en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial del 5 de octubre de 1977. Desde entonces varios intentos se realizaron para reglamentar el derecho a la información sin ningún resultado concreto, hasta veinticinco años después con la promulgación de la recientemente aprobada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002 y del Reglamento de la misma, publicado en el Diario Oficial el día 11 de junio de 2003; los cuales permiten al ciudadano tener acceso a la información de los órganos públicos y así lograr confiar en sus instituciones de gobierno.

A continuación se hará una revisión histórica de la evolución que ha tenido este derecho en México, a efecto de analizar finalmente, la importancia que tiene la reglamentación del derecho a la información para la sociedad mexicana.

3.3.5.1. Evolución del Derecho a la Información en México

El 18 de octubre del año de 1975 José López Portillo, como candidato a la Presidencia de la República, declaró en Guanajuato: "En un mundo donde se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad de consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos."³⁰

En 1976, se presenta el planteamiento inicial del derecho a la información en términos de una propuesta concreta, como parte del Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

El 1º de diciembre de 1976, José López Portillo ya como Presidente de la República, en su discurso de toma de posesión, avanza en su definición y manifiesta su convicción sobre la urgente necesidad de tener un orden en materia de comunicación.

El 4 de octubre de 1977, José López Portillo envía a la H. Cámara de Diputados una iniciativa que modifica varios artículos constitucionales entre los que se encuentra el sexto de la Constitución, relativo al derecho a la información. Asimismo, se incluyen las reformas a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales relativas a establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse sólo a los períodos electorales, con el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho de información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional.

En este sentido, el derecho a la información se plantea para ser ejercido en un marco estrictamente electoral.

El 6 de diciembre de 1977 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la adición al artículo sexto constitucional que a la letra dice: "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

³⁰ www.fidac.org.mx/tema/cronologia1.html . 06 de Julio de 2003.

El 1º de junio de 1978, en la celebración del día de la libertad de prensa, José López Portillo declaró "Y ésta es la gran tarea legislativa que tenemos frente a nosotros, en la que toda nuestra sociedad, si quiere avanzar por el camino de la democracia, de la tolerancia y de la libertad, debe participar en la gran tarea de hacer efectivo el derecho social a la información, convertir la oportunidad democrática en certidumbre operativa. ... El derecho a la información es ya expresión constitucional, pero todavía no suficientemente garantizada. Y éste es uno de los retos que se le presentan a la estructura democrática del país."³¹

El 28 de junio de 1978 José López Portillo mencionó que una vez elevado el Derecho a la Información a rango constitucional será necesaria una reglamentación secundaria.

El 18 de septiembre de 1979 se publicó la convocatoria para los debates en la Cámara de Diputados donde Jesús Reyes Heróles mencionó: "Se ha interpretado erróneamente que el derecho a la información suponga cargos u obligaciones para los medios de comunicación, olvidándose que la primera carga, la primera obligación es para el Estado."³²

Del 21 de febrero al 26 de julio de 1980 se celebraron 14 audiencias públicas en el Distrito Federal y 6 regionales en Guadalajara, Hermosillo, Mérida y Monterrey en donde se presentaron más de 140 ponencias.

El 9 de enero de 1981 se publicó en el Diario Oficial la aprobación del Senado de la República a lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 19 establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección".

El 9 de enero de 1981 se publicó el Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 13 establece que : 1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones

³¹ Solís, Beatriz. Cronología del Derecho a la Información en México. Documento.

³² Ídem.

e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección; 2) El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben expresarse fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; 3) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones; 4) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a la censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

El 8 de mayo de 1981 el Presidente de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías concluye la espera después de las audiencias públicas: "El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le encontramos la cuadratura al círculo." ³³

El 28 de septiembre de 1981, la revista "Proceso" publicó un reportaje titulado "Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación" que es acusado como intento fascista, totalitario, comunista, mordaza, etc., en más de 481 artículos en 17 periódicos y 8 revistas en sólo 100 días. Nuevamente se plantea una pausa.

El 9 de octubre de 1981, el Plan de Gobierno 1982-1988 citó: "Hacer realidad el derecho a la información siendo necesario expedir la ley reglamentaria del artículo sexto constitucional que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas." ³⁴

³³ Ídem

³⁴ Ídem.

Del 2 al 8 de mayo de 1983, se llevaron a cabo foros de consulta pública en comunicación social convocados por Miguel de la Madrid para la definición del Plan de Gobierno donde se presentan 542 ponencias.

El 8 de febrero de 1995, se instaló la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura, cuyo propósito era presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplen el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución. La Comisión queda integrada por 36 diputados de los diversos partidos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Democrático (PRD) y Partido del Trabajo (PT).

El 8 de abril de 1995 se celebraron Foros de Consulta Popular sobre el Estado, Democracia y Medios de Comunicación para elaborar el Plan de Gobierno 1995-2000.

Del 8 de junio al 11 de julio de 1995 se llevó a cabo la consulta pública en materia de comunicación social convocada por la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados en diez ciudades. Se presentaron 2758 propuestas.

El 16 de julio de 1995, al concluir los foros, el diputado priista, José Natividad González Parás, secretario de la gran Comisión de la Cámara de Diputados, afirmó que existe consenso sobre la urgencia de actualizar y modernizar la legislación. Para su partido es muy importante reglamentar el derecho a la información y por ende lograr que la comunicación social se inscriba en un marco legal moderno y así impulsar la vida democrática y el desarrollo sociocultural y económico del país.

