

Los retos del Poder Legislativo en materia de comunicación

Javier Corral Jurado*

La tarea legislativa en materia de comunicación se va rezagando al caer el Congreso Federal en acciones que favorecen intereses particulares y van creándole desprestigio por la lentitud o nulidad con la que atiende el interés público. Esto se observa en virtud de que existen pendientes reformas legales importantes que fueron atoradas cuando prácticamente todo estaba listo para tener dictámenes que pasaran al pleno para su aprobación, de ahí que sea necesario plantearse los retos que este poder federal debe tener en cuenta para su atención de manera inminente.

Los seres humanos poseen la característica primordial de ser gregarios, razón por la que se agrupan formando sociedades, las cuales, a su vez, requieren de normas y autoridades que delimiten su actuar en beneficio de la sociedad misma, y para lograr dicho objetivo es que se crea el derecho. La palabra “derecho” implica “dirección”, “guía”, “ordenación”. Detrás de “derecho” subyace la idea de regulación (de *regere, regir, regular*). Por otro lado, “derecho” connota “lo recto” (*rectum*: lo correcto, “lo que está bien”)¹.

En general, se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres². El derecho tiene por objeto discernir lo justo de lo injusto. Le interesan por tanto, no la justicia como virtud moral o de la voluntad (esto es asunto de la ética y de las ciencias de la educación) sino los criterios conforme a los cuales es posible realizar ese discernimiento.

La justicia como criterio racional de lo justo y lo injusto suele dividirse en tres grandes clases: justicia legal, justicia distributiva y justicia conmutativa.

La justicia legal o general se refiere a las relaciones de la sociedad con los individuos, desde el punto de vista de lo que éstos deben a ella. Bajo su ámbito se incluyen tanto las cuestiones sobre lo que los ciudadanos deben a la sociedad (impuestos, servicios obligatorios, etc.), como los deberes de los

gobernantes con la sociedad (lealtad, promoción del bien común, etc.).

La justicia distributiva regula la participación a que tiene derecho cada uno de los ciudadanos respecto de las cargas y bienes distribuibles del bien común. Mira, al igual que la justicia legal, la relación entre sociedad e individuo, pero lo hace desde el punto de vista de lo que el individuo puede exigir a la sociedad; por ejemplo, el derecho a una repartición justa de las cargas fiscales o el derecho a los satisfactores mínimos como son vivienda, alimentación, educación, vestido, etc.

Estas dos especies de justicia atienden a conseguir una igualdad proporcional o geométrica, o sea, a seguir el criterio de tratar desigual a los desiguales.

La justicia conmutativa es la que rige las operaciones de cambio entre personas que se hallan en un plano de igualdad, es decir, atiende al criterio de trato igual a los iguales.

* Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de Occidente. Actualmente, diputado de la LXI Legislatura. Integrante del Partido Acción Nacional. Articulista de *El Universal*. Fue directivo y es integrante de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), y profesor de la materia Régimen Legal de los Medios de Comunicación, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 1094.

² De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 228.

Asimismo, existen diversos autores que han pretendido añadir una nueva especie, la “justicia social”, por la cual propiamente se entiende el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, sea considerado el punto de vista de los derechos de la sociedad (justicia legal o general), sea considerado el punto de vista del derecho de los individuos (justicia distributiva) y se opone a la justicia particular o privada, que rige las relaciones de intercambio de bienes entre los particulares.

En realidad, es superfluo hablar de una cuarta clase de justicia. La justicia en general, define lo que a cada quien le corresponde en sus relaciones con otras personas o la comunidad. Habrá tantas clases de justicia como clases de relaciones, y en una sociedad pueden darse sólo tres tipos de relaciones: del individuo con la comunidad; de la comunidad con los individuos o de los individuos entre sí. Los grupos intermedios que componen la sociedad, o se relacionan entre sí como individuos o se relacionan con la sociedad como un individuo con el todo. No dan ellos lugar a un nuevo tipo de relaciones ni consecuentemente a un nuevo tipo de justicia³.

