

gerald l. mcgowan

## legislación sobre libertad de imprenta en la reforma

### **Legislación de la reforma sobre la libertad de imprenta**

Había pensado titular este artículo “Vigencias de ayer y de hoy” para comparar las relaciones prensa y poder en la Reforma con las más recientes. Pero ésto hubiera hecho caer al historiador en la trampa de meterse en la política mientras quedan frescos a la memoria los Foros de Consulta Popular sobre la Comunicación Social y a tres años de las audiencias del Congreso de la Federación sobre nuevas alternativas a la ley de imprenta vigente. Más bien había que recordar aquellas grandes discusiones, aquellas grandes polémicas periódicas en torno a la “Ley Lares”, el primer “Reglamento Lafragua”, la “Ley Otero”, el segundo “Reglamento Lafragua” y la “Ley Trinitaria” precursora de la “Ley Zarco”.

Además ¿Qué hubiera podido decirse? Repetir el discurso de Francisco Zarco, redactor en jefe de **El Siglo Diez y Nueve**, ante el Congreso Constituyente de 1856-57.

En México jamás ha habido libertad de imprenta. Los gobiernos conservadores y los que se han llamado liberales todos han tenido miedo a las ideas, todos han sofocado la discusión, todos han perseguido y martirizado el pensamiento. Yo, a lo menos, señores, he tenido que sufrir como escritor público ultrajes y tropelías de todos los regímenes y de todos los partidos.

Y compararlo con las palabras de Félix Palavicini, fundador de **El Universal**.

Cuando fundé **El Universal**, la situación moral había cambiado. Se gozaba de mayor libertad. Ese periódico lo fundamos un grupo de particulares, con muy pocos recursos y vieja maquinaria. Su independencia, su honradez y su vivacidad lo convirtieron en el diario más leído de toda la nación. Como empresa “productiva” despertó la codicia de algunos, y como “independiente” la hostilidad oficial. La dictadura había vuelto con el obregonismo. Me ví obligado a abandonar la empresa. Pero mi salida del diarismo fue una lección para todas las otras empresas periodísticas, las que juzgaban que era mejor negocio vivir como empresas industriales y no como orientadoras de opinión. Desde entonces, ese es el criterio predominante.

Recordar la suspensión dictada en contra de **El Siglo Diez y Nueve**, gran periódico liberal, decano de la prensa nacional por el también liberal presidente Ignacio Comongort. Sólo había publicado el discurso de Ponciano Arriaga ante el Constituyente que bien hubiera podido titularse “Morituri te salutant” y donde maldecía contra todos aquellos que no actuaban conforme a su conciencia y en bien de la Nación para quedarse en la tierna mediocridad de las tibias medianías. Y comparar esta suspensión con los eventos que rodearon el cambio de dirección del **Excelsior**.

Para no seguir haciendo comparaciones demasiado conocidas, es preferible concentrar sobre las vigencias de ayer y dejar las de hoy a los politólogos.

### **El control de la prensa**

La “ley Lares” fue uno de tantos decretos de la última dictadura de Antonio López de Santa Anna. Esta resolución sobre la libertad de imprenta, proclamada el 25 de abril de 1853, fue firmada por el entonces Ministro del Interior, Teodosio Lares y estuvo vigente hasta el 12 de agosto de 1855. Volvió a emitirse el 18 de julio de 1858 por el gobierno Miramón-Zuloaga y desapareció finalmente el 25 de diciembre de 1860.

Con esta disposición el gobierno dictatorial estableció el estricto control de la prensa de 1853 a 1855. Este control fue menor antes y mayor después de la muerte del jefe del partido conservador, Lucas Alamán, cuando el número de periódicos conservadores de la Capital se reduce a dos órganos de propaganda y a un periódico sin editoriales, y cuando sobreviven, en silencio, dos diarios liberales y un bisemanario francés. En provincia, al parecer no sobrevivió ningún periódico liberal.

Esencialmente, el decreto Lares, que “arregla el uso de la libertad

de imprenta”, tiene por objeto mantener la supremacía de la prensa conservadora como primordial medio de información y propaganda, según lo expresado por Lucas Alamán, en su famosa carta del 23 de marzo de 1853. Con este fin, el decreto propone acabar con la prensa clandestina (arts. 2º, 3º, 4º, 12º, 13º) cuya existencia confirma, y limita la difusión de las ideas que no son las oficiales (arts. 6º, 7º y 8º). Por esas razones, se establecen principios restrictivos básicos, que no afectan a la prensa oficial (arts. 22º al 33º), la interdicción de la caricatura y de la sátira (art. 34º) y las suspensiones por orden superior (arts. 40º al 42º).