El 22 de abril de 1997, los diputados miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura, integrantes de los partidos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, presentaron al pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley: la Ley Federal de Comunicación Social (Reglamentaria de los artículos sexto y séptimo de la Constitución), que deroga la Ley de Imprenta de 1917 y otra que reforma algunos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (especialmente el artículo 13). Estas iniciativas fueron turnadas a comisiones para su estudio en la LVII Legislatura. Buena apuesta parecía si consideramos que la posibilidad de un Congreso más plural

estaría haciéndose cargo de su dictamen. Ésta era finalmente, una propuesta de la oposición avalada por gran parte de la ciudadanía.

Del 6 al 9 de mayo de 1998, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, ahora presidida por el Partido Acción Nacional (PAN), como parte de sus trabajos de revisión de las iniciativas turnadas convocó a la primera conferencia internacional "El Derecho a la Información en el Marco de la Reforma de Estado en México" donde se debate ampliamente el tema frente al cual hubo reacción en contra de los concesionarios de los medios electrónicos y algunos periódicos, pese a ser invitados no asisten ni dan cobertura al tema.

El 10 de septiembre de 1998, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía aprobó por unanimidad el proyecto de análisis de las iniciativas de ley turnadas iniciando con la revisión y dictamen de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, en el que plantea su culminación para el 27 de octubre de ese año.

Del 30 de septiembre al 4 de octubre de 1998, como en acción concertada, la mayor parte de los medios impresos y electrónicos dio inicio a una campaña desinformadora acerca de los trabajos que se realizaban en la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, dando como noticia de primera plana y novedad informativa un hecho que aun estaba en proceso de revisión, coincidiendo todos en calificar a la iniciativa como LEY MORDAZA, en este corto período se ocuparían más de 169 artículos fundamentalmente encabezados por el periódico El Universal con el 32% de las notas.

En agosto de 2000 termina la LVII Legislatura y el dictamen de la iniciativa de ley no se presenta.

La Plataforma Electoral de Alianza para el Cambio para 2000-2006 mencionó como propuestas: Definir y aplicar una política de comunicación social que considere los derechos básicos establecidos en los artículos sexto y séptimo de la Constitución, a efecto de establecer mecanismos que: a) garanticen el acceso de los ciudadanos a la información de interés público, b) garanticen el derecho de las personas a salvaguardar su vida privada frente al uso indebido de la información, c) garanticen el derecho de réplica en todos los medios de comunicación, d) definan los criterios para los usos de los tiempos del Estado en

aras de su transparencia y pluralidad, e) garantizar mediante normas precisas el trabajo profesional de los periodistas y f) garanticen la transparencia del gasto público en los medios.

El 7 de febrero de 2001, el Secretario de Gobernación anunció la instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, establecido desde 1960 en la Ley Federal de Radio y Televisión, como órgano de coordinación y supervisión de la Ley y también rescatando del olvido la figura de su Comité Asesor, establecido por decreto en 1986 para dotarlo de mayor legitimación, mediante la participación de la comunidad académica. Su materialización fue aplazada sin mayor explicación.

El 1º de marzo de 2001, los medios impresos muestran su interés por avanzar en la propuesta de una serie de iniciativas de Ley, cuatro líneas básicas de regulación: una ley de acceso a la información, otra de transparencia publicitaria, otra que norme el secreto profesional y una más sobre la ley de los medios del Estado.

El 5 de marzo de 2001, con gran discreción sin el aval del Presidente, se instala la Mesa para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos, con una integración amplia en la que se encontraban representados los empresarios, los legisladores, los medios del Estado, los partidos políticos y las universidades. Finalmente el marco normativo de los medios electrónicos ya no era defendido como suficiente, aquí la Ley recobra su verdadera cara, su aplicación o el mero intento de ello, le permitió ser puesta en entredicho y se reconoció ampliamente su necesaria actualización.

El 6 de marzo de 2001, se instala el Consejo de Autorregulación, iniciativa de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, atendiendo a la necesidad de amortiguar la presión social respecto a los contenidos de la programación televisiva, instalado con gran difusión y con la aprobación del Presidente Fox.

En el mismo mes de marzo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación anuncia la elaboración de una Ley de Acceso a la Información en el marco de su política de transparencia.

El 19 de marzo de 2001 la Universidad Iberoamericana, bajo los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer y con apoyo de diversos medios y entidades, organizó el Seminario Internacional de Derecho

de Acceso a la Información y Democracia, donde se dieron cita expertos, académicos, periodistas, servidores públicos de Europa, Estados Unidos y México para compartir sus experiencias y percepciones sobre el papel que juega el derecho a la información en una sociedad democrática.

Al mismo tiempo el Gobierno Federal preparaba una iniciativa de ley para obligarse a entregar a los ciudadanos información de carácter público.

De igual forma, en el mes de marzo y abril de 2001, legisladores del Partido Revolucionario Institucional en los Congresos de los estados de Guanajuato y Baja California presentaron iniciativa de Ley Estatal de Acceso a la Información Pública.

3.3.5.2. La Declaración de Oaxaca de 24 de mayo de 2001

El 24 de mayo de 2001 se llevó a cabo el "Seminario Nacional de Derecho de la Información y Reforma Democrática" en el estado de Oaxaca. Al término del evento se dio a conocer la Declaración de Oaxaca signada por periodistas, académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, activistas de la sociedad, editores de medios de comunicación, asociaciones de editores, organización de reporteros y universidades, con el fin de elaborar un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

En este pronunciamiento se subrayó que una Ley de acceso a la Información constituiría un instrumento fundamental para consolidar la democracia. La experiencia comparada con otros países demuestra que garantizar el acceso a la información pública ha sido un factor decisivo para el avance político, para mejorar el ejercicio de la función pública y la calidad de la vida de las personas.³⁵

A la luz de esta reflexión, se integró una Comisión Técnica compuesta por destacados académicos y representantes de diversos medios de comunicación.

