UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

ESTUDIO JURIDICO DOGMATICO SOBRE LA COMUNICACION SOCIAL EN MEXICO

Número de cuenta 77/2020-9

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RUBEN ANGELES ENRIQUEZ

SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX. 1987

A mis Padres :

Lic. Donato Angeles López

Sra. Aurelia Enríquez de Angeles

Como primera señal del éxito de

sus esfuerzos por mi formación

A mis hermanos.

Al señor licenciado Nicéforo Guerrero Reynoso, por sus enseñanzas y la generosa ayuda que me brindó, facilitándome toda consulta y aportándome las luces de que carecía, para la elaboración de esta Tesis.

I N D I C E

INTRODUCCION

A partir de 1977 como corolario de la reforma política se adicionan --- diez palabras al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"El derecho a la información será garantizado por el Estado."

Y con ello se suscitaron en el seno del Congreso de la Unión acalorados y apasionantes debates en torno a la reglamentación de esta garantía -- constitucional.

Conviene apuntar desde estos momentos que la comunicación y la información no son fenómenos aislados, ambos se presuponen y condicionan de manera recíproca, pues son la base de la sociabilidad humana; de ahí que al abordar el tema "Estudio Jurídico Dogmático sobre la Comunicación Social en México" nos obligue a enfocarlo desde diversas ópticas.

De este modo, en la introducción de esta tesis presentamos un escueto - panorama de la evolución que han sufrido los medios masivos de comuni-- cación, que han venido a desequilibrar el aparato jurídico en esta ma-- teria, además, se plantean los objetivos que mueven el presente estu--- dio.

En el primer capítulo al tocar el marco conceptual se vierten algunas - definiciones, elementos, características y funciones de la comunicación y de la información con el propósito de que cuando hablemos del derecho a la información existan bases sólidas sobre su connotación y alcances, asimismo, consideramos que una sociedad moderna y compleja como la nuestra, con industrialización creciente y en que la administración pública juega un rol capital, no puede funcionar sin efectivos sistemas de comunicación, es así entonces que señalamos que la comunicación social debe ponderarse dentro de un amplio proceso de transformación, como un ins-- trumento de apoyo a los objetivos de desarrollo económico, social y cultural fijados por los planes y programas gubernamentales. Hacemos énfasis especial en la política y planes que el Ejecutivo Federal ha dictado para orientar y conducir las acciones de comunicación social que - enteren a la población en general sobre sus propósitos y prioridades.

Puede afirmarse que siempre ha estado presente en la historia de la humanidad la lucha por difundir y recibir el pensamiento, así como acudir a las fuentes de información, por ello es condición sine qua non que -- nos refiramos a la gestación del derecho a la información. En el se-- gundo capítulo señalamos los antecedentes históricos tanto internacionales como nacionales que han venido a configurarlo. Desde el punto de vista del derecho comparado enunciamos los principales ordenamientos jurídicos de otros países que regulan el derecho a la información con el fin de discernir la influencia que ha recibido nuestro sistema jurídico en esta materia.

Parte toral del trabajo en cuestión, es el análisis jurídico del derecho a la información, tercer capítulo, donde a partir de un estudio doctrinario que comprende la definición, la naturaleza jurídica, los sujetos, la legitimación, la materia y los límites del derecho a la información, se pretende sentar las bases y lineamientos jurídicos que puedan orientar una probable reglamentación del multicitado derecho a la información.

En el cuarto capítulo se contempla el régimen jurídico que regula a la comunicación social en México que, no responde a la realidad, pues mientras que nuestra Carta Magna establece los principios y garantías que rigen esta actividad, el ingente desarrollo de los medios de comunicación y la desigual participación de los distintos sectores de la población, en cuanto a la posibilidad de expresión y comunicación, demuestran la necesidad del establecimiento de un marco de referencia general que evite la dispersión de ordenamientos, que elimine obsolescencias y garantice una viabilidad de las acciones en esta materia.

Por último, en el capítulo quinto se vierten las conclusiones, en donde se proponen ciertas alternativas de solución a la problemática que encierra el aparato de la comunicación social, consistentes en que el ejercicio del derecho a la información es presupuesto fundamental para la concreción de la democracia, y la necesidad de reglamentar en un ordenamiento jurídico el mosaico de los medios masivos de comunicación.

Es propósito de esta introducción señalar, entre otras notas, que la comunicación es el soporte esencial de donde se erige el andamiaje de toda la sociabilidad humana en virtud de que el grado de cohesión y de integración comunitaria ha descansado en cualquier tipo de cultura o civilización, en la naturaleza de las redes de comunicación que se han establecido entre los hombres que la han conformado.

En los albores de la humanidad rigió tan solo una comunicación permanente a nivel de colectividades limitadas como las tribus o las gens, por ejemplo; en cambio, en nuestros días, merced a los adelantos científicos, a la rapidez de los medios de información y a la red de relaciones que se han establecido en todo el orbe, esa comunicación ha adquirido una dimensión orgánicamente planetaria.

En el transcurso de la historia, el hombre ha procurado mejorar su capacidad de recibir y asimilar información sobre el medio circundante y de aumentar al mismo tiempo la rapidez, la claridad y la diversidad de sus propios métodos de transmisión de la información. Recordemos que en la prehistoria el ser humano, por medio de los códigos de gestos y vocales más rudimentarios extendió y diversificó progresivamente toda una gama de medios no verbales de transmisión de mensajes como la música, la danza, señales de humo, dibujos y otras formas de símbolos gráficos.

Un hecho trascendental en la evolución de la comunicación humana es el desarrollo del lenguaje, cuya importancia se debe tanto al alcance y la

profundidad que ofrece el contenido de la comunicación, como a la precisión y el grado de detalle que imprime a la expresión.

Más tarde con la invención de la escritura fue dable conservar los mensajes portadores de símbolos más plenos de sentido, garantizando con -- ello la existencia permanente de la comunidad.

Se puede afirmar que la edad moderna de la comunicación irrumpe con la invención de la imprenta, que sirvió para fomentar la multiplicación de los conocimientos y las ideas, por medio de los libros, panfletos y periódicos. A partir del siglo pasado se ha desatado un desarrollo acelerado en los recursos y técnicas de comunicación, principalmente en lo que toca a la transmisión y a la recepción de las señales y mensajes.

Es entonces que Edison inventa el gramófono a principios de la segunda mitad del Siglo XIX. En 1840 Sir Charles Weatstone y Samuel Morse, inventaron el telégrafo eléctrico. El primer mensaje telefónico alámbrico fue enviado en 1876 por Bell. En 1895 Marconi y Popoff lograron -- transmitir y recibir mensajes inalámbricos. La primera película fue - proyectada en 1894.

A principios del Siglo XX, Fessender transmitió la voz humana por radio. Las primeras redes de radiodifusión nacieron en el decenio de 1920 y la televisión en el de 1930 y en 1954 se inició la difusión normal de la - televisión en color. La comunicación intercontinental data de 1857 con

la instalación del primer cable telegráfico submarino entre América y - Europa.

El primer satélite comercial de comunicaciones, Early Bird fue lanzado en 1962. La radio fue inventada en los primeros años de este siglo. En 1965 y 1971 se lanzaron dos grandes sistemas internacionales de satélites, el Intelsat y el Interputnik. El primer satélite en órbita geoestacionario para la comunicación y la televisión por conducto de estaciones terrestres fue lanzado en Canadá en 1973.

Además, en 1969 se inventó la videocassette y en 1979 se presentó en -- los Estados Unidos de América, el primer sistema de videodisco. Cabe señalar que con la fabricación de máquinas para la transmisión en facsímil de pequeñas calculadoras electrónicas y de microprocesadores, se ha constituido en los últimos diez años, una aportación medular para las - actividades de acopio, almacenamiento, tratamiento y difusión de datos. Con la aparición de la informática se hace posible, vía computadoras y banco de datos, acopiar, almacenar y transmitir millones de elementos - de información.

La anterior exposición retrospectiva, tiene por objeto señalar que es-- tos descubrimientos han multiplicado los recursos disponibles no sola-- mente para la información y el esparcimiento, sino también para la ciencia, la medicina, todas las ramas de la vida actual y profesional, y, - en general, la organización social. La importancia y la originalidad

de esta evolución, no radica únicamente en la facilidad de transmisión, ni aún en la transformación de la naturaleza de la comunicación humana, sino en lo prioritario que resulta determinar qué ordenamientos jurídicos serán responsables de regular el desarrollo de los medios masivos de comunicación.

En mérito de lo anterior, surgen entonces una serie de interrogantes: ¿ Qué controles habrán de imponerse al acceso de datos que manejarán las computadoras ?; ¿ cuáles serán las relaciones entre el teléfono, las redes de transmisión de datos y los sistemas de televisión por cable ?; ¿ qué protección se habrá de otorgar a los poseedores, propietarios, concesionarios y operadores de los sistemas ?; si el desarrollo de nuestro país exige la utilización de un satélite nacional, ¿ qué organismo deberá regular su actividad ?; ¿ quién habrá de ejercer control sobre el contenido de los organismos portadores de los mensajes y qué límites hay que establecer entre las autoridades dedicadas a la telecomunicación ?; ¿ qué facilidades tendrá el ciudadano para conectar terminales de datos de procedencia nacional o extranjera a sus propios circuitos o sistemas de comunicación y podrán usarse libremente máquinas de télex y teletipos ?

Estos aspectos de comunicación que se producen incluso al margen de las posibilidades de la tecnología del Estado, son ejemplos de la grave responsabilidad y el gran reto de imaginación política y jurídica con el cual se deben afrontar los problemas de las comunicaciones presentes y

futuras. Urge delimitar una línea precisa y clara para que el derecho del ciudadano a expresar libremente sus ideas, opinar y recibir información quede realmente tutelado por el Estado; para comportar la comunicación entre la libertad individual y el respeto a la libertad de otras personas.

Dada la trascendencia que reviste el proceso de la comunicación, su empleo no debe quedar al arbitrio del poder y al libre juego de los intereses económicos; justo aquí es donde entronca el derecho, de ahí que la adición al artículo sexto constitucional que plasma el derecho a la información, responde a la necesidad de normar esa gama de actividades que, ligadas con la información, tienen una repercusión importante en el devenir social.

Se observa pues, que el tema del derecho a la información es especialmente delicado, por lo que su legislación requiere técnica jurídica y sensibilidad política. No se debe soslayar, por un lado, que las actividades de comunicación social se han desarrollado y han evolucionado sin ordenamientos jurídicos que orienten su desarrollo y, por el otro, que innumerables y poderosos intereses económicos, devienen en delicado el tema y no su complejidad jurídica en sí.

Así pues, la comunicación social, en el marco de nuestra Carta Magna, es responsabilidad del Estado mexicano que debe tutelar y propiciar de manera congruente, eficaz y eficiente con el proyecto de nación que se

ha trazado. Resulta por tanto, indispensable definir la relación que debe existir entre la comunicación social y el Estado, el que no sólo - debe respetar a quien exprese libremente sus ideas, sino además, debe - fomentar y, en su caso, establecer canales plurales de comunicación, para que haya un acceso igualitario a las fuentes de información, toda -- vez que los fenómenos de concentración de la propiedad y del manejo de los medios de comunicación, impiden un verdadero pluralismo democrático.

El régimen jurídico que regula a la comunicación social se ha preocupado más por garantizar la libertad de expresión que por normar el con--- trol, manejo y utilización de los medios masivos de comunicación, situación que ha generado diversas lagunas en las leyes de referencia y se-- rias deformaciones en la práctica. Se observa que la existencia de un marco jurídico disperso y en ocasiones obsoleto, no ha permitido defi-- nir claramente políticas generales, objetivos y metas en la materia, y, ha provocado la ausencia de esquemas de planeación y formulación de una política de comunicación ligados a los grandes objetivos nacionales.

Visto lo anterior, la presente tesis persigue como objetivo general, -- realizar un estudio jurídico-dogmático de la comunicación social en --- México, orientado a proponer el establecimiento de una política global de donde deriven planteamientos de reforma a las bases jurídicas que la regulan, a fin de que se integre en un solo cuerpo legal, el derecho a la información.

Como objetivo particular se busca, desentrañar los elementos jurídicos que componen al derecho a la información y exponer los argumentos políticos y económicos que exigen su reglamentación.

I. MARCO CONCEPTUAL

A. NOCIONES FUNDAMENTALES DE COMUNICACION

El estudio y análisis de los fenómenos de la comunicación y la información han sido preocupación de diversos autores, dentro de los cuales -- hay quienes consideran a los filósofos griegos como los precursores de investigar la manera y medios que el hombre utiliza para comunicarse; - se suscitan entonces innumerables obras y ensayos que tratan, desde diversos enfoques, el problema de la comunicación.

No obstante, es hasta 1930 cuando surgen, si bien en forma rudimentaria, los antecedentes de las denominadas "ciencias de la comunicación", justo en el momento del expansionismo económico, técnico y científico de - los países industrializados, lo que permite, al tiempo que determina, - la ingente necesidad de brindar atención a los problemas derivados de - los conceptos de comunicación e información.

Estas palabras tienen acepciones multívocas por la diversidad de modos, autores y matices y por lo que implican y significan. En términos generales se considera que el concepto de información versa sobre los signos o mensajes codificados, transmitidos unilateralmente por un emisor (fuente) a un receptor; en tanto que la comunicación se refiere a la -- complejidad de los fenómenos de intercambio de información de toda ---

índole que se generan por medio de signos y símbolos entre los indivi-- duos y los grupos.

Es importante aclarar que en algunas obras especializadas se confunden o emplean indistintamente las palabras información y comunicación. En el presente ensayo han sido utilizadas del modo más discriminado posi-- ble, refiriéndolas a dos fenómenos distintos; la comunicación es el proceso de intercambio de hechos, opiniones y mensajes entre los hombres y los pueblos; la información es un "producto" tanto de noticias y datos como de los demás elementos o contenidos de los medios de información, de las actividades o de las industrias culturales.

Desde este punto de vista, para la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, mejor conocida como la Comi--- sión Mac Bride, la comunicación, lato sensu, es concebida no solamente como el intercambio de noticias y mensajes, "...sino también el quehacer individual y colectivo que engloba el conjunto de las transferen--- cias e intercambios de ideas, hechos y datos..." (1)

A la comunicación esta comisión, entre otras funciones le asigna, en todo sistema social, la información que consiste en:

---

(1) Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación. Un Solo Mundo, Voces Múltiples. Comunicación e Información en -- Nuestro Tiempo. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, UNESCO, París, 1980, p. 491.

"Acopiar, almacenar, someter a tratamiento y difundir las noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes necesarios para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales y para estar en condiciones de tomar las medidas pertinentes." (2)

Acerca de la relación que guardan la comunicación y la información puede decirse que son fenómenos distintos uno subalterno del otro, pues como dice López Ayllón "dado que las reglas que los hombres asimilan en una sociedad producen normas que les permiten evocar en común los significados. Estas reglas informan los datos, los estructuran haciendo que puedan evocarse en común". (3)

Lo anterior significa que información y comunicación no son lo mismo, sin embargo, se implican y se presuponen mutuamente. Cuando se informa se comunica y viceversa, es decir, son procesos que se complementan, a tal grado que la cibernética ha demostrado que no puede concebirse un proceso de comunicación sin información. La información es la sustancia de la comunicación. Comunicar literalmente quiere decir "hacer a otro partícipe de lo que uno tiene" (4) y en este sentido lo que la

---

(2) Ibidem.

(3) Sergio López Ayllón. El Derecho a la Información. Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A., México, 1984, p. 26.

(4) Camilo Taufic. Periodismo y Lucha de Clases. La Información como Forma del Poder Político. Ed. Nueva Imagen, México, 4a. edn., 1977, p. 15.

persona posee son datos de conocimiento susceptibles de ser transmitidos a otras personas por cualquiera de las formas y los medios de expresión de que disponga.