En aras de encontrar un equilibrio de la justicia y que ésta se vea reflejada en el actuar cotidiano de los individuos es que nace la legislación. Del latín *legislatio-onis*, se ha denominado legislación al conjunto de leyes vigentes en un lugar y tiempo determinados. Sin embargo, existen otros significados que igualmente se adscriben al término “legislación”, entre los cuales están los siguientes: a) para designar globalmente el sistema jurídico de una región o país; b) para referirse al derecho codificado y distinguirlo de las otras fuentes del derecho, como la jurisprudencia, costumbre o doctrina; c) para referirse al procedimiento de creación de las leyes y decretos; d) para significar la agrupación de textos legales, promulgados de acuerdo a un criterio metodológico y ofreciendo compilaciones o colecciones; e) para reunir las leyes atinentes a una especialidad del derecho; y f) para describir la función desarrollada por el órgano legislativo del poder público⁴.

De significados expuestos anteriormente, es este último el que nos interesa para efectos del presente escrito. La actividad legislativa se concreta a la elaboración de normas jurídicas. La doctrina ha reconocido dos aspectos inherentes a la legislación. Un aspecto formal que se refiere a la exigencia de formular clara, inequívoca y exhaustivamente los

preceptos contenidos en las leyes. Otro aspecto, el material, consiste en la ordenación de las instituciones que tienden a solucionar y satisfacer congruentemente los conflictos.

La legislación frente a la realidad social

La legislación es una concepción estática frente a la realidad social; mientras que la naturaleza de la función legislativa es dinámica en tanto que implica una apreciación de los valores e intereses aplicables en las relaciones sociales. El legislador cumple una tarea política plena, al decidir en un territorio y tiempo dados sobre los valores e intereses dignos de ser plasmados en las leyes.

En países con tradición parlamentaria, los legisladores son objeto de estudio en cuanto a lo que se ha denominado como la “carrera parlamentaria o legislativa”. Sus características de antigüedad en el ejercicio de sus funciones, de filiación al partido político que los postuló y la relación con el electorado dan contenido al estudio de la carrera parlamentaria.

Sin embargo, en México el predominio del Poder Ejecutivo ha eclipsado el desarrollo de estudios sobre lo legislativo. En nuestro país, desde el inicio de la codificación en México en 1870, el Congreso se declaró incompetente para la formulación de las leyes, por ser éstas obra de comisiones pequeñas de expertos y no de asambleas multitudinarias. Pocas iniciativas de ley promovidas por legisladores prosperan para todo el procedimiento legislativo.

En nuestros sistemas de derecho codificado, la legislación cobra una importancia que excede sus limitaciones reales. Por muy depurada que sea, ésta contendrá serias limitaciones de alcance que son puestas en evidencia con su aplicación. La autoridad encargada de su aplicación tendrá que interpretar la ley no sólo de acuerdo a su letra, sino de forma integral, de tal manera que pueda cubrir las lagunas normales.

Un problema recurrente en la aplicación de la legislación moderna es el conocido como Alphonse-Gaston, que describe un vicio común e implícito, pues describe el deseo que el legislador tiene respecto a plasmar únicamente las políticas generales en el texto legal, esperando que la autoridad, al aplicar la ley, prevea los casos no contemplados por ésta de una forma supletoria. Por su parte, la autoridad, basada en el respeto al principio de legalidad, no acepta comúnmente el papel del legislador supletorio que pueda cubrir las lagunas de la ley y se concentra en una aplicación automática de la ley para los casos contemplados por ésta⁵.

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 2258-2260, 2264-2265.

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 2291, 2292.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 2292.

Retos legislativos en materia de comunicación

Además de los problemas anteriormente mencionados, que de manera general surgen y vician la actividad legislativa, en relación con el tema que nos ocupa, es decir, los retos que se presentan al legislar en materia de comunicación, podemos empezar por indicar que el derecho a la libre expresión, de acuerdo a diversos autores, agrupa la libertad de dar y recibir información, libertad de crónica, libertad de comunicación, derecho de rectificación y respuesta, derecho a la libertad de conciencia y de culto, derecho a la libertad de enseñanza, derecho a la libertad de enseñar y aprender, derecho a la libertad de educar a los hijos y el derecho a la libertad de cátedra⁶.