³⁵ Periódico "La Crónica" de fecha 03 de Octubre de 2001. Mexicali, Baja California.

Durante cuatro meses de trabajo se analizaron las experiencias acumuladas en esta materia por otros países, se intercambiaron criterios con instituciones académicas nacionales e internacionales y se llevaron a cabo consultas en diversos ámbitos involucrados con el tema en México. De tal manera que quedó concluida la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública y el día 11 de octubre de 2001 fue enviada por el Grupo Oaxaca y recibida por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, como iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública.

El 30 de noviembre de 2001, el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión su iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este tiempo, ya eran tres las iniciativas a nivel federal presentadas ante la Cámara de Diputados puesto que el 11 de julio de 2001 el Diputado Barbosa Huerta, del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Comisión Permanente una iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública.

El día 24 de abril del año 2002, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de los diputados que asistieron a la sesión, con 411 votos a favor, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue resultado de las coincidencias entre las tres iniciativas, tomando lo mejor de cada una y fusionadas en una sola.

Posteriormente se remitió a la Cámara de Senadores a efecto de examinarla y discutirla donde el Pleno del Senado decidió aprobarla por unanimidad de los senadores presentes, el día 30 de abril del mismo año.

Esta ley fue firmada por el Ejecutivo Federal el día 10 de junio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio del año 2002.

El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2003.

Cabe mencionar que en estos momentos varios estados de la República Mexicana ya cuentan con una ley estatal de acceso a la información pública: Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Nuevo León, Coahuila, Distrito Federal, Veracruz, y otros más se encuentran en proceso de crearla. Por ejemplo en nuestro estado de Baja California existen cuatro iniciativas de ley de acceso a la información pública, dos presentadas en la Legislatura pasada y dos presentadas en la Legislatura actual, de las cuales las dos primeras fueron desechadas por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado y las otras dos fueron aprobadas en forma parcial y complementándose para crear la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California. Esta Comisión, elaboró un proyecto de dictamen el cual se ha estado analizando y discutiendo con los diversos sectores de la sociedad civil: periodistas, académicos, representantes empresariales y ciudadanos interesados, quienes han participado en un Foro celebrado en la ciudad de Tijuana, en el mes de julio de 2002 y en cuatro talleres de análisis celebrados dos de ellos, el día 15 de julio y 19 de septiembre de 2003, en esta ciudad de Mexicali, el tercero el día 3 de octubre de 2003, en la ciudad de Tijuana, y el cuarto el día 6 de noviembre de 2003, en la ciudad de Ensenada, acordándose en este último crear una comisión o grupo redactor de la ley con los participantes a estos talleres, en aras de que resulte una ley debidamente consensuada.

3.3.6. Derecho de Información como Derecho.

Es importante que tanto el Estado como los medios de comunicación estén conscientes de la interpretación al derecho de información.

El maestro Juventino V. Castro comenta que este derecho constituye una atribución doble: el derecho de dar información y el derecho de recibir información. Él opina, que el derecho a dar información es una especie de expresión o manifestación de las ideas la cual ya estaba prevista y de esta manera tan solo se ratifica. La información puede pedirla cualquier individuo y debe de otorgarla el Estado, quien en el supuesto que sea es el obligado y debe garantizar que se de.³⁶

³⁶ CASTRO, V. JUVENTINO "Garantías y Amparo" Editorial Porrúa, México, 1992, p.118.

El concepto de derecho a la información comprende un conjunto de tres facultades interrelacionadas: difundir, investigar y recibir información, agrupada en dos vertientes: a) el derecho a informar; b) el derecho a ser informado.

En seguida desarrollaremos brevemente el sentido de cada una de estas.

- a) El derecho a informar. Esta parte, que comprende las facultades de difundir e investigar, vendría a ser la fórmula moderna de la libertad de expresión porque la libertad de expresión no es ya suficiente para referir la complejidad del proceso informativo, ni sus mecanismos de protección suficientes para asegurar en las sociedades modernas la existencia de una comunicación libre y democrática.

Este aspecto del derecho supone, en mucho, el replanteamiento de la regulación de los medios de comunicación en tanto las condiciones actuales hacen que el acceso a estos, por parte de los grupos sociales significativos, sea limitado, cuando no inexistente. Supone también el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público, aún las marcadas por la ley como información reservada, como Las Averiguaciones Previas y los expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado.

- b) El derecho a ser informado. El segundo aspecto del derecho a la información, que no se entiende sino en relación con el anterior, es la facultad de recibir información. Este segundo aspecto es quizá el más novedoso y se refiere básicamente al derecho del individuo y de los grupos sociales, a estar informados de los sucesos públicos y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarles en su existencia. Todo lo anterior para lograr que el individuo oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad.

Algunos autores consideran esta vertiente como la parte pasiva del derecho a la información. Creemos que, precisamente, el sentido del derecho a ser informado es que, desde el punto de vista del receptor, se abandona la pasividad al tener la posibilidad jurídica de exigir al sujeto obligado la información a que tiene derecho. El derecho tiene como titular a la comunidad y como titular

particularizado al sujeto individual que recibe la información y el Estado es el órgano que proporcionar la obligación correlativa.

El derecho de información tiene el carácter de subjetivo, es necesariamente un derecho a la conducta ajena. Kelsen establece que, "el derecho de un individuo de conducirse de cierto modo, es el deber de otro de conducirse de cierta forma frente al primero".³⁷

El mismo autor establece que es posible usar o no usar un derecho subjetivo que nos corresponde, este se tiene aun cuando no se quiera ejercitarlo.

La doctrina divide los derechos subjetivos en públicos y privados. El público que es el que nos ocupa, se refiere a la relación Estado-individuo, es decir es la suma de facultades que tiene un particular frente al poder público.