Se apuntó desde el principio que la comunicación e información surgen con la vida y son factores fundamentales en la formación y desarrollo de la sociedad; entonces, comunicación e información "son procesos sociales, variables dependientes de la sociedad, en la cual realizan importantes funciones como elementos conservadores, estabilizadores o dinamizadores de ésta. De hecho, cada época y sociedad desarrollan distintos sistemas sociales de comunicación e información". (5)

Se colige de lo anterior que la comunicación y la información deberán estudiarse como procesos determinados y, paralelamente, determinantes del conjunto social. De ahí que las corrientes de interpretación de estos fenómenos los conceptúan según el modo en que conciben y entiendan a la estructura social.

En el ámbito de la sociología, la comunicación queda clasificada como uno de los factores de sinergía social que opera de forma inmediata como fuerza de cohesión social a través del intercambio de información entre los individuos, grupos y comunidades donde éstos se hallan inmersos,

---

(5) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 20.

y de forma mediata, al transmitir a las nuevas generaciones el acervo - cultural alcanzado.

En los siguientes puntos, al definir comunicación e información, así como precisar sus elementos y funciones, se parte de dos premisas básicas.

1) Estos fenómenos no son entendidos como procesos dependientes -- del individuo, sino de un modo histórico de producción determinado.

2) Son elementos inseparables de un solo proceso de relación so--- cial, o sea, pueden tratarse por separado para su análisis teórico, pero no existen de este modo en la realidad social, esto quiere decir que están indisolublemente ligados.

1. CONCEPTO DE COMUNICACION

Hemos apuntado desde el principio de este estudio que la comunicación - es un fenómeno universal, base de toda sociabilidad, estrechamente vinculada a las necesidades materiales e inmateriales del hombre y que contempla todas las relaciones que establece el ser humano con su entorno, sus semejantes y consigo mismo.

Etimológicamente comunicación significa poner en común. Las concepciones mecanicistas definen la comunicación como "un proceso mediante el -

cual se transmiten significados de una persona a otra" (6), es decir, - como la transmisión de información de ideas, de emociones y habilidades por medio de símbolos, palabras y demás expresiones sensoriales.

Para Aranguren la comunicación es toda información con vistas a obtener una respuesta que no siempre implica una aceptación pasiva. (7)

Las definiciones anteriores revisten un carácter frío pues al conceptualizar la comunicación como un proceso unilateral, olvidan que ésta es - recíproca.

Por otro lado, existen definiciones cuya tendencia está orientada a utilizar el término con arreglo a la perspectiva de los intercambios recíprocos entre los hombres, dentro de los que figuran los siguientes: - Redfield entiende a la comunicación como "el vasto campo de intercambios de hechos y opiniones entre los seres humanos" (8). Lundberg la define diciendo que "es una subcategoría de la interacción, a saber, la

---

(6) Sergio Flores de Gortari y Emiliano Orozco Gutiérrez. Hacia - una Comunicación Administrativa Integral. Ed. Trillas, México, 1978, p. 17.

(7) Cfr. José Luis Aranguren. La Comunicación Humana. Citado por José Barragán Barragán. Derecho de la Comunicación e Información. Serie Introducción al Derecho Mexicano, núm. 17, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981, p. 11.

(8) Citado por la Comisión Internacional sobre Problemas de Comunicación. Op. cit., p. 491.

forma de interacción que se produce gracias a la utilización de símbo-- los. Los símbolos pueden ser gestos, dibujos, esculturas, palabras o cualesquiera otras formas simbólicas que sirvan de estímulo a un comportamiento que no sería provocado únicamente por el símbolo de no existir un condicionamiento especial de la persona que corresponde a él". (9) La Comunicación apunta Revesz, "reúne todos los procedimientos de expresión que sirven para la comprensión mutua". (10)

David K. Berlo atinadamente expone: "...nuestro objetivo fundamental en la comunicación consiste en llegar a ser un agente que influya en -- los demás, en nuestro entorno físico y en nosotros mismos, al llegar a ser un agente determinante, en incidir en los acontecimientos. En resumen, comunicamos para influir: para ejercer un efecto que se ajuste a nuestras intenciones". (11)

Conviene resaltar como aspecto fundamental de la última definición la - interrelación estrecha que se da entre los sujetos y su medio ambiente, es decir, como a través de la comunicación se influye sobre el entorno social.

---

(9) Ibidem.

(10) Ibidem.

(11) Idem., p. 492.

Desde un punto de vista particular la comunicación es el proceso mediante el cual una persona o un sistema social, transmite significados a otra persona u otros sistemas sociales, con el propósito de afectar su conducta. Esa transmisión de significados se hace por medio de símbolos comunes entre personas.

Al respecto expone Paoli: "Entiendo la comunicación como el acto de relación entre dos o más sujetos, mediante el cual se evoca en común un significado". (12)

Se puede decir que la comunicación es la acción recíproca que se establece entre los hombres para darse a entender; es decir, entender a otros y ser entendido.

Como lo que se evoca en común es un significado, conviene precisar de acuerdo a la opinión de Ferdinand De Saussure que "llamaremos signo a la combinación del concepto y de la imagen acústica". (13)

El signo se compone de dos elementos: significado y significante. El primero es la abstracción de algo captado por un significante.

---

(12) José Antonio Paoli. La Comunicación. Coln. Sociológica Conceptos, núm. 2, Ed. Edicol, México, 1980, p. 15.

(13) Ferdinand De Saussure. Curso de Lingüística General (citado por Paoli. Op. cit., p. 15).

"Para nosotros el significante podrá recibirse por cualquiera de los -- sentidos y evocará un concepto. El significante podrá ser una palabra, un gesto, un sabor, un olor, algo suave o áspero." (14)

Se deduce de lo anterior que para que exista comunicación debe aludirse a ciertas experiencias en común que requieren, por supuesto, de significantes comunes.

De relevancia es citar la definición que vierte Ellingsworth, para --- quien la comunicación "es un proceso social y psicológico por medio del cual las personas cambian sus actividades, sus creencias y/o su comportamiento conforme a la intención de otras personas que pretenden producir los cambios. Dichos cambios casi siempre coinciden con el inter-- cambio de mensajes hablados, escritos o visuales. Pero el solo hecho de enviar un mensaje o recibir un mensaje no es lo mismo que cambiar -- una actitud, creencia o comportamiento. Para la mayoría de las personas un mensaje constituye un estímulo que debe entenderse, comprenderse y evaluarse favorablemente por parte de la persona misma y de sus congéneres, antes que se traduzca en un cambio de actitud, creencia o comportamiento. El éxito depende no sólo de la producción y la distribución del mensaje, sino del receptor y del contexto social, económico, político y cultural dentro del cual se desenvuelve. Este incierto, extenso

---

(14) Ibidem.

y complejo proceso de cambio es lo que se denomina comunicación". (15)

Describe este autor en una primera aproximación, el proceso de la comunicación con ciertos elementos que la componen, pues se refiere al proceso por virtud del cual el receptor transmite estímulos (mensaje), cuyo significado sea común a otros (receptor) y a la vez afecten mutuamente sus conductos (retroalimentación).

Con todas las definiciones vertidas anteriormente se puede elaborar un concepto que en lo general reúne los elementos básicos de la comunicación. Así entonces, comunicación es la acción por la que se hace participar a un individuo u organismo social, en las experiencias y estímulos del entorno de otro individuo u organismo social, utilizando los elementos de conocimiento que tienen en común, cuyo fin es el establecimiento de una correspondencia unívoca entre emisor y receptor.

2. PROCESO DE LA COMUNICACION

En el punto anterior al definir lo que es la comunicación se puede observar de manera general, la existencia de ciertos elementos que se

---

(15) Huber Ellingsworth. El Comunicador de Población. Un punto de vista. Programa Latinoamericano de Adiestramiento en Comunicaciones para Población y Planificación Familiar. Centro de Estudios Sociales y de Población. Universidad de Costa Rica. (Mimeografiado.) San José, 1972, p. 36.

repiten en casi todas las definiciones. En el presente inciso intentaremos delimitar los componentes del proceso de la comunicación. Por proceso se entiende la serie de fases o etapas de un fenómeno que muestra un cambio continuo a través del tiempo.

El proceso comunicativo más simple requiere por lo menos de tres elementos: el emisor, el mensaje y el receptor.

Emisor es una persona o grupo que envía un mensaje con la intención de producir efecto, se le denomina también comunicador.

Mensaje es la serie de ideas ordenadas o emitidas que se estructuran a partir de un código (conjunto de conocimientos que poseen en común el emisor y el receptor antes de iniciar la comunicación).

Receptor es la persona o grupo que traduce, decodifica el mensaje y es afectada por él, se le conoce también como público.

Cabe señalar que estos elementos no actúan aisladamente, sino que para que se establezca la comunicación intervienen otros factores que forman parte del circuito comunicacional, tales como, la percepción, la codificación, la transmisión, la interpretación, la formación de significados.

Estos elementos han sido estudiados por algunos teóricos al elaborar diversos modelos de comunicación; los cuales hablan de comunicación como

si dicho proceso se realizace en un vacío, esto es, como si el contexto social poco tuviera que ver en el proceso comunicativo.

Esta descontextualización se evidencia si tomamos en cuenta el uso intensivo que actualmente se hace de los medios de comunicación masiva en los que la comunicación deja de ser tal para convertirse en un proceso meramente informativo, es decir, unilateral, debido a que el flujo de información corre en un sentido, en línea recta sin retorno, lo que significa que el emisor transmite información y el receptor la capta sin expresar una respuesta de retorno al emisor, o sea, sin establecer una retroalimentación, condición básica del proceso comunicativo.

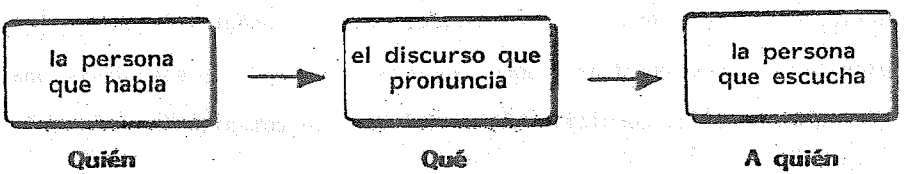
Partiendo de la definición de que un modelo es la réplica o representación simbólica de algo que ocurre en la realidad, varios estudiosos de la comunicación humana han propuesto diferentes modelos para representarla; de manera general los modelos coinciden en los elementos básicos del proceso; a continuación se citan algunos ejemplos de los modelos de la comunicación humana, que han sido descritos por Menéndez. (16)

El modelo griego de Aristóteles refiriéndose a la retórica, identifica tres elementos básicos en la comunicación:

---

(16) Cfr. Antonio Menéndez. Comunicación Social y Desarrollo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, núm. 24, UNAM, México, pp. 50-58.

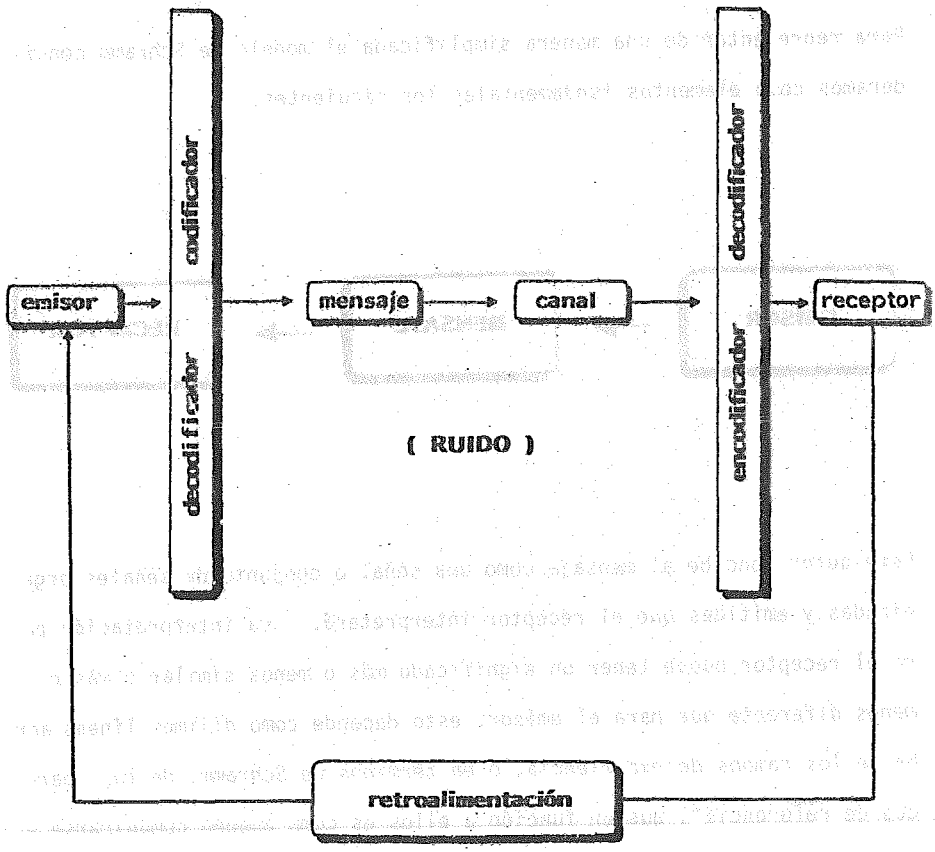
a) Orador, b) discurso y c) auditorio o público; pero nunca concibió la interacción de esos elementos como un problema digno en sí mismo de estudio, sólo le preocupó la transmisión a los receptores, desde el punto de vista del orador, para convencerlos y atraerlos a su peculiar posición. En forma esquemática, el modelo de Aristóteles quedaría representado como sigue:



De 1940 a 1947 Shannon y Weaver, patrocinados por la Bell Telephone Co., construyeron el primer modelo de la comunicación electrónica, aplicable a todos los modos y sistemas de comunicación teóricamente posible. Este modelo, que ya se ha hecho clásico, postula la existencia de los siguientes elementos:

1. Emisor
2. Codificador del emisor
3. Mensaje
4. Canal

5. Descifrador del receptor
6. Receptor
7. Un elemento de distorsión del mensaje que opera sobre el canal al que llamaron "ruido"
8. Retroalimentación



Por otra parte en el modelo de Schramm el proceso de la comunicación interpersonal es posible cuando existen campos comunes de experiencias entre el emisor y el receptor. Schramm considera que si los campos de experiencias del receptor no son los mismos que los del emisor, no se comprende el significado del mensaje. La utilización de claves (lenguaje, por ejemplo) no comunes, produce "interferencias semánticas" que dificultan la codificación del mensaje.

Para representar de una manera simplificada el modelo de Schramm consideramos como elementos fundamentales los siguientes:

Este autor concibe al mensaje como una señal o conjunto de señales organizadas y emitidas que el receptor interpretará. La interpretación para el receptor puede tener un significado más o menos similar o más o menos diferente que para el emisor, esto depende como dijimos líneas arriba de los campos de experiencia, o en términos de Schramm, de los "marcos de referencia", que en función a ellos es como pueden comunicarse -

los individuos, grupos o colectividades.