Algunos años después los conservadores establecieron el absoluto control de la prensa. Con el mismo decreto, en julio de 1858, se ordenó la suspensión de **todos** los periódicos liberales que se publicaban en la capital. Durante este periodo sólo se publicó un periódico francés, supuestamente liberal. El decreto también afectó a la prensa conservadora, que se vió reducida a tres órganos de propaganda.

### La libertad de prensa

El primer Reglamento Lafragua sobre la libertad de imprenta se publicó el 14 de noviembre de 1846, lo firmaba el entonces Ministro de Gobernación, José María Lafragua. En 1855, al triunfar la revolución de Ayutla, lo declaró vigente el general Martín Carrera. Por su parte, el general Juan Alvarez, promulgó la Ley Otero el 21 de junio de 1848 y firmada por el entonces Ministro de Gobernación, Mariano Otero, lo que completa el reglamento anterior. Ambas disposiciones legales se aplicaron en toda la República.

A partir de este momento se abrió un periodo liberal puro que estableció la absoluta libertad de prensa. En la Capital se publicaron por lo menos siete periódicos conservadores y seis liberales. En los estados se publicaron un sinnúmero de periódicos liberales y varios conservadores.

El reglamento Lafragua de 1846 declara que la libertad de imprenta es “una de las más preciosas prerrogativas”; señala, como su meta principal, el control de los abusos, tanto en la prensa, que puede provocar la anarquía, como de poder que puede, sin una prensa, libre, deslizarse hacia la tiranía (preámbulo). Por esto afirma: “Ninguno puede ser molestado en sus opiniones” y desecha todo concepto de censura o calificación previa (art. 3º), pero responsabiliza esencialmente a los autores y en forma secundaria a los impresores de sus obras (arts. 17º y 18º). Identifica como delitos todos los atentados contra la religión, la forma de gobierno, la independencia nacional, la vida privada, la obediencia y el orden público, la moral y la decencia (arts. 4º a 16º). Pero el aspecto más original y el más liberal,

comprendido en el título VI del Reglamento, es la creación de un jurado para calificar los delitos de imprenta, y de otro para sentenciar a los acusados.

La Ley Otero, de 1848, ratifica esencialmente el reglamento Lafragua, de 1846, y aclara los conceptos de delito contra la vida privada, la moral y la reputación. También especifica los diferentes tipos de difamación, por los cuales se podía hasta cerrar un periódico, pena máxima que no se prescribe para los demás delitos.

Años más tarde el gobierno constitucional del presidente Benito Juárez, también proclama una amplia libertad de prensa con las mismas disposiciones en todas las regiones controladas por los liberales. Llegan a publicarse hasta seis periódicos liberales en el puerto de Veracruz, uno de ellos en francés, y se invita a los conservadores para publicar periódicos en el puerto; pero declinan la invitación.

En enero de 1861 se restablece el control de los liberales sobre todo el país. Durante la presidencia constitucional de Benito Juárez se lanza un nuevo reglamento de imprenta suscrito por el entonces encargado del Ministerio de Gobernación, Francisco Zarco, estableciendo la amplia libertad de prensa a partir del 2 de febrero de 1861. Cinco periódicos conservadores y doce liberales se publican en la Capital, mientras en provincia se publican un sinnúmero de periódicos liberales y algunos conservadores. Esta amplia libertad de prensa duró hasta el asesinato del Melchor Ocampo. Entonces, el gobierno liberal adoptó medidas sumamente estrictas con la prensa conservadora.

En este reglamento conocido como "ley Zarco", el autor enuncia sus postulados básicos en el artículo primero:

- Art. 1º Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y otro que aplique la ley.
- Art. 2º La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público.

Caracteriza las faltas a la vida privada, a la moral, al orden público (arts. 3º al 5º) y los castigos correspondientes que pueden llegar hasta el destierro fuera del estado de residencia más no en un lugar insalubre (arts. 6º al 8º) siempre que exista una denuncia escrita del hecho delictivo ante la autoridad municipal (art. 9º) sea por la ac-

ción popular o por el ministerio fiscal (art. 17°). efectuándose el juicio en el lugar de la publicación (art. 35°). Especifica las modalidades para la convocatoria del jurado calificador (arts. 10° al 16°) así como el procedimiento a seguir (arts. 17° al 25°). Determina que se convoque inmediatamente al jurado de sentencia, autoriza la defensa del acusado y fija los procedimientos a seguir (arts. 26° al 31°). Es interesante señalar que el acusado no podrá ser detenido en la cárcel (art. 32°) y que los fallos del jurado son inapelables (art. 33°). Así mismo, ordena que todos los artículos sean firmados por sus autores como responsables de sus escritos (arts. 34° y 35°), quedando libres las imprentas y tipografías (art. 37°).