La información tendrá carácter de interés público y social, por que el derecho a la información faculta a realizar las conductas permitidas, en primera instancia, a todos los miembros de una comunidad; pero en caso de conflicto con el interés privado prevalece siempre el interés público. Por otro lado, en tanto los miembros de los grupos mayoritarios no puedan ejercitarla y para que disfruten de él en forma efectiva puede declararse interés social para ciertas modalidades de su ejercicio.

Podemos concluir proponiendo la hipótesis de considerar al derecho a la información como un derecho subjetivo público de interés público y social.

3.3.7. El Estado como principal obligado a informar y garante

Sin razón jurídica y con una exégesis dolosa, hay quienes aseveran que el Artículo 6° Constitucional libera al Estado, haciéndolo inmune, de cumplir la obligación del derecho a la información de los gobernados. Es indudable que la ambigüedad de la multicitada adición en su parte final del artículo en estudio da lugar a una mala interpretación con innumerables consecuencias jurídicas.

³⁷ KELSEN HANS, "Teoría General del Derecho y del Estado", UNAM, 1979, P. 90.

"Conforme al Art. 6° CONST. "...el derecho a la información será garantizado por el Estado", al garantizar (garantizar implica asegurar o proteger) por ende de acuerdo con dicho precepto, el Estado no asume la obligación de informar sino de garantizar, es decir de proteger o asegurar el derecho a la información"³⁸

No se puede ser tan breve y superficial en la redacción de frases jurídicas. La acepción preferente del vocablo "garantía" o de la acción "garantizar", es proteger, lo que no es tan sostenible ni suficiente para expresar que quien garantiza, en todo caso presupone la existencia de una obligación principal, es decir, que si garantiza el cumplimiento de una obligación, implica que existe un obligado y por lo tanto una obligación principal.

Reiteramos que conforme al Artículo 6° Constitucional, el Estado no es únicamente garante del derecho a la información, sino que, y sobre todo, es el principal obligado.

Con esta indeterminación legislativa que sólo da lugar a interpretaciones desvirtuadas no hay obstáculo para que se dicte la ley reglamentaria del artículo 6° Constitucional, en caso contrario, es decir, de no contar con el ordenamiento requerido, equivaldría a estar conformes con que el Estado sólo "garantice" el derecho a la información, cuando a nuestro juicio es el principal obligado.

De lo anterior se desprende que "el derecho a la información no se limita a una relación de intercambio entre particulares y medios de comunicación social, sino que consiste en un bien jurídico que involucra tanto a gobernantes como a gobernados, en una relación regida por un catálogo de derechos y obligaciones determinado por la correspondiente ley reglamentaria. Sería anticonstitucional excluir al Estado y hacerlo inmune a los requerimientos de información por parte de sus mandantes, con el argumento de que sólo garantiza o vigila de que en México se dé la comunicación y recepción de la información libre, veraz y oportuna, que los ciudadanos tienen derecho a recibir.

³⁸ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Las garantías individuales, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 286.

3.3.8. Marco Jurídico del Derecho a la Información

Como hemos visto a lo largo de nuestro estudio, el artículo 6° Constitucional es ambiguo por lo que hace al Derecho de información, sin embargo éste se ha contemplado a través de los años por ser inherente a la libertad de expresión y de prensa.

Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas, reconocidas y protegidas desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano. Así, el Artículo 29 de los Elementos Constitucionales de 1811 elaborados por Ignacio López Rayón, manifestó:

Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.

Los diversos documentos constitucionales y legislativos a partir de 1810 y hasta el triunfo de la República en 1867, respondieron a diversas concepciones políticas y filosóficas. Sin embargo, respecto a las libertades de expresión y de imprenta se pueden encontrar en ellas diversas similitudes. Con los inconvenientes de las generalizaciones, se puede afirmar que aquellas fueron las siguientes:

- a) Se reconoció y protegió la libertad de expresión, y sus manifestaciones más importantes como son el derecho a escribir y a publicar, como uno de los derechos fundamentales de especial trascendencia.
- b) Se prohibió la censura previa en varios de esos documentos constitucionales.
- c) Durante la guerra de independencia y en las primeras décadas del México libre, existieron restricciones a esas libertades que lesionaban otros derechos humanos. El ejemplo por antonomasia fueron las limitaciones por motivos religiosos, "de dogma", decían algunos de esos documentos.
- d) Esas libertades no eran ilimitadas sino que debían ser compatibilizadas con otras libertades –hoy en día diríamos: con otros derechos humanos–, entre las cuales se mencionaban: el honor de los ciudadanos, la vida privada, los derechos de los terceros, así como la no perturbación del orden público y la provocación a algún crimen.

e) La remisión constitucional a leyes específicas para la reglamentación de estas libertades y derechos; algunas de las cuales sí llegaron a expedirse.

El Artículo sexto de la Constitución de 1857 sostenía:

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

Dicho artículo no fue reformado durante la vigencia de aquella Constitución y la actual lo incorporó textualmente, incluso con el mismo numeral.

A partir de 1917, el Artículo 6o constitucional sólo ha sufrido una reforma para adicionarle una oración.

El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificó 17 artículos constitucionales, entre ellos el sexto para adicionarle la oración: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Así, México se incorporó a la corriente internacional que había nacido en 1948.

El derecho a la información está regulado en México principalmente por las siguientes disposiciones:

a) La Constitución en sus Artículos 6o y 7o.

b) Leyes y decretos entre los que se pueden mencionar:

—La Ley de Imprenta.

—La Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento.

—La Ley de Vías Generales de Comunicación.

—La Ley Federal de Cinematografía y su Reglamento.