Pasando al modelo de David K. Berlo, no difiere mucho los antes expuestos. Considera que toda comunicación humana tiene una fuente, o sea, alguna persona o grupo de personas con un objetivo específico para comunicar algo. Bien, este objetivo tiene que ser expresado en forma de mensaje. "En la comunicación humana un mensaje puede ser considerado en un código, en un conjunto sistemático de símbolos." (17)

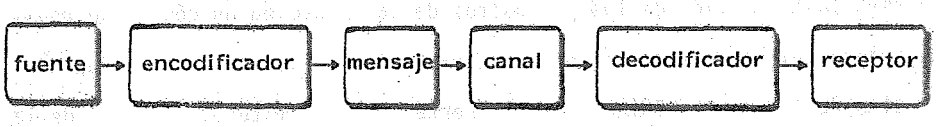
Para la traducción de los propósitos de la fuente en un código se requiere del encodificador que se ocupa de tomar las ideas de la fuente y disponerlas en un código, de tal suerte que transmite el objetivo de la fuente en forma del mensaje. El cuarto elemento de este modelo es el canal, que no es otra cosa que un medio, un portador de mensajes, o sea, un conducto. Para que el proceso sea completo es menester que haya alguien en el otro extremo del canal, así "la persona o las personas situadas en el otro extremo del canal pueden ser llamadas el receptor de la comunicación, el blanco de ésta". (18)

---

(17) David K. Berlo. El Proceso de la Comunicación. Introducción a la Teoría y a la Práctica. Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1977, p. 24.

(18) Idem., p. 25.

Para el discernimiento del mensaje que transmite la fuente al receptor, a éste le hace falta un decodificador que retraduzca el mensaje y dé -- la forma que sea utilizable por el receptor, esto significa que el de-- codificador de códigos es el conjunto de facultades sensoriales del re- ceptor. El modelo de Berlo se compone de los siguientes elementos:



3. FUNCIONES DE LA COMUNICACION

Cuando hablamos en el inciso uno del presente capítulo sobre las nocio- nes fundamentales de la comunicación y de la información, apuntábamos - que una de las funciones de la comunicación es la información que con-- siste en acopiar, almacenar, someter a tratamiento y difundir las noti ticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes necesarios pa- ra entender de un modo inteligente las situaciones individuales, ----

colectivas, nacionales e internacionales y para estar en condiciones de tomar las medidas pertinentes.

Asimismo, para la Comisión Mac Bride, aparte de la información, la comisión cumple con funciones prioritarias (19), las siguientes:

1) Socialización: constituir un fondo común de conocimientos y de ideas que permita a todo individuo integrarse a la sociedad en la cual vive y que fomente la cohesión social y la percepción de los problemas, indispensable para una participación activa en la vida pública.

2) Motivación: perseguir los objetivos inmediatos y las finalidades últimas de cada sociedad; promover las opciones personales y las aspiraciones individuales; estimular las actividades individuales o colectivas orientadas hacia la consecución de objetivos comunes.

3) Debate y diálogo: presentar e intercambiar los elementos de información disponibles para facilitar el acuerdo o aclarar los puntos de vista sobre los asuntos de interés público en la resolución de todos los problemas locales, nacionales e internacionales.

---

(19) Cfr. Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación. Op. cit., pp. 37-38.

4) Educación: transmitir los conocimientos que contribuyan al -- desarrollo del espíritu, a la formación del carácter y a la adquisición de conocimientos y aptitudes en todos los momentos de la vida.

5) Promoción cultural y esparcimiento: difundir las obras artísticas y culturales para preservar el patrimonio del pasado; ensanchar - el horizonte cultural, al despertar la imaginación y estimular las an-- sias estéticas y la capacidad creadora mediante el apoyo y difusión de actividades tales como el teatro, la danza, el arte, la literatura, la música, el deporte y el juego.

6) Integración: facilitar el acceso a la diversidad de mensajes que necesitan todas las personas, grupos o naciones para conocerse y -- comprenderse mutuamente, y para entender las condiciones, los puntos de vista y las aspiraciones de los demás.

Es evidente que las funciones anteriores están intrínsecamente vinculadas a todas las necesidades tanto materiales como inmateriales de los - hombres. Notamos que el desarrollo personal, la identidad cultural, - la libertad, la independencia, el respeto de la dignidad humana, la --- asistencia mutua y la participación en el embellecimiento del medio ambiente son algunas de las aspiraciones inmateriales que con ayuda de la comunicación se pretende lograr; del mismo modo que en función de la comunicación se alcanza el incremento de la productividad, una mejor sa-- lud, unas condiciones de comercialización favorables, etc.

Ahora bien, dependiendo del entorno, en la comunicación se pueden presentar como disfunciones las siguientes: la información se corrompe fácilmente y se convierte en la difusión de verdades relativas; los abusos de ciertas prácticas de comunicación criminalmente persuasivas del consumismo pasan a ser manipulación y propaganda. También en el caso de la comunicación institucionalizada su empleo puede servir bien para informar o bien para mediatizar a la opinión pública.

No obstante lo anterior, tiene razón José Barragán cuando dice: "No puede admitirse, de ningún modo, la doctrina que identifica los fines de la comunicación con los fines de la retórica. La comunicación repetimos tiene fines universales, los mismos fines universales que se pueden derivar de la sociabilidad humana, fundamento último de la comunicación, esto es, fines consistentes en comunicación de bienes". (20)

Esto es claro si se considera que muchas operaciones de la comunicación, como las prácticas publicitarias, los medios de presión política y de control económico, persiguen los fines de la retórica, es decir, el uso de todos los medios de persuación que se tengan al alcance; sin embargo, por ser la comunicación un fenómeno universal que cifra su acción en todas las relaciones y expresiones de la sociabilidad del espíritu humano, jamás cumple las funciones ni persigue los fines de la retórica.

---

(20) José Barragán Barragán. Op. cit., pp. 14-15.

4. CONCEPTO DE INFORMACION

La información etimológicamente deriva de la palabra latina informare, significa, según Stanislas "poner en forma, dar una forma o un aspecto, formar crear, pero también representar, crear una idea o una noción. - Es posible comprender la información en general como algo que está puesto en forma, que está puesto en orden. La información significa la -- puesta de algunos elementos o partes -materiales o inmateriales- en alguna forma, en algún sistema clasificado. Esto significa la clasificación de algo. En esa forma general, la información, es tanto la clasificación de símbolos y de sus relaciones en una conexión, como la organización de órganos y de las funciones de un ser vivo, o de la organización de un sistema social cualquiera o de otra comunidad en general..." (21)

La definición transcrita revela una acepción filosófica que en la con-- cepción aristotélica es el principio específico determinante de la materia indeterminada, es decir, es la idea inmanente que condiciona y es-- tructura las actividades de los seres orgánicos, y este proceso intelictivo que transmite diversas partes o elementos de un todo, ordenados entre sí, tiende a modificar la conducta de quien lo recibe.

---

(21) Jiri Zeman. "Significación Filosófica de la Idea de Informa--- ción", en el Concepto de Información en la Ciencia Contemporánea. Coloquios de Royaumont: Stanislas, Bellert, Jiri Zeman, et. al., Ed. Siglo XXI Editores, S.A., México, 1966, pp. 204-205.

En sentido amplio información es el acto de enterar o transmitir noticias de algún acontecimiento, situación o persona, sin que ello signifique que información sea sinónimo de noticia, publicidad o propaganda, sino el contenido de toda comunicación. La información es un proceso social de enorme complejidad y trascendencia, pues por su conducto los sujetos sociales retomen y estructuran los datos proporcionados por el medio para orientar su acción. De ahí que puede ser definida la información "como el conjunto de elementos o de datos que son indispensables y en virtud de los cuales el hombre como persona y como componente de la sociedad y la misma sociedad en cuanto colectividad, se autorealizan de manera natural, esto es, de manera racional y armónica". (22)

Ahora bien, como contenido de la comunicación, la información en sentido estricto consiste en "acopiar, almacenar, someter a tratamiento y difundir las noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes necesarios para atender de modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales y estar en condiciones de tomar las medidas pertinentes". (23)

En forma más extensiva la información, según Paoli, es "un conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los datos de su ambiente y

---

(22) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 17.

(23) Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación. Op. cit., p. 37.

estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan como -- guía de su acción". (24)

Es importante destacar que la información se genera en el momento en -- que el emisor tiene como intención reducir una incertidumbre en el re-- ceptor, por lo que éste desconoce el contenido que se le transmitirá.

Por nuestra parte entendemos por información el acto por el que el re-- ceptor configura y estructura los mensajes de su entorno mediante el en samblaje de los signos que se le ofrecen para reducir la incertidumbre y orientar su acción.

Para terminar, debemos decir que la información es un concepto distinto al de comunicación, pues mientras que éste implica diálogo y la posibi- lidad de que todo receptor sea emisor, aquél consiste en la difusión -- unilateral de ideas, noticias o hechos.

5. CARACTERISTICAS DE LA INFORMACION

Debido a la importancia de la información, por su propia función comuni cacional en cuanto a que constituye una forma y una medida de -----

---

(24) José Antonio Paoli. Op. cit., p. 21.

organización social, es conveniente, siguiendo a J. Folliet (25) enumerar algunas de las características de la información, a saber:

a) La rapidez, que raya en la instantaneidad, en la difusión, --- transmisión y captura de datos, noticias, comentarios, hechos, etc.

b) Universalidad, tanto en su obtención como en su difusión, esta característica se observa en las agencias noticiosas con cobertura mundial y alcance en todas las materias.

c) Continuidad referida al flujo informativo que llega al público en forma permanente las 24 horas del día y por todos los medios.

d) Abundancia de mensajes, noticias, situaciones que se transmiten sin ninguna discriminación por los medios masivos de comunica-- ción.

e) Confusión por la frecuente mezcla de noticias, comentarios, datos, sin distinguir sobre las diferentes formas que puede tener la información.

---

(25) Cfr. Joseph Folliet. La Información Hoy y el Derecho a la - Información. Ed. Sal Terrae, Madrid, 1971, pp. 55-57.

6. FUNCIONES DE LA INFORMACION

Son diversas las funciones que cumple la información en la sociedad, pero sin duda, la homologadora y ordenadora que ejerce en el sistema es la más trascendente. En esta óptica, algunos teóricos de la comunicación contraponen esta función al concepto cibernético de entropía que consiste en el grado de desorganización cuando un sistema no es flexible o resulta incapaz de absorber el desorden sin romper su sistema fundamental de libertades jurídicas y políticas.

Al respecto Norbert Wiener manifiesta que la "entropía y la cantidad de información están vinculadas, porque caracterizan la realidad efectiva desde el punto de vista de la correlación que existe entre el desorden y el ordenamiento. Si la entropía es la medida del desorden, la cantidad de información es la medida del ordenamiento". (26)

Así pues la información puede tener diferentes efectos y funciones, ya como elemento conservador, estabilizador o dinamizador del sistema social, es decir, todos los procesos fundamentales que movilizan una sociedad están condicionados por el flujo de información que la misma puede producir y consumir. La información difundida por canales eficientes coadyuva a integrar las partes del todo social y las articula para

---

(26) Norbert Wiener. Cibernética y Sociedad. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1969, p. 42.

que sus relaciones y funciones se desarrollen armónicamente. Se aprecia, en este sentido, que la información une y compromete todos los proyectos, planes y programas dirigidos a la satisfacción de las demandas de la población.

O como dice Miguel Angel Camposeco "a través de la información el hombre comprende el sentido profundo de la libertad de conciencia, que es piedra angular de la cual dimanan todas las demás libertades. La información libera y transforma a quien la recibe. Le capacita para comprender el significado del mundo y de las relaciones sociales; le introduce en los sistemas económicos y políticos; le conduce por el ámbito del pensamiento y el de la cultura; lo forma para comprender el valor y la esencia del ser humano, y mediante un proceso liberalizador, lo vincula a las formas naturales y sociales de la convivencia comunitaria". (27)

Por lo que ve al ámbito de la economía, debemos resaltar las prioritarias funciones que ejerce la información, sobre todo porque se constituye en factor esencial para la toma de decisiones y la formulación de políticas económicas acordes con las necesidades y aspiraciones de la sociedad; de la información depende, aunada a la voluntad política, el --

---

(27) Miguel Angel Camposeco. "El Derecho a la Información", en los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano. Congreso de la Unión. Ed. Porrúa, S.A., Tomo I, México, 1979, p. 425.

desarrollo de recursos y la distribución más equitativa de la riqueza - social.

Para López Ayllón la información tiene dos importantes repercusiones en la vida económica. En primer término, al requerir la actividad informativa de gran cantidad de infraestructura (instalaciones, instrumentos, servicios, recursos humanos, etc.) tiene un impacto directo en el Producto Nacional Bruto de los países, en lo relativo principalmente a los renglones de productividad y empleo. El segundo aspecto es el referido a la capacidad de almacenar, transmitir y utilizar la información, - elemental para la toma de decisiones económicas de los Estados, empresas y sistemas de planeación en general. (28)

Por otra parte conviene resaltar el aspecto publicitario, que deriva y está implícito en la información. Por publicidad se entiende el sistema de comunicación por difusión, que hace uso de todos los canales de - los medios masivos de comunicación y que aplica un conjunto de técnicas de la psicología y la sociología con miras a un objetivo utilitario (generalmente la venta), contribuyendo con ello a la aceleración del circuito económico producción-consumo.

---

(28) Cfr. Sergio López Ayllón. Op. cit., pp. 43-44.

Vista esta definición, la publicidad debería jugar un papel importante para alentar el desarrollo de la industria y el comercio, al informar - amplia y objetivamente acerca de los orígenes, elementos y empleo de -- las mercancías que se producen. Su función específica consistiría en racionalizar el consumo atendiendo las necesidades y requerimientos sociales.

Sin embargo, es evidente que en la práctica, la publicidad no cumple -- una función social toda vez que en lugar de orientar fomenta el consumo irracional e innecesario; crea necesidades suntuarias e irrelevantes, - ajenas a los modelos culturales nacionales; impone patrones de consumo contrarios a los intereses y necesidades sociales.

Análogamente al fenómeno de la publicidad comercial, aparece la publicidad oficial, que tiende a enterar a la opinión pública respecto del quehacer gubernamental. Debe señalarse que existen partidas presupuestales dentro del sector público, destinadas a cubrir los gastos de difu-- sión e información de las noticias, reseñas, artículos y campañas de -- gobierno.

Pero como apunta López Ayllón "el problema surge cuando esta publicidad -necesidad y obligación- queda al arbitrio del gobernante. Lo anterior cobra mayor importancia cuando, de hecho, las partidas que el gobierno gasta en publicidad sirven de sostén económico a multitud de órganos informativos. Es decir, existe de nuevo una dependencia de los medios -

respecto de la publicidad". (29)

Pasando a las funciones de la información en el campo de la política, aquélla se constituye como factor indispensable en el ejercicio del poder, es decir, sin información no es dable tomar, ejercer e imponer las acciones políticas sobre los diversos campos de gobierno. Aún más, solo quien tiene acceso a la información y la posibilidad de difundirla por los medios masivos de comunicación puede mediatizar a un determinado núcleo de población. En ese sentido Deutsch opina que la información es poder y, en consecuencia, el Estado no puede funcionar sin ella. En concordancia con lo anterior, Alfred Savigny señala que en los estados modernos la información ocupa en la jerarquía de los instrumentos de poder, un lugar preferente al ejercicio o la policía. Y Louis Wiztn añade que el control y dominio de los medios de comunicación constituye la fuente más importante de poder en el universo social.

Por otro lado, el sistema político determina y condiciona la organización y funcionamiento de los sistemas de comunicación, así por ejemplo, en un régimen que pretenda la democracia deberá permitir el acceso igualitario y la participación plural de los grupos en los medios de comunicación. Empero, la información desde sus orígenes ha sido en la sociedad humana, factor de diferenciación e instrumento de control y dominio.

---

(29) Sergio López Ayllón. Op. cit., pp. 46-47.

Para Vázquez Montalbán la información, como fenómeno social, surge en las culturas que son conscientes de la importancia de orientar la opinión pública. Esto se observa claramente en la tendencia hegemónica de la industria capitalista para ser autosuficiente, pues los grandes consorcios poseen sus propias agencias informativas que al conjugar esfuerzos se alían formando poderosos monopolios transmisores de noticias que acaparan canales, instrumentos, recursos.