De manera más amplia extiende la aplicación de esta ley a la pintura, escultura, grabado, litografía, teatros, libros y publicaciones extranjeras (arts. 38° al 40°). Prohíbe toda intervención gubernamental (arts. 41°), con la excepción de impresos que no llevaran la debida identificación (art. 42°). Finalmente ordena la publicación de la sentencia en el periódico condenado (art. 43°).

### **La relativa libertad de prensa**

Durante el gobierno liberal moderado del presidente Ignacio Comonfort se proclama el segundo reglamento de imprenta que suscribiera el Ministro de Gobernación, José María Lafragua, el 28 de diciembre de 1855, a través del cual se estableció la relativa libertad de prensa. Relativa en el sentido de que su texto fue considerado como muy restrictivo, pero su aplicación e interpretación por las autoridades resultaron liberales y benignos al principio; deslizándose llegó, en los últimos meses de su vigencia, a ser estricto y conservador. Para fines de 1857 sólo sobreviven en silencio, dos diarios conservadores, un semanario religioso, tres diarios liberales progresistas y dos diarios liberales moderados. En provincia, desaparecieron casi todos los periódicos conservadores. Para entonces el control ejercido por el segundo reglamento de imprenta había llegado a ser casi tan ominoso como el del decreto Lares. Por ello, se mantuvo vigente durante los seis primeros meses de la administración conservadora de los presidentes Zuloaga y Miramón quienes lo encontraron adecuado para controlar la prensa y realizar sus propósitos coercitivos.

Los aspectos más importantes de este reglamento son los siguientes: se establece (art. 1°) que "ninguno puede ser molestado por sus opiniones", no habría censura previa ni fianzas; esto resume el aspecto liberal del reglamento. Por otra parte, se declara responsables a los impresores si no lo fueran los autores (arts. 2°, 20°, 21°, 25°); se prescribe que los fiscales de imprenta deben tener una copia de la

obra o del periódico antes de salir a la venta (arts. 22º, 30º); se califica como “abusos” a las publicaciones en contra de la religión y de la forma de gobierno, así como las noticias falsas o alarmistas la incitación a la rebelión, perturbar la paz, incitar a la desobediencia, publicar escritos obscenos o contra las buenas costumbres o contra la vida privada (art. 3º); se clasifican los abusos en “subversivos”, “seditiosos”, “incitadores”, “informativos”, e “irrespetuosos” (arts. 8º y 9º) en primero, segundo o tercer grado, sancionados con multas de 25 hasta 600 pesos y prisión hasta de seis meses, con doble pena en caso de reincidencia (arts. 10º al 16º). Permite la censura de los actos oficiales bajo ciertas condiciones (art. 4º) y reserva fuertes sanciones para los libelos difamatorios, aunque fueran verdad (art. 5º). Manda que todos los artículos sean firmados por sus autores (art. 18º) y que los impresores se identifiquen (arts. 18º, 23º), con la advertencia de que sólo podrán publicar los ciudadanos que tengan “modo honesto de vivir” (art. 19º). Finalmente, declara que la responsabilidad durará un año (art. 20º) y que es delito redistribuir (art. 26º) o reimprimir (art. 45º) un artículo multado. Los demás artículos son operativos, se prescriben las tareas de los fiscales de imprenta y del juez (art. 32º) ante el cual tendrán lugar los debates, y se permite que el acusado presente su defensa (art. 39º). Es importante notar que no se otorga la garantía del jurado para los delitos de imprenta, como en el primer reglamento que suscribió el mismo ministro. Por otra parte, el reglamento no prevé la suspensión de periódicos.

### **Proyectos**

Con motivo del Congreso Constituyente se presentaron varios proyectos que tienen en sí un carácter académico y permiten apreciar los matices del liberalismo de sus autores.

En el proyecto de Constitución se leía en el artículo 13º:

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

Hay también que recordar el artículo 14º del proyecto inicial de Constitución:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el res-

peto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley designando la pena, bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva.