—La Ley Federal de Telecomunicaciones.

—El Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.

—Los Reglamentos de la Ley Federal de Radio y Televisión y el de la Industria Cinematográfica.

—El Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.

—Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento; los cuales serán objeto de estudio de nuestro próximo capítulo.

c) Los tratados internacionales ratificados por México de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Artículo 133 constitucional.

d) Las decisiones judiciales del ámbito interno y las del externo. Con la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), es de esperarse que aquéllas jueguen un papel importante en la protección y defensa del derecho a la información en nuestro país.

Ahora bien, este marco jurídico, en algunos aspectos, es anacrónico –pero mucho mejor de lo que parece a primera vista– para una adecuada protección del derecho a la información, aseveración que resulta especialmente cierta en lo referente a las normas ordinarias. Un ejemplo –pero el más importante– alecciona al respecto: La Ley de Imprenta de 1917.

Dicha Ley la expidió don Venustiano Carranza en abril de 1917 en uso de facultades extraordinarias para legislar y manifestó con toda claridad que ella tendría vigencia “entre tanto el Congreso de la Unión reglamenta los Artículos 6o y 7o de la Constitución”; se trataba de una ley transitoria y provisional mientras el Congreso de la Unión legislaba al respecto. Carranza informó puntualmente las causas por las cuales se expedía esa Ley; sus conceptos fueron duros. Se podría decir que la idea de Carranza era que por el bien del país resultaba necesario establecer algunas reglas del juego, porque la nada jurídica a nadie beneficia y a todos perjudica.

Por increíble que parezca, desde 1917, no se ha legislado al respecto y la Ley de Imprenta sigue vigente tal y como acertadamente ha reconocido nuestra Suprema Corte de Justicia.

Y por lo que se refiere a los tratados internacionales, el Artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917 en su parte primera ordena que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Así, de acuerdo con nuestra Ley Fundamental, los tratados internacionales ratificados por México y que estén de acuerdo con la Constitución, son parte de nuestro orden jurídico interno y como tales aplicables en el territorio nacional.

Recientemente –el 16 de diciembre de 1998– México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo anteriormente expuesto es muy importante porque los Artículos 6o y 7o constitucionales de México deben ser interpretados de acuerdo con las nuevas corrientes del pensamiento de los Derechos Humanos contenidas en los instrumentos internacionales mencionados y en la jurisprudencia que emana de ellos; son, se reitera, parte de nuestro orden jurídico interno. El derecho a la información en nuestro país no puede ser contemplado únicamente a través de las normas expedidas por nuestro Congreso, sino tiene que ser completado con aquellas contenidas en los instrumentos internacionales que México ha ratificado y obviamente a través de la tan propuesta Ley Reglamentaria.

CAPITULO IV

LIMITACIONES Y EXCESOS DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE AVERIGUACIÓN PREVIA

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias, esto permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. Así la rendición de cuentas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario. Precisamente, lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental. Y la impunidad es el sello del autoritarismo.

Se trata de promover una cultura de transparencia, eficacia y honestidad, en la función pública mediante la creación de mecanismos que pongan límites a los abusos y excesos de los gobernantes en el cumplimiento de sus funciones. Se trata, asimismo, de crear mecanismos que garanticen el derecho constitucional de cada persona a conocer lo que hace el gobierno y como lo hace.

La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general. De tal suerte que, la transparencia "no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismos para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior". Reafirmando lo señalado anteriormente, la transparencia debe ser entendida más bien como un instrumento del sistema global de rendición de cuentas y no como la rendición de cuentas en sí misma.

El derecho de acceso a la información gubernamental va más allá de la libertad de prensa, pues en un régimen democrático de equilibrios y contrapesos, juega un papel político de primer orden. Los ciudadanos, las organizaciones que ellos formen, las empresas y, desde luego, los medios masivos

de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a entregar información relacionada con su actuación. Un régimen en el que existan garantías de acceso a la información y en el que las instituciones públicas estén obligadas a generarla, difundirla y entregarla a quien lo solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones, sin duda será más democrático, ya que en él no quedará más remedio a los gobernantes y políticos que aceptar la crítica y la vigilancia de los distintos actores sociales, desde el más modesto hasta el más agudo.

Tal derecho a la información no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina jurídica como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002); así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado restringen el acceso en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales, como puede ser el proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral pública, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados. A su vez el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales.

Si bien ahora entendemos que la LAI se creó con el objeto de transparentar los actos del gobierno, estableciendo las limitaciones al derecho de información ya estudiadas, también debemos entender que dicha ley tuvo su origen en una iniciativa de ley que tuvo como principio fundamental la "reforma política" y no la regulación del Derecho a la Información como Ley Reglamentaria, ocasionando esto una indeterminación legislativa que sólo da lugar a interpretaciones desvirtuadas sobre todo de los

medios masivos de comunicación, aplicando una indebida interpretación al artículo 14 en sus fracciones III y IV, rebasando los límites constitucionales, convirtiendo así a la LAI por un lado en un buen intento de regular al derecho de Información estableciendo límites para ello y por otro lado, en un exceso del Derecho a la información en materia de averiguación previa, debido a los manipuleos de información y malas interpretaciones que se dan en la materia.

4.1. Criterio de Interpretación de los artículos 13-19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI).

Los artículos 13 y 14 de la LAI contienen las excepciones a la divulgación. El artículo trece enumera cinco categorías de **información considerada sujeta a reserva**, incorporando el concepto de "daño", es decir, la información se reserva sólo en el caso de que su divulgación pueda causar daños identificables. Al nivel más general, las categorías de reserva son: Seguridad Nacional, Relaciones internacionales, estabilidad económica, vida personal e investigaciones penales mientras siguen su curso.