Aparte de los objetivos pecuniarios deben destacarse los objetivos políticos ya que la producción de noticias, opiniones, comentarios, programas de entrenamiento o de instrucción, son canales idóneos para la legitimación de los intereses de sus propietarios; sabido es que ningún mensaje es ideológicamente inocuo.

En relación a la trascendencia de la información en el ámbito de la sociedad, cabe señalar que la información satisface un requerimiento vital, existencial del individuo, que lo hace sujeto responsable de su momento, de su realidad; sin ella, éste se convierte en un ser aislado, desvinculado de la realidad y sin discernimiento suficiente para transformarla; se puede decir que la información es requisito esencial para la conformación y realización del ser humano.

Por último, la información está intrínsecamente ligada a la educación, debido a que ésta es un proceso dirigido hacia la socialización y formación de los individuos por medio de la transmisión de conocimientos, --

ideas, que desarrollen en ellos la capacidad de comprensión del mundo, implica, por ello, la información. Se observa entonces en la información una función y un valor educativo, principalmente por el hecho de que la tarea educativa, que era por tradición competencia de la familia y la escuela, es hoy auspiciada por las instituciones encargadas de la comunicación y la información, es decir, para muchas personas, la única escuela son los medios masivos de comunicación (por ejemplo, el sistema de telesecundaria) que sirven para complementar los sistemas de enseñanza escolar y además juegan un papel destacado en la función docente.

B. SOBRE LA COMUNICACION SOCIAL

El fenómeno de la comunicación con todos sus factores, elementos constitutivos, relaciones y conexiones, sólo se da en la sociedad. No existe fuera de ella, en su dislocado escenario se hace urdimbre de lo social. Por ello el término de comunicación social nos parece redundante ya que hemos señalado que la comunicación es la base de la sociabilidad humana, por tanto, toda comunicación es social.

A pesar de lo anterior, en la práctica se maneja con frecuencia dicho término, por lo que ha tomado carta de naturalización. De hecho, se distingue lo que es la comunicación simple y llana que se da entre dos o más sujetos, con la comunicación social como la forma que usa el gobierno para difundir sus actividades. En el presente estudio, se usará el término de comunicación social.

Se aprecia que algunas de las áreas del gobierno federal cuyas atribuciones consisten en la difusión o transmisión de las actividades que desarrollan las dependencias públicas, se denominan Dirección General de Comunicación Social y, aún más, existe la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República que se ocupa, entre otras funciones, de informar sobre el quehacer y acciones del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El Proyecto de la Ley de Comunicación Social, elaborado por la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia, define a la comunicación social como aquella dimensión de la comunicación humana que -- procura una interacción entre todos los miembros de la sociedad, mediante diversos instrumentos y sistemas, a través de los cuales se genera - una multiplicación de los mensajes y una pluralidad de oportunidades para la participación y expresión de opiniones, tanto individuales como - de grupos y organizaciones sociales. (30)

Podemos observar que esta definición no discrepa en mucho de las definiciones que anotamos en relación a la comunicación pues en esencia, son procesos que comprenden el intercambio recíproco entre los individuos - de ideas, hechos y noticias.

Para este proyecto, la comunicación social constituye un medio o instrumento para el ejercicio del derecho a la información y le atribuye como funciones: la creación de condiciones para el desarrollo integral de la persona humana como ser social; ampliar la creatividad individual y social encauzándola hacia la consecución de objetivos sociales comunes; la integración del individuo en la sociedad a través de la participa--- ción democrática en la vida pública; el acceso de grupos e individuos - al patrimonio de conocimiento e informaciones de la sociedad; informar

---

(30) Cfr. Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 107.

veraz, objetiva y ampliamente; promover el diálogo plural y amplio; exponer la problemática social; promover la conciencia política y el desarrollo cultural; impulsar la integración regional y nacional, y contribuir al esparcimiento y la recreación de la persona, la familia y la sociedad en general. (31)

Por nuestra parte creemos que el derecho a la información no puede estudiarse desvinculado del proceso de comunicación social; porque la información siempre se comunica para un fin predeterminado y la comunicación cumple su proceso estructural de entregar un mensaje para influir sobre el ánimo o la voluntad del receptor. De ahí que la comunicación social producida por las instituciones, los medios, así como los procesos que se generan en sociedad, está asociada al poder político que ejerce el Estado, las clases dominantes y los grupos de presión, por ello, los conflictos y las contradicciones que se denuncian en el seno de la sociedad y que tienen origen en las relaciones de poder de los grupos o con factores que actúan caracterizadamente en el Estado, quedan reflejados en la información que se consume en la sociedad.

De este modo, la comunicación social no se debe ponderar como el proceso mediante el cual se transmiten significados entre las personas, dado que es eludir el verdadero problema de fondo de la comunicación actual.

---

(31) Ibidem.

La comunicación social debe considerarse como un proceso estructural -- que se relaciona con la lucha de clases. La cibernética como ciencia que se ocupa de la optimización de la dirección por la comunicación, al demostrar que informar equivale a dirigir dentro de una misma organización social toda vez que la información es una imposición ideológica de las formas para la producción y la convivencia social, se comprende el alcance de la comunicación social, que al formar y transmitir la ideología, actúa como factor de legitimación del sistema político imperante, basando su credibilidad en el comportamiento de la sociedad frente a -- los medios de comunicación y la aceptación general de la información -- que por ellos se suministra a la sociedad.

En conclusión, la comunicación social puede ser un proceso mediatizador o liberalizador de las potencialidades creativas de un pueblo. Depende de la conducción y los fines a los que sirva; si es dentro de un sistema democrático, entonces, coadyuva a fortalecer los valores, tradiciones y normas de conducta y simultáneamente fija las estrategias prioritarias para el desarrollo integral de un país.

1. POLITICA DE COMUNICACION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

Se han suscitado múltiples discusiones en torno a la existencia o ine-- xistencia de una política nacional de comunicación social, trasciende - en este sentido la investigación científica al propugnar porque el país

cuente con una política nacional de comunicacion acorde con el proyecto histórico de nación e integrarla a los objetivos de independencia y justicia plasmados en la Constitución.

Un marco de referencia que encuadre el contexto socioeconómico y político del país, permitirá un análisis serio sobre el tema que nos ocupa. El proceso de dependencia económica, política, cultural, en suma, estructural de México, repercute directamente en una dependencia informativa.

La crisis estructural, que se inserta en el proceso de dependencia del sistema mexicano, evidencia la capacidad del gobierno para enfrentar las demandas que genera la opinión pública, con una adecuada estrategia de comunicación social, debido a la falta de una verdadera política de comunicación social.

Una reflexión profunda sobre el significado de la comunicación y la información obliga a plantearse con seriedad y preocupación cómo garantizar nuestra propia soberanía como nación, si no podemos disponer de nuestros propios mecanismos de comunicación.

A mayor abundamiento: "Sabemos que de poco sirve la independencia que que nuestros pueblos han edificado a lo largo de múltiples, sucesivas batallas, en el plano político, y que continúan edificando en el plano

económico, si no abordamos, con idéntico esfuerzo, la lucha por nuestra independencia informativa". (32)

El análisis riguroso de la dependencia informativa de nuestro país y la consecuente ausencia de una política de comunicación social del Estado mexicano, se explica básicamente por tres factores:

El primero es la influencia del modelo informativo norteamericano establecido antes de la consolidación del Estado moderno y postrevolucionario. El segundo, la naturaleza del sistema político mexicano, el tercero, la fuerza y hegemonía de los grupos empresariales que detentan -- las concesiones de los medios de comunicación. (33)

En relación al primer elemento conviene recordar que al finalizar el movimiento armado revolucionario de 1917, se desató la inversión extranjera, particularmente la norteamericana; en 1923, con la firma de los Tratados de Bucareli se reivindican los intereses de los inversionistas -- norteamericanos afectados por el actículo 27 constitucional, encontrando las condiciones idóneas para su expansión. Entonces se implanta en México el modelo comercial radiofónico seguido en los Estados Unidos de Norteamérica por las corporaciones del ramo; se incrementan las ----

---

(32) Luis Javier Solana. El Día, mayo 9 de 1980, p. 9.

(33) Cfr. Fátima Fernández Christlieb. Los Medios de Difusión -- Masiva en México. Juan Pablo Editor, México, 3a. edn., 1985, pp. 295-301.

inversiones en la industria radiodifusora, después se adopta el mismo - modelo comercial norteamericano y finalmente se genera la dependencia - tecnológica, que se consolida en la actualidad.

En efecto, "la historia de las tres últimas décadas muestra que las burguesías criollas latinoamericanas detentadoras de los medios de difusión han seguido al pie de la letra los dictados de los organismos creados con el capital y respaldo estadounidense". (34)

También es evidente que ante la ausencia de una posición estatal férrea y opuesta al proyecto privado, las realizaciones empresariales van cobrando mayor fuerza y el modelo trasnacional en que éstas se inscriben se van arraigando de manera tal que, en la práctica, México comulga más con las posturas de los países desarrollados que con los de los países subdesarrollados.

Pero lo grave no es esto. Su hegemonía se deja sentir, incluso, en el aparato estatal, a tal grado que "tristes funcionarios del gobierno han declarado -y ahí están, impresas, tales declaraciones- que el modelo para los canales del Estado debiera ser Televisa". (35)

---

(34) Fátima Fernández Christlieb. Op. cit., p. 298.

(35) Manuel Buendía. "Memorándum Presidencial", en Nexos, México, Año VII, vol. 7, núm. 80 (agosto de 1984), p. 48.

Por lo que toca al segundo elemento, el sistema político mexicano posee la capacidad de neutralizar o mediatizar las demandas populares, obreras y campesinas, por medio de la afiliación, individual o colectiva, de diversos sectores de la población a las centrales sectoriales (CNOP, CTM y CNC) que integran la estructura horizontal del partido en el poder; pero a las exigencias que no llegan a plantearse abiertamente sólo se les da respuesta si coinciden como un requerimiento de modernización del mismo sistema político, por ejemplo, en el marco de la Reforma Política se hizo necesario hacer un planteamiento sobre los medios masivos de comunicación, de ahí que se les adicionara el artículo sexto constitucional para garantizar el derecho a la información. Se observa que esta modificación constitucional obedeció tanto a presiones de las fuerzas democráticas y revolucionarias del país, como a un ajuste del aparato estatal, planteado por fracciones progresistas del aparato burocrático.

Finalmente el tercer elemento, la fuerza y hegemonía de los grupos empresariales que detentan las concesiones de los medios masivos de comunicación, se debe en gran parte a la automarginación del Estado mexicano de la formulación de una política nacionalista de comunicación.

La explicación es clara: el capital monopólico que detenta los principales diarios, revistas, estaciones de radio, canales de televisión, se ha constituido como verdadero grupo de presión, erigido en un poder que disputa el suyo al Presidente de la República, y franco opositor de las

acciones y posiciones básicas del Estado mexicano, mediante el recurso de negarles espacio en las planas relevantes de los diarios, o minutos en la hora "estelar" de la pantalla.

Lo anterior se observa en el caso de Televisa. "Esta empresa que en el fondo depende de la voluntad de un solo hombre, se ha erigido en el Quinto Poder y quizá aspira a ser llamada en México simplemente El Poder." (36)

La influencia que ejerce este consorcio sobre la comunicación social en México es decisiva. "Todos los otros medios, absolutamente todos, hasta el diario más importante -Excélsior- dependen de Televisa de una forma u otra. Si, por ejemplo, el gran cacique decide mostrar su disgusto contra un diario y ordena que se suspenda la transmisión de su campaña publicitaria o el sorteo para suscriptores, aquel diario tiembla de pies a cabeza, por poderoso que sea o parezca. (37)

Se piensa que el hecho de que México no cuente con un Secretario de Estado encargado de hacer explícita la política informativa del Estado, - ésta queda comprendida en el quehacer de los consorcios informativos, - cuyas directrices y lineamientos emanan de los modelos transnacionales

---

(36) Ibidem.

(37) Ibidem.

de comunicación. Entonces, al carecer el Estado mexicano de una dependencia idónea para la formulación y ejecución de una política nacional de comunicación, dicha acción queda implícita y sujeta a la actuación del sector privado.

Aunado a lo anterior, el cambio de gobierno que se da cada sexenio es otra situación negativa para la determinación de la política de comunicación, pues trae consigo un cambio de las cabezas de la Administración Pública Federal, que son sustituidas por un equipo completamente distinto, que muchas veces ignora lo realizado por el equipo que lo antecedió, por lo que en materia de comunicación las contradicciones administrativas y jurídicas son numerosas.

Caso contrario sucede en el sector privado donde existe planeación y programación definidas, continuidad y constante modernización, avalado por un consorcio con amplia experiencia, tanto en las tareas informativas como en las formas de hacer política para mantener una posición hegemónica. Esta destreza -como señala Fátima Fernández- ha sido evidente durante los últimos veinte años, en los que los distintos gobiernos han intentado enmendar jurídicamente el error histórico de haber cedido casi en exclusiva los medios de difusión más penetrantes con que hoy cuenta la sociedad de masas. Los análisis políticos coinciden en que cada vez que desde el gobierno se pretende una modificación o ajuste al régimen de concesiones, el resultado es una efectiva presión empresarial

que impide cualquier cambio sustancial. (38)

Los intentos de los últimos gobiernos se han dirigido a rectificar el rumbo anticultural y antinacional que ha seguido la programación comercial. La falta de diseño y formulación de una política para los medios de información evidencia que se pretende únicamente contrarrestar las iniciativas de los actuales concesionarios, sin tener un proyecto acorde con la problemática nacional que trate de ofrecer alternativas de solución.

Urge que el Estado corrija la equivocación de haber cedido al capital monopólico internacional los medios de difusión masiva, para ello, los organismos oficiales instaurados para el manejo de los medios masivos de comunicación deben concentrar sus esfuerzos para alejarlos de la actividad mercantil, lo que evidentemente no es tarea fácil, pues este capital tiene todas las posiciones de fuerza; desde 1959 ha actuado exitosamente como grupo de presión, fecha en que los concesionarios, por medio de la Cámara de Radio y Televisión, presionaron al Senado para que hiciera modificaciones sustanciales al proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión; en 1969 lograron sustituir el pago de impuestos sobre servicios de interés público en uso de bienes nacionales, por la concesión de 12.5% del tiempo de su programación.

---

(38) Cfr. Fátima Fernández Christlieb. Op. cit., p. 301.

En las líneas precedentes se puede entender la pasividad del Estado mexicano en la formulación de una política nacional de comunicación social. Una vez descrito el contexto socioeconómico y político del país dentro del que se ubica la estructura comunicativa, intentaremos analizar las directrices que han seguido los medios masivos de comunicación social.

Aspecto toral de la política nacional de comunicación social del Estado es el relativo a la forma en que en México operan los medios masivos de comunicación, en especial, la radio y la televisión.

Dos proyectos políticos fundamentales se disputan el dominio y control de estos medios. Uno, impulsado por los grandes monopolios (nacionales y extranjeros) y sus representantes ubicados en puestos clave del aparato burocrático, tiende a colocar el poder del Estado en manos de la burguesía y convertir al Estado en impulsor y socio de los monopolios, "lo que significaría poner el aparato productivo nacional y los recursos naturales del país al servicio de la empresa privada, a través de la transferencia del valor producido por las empresas públicas al sector privado; dirigir la actividad política del Estado hacia la eliminación o canalización a través de métodos autoritarios de cualquier fuerza opositora al proyecto monopólico; y someter la educación y la vida cultural a las necesidades de formación de cuadros y reproducción ideológica de la gran burguesía. En síntesis, fortalecer el dominio -

ya existente en el país, del capital financiero y consolidar el capitalismo monopolista de Estado". (39)

El otro, apoyado por las fuerzas democráticas y revolucionarias, que intenta, vía la alianza de los sectores progresistas, nacionalistas y antiimperialistas, detener el avance de los monopolios y conseguir en el -- país el fortalecimiento de la sociedad civil, la democratización de la vida política, la organización militante e independiente de los trabajadores y la edificación de un gobierno popular y democrático, con una política de nacionalización de las áreas de la economía hoy copados por - los monopolios nacionales y extranjeros, capaz de distribuir en forma - equitativa la riqueza social y de desarrollar una política educativa y cultural nacionalista.