Por libertad de expresión se entiende la facultad o potestad de los individuos para manifestar o expresar sus ideas, pensamientos, opiniones, etc. Es conveniente observar que esta facultad puede ser ejercida por cualquier medio y, en este sentido suele distinguirse –considerándolas como subespecies de la libertad de expresión– la llamada libertad de pensamiento u opinión (que alude a la libre manifestación de las ideas a través de un medio no escrito) de la libertad de prensa o imprenta (cuando las ideas son expresadas en forma escrita). En relación estrecha con estas libertades se encuentra también el derecho a la libertad de información que, entre otros aspectos, incluye la facultad del individuo para difundir la información por cualquier medio. Asimismo, cuando las manifestaciones o expresiones respectivas tienen un carácter religioso, se les encuadra dentro de la libertad de religión, la cual se subdivide en libertad de conciencia y libertad de culto. Por último, cabe mencionar, como una subespecie más de la libertad de expresión, la libertad de cátedra e investigación (también conocida como libertad de enseñanza) cuyo ejercicio es garantizado al personal académico universitario⁷.

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, en sus artículos 10 y 11, expresamente se estableció que “nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, mientras su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley”; “la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede hablar, escribir o imprimir libremente, debe responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”.

⁶ Hidalgo Ballina Antonio, *Los Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, Instituto Internacional del Derecho y el Estado, México, 2006, p. 285.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Editorial Porrúa, México, 2005, pp.2382 y 2383.

Esta tendencia se cristalizó en diversos instrumentos jurídicos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre por la Organización de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 19 se prevé que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

En México, la primera declaración escrita de derechos del hombre fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el cual estableció el derecho de los individuos a manifestar libremente sus ideas con ligeras limitaciones provenientes de “ataques al dogma” en tanto que hacía obligatoria la religión católica o porque “turbe la tranquilidad u ofenda el honor de los ciudadanos” (artículo 40)⁸.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante *CPEUM*, en el artículo 6 de su texto vigente expresamente establece que “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...”. Como se observa, la libertad de expresión aquí garantizada no tiene carácter absoluto, sino que es objeto de diversas limitaciones.

En efecto, primeramente la obligación estatal de abstenerse de interferir en el ejercicio de este derecho se dirige exclusivamente a los órganos judicial y administrativos, mas no a los legislativos. Por otra parte, los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión –sin que la legislación secundaria ni la jurisprudencia proporcionen un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público– ha permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como, lo más grave, la abstención frecuente de los ciudadanos para expresarse en razón de la inseguridad jurídica prevaleciente, ya que se teme que cierta expresión pueda llegar a considerarse proscrita por los órganos del Estado mexicano.

Es urgente que el propio Congreso de la Unión –órgano facultado por la *CPEUM* para expedir leyes reglamentarias sobre garantías individuales– proporcione los criterios necesarios para delimitar los vagos e imprecisos conceptos constitucionales de “ataques a la moral”, “derechos de tercero” y “perturbación del orden público”, con el objeto

⁸ *Idem*.

de garantizar en la medida de lo posible, el ejercicio de la libertad de expresión, advirtiendo que el daño que la legislatura tiene derecho a proscribir no es la expresión en sí, sino los resultados que la misma ocasiona.

Conviene mencionar que, tomando en cuenta que la libertad para manifestar ideas y opiniones es inútil cuando no incluye la libertad y derecho a la información ya que solo puede opinar y optar conscientemente quien está verazmente informado y no quien está influido o desorientado, fue adicionado el propio artículo 6° de la *CPEUM*, como parte de la reforma política de 1977, añadiendo que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”⁹.