La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la seguridad nacional. Esto es cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática. La defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, y aquéllas orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional.

La información se clasificará como reservada de la LAI, cuando se comprometa la seguridad pública, esto es, cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y derechos de las personas así como el orden público.

Así mismo se clasificará como reservada cuando su publicación menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales o pueda poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de Derecho Internacional.

De igual manera, se menoscaban las relaciones internacionales cuando se difunda información entregada al Estado Mexicano con carácter de confidencial por otros Estados, organismos internacionales o cualquier otro sujeto de derecho internacional.

La ley exime toda información cuya divulgación pudiera "dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país", limite la efectividad de proveer a la economía del país de moneda nacional o afecte severamente la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda o el desarrollo del sistema financiero en su conjunto y de los sistemas de pagos, en los términos de las disposiciones legales aplicables, una protección ésta potencialmente muy amplia, dependiendo de la interpretación que le de la entidad.

El artículo 14 fracción I del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que se considerará información reservada "la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial".

A este respecto es importante definir a que se refiere la Ley de acceso a la información al hacer referencia a otra ley que determine la no divulgación de la información, es decir, se debe determinar si la ley de acceso a la información buscó hacer referencia a leyes en sentido formal y material o bien a disposiciones jurídicas en general que reunieran alguna característica de ley.

En primer lugar, es de hacer notar que existe un principio general de derecho y de interpretación llamado "Principio de reserva de ley". Dicho principio establece que cuando el legislador, ya sea en su carácter de constituyente o de legislador ordinario, hace referencia a la regulación que se hace en "otra ley", se entiende que se refiere a una ley en sentido formal y material, es decir, a un ordenamiento jurídico con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pero que además haya sido expedida a través del proceso legislativo establecido en la Constitución Mexicana.

En este sentido, habría que concluir que un Reglamento expedido por el Ejecutivo, no reúne las características de una ley en sentido formal, sino que únicamente coincide con ella en el sentido material.

Por lo tanto, el Artículo 14 fracción I de LAI se refiere a otras leyes en sentido formal y material que establezcan supuestos de no divulgación de información. Es así que un Reglamento podría establecer un supuesto de reserva, pero si el mismo no se encontrara previsto de manera general en la ley que le da origen, no se considera que dicha reserva pudiera ubicarse en la hipótesis establecida por la fracción antes mencionada.

Adicionalmente, es de hacer notar que el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las garantías individuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

En ese sentido, y toda vez que los supuestos de reserva constituyen una restricción a la garantía de derecho a la información, es claro que dicha garantía sólo puede ser afectada por medio de leyes en las cuales se cumpla con las formalidades del proceso legislativo. Al respecto, el maestro Héctor Fix Fierro hace referencia al hecho de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado la importancia de que las limitaciones a los derechos humanos están previstos en una ley en sentido formal y material para no dejar a cualquier órgano o autoridad del Estado tan delicada función.

Confirma lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa de LAI presentada por el Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, en la cual, al referirse específicamente al supuesto en comento, establece lo siguiente:

“Con ello se pretendió no caer en el error de intentar derogar de una sola vez todas las disposiciones vigentes en la materia, sino permitir que la **autoridad legislativa**, caso por caso, pueda examinar y valorar la existencia de intereses legítimos, que sean suficientemente importantes como para limitar el acceso a cierta información”.

En consecuencia, el propio Ejecutivo pretendió que las limitaciones al derecho de acceso a la información estuvieran contempladas únicamente en disposiciones aprobadas por la autoridad legislativa, a efecto de no dejarlo al arbitrio de disposiciones jurídicas de menor jerarquía emitidas por la autoridad administrativa.

Así mismo, los legisladores han entendido el principio en el mismo sentido, en la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, aprobada por la Cámara de Senadores y actualmente en la Cámara de Diputados como cámara revisora. Dicha iniciativa establece:

"La reserva de ley puede entenderse como la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule una determinada materia. En otras palabras, se esta frente a una reserva de ley cuando, por decisión del Constituyente o por decisión del Legislador tiene que ser una Ley en sentido formal la que regule un sector completo del ordenamiento jurídico".

Las consecuencias de interpretar el artículo 14 fracción I de la LAI de manera más amplia, implicaría que este Instituto tuviera que confirmar reservas de información basadas en reglamentos, que no encontrarán su fundamento en la Ley que reglamentan, es decir, se confirmarían reservas establecidas en reglamentos claramente inconstitucionales. Lo anterior sería así, debido a que el IFAI no es autoridad con facultades para determinar cuestiones de constitucionalidad, por lo que su obligación sería aplicar los reglamentos como fundamentos de reserva, con base en el artículo 14 fracción I de la LAI. Así mismo, si en algún momento los tribunales judiciales determinaran la inconstitucionalidad de un reglamento, por regla general ni si quiera en ese caso resultaría obligatoria para este Instituto la no aplicación del mismo, debido al principio de relatividad de las sentencias.

El artículo 14, fracción IV de la LAI establece que se considerará información reservada los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

Al respecto, cabe señalar que el artículo en cita ha sido invocado por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para clasificar como reservada la información que poseen y que se encuentra vinculada a un juicio o a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

En ese sentido, es pertinente determinar que el artículo 14 fracción IV de la LAI únicamente podría ser invocado por la autoridad que esta facultada para dirimir la controversia, es decir por el juez o por la autoridad administrativa que tiene encomendada la resolución del procedimiento respectivo. En ese sentido la información vinculada con un juicio o aun procedimiento administrativo seguido en forma de juicio que posean las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, estará reservada con fundamento en lo dispuesto por el artículo 13 fracción V de la LAI, toda vez que su difusión podría causar un serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Confirma lo anterior, lo dispuesto por el último párrafo del vigésimo cuarto de los Lineamientos Generales de clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que establece que la información que posean las dependencias y entidades relacionadas con las acciones y decisiones implementadas por los sujetos que intervienen en las diversas etapas de los procesos judiciales, administrativos o arbitrales, así como aquéllos que se sustancian ante tribunales internacionales, se considerará reservada hasta en tanto la resolución respectiva no haya causado estado o ejecutoria.