Papel decisivo en ambos proyectos juegan los medios masivos de comunicación. En efecto, para la burguesía monopolista profundizar su actual preponderancia que mantiene sobre estos medios, especialmence los de mayor penetración -radio y televisión-, resulta básico, primero, porque, como es bien sabido por todos, la actual estructura económica, política, administrativa y jurídica sobre la que funcionan los medios indicados,

---

(39) Fernando Mejía Barquera. "La Política del Estado Mexicano en Radio y Televisión y la Alternativa de la Izquierda", en Estudios del Tercer Mundo. CEESTEM, México, septiembre de 1980, Vol. 3, núm. 3, p. 29.

ha permitido a la burguesía reservar para su uso casi exclusivo el mercado publicitario y, segundo, porque dicha estructura permite a las --- fracciones monopolistas de la burguesía difundir su discurso político-- ideológico en condiciones de infinita superioridad, en cuanto a número de receptores, con respecto a cualquier otra fuerza política del país.

Por otro lado, el acceso a estos medios para las fuerzas democráticas y revolucionarias de los cuales han estado tradicionalmente marginadas, - resulta imprescindible para divulgar sus proyectos a la población en general, de una manera más libre y amplia, confrontándolas públicamente - con los de las otras fuerzas. Este movimiento liberalizador plantea - cambios en la actual estructura comunicativa, exige el respeto a la libertad de expresión, el derecho a contar con información veraz y permanente y el debate amplio, riguroso y libre de las diferentes corrientes políticas.

Evidentemente el Estado no es ajeno a estos dos proyectos, es decir, ha mantenido y mantiene hoy en lo concerniente a la radiodifusión, una política con las siguientes características:

1) Haber facilitado el surgimiento en los años veinte y promovido el desarrollo en los años siguientes de la radiodifusión comercial, que con el tiempo llegaría a constituirse en una de las principales fuentes de desnacionalización de la cultura y de expresión política e ideológica

de las fuerzas más reaccionarias del país. Esta política se ha distinguido por haber otorgado a esta actividad todo tipo de facilidades económicas, políticas y jurídicas para su fortalecimiento, consolidación y expansión acelerada.

2) El estricto control político que el Estado mexicano siempre ha realizado sobre la radiodifusión, para impedir o limitar la expresión de corrientes adversas a su proyecto histórico.

Lo anterior se observa a través de formas extremadamente autoritarias, como la prohibición, contenida en todas las leyes y reglamentos relativos a la radiodifusión desde 1931 hasta 1969, de transmitir mensajes que tuvieran algún contenido político. Asimismo, el Estado impuso la censura previa de las transmisiones, tales posiciones responden a las presiones ejercidas por los detentadores de los medios indicados. Empero, a partir de la década de los setentas, particularmente en 1976, ante el ascenso de la lucha de las fuerzas democráticas y revolucionarias del país y la exigencia y su derecho a expresarse políticamente a través de la radio y la televisión (exigencia que ha sido recogida por los legisladores y plasmada constitucionalmente y de manera reglamentaria en la LOPPE) el Estado, al no contar con ningún argumento ni legal ni político para impedir el ejercicio de ese derecho, ha comenzado a aceptar la expresión sumamente limitada de las fuerzas de oposición, tratando de ceñirla a los marcos más estrechos posibles.

3) Otra característica de la política del Estado en materia de radiodifusión ha sido su profunda incapacidad desde los años cuarentas a la fecha para incorporar a la radio y a la televisión, un programa efectivo de educación y difusión de la cultura. Esta tendencia obedece a la desventaja del Estado en cuanto a número de estaciones y recursos de difusión, pero también a las convicciones políticas profundamente reaccionarias de un amplio sector de la burocracia y los compromisos de ésta con los radiodifusores privados.

El panorama anteriormente descrito nos da luces para comprender, por un lado, el actual estado de cosas en la estructura comunicativa y, por el otro, la tibieza del gobierno al no imponer una reglamentación que frene la voracidad de los detentadores de la industria radiodifusora e imprimirle a los medios sus verdaderas funciones.

Por otra parte, es de justicia reconocer el empuje emancipador que han venido realizando las fuerzas democráticas y revolucionarias del país para cambiar el estado actual de la radiodifusión en México. En efecto, se observa un cambio en la política del Estado, propiciado por las demandas que generan estas fuerzas, encaminado, en primer lugar, a obtener un mayor peso en la radiodifusión, tanto en lo que se refiere a número de estaciones (a fin de aumentar el poder de penetración del discurso oficial), como en lo relativo al control político de la industria de la radiodifusión.

En segundo lugar, a permitir el acceso a la radiodifusión, limitado y controlado, exclusivamente dentro de los tiempos y canales del Estado, a las diversas agrupaciones políticas legalmente establecidas en el país; tal es el espíritu de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), en el sentido de "promover el pluralismo político en la radio y la televisión". De tal suerte, el Estado no sólo estaría cumpliendo un propósito democrático inscrito en el marco de la Reforma Política, sino que fortalecería la libertad de expresión, haciendo efectivo, correlativamente, el ejercicio al derecho a la información, según dispone el artículo 41 constitucional, al conferir como prerrogativas de los partidos políticos su acceso irrestricto a los medios masivos de comunicación.

De lo anteriormente anotado se colige la hegemonía y preponderancia que mantiene el capital monopólico sobre los medios masivos de comunicación, y la influencia que ejerce en el Estado para su actuación en la materia. Dicha actuación, realizada en el campo de la investigación arroja la siguiente problemática (40):

---

(40) Cfr. Gustavo Esteva. "La Investigación y la Política Nacional de Comunicación en México", en Estudios del Tercer Mundo. CEESTEM, México, septiembre de 1980, Vol. 3, pp. 20-22. Cfr. Manuel Buendía. Op. cit., p. 49

1) Problemas de coordinación, dado que las actividades de comunicación de cada dependencia pública aparecen como esfuerzos autónomos, que carecen de lineamientos generales para seleccionar y jerarquizar los mensajes, los lenguajes y los medios en que son difundidos. Con frecuencia emanan mensajes divergentes y hasta contradictorios sobre un tema, de distintas dependencias e, incluso, de distintas oficinas de una misma dependencia, en suma, desorden hasta los extremos de las frecuentes contradicciones.

Prevalece así la confusión. "El Estado, actualmente, habla a través de una confusa mezcolanza de personas, habla de un confuso conjunto de cosas al mismo tiempo, y habla a un número enorme de personas más o menos confundidas. Lo mismo que se reprocha por lo general a los medios privados de comunicación de masas (la imposibilidad de diálogo, de respuesta del emisor al receptor, el bombardeo constante de informaciones indiscriminadas) puede criticarse de la comunicación estatal y los medios que ésta utiliza para comunicar." (41)

2) Problemas de eficacia y eficiencia que se traducen en la carencia de métodos y técnicas para la programación, ejecución y evaluación de las actividades de comunicación.

---

(41) Jaime Goded. La Comunicación Social del Estado. México, 1978. (Mimeografiado.) Citado por Gustavo Esteva. Op. cit., p. 21.

Un vicio frecuente en que se incurre es la dilapidación de recursos para la autoalabanza y, peor aún, para las agresiones de unos contra otros.

3) Problemas de orientación institucional: deficiencias en cuanto a la definición de objetivos precisos, falta de coherencia interna y externa de los mensajes, ausencia de relación lógica y cronológica en el conjunto de los mensajes emitidos. Falta una adecuada correspondencia entre los mensajes y los públicos, tanto en lo que se refiere a la eficiencia -recursos utilizados respecto de resultados obtenidos- como por lo que hace a la definición y orientación institucionales, es decir, a la significación social y política de los mensajes.

O, en otros términos, alejamiento del verdadero servicio a la opinión pública; falta de apoyo, inteligente a las acciones del Primer Mandatario; desinformación que contribuye a la despolitización, y, a contrapelo, buena ayuda para los intereses que permanentemente tratan de socavar la credibilidad del gobierno.

Estos problemas tienen como causa principal la falta de seriedad en la investigación de la comunicación; comúnmente se cree que para hacer comunicación no es necesario su estudio técnico y teórico. De manera que en el sector público no existen disposiciones, ni procedimientos efectivos de coordinación de la comunicación, en el orden legal, administrativo y operativo.

Para subsanar esta problemática es necesario adoptar los siguientes criterios (42):

1) Hacer explícita, por el Presidente, una política de comunicación social: trazar objetivos generales; señalar los procedimientos y justificarlos; acopiar recursos materiales, económicos, políticos y humanos para hacer perfectamente posibles las acciones programáticas.

2) Revisar la organización, los recursos, el grado de eficiencia y las perspectivas de cada uno de los organismos y medios en que la Presidencia y Gobernación influyen directamente: Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia, Radio, Televisión y Cinematografía, Institutos de Radio, Cine y Televisión, Notimex, etc.

3) Alentar la colegiación de los periodistas para elevar la calidad de la profesión, a través de la promoción de cursos de capacitación general en el país y en el extranjero; apoyar la especialidades, instar a las escuelas de periodismo a fundar cursos para comunicadores sociales.

Por otro lado, faltan auténticos comunicadores sociales para los sindicatos, las asociaciones de profesionales, las organizaciones de ---

---

(42) Cfr. Manuel Buendía. Op. cit., pp. 50-53.

campesinos, los partidos políticos.

Por nuestra parte, sugerimos como alternativa de solución la democratización de los medios para contrarrestar el proyecto privado de los radiodifusores y del propio proyecto del aparato burocrático, dado que ambos no son la caja de resonancia de las aspiraciones y demandas de la sociedad civil.

"La democratización de la radiodifusión sólo puede empezar a conseguirse si se produce una pluralización de las emisoras políticas en condiciones de real autonomía del Estado; es decir, si aparte de la democratización de las estaciones y tiempos del Estado, existen también estaciones (especialmente de radio, por razones de costo) propiedad de partidos, sindicatos, etc., a través de las cuales puedan expresar de manera permanente ...sus posiciones ante los problemas nacionales y proponer opciones para la solución de éstos..." (43)

La democratización de los medios masivos de comunicación, pues, es una condición sine qua non para la democratización del país, es la única vía de contrarrestar el monopolio informativo de la burguesía y el Estado. En suma, la única forma en que los medios masivos pueden contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil.

---

(43) Fernando Mejía Barquera. Op. cit., p. 48.

De todo lo expuesto se infiere la ingente necesidad de que el Estado -- formule una política explícita de comunicación social. Creemos que un modelo idóneo presupone la participación plural de la población en la - delimitación de objetivos generales, formas de organización administrativa y técnica de las estructuras informativas, en la optimización de - los recursos humanos, técnicos y financieros para la comunicación, o en otras palabras, que el Estado lleve a la práctica las sugerencias y aportaciones de diversos sectores de la sociedad hechos durante los foros - de comunicación social convocados por el gobierno. En estos foros hay pronunciamientos destacados y soluciones viables para imprimirle a los medios una verdadera función orientadora, formativa y liberalizadora - de conciencias alineadas.

La formulación de una política de comunicación debe: "a) facilitar la movilización de los recursos nacionales; b) reforzar la coordinación de las infraestructuras existentes o previstas; c) permitir la adopción de decisiones racionales en lo que se refiere a los medios; d) facilitar - la satisfacción de las necesidades de los menos privilegiados y la eliminación de los desequilibrios más evidentes; e) hacer hincapié en la - educación universal y permanente; f) contribuir al fortalecimiento de - la identidad cultural y de la independencia nacional; g) autorizar una presencia más manifiesta de todos los países y de todas las culturas en el plano internacional". (44)

---

(44) Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación. -- Op. cit., p. 356.

El punto de partida para la formulación de la política de comunicación es la legislación vigente. En nuestro país, la Constitución al consagrar libertades como las de culto, opinión, manifestación de las ideas, información, imprenta, etc., está regulando una serie de garantías que se vinculan con los aspectos de la comunicación y la información; sin embargo, a veces resulta erróneo atribuir demasiada importancia a tales disposiciones constitucionales porque suelen revestir un carácter formal y no son sino meras declaraciones de intención o buenos principios.

Para una política de comunicación acorde con los planes gubernamentales de desarrollo, el marco jurídico en la referida materia debería proteger y fomentar el pluralismo, esto es, coadyuvar a que todo individuo pudiera obtener información e ideas de diversas fuentes y escoger libremente entre ellas; pero en la práctica las leyes pueden quedar invalidadas por la concentración de la propiedad de la prensa o por la creación de monopolios, de hecho o de derecho, en el caso de la radio y la televisión.

Por los razonamientos expuestos urge que el Estado mexicano, por ser uno de los principales informadores, cuente con una política de comunicación que le permita articularse con la sociedad civil; esta política debe versar no sólo sobre la actividad propia del Estado, sino comprender todos los canales de acceso y difusión de la información. (45)

---

(45) Cfr. Gustavo Esteva. "La Política Nacional de Comunicación Social en México", en Aportes de Comunicación Social, núm. 1,

Hemos visto que en nuestro país la mayoría de los medios de información están en poder de los particulares, por lo que el Estado debe imponer cierta reglamentación para lograr un consenso mínimo, de lo contrario, corre el peligro de desintegrarse, sobre todo, si se ponderan los procesos de transnacionalización que ocurren actualmente. Por ello la política de comunicación que adopte el gobierno debe dirigirse a la constitución de un órgano nacional competente en la esfera de la comunicación, sobre una base multidisciplinaria, en cuyo seno concurran personalidades acreditadas que tengan injerencia en el fenómeno de la comunicación. Este órgano debe tener una función reglamentaria (Plan, concesión de licencias y frecuencias, elaboración de normas técnicas y deontológicas, etc.).

Señalamos en otra parte de este estudio que la habilidad de mandar, dirigir y seleccionar información puede llegar a ser una fuente de poder que se equipara, sin duda, con los grandes recursos naturales, tecnológicos y económicos; ante esta situación, los dirigentes nacionales deben actuar para iniciar un trabajo jurídico defensivo de nuestros propios intereses nacionales. Debe comprenderse la formulación de una política nacional de comunicación que fije los modos de utilizar la comunicación, el marco jurídico que la regule y las decisiones de quienes se encarguen de su funcionamiento.

... Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia, México, pp. 98-113.

Cabe señalar que dicha formulación, que parte de una visión sistemática del Estado, no es sólo labor del propio gobierno, depende también de la participación activa y democrática de las empresas dedicadas a la comunicación social, de los grupos y organismos de profesionales, de las organizaciones comunitarias y de los representantes del poder popular, -- así como de partidos políticos, sindicatos, universidades.

En los puntos siguientes haremos mención de los planes gubernamentales del sexenio 1982-1988 que se ocupan de la comunicación, y un análisis - del sistema nacional de comunicación social.