Para reglamentar el artículo sobre la libertad de imprenta el diputado Isidoro Olvera presentó, el 13 de noviembre de 1856 un proyecto de ley cuyos rasgos esenciales son:

El autor es responsable de sus escritos y el impresor no puede publicar una obra de una persona que no esté debidamente identificado. Asimismo, el impresor debe poner su nombre, el de su tipografía, el lugar y la fecha en cada una de sus publicaciones (arts. 1° al 6°). Además, el impresor tiene la obligación de remitir copias de las obras, folletos y periódicos al fiscal de imprenta, a la autoridad política, a los ministerios de gobernación, relaciones e instrucción pública y a la biblioteca nacional antes de publicarlos; de presentar al fiscal las identificaciones pertinentes; de retener los ejemplares de un escrito denunciado. Por otra parte el impresor guarda su libertad de publicar o no una obra (art. 7°). Para lo anterior las sanciones serán administrativas (art. 8°). Se determinan las faltas contra la paz pública, la moral y la vida privada y queda prohibido provocar la pérdida de la independencia nacional y/o la desmembración del país; desobedecer a la constitución, a las leyes y a la autoridad; calumniar a la autoridad; propagar noticias falsas o alarmantes; incitar a romper tratados con el extranjero; fomentar las distinciones personales y los títulos; propagar el ateísmo; incitar al robo, al asesinato, al adulterio; preconizar la inmoralidad; calumniar, injuriar y difamar; denunciar faltas a la moral que “no sean tan graves”; perturbar la paz pública y los delitos de infidencia, traición, sedición y sublevación. Por otra parte, se permite la crítica “concienzuda y decentemente” contra la Constitución y las leyes por “un tiempo señalado” (arts. 10° al 14°). Por infidencia se prevé un castigo hasta la deportación perpetua; por excitar a la desobediencia de las leyes, hasta un año de prisión; por desprestigiar, hasta 6 meses de prisión; por noticias falsas, hasta 200 pesos de multa; por rebelión y motín, hasta un año de prisión; por faltas a la moral, hasta 300 pesos de multa; por calumnia, injuria y difamación se prescribe una indemnización del ofendido hasta por 300 pesos y la retractación pública; y para las ofensas a la vida privada la indemnización del ofendido hasta por 200 pesos y la satisfacción pública (arts. 15° al 21°). Los demás artículos se refieren al cumplimiento, derechos y deberes de los fiscales, del jurado, de la autoridad municipal, de la defensa y de la apelación.

Asimismo, y con fecha 13 de enero de 1857 los diputados Francisco Zarco, Guillermo Prieto y Rafael González Páez presentaron un

proyecto de ley reglamentaria del artículo constitucional y orgánica de la libertad de imprenta. Este proyecto llegó a conocerse como la "ley Trinitaria". No se aprobó antes del juramento a la Constitución y de la disolución del Congreso Constituyente.

En su contenido se pueden apreciar los principios constitucionales en los artículos 1° y 2°, las faltas (art. 3° al 5°), los castigos (art. 6° al 8°), esencialmente en las mismas condiciones que la "ley Zarco" (arts. 9° al 43°).

### **Observaciones**

El estudio de la legislación aquí presentada, dentro de su contexto espacio-temporal y las reacciones de los propios periódicos, permiten hacer ciertas observaciones.

La prensa debía, en general, opinar favorablemente del gobierno o guardar silencio y, a veces, desaparecer por orden superior con la sola excepción de los cuatro meses de la presidencia de Juan Alvarez.

Casi nunca fue posible confrontar los periódicos gubernamentales con los opositores porque existieron en tiempos o lugares diferentes. Había que esperar la caída de un gobierno para que la prensa de oposición pudiese hablar libremente sobre los hechos del régimen anterior.

La seguridad del gobierno se reflejó en la amplitud de la libertad de prensa: a mayor seguridad, mayor libertad, a mayor inseguridad, menor libertad y viceversa.

Se observó y verificó un progresivo deslizamiento o deterioro del concepto mismo de libertad de prensa no sólo de liberal a conservador sino también en cada partido. Cada uno, dentro de su propio marco de referencia, fue más generoso al principio que al final de su administración.

Finalmente, se concluye que las tentativas para reglamentar la libertad de prensa no fueron muy acertadas. Los conservadores, quienes usaron de la prensa para dominar la pueblo con engaños, sólo lamentaron la prensa clandestina, con la cual el pueblo contribuyó a su derrocamiento. En cuanto a los liberales, su propia generosidad frente a la prensa provocó el descontento de entre ellos quienes, unidos en la desgracia, se mostraron divididos en la paz para el gran regocijo de los conservadores, pues tampoco se puede hablar al pueblo con la verdad. En esta situación específica es evidente la gran equivocación de las élites decimonónicas, producto del Siglo de las Luces, en cuanto al concepto mismo de legislación. En efecto, no se puede postular que el cambio social se engendrará por, o es el producto de una nueva legislación; o sea, que los principios legislativos hacen a los hombres.