En conclusión, la fracción IV del artículo 14 de la LAI, únicamente puede ser invocada por los tribunales Federales en los procesos judiciales, así como por las dependencias y entidades que tengan conferida la facultad de sustanciar un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en este supuesto se encuentran entre otros, el Poder Judicial Federal, la Secretaría de la Función Pública, tratándose del procedimiento Administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, la Comisión Federal de Competencia, en cuanto al procedimiento en materia de prácticas monopólicas, la unidad de prácticas comerciales internacionales por lo que hace al procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como el propio IFAI respecto de la resolución del recurso de revisión.

En relación a la reserva que plantea la Ley no supone un valor absoluto. Por ello, en el artículo 15 de la ley en cita se establece que el periodo de reserva podrá ser hasta de doce años, periodo que puede ampliarse de manera excepcional previa autorización del IFAI, o bien la instancia que corresponda en los poderes distintos al Ejecutivo Federal, siempre y cuando se justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

La información podrá ser pública cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley, la clasificación de la información corresponderá en primera instancia a los Titulares de las unidades administrativas que tengan la información, es decir, normalmente a nivel de los directores generales o sus equivalentes. La clasificación deberá normalmente realizarse en el momento en que se generen los documentos de conformidad con los criterios que desarrollan los comités de información o el IFAI, sin embargo también podrá clasificarse en el momento en que se reciba una solicitud específica. Dada la falta de práctica administrativa en la clasificación de documentos, es previsible que esto último suceda durante los primeros años de vigencia de la Ley.

Ahora bien, en el caso de que se solicite el acceso a un documento y este haya sido clasificado como reservado, automáticamente se dispara un procedimiento para que el comité de acceso de la dependencia o entidad juzgue su procedencia. Este órgano colegiado es el responsable de confirmar la reserva o revocarla y será jurídicamente responsable de éste acto.

Es importante comentar que el IFAI publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de agosto de 2003, los lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que desarrollan las disposiciones incluidas en la LAI y su Reglamento.

Finalmente, la Ley establece un régimen especial de conservación para la información reservada. Así, las unidades administrativas deberán de elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice público de los expedientes clasificados como reservados. La conservación física de los

expedientes es responsabilidad directa del Secretario de Estado o bien del Director General o equivalente de la entidad paraestatal

El artículo 18 de la LAI establece que la información confidencial se refiere a los datos personales tales como domicilio, número telefónico, patrimonio, ideas religiosas o políticas, estado de salud, entre otros, que se entregan al gobierno. También es considerada confidencial aquella información que entregan con ese carácter los particulares a dependencias o entidades, y para que ésta pueda ser difundida se requiere del consentimiento del titular de la información.

En ese sentido, el artículo 19 de la Ley prevé que los particulares deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información de conformidad con las disposiciones aplicables.

4.2. Propuesta de Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

1. En términos de la definición de datos personales prevista por el artículo 3 fracción II de la LAI, estos se refieren únicamente a personas físicas no obstante considerando que los sujetos obligados también poseen información propia de personas morales, se estima conveniente modificar la citada fracción II, a efecto de considerar que los datos personales pueden ser tanto para personas físicas como para personas morales, lo que implicaría que el procedimiento de acceso y corrección de los mismos estaría en ambos casos por los artículos 24 y 25 de la Ley.
2. Excluir del contenido de la fracción III del artículo 3°, la mención que se hace de "expediente", toda vez que este no es un documento y en consecuencia incluir una fracción más para definir dicho concepto.

3. Señalar correctamente la denominación del IFAI en la fracción VII del artículo 3°, para quedar: "Instituto Federal de Acceso a la Información Pública".
4. Se considera pertinente modificar el contenido del artículo 3° fracción XIII de la LAI, a efecto de homologarlo con disposiciones internacionales que precisan las características de los sistemas de datos personales. En consecuencia tendría que determinarse el tratamiento para datos personales no contenidos en dichos sistemas.
5. Adicionar una fracción al artículo 3° para definir "información confidencial", en términos del artículo 18 de la propia Ley.
6. Incorporar al texto de la LAI la necesidad de acreditar el daño presente, probable y específico para los supuestos previstos por el artículo 18 de la LAI.
7. En virtud de que los supuestos establecidos por la fracción II del artículo 14 de la LAI, se refieren a información de carácter patrimonial, cuya reserva no está sujeta por los ordenamientos jurídicos que la regulan a plazos determinados, sería pertinente adicionar al artículo 18 una fracción III, a efecto de que los secretos se consideren información confidencial. Esto implica eliminar la identificación de secretos en la fracción II del artículo 14.
8. En virtud de que recurrentemente las dependencias y entidades invocan erróneamente las fracciones III y IV del artículo 14 de la LAI, sería conveniente precisar que autoridades pueden sustentar la reserva de la información bajo estos supuestos. Dejar claro en este sentido que sólo las autoridades responsables de la integración de esos expedientes pueden invocarlos.
9. Sería pertinente establecer que se entiende por violaciones graves de derechos fundamentales, de conformidad por lo previsto por el último párrafo del artículo 14 de la LAI.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En 1948 con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre nace realmente la garantía fundamental del derecho a la información, aunque existían antecedentes; éste es el resultado de una hermosa evolución histórica y jurídica. El derecho a la información, de acuerdo con el Artículo 19 de esa Declaración Universal, es la garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada.