1.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

En materia de comunicación social hemos apuntado que el Estado mexicano ha asumido una actitud pasiva en la planeación y formulación de una política rectora en esta materia. Existen al respecto pronunciamientos que rayan en la demagogia pero que carecen de aplicación; tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo que no hace sino plantear de modo genérico una serie de principios y acciones que carecen de instrumentación. (46)

---

(46) Véase Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, -- 1983, pp. 56-57

El espíritu de la política de comunicación del gobierno, según se deduce del texto del Plan, está basada en el marco de la Constitución en la parte relativa a las garantías constitucionales ligadas a las modalidades de la libertad de expresión tuteladas en los artículos 6° y 7°; también se funda en el artículo 3° que orienta el rumbo de la educación nacional; asimismo el artículo 25 que consagra el régimen de economía mixta y que permite la concurrencia de los sectores público, social y privado, con la rectoría del sector público, así como el artículo 27 que define los términos de la soberanía de la Nación sobre sus recursos naturales y las características de su régimen de propiedad.

Destaca dentro del texto de este Plan el aspecto plural que se le otorga a la comunicación social; se pronuncia porque el Estado es el responsable de hacer posible a todos los grupos y sectores del país el derecho a expresarse libremente. Coincidimos con el Plan en que para alcanzar una sociedad democrática o igualitaria es requisito fundamental democratizar los medios de comunicación, esto implica el acceso libre e irrestricto de todos los sectores sociales a dichos medios.

Se aprecia que los principios y acciones establecidos en el Plan están dirigidos a que los medios de comunicación cumplan con las funciones de la comunicación e información. Debemos resaltar la importancia de la declaración de estos principios como instancia viable para democratizar los medios, es decir, se postula la participación y acceso plural de la población al aparato de las comunicaciones; sin embargo, no se --

precisan los lineamientos estratégicos ni las vertientes de instrumentación que se han de seguir para hacerlos efectivos en la práctica. Interesa saber cómo el Estado va a actuar para contrarrestar la influencia nociva que ejercen los medios de comunicación del sector privado en la elaboración de programas cuyos contenidos en lugar de comunicar e informar, desinforman y condicionan a que la opinión pública conciba de un modo distinto la realidad del acontecer económico, social y político tanto a nivel nacional como internacional.

1.2 PLAN DE COMUNICACION SOCIAL

En la comunicación social, el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado ha optado practicar la incomunicación. Para la formulación del Plan correspondiente eligió una vía no idónea; acerca de muchos otros temas, la administración publica convocó a foros de consulta popular para la articulación de planes y programas, lo que denota, al menos, la idea retórica de escuchar a los que saben de determinadas materias o a los afectados.

En comunicación social no ocurrió así toda vez que la Secretaría de Gobernación procedió de manera unilateral, formulando un plan cuyos anticipos fueron dados a conocer en diversos actos, mediante filtraciones, como ocurre siempre que se busca mantener en discreción determinados temas.

De los diversos anticipos dados a la publicidad sobre el Plan Nacional de Comunicación Social, conviene resaltar un dato central. El gobierno supone que el problema de comunicación es, ante todo, un asunto de logística, esto es, se cree que basta formular un inventario de los recursos estatales para la información y determinar su uso racional, para que todo lo demás venga por añadidura. Por otro lado, hay también una buena dosis de desconocimiento de la realidad de los medios, que se observa, verbigracia, en la decisión de utilizar a plenitud el doce y medio por ciento del tiempo de difusión de los instrumentos audiovisuales privados, más los treinta minutos que la ley ha determinado que pueda el gobierno utilizar desde la promulgación de la Ley de Radio y Televisión en 1960.

Remontándonos a 1969, fecha en que se creó el tiempo fiscal hasta nuestros días, no se ha utilizado jamás la totalidad del espacio disponible por el Estado, diferentes factores lo han impedido dentro de los que destacan los de orden político. El caso de Televisa es evidente pues ha tenido en sus manos la posibilidad de condicionar el uso del tiempo estatal. Durante muchos años, el canal Dos ha sido terreno vedado por emisores estatales, porque es el más rentable y porque la cuota a que está obligada Televisa se cubre en apariencia con tiempo del resto de sus canales, siendo que la obligación corresponde a cada concesionario y no a grupos de ellos. No hay indicaciones de que la voluntad política para enmendar esa situación aparezca en el presente sexenio, ya que se ha tenido y siguen teniendo especiales diferencias para ese consorcio

privado de comunicación.

Como podemos observar en el siguiente punto, el Plan de Comunicación no contempla la dimensión política y social de la comunicación. El Plan encuentra su instrumentación en la reestructuración del Sistema de Comunicación del Gobierno Federal, así como en la creación de los Institutos de la Radio, Cine y Televisión que pretenden ordenar y optimizar los recursos del gobierno en materia de comunicación, sin embargo, no se vislumbran los principios a través de los cuales se democratizaría el uso de los medios estatales, de acuerdo a una demanda que no parte sólo de sectores profesionalmente dedicados a la comunicación, sino a porciones más vastas de la sociedad.

Por otra parte, hemos dicho que la comunicación se ha vuelto en la actualidad un fenómeno fundamental que puede controlar la vida social, económica, política y cultural capaz de modificar la situación de los individuos y los pueblos, por ende, y como dice Gamal El-Oteifi "es preciso plantear la cuestión del papel del Estado respecto de los medios de comunicación, e interrogarse acerca de si la planificación de información constituye de aquí en más de una de sus misiones más importantes, y si dicha planificación responde a consideraciones ideológicas y políticas o a consideraciones económicas y financieras o incluso a consideraciones éticas vinculadas con el deber del Estado de preservar los valores de la sociedad y de controlar la influencia creciente que ejercen los medios de comunicación sobre la cultura del pueblo y su identidad -

nacional". (47)

Es importante destacar en esta cita el problema que enfrenta la planificación de la comunicación para que no se traduzca en restricción de la libertad de comunicación, puesto que el derecho a la información implica la libertad de recibir y transmitir informaciones, así como la pluralidad y la libertad de escoger entre diversas opiniones, o sea que al basarse este derecho en el intercambio y la participación excluye, por tanto, el control. De ahí que, pudiera pensarse que la planificación o planeación de la información resulte incompatible con las exigencias del libre ejercicio, sin restricciones, del derecho a la información; empero, si atendemos que la comunicación y la información son actividades de interés público e interés social (como podrá verse cuando analicemos la naturaleza jurídica del derecho a la información) compete, entonces, al Estado regular, enmendar y orientar el rumbo de la comunicación social, que en lugar de beneficiar a las mayorías, beneficia a unas cuantas personas, por lo que la planeación no implica cortapisas al ejercicio del derecho en estudio.

---

(47) Gamal El-Oteifi. "Relación entre el Derecho a Comunicar y la Planificación de la Comunicación", en La Democratización de los Medios de Comunicación Social. Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Ed. Linatti, S.A. de C.V., México, 1981, p. 85

Cuando hablamos de las funciones de la comunicación señalamos que existe un vínculo entre los medios de comunicación y la realización de los objetivos culturales y de desarrollo de cualquier sociedad. En consecuencia, la planeación juega un rol capital en la concreción del vínculo entre la información de las masas y la cultura popular, así como en la motivación de la creatividad cultural; del mismo modo que los medios de comunicación pueden coadyuvar a apoyar los esfuerzos de desarrollo.

En México, la planeación de la comunicación debería comprender los ámbitos de la cultura, la educación y el desarrollo, pues dado el régimen de economía mixta, el Estado desempeña un papel importante en materia de desarrollo económico y social, que para ser efectivo y real requiere no de meros pronunciamientos sino de instrumentos y estrategias que hagan viable el ejercicio del derecho a la información.

1.3. SISTEMA NACIONAL DE COMUNICACION SOCIAL

La comunicación social reviste una trascendencia fundamental para alcanzar los objetivos generales de desarrollo del país, creemos, por tanto, que la comunicación social del Estado es responsabilidad exclusiva del Estado y le compete ocuparse de ella. Es obvio que cuando la comunicación queda librada a la interacción espontánea y contradictoria de todos, tienden al desorden, al caos, al ruido y, por ende, a la desinformación, al desconocimiento, a la desconfianza. El instrumento de la -

política de comunicación social del Estado (que debe regular y orientar esta actividad) consiste en la creación de un auténtico sistema de comunicación social.

"El sistema de comunicación social ha de ser un sistema (no un aparato u órgano), o sea, un conjunto de elementos relacionados e interdependientes, con determinados objetivos, que es posible alcanzar con ciertos medios y métodos, y todo ello sujeto a un proceso de evaluación permanente. Como sistema de comunicación social, es un sistema de producción, una entidad productora de bienes y servicios específicos, de bienes y servicios de comunicación: de mensajes." (48)

La creación de este sistema implica la definición de lineamientos generales, criterios y procedimientos, a que deberá apegarse la comunicación social en general y la del Estado en especial. Presupone, asimismo, la supervisión de los procesos de producción de mensajes sociales, a fin de vigilar que se sigan las normas y los criterios para comunicar socialmente. Se trata, también, de supervisar los procesos de distribución de los mensajes sociales, es decir, los procesos de transmisión, difusión y divulgación de los mensajes emitidos, para conocer y evaluar los lenguajes, los medios y los métodos. Finalmente, se trata de

---

(48) Gustavo Esteva. "La Investigación y la Política Nacional de Comunicación en México." pp. 23-24.

supervisar los procesos de recepción de los mensajes sociales, para conocer y evaluar las dimensiones de la audiencia de los mensajes, las características de los receptores y las consecuencias de esta recepción.

El día 25 de marzo de 1983 en una conferencia de prensa, convocada por la Secretaría de Gobernación, a la que concurrieron cinco Secretarios de Estado (Gobernación, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Salubridad, hoy Salud, dos Subsecretarios y los representantes empresariales y sindicales de los medios, se dio a conocer el Acuerdo Presidencial por el que se reestructura el Sistema de Comunicación Social del Gobierno Federal. (49)

Antes de exponer los detalles y objetivos del sistema, conviene definir qué se entiende por sistema. Afirma Escarpit que "de una manera general se le da el nombre de sistema a todo conjunto de términos definidos por las relaciones que mantienen entre sí. En términos de información, se podrá llamar por lo tanto "sistema" a toda zona del tejido comunicativo definido por interconexiones internas que le son propias. Esta zona podrá considerarse como poseedora de una corriente de entrada y una corriente de salida, una y otra claramente menos ricas en información que las corrientes que circulan en el interior de cada sistema". (50)

---

(49) Sara Lovera. "Se dio a conocer el Plan de Comunicación Social". Unomásuno, 26 de marzo de 1983.

(50) Robert Escarpit. Teoría de la Información y Práctica Política,

Desde este punto de vista, podemos definir el Sistema Nacional de Comunicación Social como el conjunto de normas, interacciones, recursos y productos, a través de los cuales se busca cumplimentar los objetivos generales y las metas de la política de comunicación social del Estado, a fin de que la sociedad cuente con una información veraz, oportuna y objetiva.

Bien, la reestructuración del Sistema de Comunicación Social se sustenta en los principios de los artículos 3°, 6°, 7° y 27 constitucionales, mediante los cuales el Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar una comunicación social abierta para preservar las libertades de los ciudadanos y de los grupos que conforman la sociedad mexicana.

Inscrito en ese marco, los objetivos del sistema son los siguientes: afirmar la soberanía nacional como condición previa de todos los derechos y libertades de los mexicanos; consolidar y desarrollar los valores que definen y orientan nuestra vida colectiva como nación; facilitar el apoyo a la educación y la cultura popular, el acceso de las mayorías a la información y al conocimiento de la realidad, el desarrollo de las aptitudes intelectuales y críticas de los mexicanos, así como la integración de una conciencia de su bienestar y la oportunidad de una

---

... Traducción de Marcos Lara. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 41.

recreación de alto nivel; descentralizar la comunicación con el fin de revitalizar el federalismo; auspiciar la posibilidad de expresión de -- los grupos con mayores necesidades y menores capacidades para manifes-- tar sus ideas; apoyar con los medios de comunicación del Estado el Plan Nacional de Desarrollo; fortalecer y democratizar los medios de comuni- cación del Estado; promover e impulsar la tecnología nacional de comuni cación y fomentar la formación de recursos humanos.

La reordenación del Sistema de Comunicación Social consiste en que se - integra con cuatro áreas funamentales: consejo de coordinación, secre tario técnico y consejo consultivo, además de que las autoridades de la Secretaría de Gobernación y las entidades paraestatales de comunicación social estarán coordinadas.

El consejo de coordinación estará integrado por nueve Secretarios de Es tado; Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupues to; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Indus--- trial; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salubridad y -- Asistencia, hoy Salud, y Agricultura y Recursos Hidráulicos; así como - el Subsecretario de Gobernación, el Director General de Radio, Televi-- sión y Cinematografía y el Director General de Información de la Secre- taría de Gobernación.

Los cuatro últimos funcionarios integrarán el secretariado técnico, cu yas atribuciones serán las de transmitir las disposiciones del consejo

de coordinación a las entidades operativas, del mismo modo supervisarán y evaluarán el cumplimiento de sus programas.

En el consejo consultivo participarán también representantes de todos - los sectores relacionados con la comunicación, personalidades de la educación, la cultura y la ciencia, y estará abierto a todas las corrientes de opinión pública mediante los mecanismos de consulta popular. Para ello, se reorganizará la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, y se han creado por decreto presidencial tres institutos: el de cinematografía, el de radio y el de televisión, que comentaremos más adelante.

Es digno de destacar que para el cumplimiento de sus fines, el sistema, además de emplear sus propios recursos, acudirá a los medios concesionados y privados de conformidad con la legislación aplicable, relativa al 12.5 por ciento de tiempo en todas las radiodifusoras y televisoras del país y 30 minutos adicionales diariamente.

Las líneas anteriores indican, al menos en el papel, que el Sistema de Comunicación Social es un proyecto coherente, con ciertas posibilidades de modificar, más no transformar, el ámbito de la comunicación, y decimos que no transforma de fondo la estructura de la comunicación en --- México, puesto que se circunscribe a la esfera de los medios del Estado. Aún más, el sistema no cambia la estructura comunicativa existente, porque no limita el ejercicio privado de los medios masivos de ---

comunicación que sólo favorece los intereses de los grupos minoritarios que detentan dichos medios. Pensamos que la transformación estructu-- ral de la comunicación en México, implica, necesariamente, afectar el - ejercicio privado de la comunicación, cuestión que no es abordado, no - obstante que se diga que el sistema está sustentado en el artículo sex- to constitucional, en el que se establece el derecho a la información.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO A LA INFORMACION

En el capítulo anterior hicimos referencia al marco conceptual sobre la comunicación y la información, expusimos sus conceptos fundamentales, elementos y funciones. Nos referimos también a que el Estado mexicano en el ámbito de la comunicación social no ha definido con claridad una política que oriente y anime su rumbo, a pesar de que existen planes y un sistema de comunicación, éstos no dejan de ser sino meros pronunciamientos demagógicos que no señalan la instrumentación de dichos planes para democratizar los medios de comunicación y lo que es más importante, cómo van a garantizar el ejercicio del derecho a la información.

El presente capítulo tiene por objeto abordar, con limitaciones y en forma modesta, las vicisitudes por las que ha atravesado el derecho a la información, es decir, pretendemos enunciar en forma suscinta las consideraciones históricas que hagan posible situar su nacimiento. Para ello, citaremos a continuación los antecedentes históricos referidos a dos vertientes: por un lado, los instrumentos internacionales emanados de las convenciones de la ONU y la UNESCO, así como la legislación comparada, o sea, algunas de las constituciones que regulan el derecho a la información, y por el otro, los antecedentes históricos nacionales, que permitan dotar de elementos necesarios para la comprensión y delimitación del derecho en cuestión, que sienten las bases para su reglamentación.

A. ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACION

Refiriéndonos a algo de contexto se puede afirmar que siempre ha estado presente en la historia de la humanidad la lucha por difundir y recibir el pensamiento. Si nos remontamos al Siglo XIII antes de nuestra era, en la India, ya se discutía los límites posibles de la libertad. Determinadas sectas judías disidentes se refugiaban en cuevas para esconder sus manuscritos. Sócrates fue condenado a muerte por "haber corrompido a los jóvenes". La iglesia católica obligó a Galileo a desdecirse respecto a un hecho notorio que amenazaba los dogmas de entonces.