Conclusión

De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la defensa y exigencia de los derechos humanos que se hace en el sistema jurídico nace y se inspira previamente en la concepción filosófica de la persona, de cuya naturaleza se desprenden ciertos atributos esenciales. De la fundamentación filosófica se deriva su exigencia normativa en el derecho positivo. Traduciendo en otras palabras, esto se expresa así: La filosofía discursiva inspira una concepción integral de los derechos humanos, mientras que el sistema jurídico político los hace vigentes en un tiempo y lugar determinado¹⁰.

Así también, podemos afirmar que en todos los países, sin importar la ideología de su régimen de gobierno, se violan cotidianamente con acciones autoritarias los derechos humanos, pero para que la democracia se convierta no sólo en forma de gobierno, sino en un sistema de vida que procure el constante mejoramiento económico, cultural y social del pueblo, es indispensable que los ciudadanos cuenten con información veraz, objetiva, oportuna y lo más completa posible, sobre la realidad que los circunda. No hay democracia que prospere sin la garantía del derecho a la información.

Sin embargo, en nuestro Congreso Federal mexicano importantes reformas legales que pretendían posibilitar el cumplimiento de la ley electoral en materia de radio y televisión por un lado, así como garantizar el derecho de réplica, por el otro, fueron atoradas cuando prácticamente todo estaba listo para tener dictámenes que pasaran al pleno para su aprobación.

Como siempre que está en riesgo alguno de sus intereses comerciales, el duopolio televisivo convierte su red nacional de televisión en una auténtica bayoneta con la que resguardan sus negocios frente al gobierno.

⁹ *Ibidem.*, p. 2384.

¹⁰ Navarrete M. y otros, *Los derechos humanos al alcance de todos*, 2ª edición, México, Diana, 1992, p. 17.

Presionando de distintas maneras entre los senadores —a quienes conoce en sus ambiciones y a otros en sus miedos—, la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión prácticamente quedó sepultada para esta legislatura; de hecho ya no les permitieron ni culminar con la reforma electoral que tanto publicitaron como parte del valor y dignidad políticas recobradas. Dos días antes de concluir el periodo de sesiones, derribaron en el Senado el dictamen de reforma a la ley de radio y televisión que buscaba complementar las nuevas disposiciones del COFIPE, en materia de propaganda política, a efecto de obligar con verdaderas sanciones y no con las ridículas multas, el cumplimiento a la ley que deben efectuar los concesionarios.

No es insólito que los concesionarios de las dos principales cadenas de televisión actúen de esa manera; en la escalada de su poder han cometido todo tipo de excesos sin conocer la acción del Estado, por eso han dictado acuerdos, circulares y lineamientos al Poder Ejecutivo e intentan imponer sus leyes y reformas al Poder Legislativo. Detener las que no les gustan es su acción hasta ahora más efectiva y lo asombroso es que cuenten con una mayoría de legisladores que permite tales abusos.

Moviéndose en ambas cámaras del Congreso, el último día de sesiones impidieron que pasara al pleno de la Cámara de Diputados el dictamen que creaba una nueva ley, la del derecho de réplica.

Insertado el año pasado dentro del artículo sexto de la Constitución General de la República, después de cuarenta años de que México suscribió la Convención Americana de Derechos Humanos que lo definió como consubstancial al ejercicio de la libertad de expresión, el derecho que tienen las personas para responder informaciones que les causen agravio, parece que tendrá que esperar hasta el siguiente periodo o quizá una nueva legislatura, para verse reglamentado y que por lo tanto se pueda ejercer plenamente. Durante todo el año, los representantes de las televisoras hicieron de su puño y letra varias modificaciones a ese anteproyecto y, aunque aparentemente ya les habían dado el visto bueno a los legisladores para llevarla a buen término, una de ellas no quedó convencida del todo con la redacción.

Culminan los periodos legislativos intentando reformas importantes que por una u otra razón no quieren hacerse, y es probable que este sea el desenlace final como legislatura: la omisión como símbolo del intento que no fue, porque en el balance sobresalen más los vetos de los grupos de interés a reformas necesarias.

La tarea legislativa en materia de comunicación aún es mucha y se va rezagando al caer el Congreso en acciones que favorecen intereses particulares y van creándole desprestigio por la lentitud o nulidad con la que atiende el interés público.