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

- a) El derecho a atraerse información, que incluye las facultades de I) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y II) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- b) El derecho a informar, que incluye I) las libertades de expresión y de imprenta, y II) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- c) El derecho a ser informado, que incluye las facultades de I) recibir información objetiva y oportuna, II) la cual debe ser completa; es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y III) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

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

CUARTA: El derecho de la información se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información. En otras palabras: el Derecho a la Información es el objeto de estudio del Derecho de la Información.

QUINTA: Del derecho a la información emanado del artículo 6° de nuestra Carta Magna surge la necesidad de regular el Derecho a la información, no hay obstáculo para que con fundamento en el citado numeral, se dicte la adecuada Ley Reglamentaria privativa de nuestra sociedad. Debe ser una ley que establezca un derecho pleno, no absoluto, que involucre tanto a gobernantes como a

gobernados y que comprenda los derechos de informar y de recibir información, así como los casos de abstención legítima, la libertad de información y las materias que son objeto de exclusión de la libre comunicación de datos; además debe contener la debida clasificación y jerarquización de los sujetos de Derecho que son motivo de regulación por una Ley Reglamentaria del Derecho a la información. La clasificación debe ser por sujeto, objeto y materia.

S E X T A: Dicho ordenamiento debe determinar la naturaleza jurídica del derecho a la información, así como su diferencia específica de la libertad de expresión, como subgénero y consecuencia inmediata que es de ésta. Debe normar el ejercicio activo y el ejercicio pasivo del derecho a la información, así como clasificar los datos, hechos, sucesos, acontecimientos, o cualquier tipo análogo, que son objeto del derecho de información; igualmente debe definir y determinar los conflictos y su correspondiente solución legislativa entre la libertad de expresión y el derecho a la información, contra el honor, la intimidad, los derechos de tercero, la moral, y la vida privada de las personas.

S E P T I M A: Se debe contemplar un capítulo penal en que relacione los delitos en que se pueda incurrir por conducta contrarias al Derecho a la información, así como las responsabilidades civiles y administrativas en que se puede incurrir en el ejercicio activo o pasivo de este derecho. Debe ilustrar sobre los derechos y las obligaciones correlativas con que se cuenta en el ejercicio de la opinión, la crítica, la expresión y la información como derechos fundamentales, inherentes a los sujetos de Derecho, y pilares de los derechos de la personalidad. Debe determinar y normar acerca de las "fuentes" y de la información considerada ya sea como accesible, limitada, confidencial o prohibida. Debe determinar e imponer la carga de la prueba, al Estado y su gobierno, quienes tienen que acreditar, dentro de un procedimiento, que no se han coartado la libertad de expresión, "el derecho a la información", ni la "libertad de información". Determinar que bienes no son tutelables, o de lo contrario implicaría la limitación, menoscabo o vulneración de los derechos y obligaciones derivados de "libertad de expresión", "del derecho a la información" y de la "libertad de información".

OCTAVA: Los diversos intentos por reglamentar el derecho a la información en el transcurso de estos últimos 20 años, presentan problemas de naturaleza conceptual; pero fundamentalmente, la existencia de intereses creados y de ausencia de una amplia base social que comprenda bien a bien la importancia de estas reformas para su vida cotidiana.

Es necesario proseguir con los esfuerzos para socializar la importancia que tiene el derecho a la información en la calidad de convivencia democrática, en la vida diaria de los gobernados, en la posibilidad de un efectivo régimen de gobierno con rendición de cuentas, pero sobre todo un régimen de gobierno con una ordenada y adecuada impartición de Justicia.

B I B L I O G R A F Í A

OSORIO Y NIETO César Augusto, "La Averiguación Previa", Editorial Porrúa, Séptima Edición Actualizada, México 1994.

CASTRO JUVENTINO V., "La Procuración de Justicia", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1997.

CASTRO JUVENTINO V., "El Ministerio Público en México", Editorial Porrúa, Novena Edición, México 1996.

DIAZ DE LEON, Marco Antonio, "Diccionario de Derecho Procesal Penal". Editorial Porrúa, México 1996.

SILVA SILVA, Jorge Alberto, "Derecho Procesal Penal" Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales" Editorial Porrúa, 15ª Edición, México, 1995.

FRANCO VILLA, José. "El Ministerio Público Federal", Editorial Porrúa, 1995.

RIVERA SILVA, Manuel. "El Procedimiento Penal". Editorial Porrúa, México 1982.

PEREZ PALMA, Rafael. "Fundamento Constitucionales del procedimiento penal". Cárdenas editor. 1980.

PETIT, EUGENE, "Tratado de Derecho Romano", Editorial Porrúa, México, 1990.

CASTAÑO LUIS, "La libertad de Pensamiento y de Prensa" Dirección General de Publicaciones UNAM Coordinación de Humanidades, México, 1967.

DESANTES GUANTER, JOSE MARIA, "Fundamentos del Derecho de Información", Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, España. 1977.

KELSEN HANS, "Teoría General del Derecho y del Estado", UNAM, 1979.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Las garantías individuales", Editorial Porrúa, México, 1996.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2004.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Editorial Grupo ISEF, Décima Segunda Edición, México 2005.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Editorial Grupo ISEF, Décima Segunda Edición, México 2005.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, Ediciones Luciana, Tercera Edición, México, 2003.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, Ediciones Luciana, Tercera Edición, México, 2003.

LA LEY DE IMPRENTA, Ediciones Luciana, Tercera Edición, México, 2003.,

LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, Ediciones Luciana, Tercera Edición, México, 2003.

LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA, Ediciones Luciana, Tercera Edición, México, 2003.