La aparición de la imprenta agudizó el enfrentamiento en virtud de que aumentó la posibilidad de difundir pensamientos peligrosos mucho más allá del ámbito de influencia personal de sus autores.

En el Siglo XVII, después de los libros surgieron los panfletos y más tarde los periódicos. Es importante recordar como en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, la lucha por conquistar la libertad de prensa permitió a los grupos revolucionarios difundir sus ideas progresistas si bien con restricciones y limitaciones por parte de la autoridad. Examinando los acontecimientos históricos por los que atravesó la libertad de prensa, tiene razón la Comisión Mac Bride cuando afirma:

"Frente a una autoridad que pretendía cortrolar, mediante la censura u otros procedimientos, la técnica principal de difusión de las ideas -a saber, la imprenta- quienes militaban en la oposición reivindicaban su libre uso y la libre difusión de sus productos. De este modo se afirmó desde el primer momento la dimensión política de la comunicación, -- puesto que se trataba de privar al poder de uno de sus medios de acción. Conseguir la posesión de esta técnica crucial equivalía a despojar a la autoridad de su monopolio de influencia." (51)

Ahora bien si regresamos un poco en el tiempo, desde el Siglo XV data - la constante lucha por la libertad de expresión en los medios impresos. Las ideas difundidas por la prensa tuvieron gran influencia en las grandes transformaciones sociales de la humanidad; pero si aún hoy en día - se libra en otros países la batalla contra el despotismo que insiste - en coartar y cercenar la libertad de prensa, en este Siglo XX se han -- agregado otros medios de comunicación social que han cambiado los términos del debate sobre la transmisión del pensamiento, la libertad de expresión y el derecho a la información. Ya es necesario referirse a la influencia de satélites, computadoras, videocaseteras y otras innovaciones técnicas en la materia.

---

(51) Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación. Op. cit., p. 27.

Podemos estimar como principio y antecedente de la libertad de información, la propia libertad natural inherente a la propia persona para comunicarse por cualquier medio; ella condensa los derechos a la libre expresión -oral y escrita- y la libertad de prensa. Sobre estos dos derechos fundamentales giraron, hasta la mitad del presente siglo, todas las manifestaciones jurídicas de los pueblos, referentes al derecho a la información que como tal, ve la luz del día en la década de los sesenta, a instancias de las gestiones de la organización de las Naciones Unidas sobre esta importante garantía social.

Es de justicia destacar que el desarrollo científico y tecnológico del siglo pasado, vinculado fuertemente al auge económico y político determinan la transformación de las estructuras de la información y que es en este contexto de mutaciones tecnológicas y sociales cuando se dan los gérmenes del derecho a la información. La efervescencia económica y política del Siglo XIX condicionó la existencia de nuevos patrones de información; era necesario ya conocer los acontecimientos no sólo locales sino los hechos extraterritoriales cuyos ámbitos versaban sobre las ciencias, técnicas, noticias sociales, económicas y políticas, por ende, las fuentes de información crecen.

Es así que entre 1830 y 1870 aparecen las grandes agencias informativas auspiciadas por potencias como Francia, Estados Unidos, Alemania e Inglaterra, concebidas como empresas especializadas dedicadas al tráfico de la información.

Con la irrupción del cine, la radio y la televisión se modifica nuevamente la estructura de la información, estos medios aparte de su función de esparcimiento y merced a su elevado poder de penetración coadyuvan de manera importante en la difusión de noticias, hechos y acontecimientos de toda índole.

Para entender los cambios de los medios de comunicación a que hemos aludido, conviene ubicarlos en el proceso de transición del capitalismo decimonónico basado en los principios del laissez-faire et laissez-passer, al capitalismo organizado en una competencia limitada a grandes consorcios económicos. En este proceso intervienen los medios de comunicación como órganos ejecutivos, dado que su manejo y operación impiden el acceso al grueso de la sociedad que requieren de información.

En consonancia con lo anterior y debido al auge de los medios de comunicación, se dan las condiciones objetivas para que operen cambios en los clásicos principios de libertad de expresión. En ese sentido tiene razón Beneyto cuando expone que si la preocupación principal durante el Siglo XIX fue la opinión, el derecho de expresar libremente (sin censura) los pensamientos y sentimientos, lo que preocupa en el Siglo XX es la información para grandes masas que requieren de ella como condición para comprender su entorno y actuar en consecuencia. (52)

---

(52) Juan Beneyto. "El Origen del Derecho a Ser Informado" (citado por Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 135).

De lo anterior se observa como el desarrollo de las estructuras de la - información traen como consecuencia implicaciones en los terrenos legislativo y doctrinario sobre la información; los avances de los medios de comunicación son agigantados, en nuestros días vivimos una verdadera revolución tecnológica que con la telemática y la informática se han modificado nuevamente los patrones informativos y, en consecuencia, los esquemas jurídicos que regulan a los medios de comunicación tanto audiovisuales como impresos; cabe mencionar en este sentido el retraso de la - legislación para establecer normas viables y válidas que vayan de la mano con dichos cambios.

1. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

En este apartado revisaremos los instrumentos internacionales que comprenden los acuerdos, convenciones y resoluciones dictadas por la Organización de las Naciones Unidas en materia de comunicación e información.

Conviene tomar como punto de partida la resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1946 que decreta la libertad de información como un "derecho fundamental y piedra de toque de todas las libertadas a las cuales están consagradas las Naciones Unidas. La libertad de información requiere como elemento indispensable la voluntad y la capacidad de usar y no abusar de sus ----

privilegios, requiere además como disciplina básica la obligación moral de investigar los hechos sin perjuicios y defender las informaciones -- sin intención maliciosa". (53)

La trascendencia de esta resolución estriba en que da lugar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Libertad de Información que se desarrolló del 23 de marzo al 21 de abril de 1948, en Ginebra, Suiza. El aspecto medular sobre el cual versó esta conferencia fue el de definir los derechos, obligaciones y prácticas que deberían incluirse en el concepto de libertad de información, y establecer una política de largo alcance para las Naciones Unidas en el campo de la libertad de informa--- ción. La conferencia emitió tres proyectos de convenciones y cuarenta y tres resoluciones, amén de otros dispositivos legales que le habían - sido encargados.

El primer proyecto contiene la recolección y transmisión internacional de noticias, el segundo la institución de un derecho internacional -- de corrección y el tercero la libertad de información. Vale la pena - detenerse un momento para apuntar que por libertad de información se -- entiende la libertad social destinada a ejercitarse de una manera pú--- blica. Ahora bien, para Messner, la libertad social es la -----

---

(53) Miguel Angel Granados Chapa. Examen de la Comunicación en --- México. Ed. El Caballito, México, 1981, p. 120.

autodeterminación del hombre para alcanzar sus fines existenciales sin impedimentos por parte de otros hombres o de la sociedad. (54)

Por otro lado la Carta de las Naciones Unidas que entra en vigor el 24 de octubre de 1945, dispone en su artículo 1° que las Naciones Unidas - pretenden "lograr el apoyo internacional... para promover y alentar el respeto a los derechos humanos y a las libertades esenciales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o credo". (55)

Más adelante, el artículo 55 de la Carta establece que las Naciones Unidas promoverán "el respeto universal y la observancia de los derechos - humanos y de las libertades esenciales", y el artículo 68 se refiere al establecimiento de una comisión para la protección de los derechos humanos. (56)

Los Estatutos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) disponen en su artículo 1°, párrafo 2, que la organización: a) colaborará en la tarea

---

(54) Citado por José María Desantes Guanter. La Información como - Derecho. Ed. Nacional, Madrid, 1974, p. 25.

(55) Hilding Eek. "El Uso de los Medios de Comunicación: Principios Definidos por la ONU y la UNESCO", en el Desafío Jurídico de la Información Internacional. ILET, Ed. Nueva Imagen, --- México, 1979, p. 30.

(56) Ibidem.

de adelantar en el mutuo conocimiento y entendimiento de los pueblos, a través de todos los medios de comunicación de masas, recomendando a tal fin tantos acuerdos internacionales como fueran necesarios para promo-- ver el libre flujo de ideas por palabra e imagen; ...c) mantendrá, incrementará y difundirá el conocimiento... al alentar la cooperación entre las naciones en todas las ramas de la actividad intelectual, incluyendo el intercambio internacional de personas que actúen en los campos de la educación, la ciencia y la cultura, y el intercambio de publica-- ciones, de objetos de interés artístico y científico y de otros materiales de información, creando métodos de cooperación internacional previstos para dar acceso a las gentes de todos los pueblos, al material impreso y publicado producido por cualquiera de ellos. (57)

En 1947, René Maheu, exdirector general de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), formuló un estudio denominado "Derecho de Información y Derecho de Expresión y de Opinión", cuyos puntos principales son:

a) No debe entenderse la libertad de información como complemento de la libertad de expresión, que es de por sí culminación de la libertad de pensamiento.

---

(57) Idem., pp. 40-41.

b) El derecho a la información es la promulgación natural al derecho a la educación.

c) Debe incluirse dentro del ámbito de los derechos del hombre, el derecho a la información, como instrumento digno que proporcione un pensamiento libre.

d) En su concepto, la información es la presentación desinteresada de materiales susceptibles de ser utilizados por quien quiera - que sea, con vistas a una opinión. (58)

Las opiniones vertidas por René Maheu tuvieron tal repercusión que hay quienes piensan que influyeron en la redacción del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es en esta declaración - donde diversos autores ubican la génesis del derecho a la información, toda vez que postula los siguientes términos de la libertad de información:

"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas,

---

(58) Miguel Angel Granados Chapa. Op. cit., p. 122.

sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión." (59)

De lo anterior se desprenden distintos derechos que vistos en conjunto integran de manera homogénea el denominado derecho a la información. Para Desantes estos derechos son:

"- Derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones;
- derecho a investigar informaciones;
- derecho a investigar opiniones;
- derecho a recibir informaciones;
- derecho a recibir opiniones;
- derecho a difundir informaciones, y
- derecho a difundir opiniones." (60)

En cuanto a las garantías individuales, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consagra la libertad de opinión y expresión, pues comprende el no ser molestado a causa de las opiniones, así como investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones; es pertinente apuntar que la libertad de expresión implica tres conductas: recibir, investigar y difundir. La primera supone una actitud pasiva en tanto que las otras dos, una actitud activa. En cuanto al -

(59) José María Desantes Guanter. Op. cit., p. 35.

(60) Idem., pp. 35-36.

concepto de recepción, se puede analizar jurídicamente, diciendo que supone deberes y responsabilidades en la emisión de informaciones y opiniones. Por lo que hace al concepto de investigación, faculta al individuo a buscar y acceder a las fuentes de información y opinión.

Pasando al aspecto de la difusión, se dice que ésta es sin limitaciones de fronteras y por cualquier medio de expresión, lo que implica el reconocimiento de la universalidad en la difusión de informaciones y opiniones.

La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, (61), en su artículo 10 estatuye que:

1) Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho incluye la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin la injerencia de las autoridades públicas y sin limitaciones de fronteras. Este artículo no impedirá a los Estados someter a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorizaciones.

---

(61) Alberto Székely (comp.). Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público. UNAM-II J.t. I, México, 1981, p. 285.

2) El ejercicio de estas libertades entraña deberes y responsabilidades y, por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones fijadas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, la integridad territorial, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, ó para proteger la salud o la moral, la reputación o los derechos de otros, impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad o imparcialidad del Poder Judicial. (62)

Se puede apreciar algunas modificaciones en la redacción de este artículo con relación al artículo 19 de la Declaración de Derechos. En primer lugar, cambia el término "difusión" por el de "comunicación", lo que resulta un acierto por tener mayor amplitud. Además se habla de "ideas" y no de "opiniones". Al enunciado de "sin limitación de fronteras" se agrega el de no injerencia de las autoridades públicas, que conlleva un deber de abstención específico para éstas.

Finalmente se reconoce la correlatividad entre los derechos y libertades que consagra este artículo, con deberes y responsabilidades especiales, mismos que quedan sujetos a ciertas restricciones.

---

(62) Idem., p. 285.

Otro instrumento que se ocupa de la libertad de información es la Convención Americana de Derechos Humanos, firmada en San José, Costa Rica, en noviembre de 1962, que en la parte conducente dispone:

Artículo 13. La libertad de pensamiento y expresión.

1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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 o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2) El ejercicio del derecho previsto en el precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar fijadas expresamente por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) El respeto a los derechos a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública.

3) No se puede restringir el derecho de expresión por vías indirectas, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel periódico, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos ---

usados en la difusión de informaciones 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 censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección de la moral, de la infancia y adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5) Está prohibido por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquiera persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

En comparación con el artículo 19 de la Declaración de Derechos, el artículo en cita sigue la redacción de aquél, aunque con dos modificaciones: primero, cambia "opiniones" por "ideas", y segundo, acuña el concepto de "cualquier medio de difusión" que puede ser por "escrito, en forma impresa o artística, o cualquier procedimiento a su elección".

Por otro lado, se alude en el inciso 1 a las restricciones que se pueden dar en el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión. En el inciso 2, al prohibir la censura previa estatuye la responsabilidad posterior que debe estar fijada en la ley, que para su configuración ----

requiere de los supuestos que enuncia. En el inciso 3 se prohiben --- ciertas prácticas indirectas que pudieran limitar la libertad. Destaca el último inciso pues impone la obligación de prohibir por ley la -- propaganda bélica o cualquier otra invocación en favor de la guerra.

El Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (63), que en estricto rigor jurídico es un acuerdo o pacto, fue aprobado unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976. La libertad de información como derecho humano está estipulado en los artículos 18, 19 y 20 del convenio o pacto. Pero interesa el artículo 19, sobre todo porque establece:

1) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones.

2) 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 consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3) El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente,

---

(63) Idem., p. 252.

puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y moral públicas.

Es evidente la similitud que guarda la redacción de este artículo con relación a la del 19 de la Declaración de Derechos; ambos comprenden lo concerniente a la información y difusión de las ideas. Dichos instrumentos internacionales se refieren al concepto de derecho-deber de la libertad de expresión que conlleva responsabilidades especiales.

Por otra parte la UNESCO proclama el 22 de noviembre de 1978 la Declaración de Principios Fundamentales Relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas (64). Destacan, por su importancia, del artículo 2°, los siguientes puntos:

---

(64) UNESCO. Declaración de la UNESCO sobre los Medios de Comunicación de Masas. Cuadernos de Comunicación, núm. 43, pp. 50-51.

1) El ejercicio de la libertad de opinión, de la libertad de expresión y de la libertad de información, reconocido como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, constituye un factor esencial del fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional.

2) El acceso a la información debe garantizarse mediante la diversidad de las fuentes y de los medios de información que disponga, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos.

Se observa de lo anterior el reconocimiento que se les da a las libertades de expresión e información como herramientas necesarias para alcanzar la paz y la comprensión internacional, asimismo, fija las pautas para garantizar la libertad de información y su democratización.

Importa resaltar que en las reuniones celebradas en París, Costa Rica y Nairobi, se hizo especial énfasis en lo prioritario que resulta regular la utilización de los diversos medios de comunicación de masas por todos los Estados, en virtud de la enorme influencia que ejercen en el mundo moderno, y que se refleja en el comportamiento general de las masas frente a la información que se difunde.

En dichas reuniones, o mejor dicho, conferencias, no se ignoró el poder persuasivo de los medios de información en favor de los ideales de paz,

del enriquecimiento espiritual de los pueblos, así como la influencia - que pueden tener como correctivo para luchar contra la propaganda agresiva y discriminatoria. Se han puesto de manifiesto sus virtudes para impulsar la libertad y el desarrollo, mediante el libre intercambio de informaciones e ideas, y las oportunidades que brindan para el reconocimiento y comprensión mutua de las culturas.

Hemos llegado así, al examen de los instrumentos jurídicos internacionales existentes sobre la libertad de información, derecho a la información y función de ésta como un bien social inherente a la personalidad y la existencia misma del ser humano.

A nuestro parecer, estos instrumentos deberían tener su expresión en un organismo internacional dependiente de la Organización de las Naciones Unidas cuyo objetivo general fuera el de tutelar el derecho a la información.

2. LAS CONSTITUCIONES Y EL DERECHO A LA INFORMACION

Es interesante incursionar por algunas de las constituciones de países europeos y americanos que consagran el derecho a la información, para poder detectar los puntos comunes que guardan con nuestro derecho positivo mexicano. Se han seleccionado aquellas constituciones que en una u otra forma regulan este derecho; se tratan de regímenes tanto socialistas

como capitalistas en donde la erección de principios y postulados en -- torno a la comunicación e información dependen de la ideología y de la estructura económica, esto es, del modo histórico de producción.

2.1 . BELGICA

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, Bélgica suscribe la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (10 de diciembre de 1948) y la Convención Europea de los Derechos del Hombre (4 de noviembre de -- 1950). Los enunciados previstos por estos instrumentos internacionales se convierten en parte del derecho interno belga, y es así que en - el artículo 10, párrafo 2° de la Constitución de Bélgica se estatuye:

"El ejercicio de las libertades -de opinión y de recibir y comunicar informaciones o ideas- implica deberes y responsabilidades, puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones y sanciones - previstas por la ley y que constituyen medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, defensa del orden y prevención del crimen, protección a la salud o moral, protección a la reputación y derechos ajenos, el impedimento de la divulgación de información confidencial y para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial."

Es notoria en la redacción del artículo anterior la fórmula prevista -- por la Declaración de Derechos, toda vez que el ejercicio de las libertades de opinión e información conlleva deberes y responsabilidades que - estarán sujetos a ciertas restricciones especiales.

2.2 REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA

El artículo 27 de la Constitución de la República Democrática Alemana, en vigor, dispone: "Todo ciudadano de la República Democrática Alemana tiene derecho a expresar libre y públicamente su opinión, de acuerdo - con los principios de esta Constitución. Este derecho no puede ser - restringido por ninguna circunstancia de trabajo o de servicio. Na-- die podrá sufrir perjuicios por el ejercicio de este derecho".

Y en el artículo 2° establece: "Está garantizada la libertad de --- prensa, radio y televisión".

Sin referirse expresamente al derecho a la información, creemos que en el artículo 2° se consagra el acceso a los medios de comunicación para la difusión de ideas y pensamientos.

2.3 UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS

La Constitución vigente en la Unión Soviética, de fecha de octubre de - 1977, establece en su artículo 50 que: "De conformidad con los intereses del pueblo a fin de fortalecer y desarrollar el régimen socialista, se garantiza a los ciudadanos de la URSS la libertad de palabra, de reunión, de organizar mítines, manifestaciones y desfiles en la vía pública. El ejercicio de estas libertades políticas se asegura mediante la concesión a los trabajadores y a sus organizaciones de edificios públicos, calles y plazas; la amplia divulgación de informaciones y la posibilidad de utilizar la prensa, la televisión y la radio".

Queremos comentar que al estar la prensa y los demás medios masivos de comunicación en manos de los trabajadores y sus organizaciones y éstos, a su vez, ser dependientes del poder del Estado y del Partido, se establece un doble control: uno exterior y otro en el interior de la propia prensa. En la URSS no existe ninguna legislación reglamentaria de la prensa, ésta es considerada un medio por virtud del cual se manifiestan las libertades individuales y colectivas que otorga la Constitución.

2.4 REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

En la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de mayo de - 1949, se estatuye que:

"1) Todos tienen el derecho de expresar y difundir libremente su -- opinión por medio de la palabra, por escrito y por la imagen, y de in-- formarse sin trabas en las fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y libertad de información por radio y cinematografía están garan tizados. No se ejercerá censura.

2) Estos derechos tienen sus límites en los preceptos de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor profesional..."

El análisis de este artículo arroja que paralelamente a la garantía individual de libre manifestación de las ideas, se consagra el principio de informarse libremente en las fuentes accesibles, del mismo modo que se garantizan tanto la libertad de prensa como el derecho a la información.

2.5 YUGOSLAVIA

El artículo 40 de la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia establece:

"Estarán garantizadas la libertad de prensa y otros medios de informa-- ción, la libertad de asociación, la libertad de hablar y de expresarse en público, la libertad de reunión y cualquier asamblea pública.

Los ciudadanos tendrán derecho a expresarse y publicar sus opiniones a través de los medios de información e informar a través de ellos, a publicar periódicos y otras publicaciones y a propagar información por -- los demás medios de comunicación...

...la prensa, la radio y la televisión informarán al público veraz y - objetivamente, y publicarán y emitirán las opiniones e informaciones de órganos, organizaciones de ciudadanos que sean de interés para la información pública.

Esta garantizado el derecho a rectificar la información que haya violado los derechos o intereses de una persona o una organización.

Para asegurar la información más amplia posible del público, la comunidad social promoverá las condiciones conducentes al desarrollo de las - actividades apropiadas."

Es importante comentar algunos de los párrafos que contiene la redacción de este artículo. En el caso del primero, consagra diversas garantías individuales como la de prensa, asociación, libre manifestación de ideas y la libertad de reunión. Notamos que en forma expresa el párrafo segundo consagra el derecho a la información como elemento socialmente necesario para la toma de decisiones, individuales y colectivas, por lo - cual la prensa y los otros medios de comunicación son instrumentos que deben cumplir una función de utilidad pública.

En relación al párrafo tercero mencionaremos que dispone la obligación de que los medios masivos de comunicación enteren al público veraz y objetivamente. Por lo que hace al cuarto párrafo, establece el derecho a réplica o restificación que consiste en la obligación de los periódicos o los medios de comunicación de disponer de espacio o tiempo para la publicación de réplicas, rectificaciones u otras medidas correctivas similares cuando violen los derechos o intereses de una persona o una organización.

2.6 PORTUGAL

A continuación presentamos las disposiciones de la Constitución portuguesa de 1976 que preceptúan el derecho a la información:

"Artículo 37. Todos tendrán derecho a expresar y divulgar libremente su pensamiento por la palabra, la imagen o cualquier otro medio, así como el derecho a informarse sin impedimentos ni discriminaciones."

La libertad de imprenta está garantizada por el artículo 38; el artículo 39 habla sobre los medios de comunicación social del Estado, y el 40 se refiere al derecho de los grupos sociales y políticos de tener acceso a los medios de comunicación social del Estado.

2.7 ESPAÑA

La Constitución española de 1978 en su artículo 20 establece:

"1) Se reconocen y se protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2) El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3) La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier

ente público, y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España...

...5) Sólo podrá acordarse el secuestro de las publicaciones, grabaciones y otros medios de información, en virtud de resolución judicial."

Es evidente el tratamiento prolijo que le da este artículo al derecho a la información. Regula el inciso a) la libre manifestación de las ideas; debemos remarcar el inciso d), pues de una manera clara consagra el derecho a la información.

Pasando, por otro lado, a las Constituciones de América, hay ejemplos de algunos países que han adoptado en sus sistemas el principio del derecho a la información, siguiendo desde luego, los esquemas europeos.

2.8 ECUADOR

En 1967 se aprueba la Constitución Nacional de Ecuador, ratificada por el referéndum de 1978, que en su artículo 28 establece:

"Derechos garantizados. Sin perjuicio de otros derechos que se deriven de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza:

...5° La libertad de opinión y la de expresión del pensamiento por -- cualquiera de los medios de comunicación colectiva, siempre que se respeten la ley, la moral y la honra de las personas. Este derecho se -- ejercerá tomando en cuenta que los medios de comunicación colectiva tienen por objeto primordial la defensa de los intereses nacionales y la - difusión de la cultura, y que deben constituir un servicio social acreedor al respeto del Estado. Ninguna autoridad o funcionario podrá suspender, clausurar, secuestrar o incautar publicaciones, imprentas u --- otros medios de comunicación colectiva...

...6° Toda persona natural o jurídica tiene derecho, con arreglo a la ley, y a la rectificación gratuita de las aseveraciones o imputaciones falsas o calumniosas hechas por los medios de comunicación colectiva.

7° El derecho a la información y el libre acceso a sus fuentes, -- sin más limitaciones que la seguridad internacional del Estado y la vida privada de las personas."

Podemos observar que este artículo regula expresamente el derecho a la información; consagra también el derecho a réplica o rectificación y para el ejercicio de las libertades de manifestación de las ideas e información, los medios de comunicación deben contribuir a la defensa de los intereses nacionales y la difusión de la cultura.

2.9 PERU

La Constitución del Perú de 1979 en el artículo 2° estatuye: "Toda -- persona tiene derecho:

...4) A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cual-- quier medio de comunicación social, sin previa autorización, censura ni impedimentos algunos, bajo las responsabilidades de la ley.

Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el - fuero común.

También es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de - expresión, o le impide circular libremente.

Los derechos de informar y opinar comprenden los de funcionar medios de comunicación.

5) Al honor y la buena reputación, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Toda persona afectada por afirmaciones --- inexactas o agraviadas en su honor por publicaciones en cualquier medio de comunicación social, tiene derecho de rectificación en forma gratuita sin perjuicio de la responsabilidad de la ley.

6) A la libertad de la creación intelectual, artística y científica. El Estado propicia el acceso a la cultura y la difusión de ésta."

Podemos notar que este artículo incorpora a las tradicionales libertades de opinión, expresión y difusión del pensamiento, la de información, aunque como veremos después, se tratan de libertades distintas. Consagra por otro lado, el derecho a la información como el acceso y manejo de los medios de comunicación.

Se nota la influencia de la Convención Americana de Derechos Humanos -- cuando este artículo se refiere al honor, buena reputación y la intimidad, conceptos que acuña dicho instrumento internacional.

2.10 PANAMA

La Constitución de Panamá de 1972, en su artículo 36 estatuye:

"Toda persona puede emitir libremente su pensamiento, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden públicos."

En el artículo 84 se define que:

"Los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, creación y difusión cultural y científica. Cuando sean usados por la publicidad o la difusión de propaganda, éstos no deben ser contrarios a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional. La ley reglamentará su funcionamiento."

Debemos destacar que la trascendencia de la Constitución panameña, en los artículos que citamos, estriba en que introduce una innovación en el esquema más o menos homogéneo de la legislación sobre libertad de información y otras análogas que hemos venido comentando, aclara el papel de formador de la cultura y la identidad nacional que le corresponde a los medios masivos de comunicación.

2.11 CHILE

La Constitución de Chile de 1980 en el artículo 19, inciso 1, garantiza a todas las personas: "La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio".

Pese a lo breve del enunciado del artículo anterior, se observa que la libertad de información comprende el acceso a las fuentes de información, la libertad de difundir los hechos, noticias, datos, etc., y la libertad de recibir información.

2.12 MEXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por reforma de diciembre de 1977, se refiere al derecho a la información, en los términos siguientes:

"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 terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."

Más adelante veremos el estudio de estas diez palabras finales que hasta el momento carecen de reglamentación.

B. ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACION

El nacimiento del derecho a la información en México es reciente, de hecho, su alumbramiento se inscribe en el marco de la Reforma Política de 1977 que trajo como consecuencia un conjunto de reformas, modificaciones y adiciones a la Carta Magna, dentro de las que figura la adición al artículo 6° constitucional que consagra el derecho a la información; pero también influyen los instrumentos internacionales y las constituciones de otros países, a los que ya nos hemos referido, para que se diera carta de naturalización a esta garantía social.

Es importante destacar que a pesar de las diferencias existentes entre las libertades de expresión, de imprenta y el derecho a la información, éste históricamente ha atravesado por las mismas vicisitudes que aquéllas, es decir, las luchas por alcanzar estas garantías constitucionales se han debido a las aspiraciones populares de conocer la realidad y estar enterados de los acontecimientos y sociales.

En este orden de ideas recordemos como en la época colonial se registró por obra de la metrópli una política de marginación del lenguaje e incomunicación de la educación, la ciencia y la cultura de la mayoría de los habitantes de la Nueva España.

Coincidimos plenamente con Miguel Angel Camposeco cuando afirma que: "nuestro país vivió el atraso que le fue impuesto por las clases dominantes, al no tener un vehículo idóneo para transmitir su información. De aquí resulta válido afirmar que en México la lucha por alcanzar la libertad de expresión significó la reacción de los ciudadanos contra la imposición de los dogmas de la Iglesia Católica; contra el trato discriminatorio al ciudadano por la insolencia de los fueros y privilegios; contra el despotismo de las autoridades administrativas; por la imposibilidad de tener un cuerpo representativo que formulara leyes observando el interés popular y no clasista; contra el aprobio de la explotación del ignorante; en suma, contra un sistema característicamente represivo de cualquier manifestación de opiniones, expresión de ideas o conceptos, contrarios a la ideología dominante". (65)

Lo anterior refleja claramente el espíritu absolutista de la Colonia en que la crítica al gobierno y a la iglesia era cosa vedada. La nota característica de esta época fue una represión abierta del aparato formal y real del gobierno contra toda manifestación de libertad o de disensión.

El mismo Camposeco dice que "hubo absoluta restricción para que la información, entonces, condensada en los manuscritos, libros, pequeñas publicaciones de gacetilla o de hojas sueltas, pudiera circular con ----

---

(65) Miguel Angel Camposeco. Op. cit., pp. 444-445.

libertad; para que se educara al oprimido y para que se instruyera a - los ciudadanos del acontecer social y de la dirección del gobierno". (66)

No es sino hasta la consumación de la Independencia que nace la primera Constitución en 1824, donde se consagra como derechos del hombre las libertades de pensar, escribir e imprimir. Los vaivenes históricos para que se reconocieran constitucionalmente las garantías de libre manifestación de las ideas, de imprenta y de información son consecuencia de - luchas violentas que pugnaron por arrebatar el poder y control que ejercían las clases dominantes sobre la mayoría de mexicanos sumidos en condiciones precarias tanto materiales como intelectivas (aquí nos referimos a los aspectos de politización, educación e información). Nuestras constituciones en concordancia con estas luchas han recogido estas garantías para plasmarlas jurídicamente y garantizar su ejercicio.

En el fondo podemos observar que esta tendencia emancipadora es por alcanzar el derecho a la información, esto es, "el derecho para investigar libremente, recibir con libertad, difundir también con libertad los datos, hechos, ideas y conceptos que una sociedad elabora para organizar su forma de vida. Es la lucha por la educación, por aprender el - conocimiento, lucha por alcanzar la libertad para la conciencia y el --

---

(66) Ibidem.

ser, y el quehacer humano y ciudadano". (67)

Si bien es cierto que las libertades de expresión y de prensa que siendo libertades de gran alcance y profundidad social, no tienen el alcance liberalizador del derecho a la información, también lo es que estas tres garantías constitucionales históricamente han ido de la mano.

1. PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982

El primer antedecentes expreso del derecho a la información en México se ubica en el 8° punto previo al Plan Básico de Gobierno 1976-1982, elaborado por el Partido Revolucionario Institucional, que a la letra dice:

"Singular relevancia se le otorga al derecho a la información, que no es simple y sencillamente la libertad para informar, sino el derecho que los hombres tienen como receptores de información." (68)

Ahora bien, donde se le da un tratamiento prolijo al derecho a la información, es en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, al señalar que:

---

(67) Ibidem.

(68) Partido Revolucionario Institucional. Los 100 puntos del Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria. México, 1975, p. 6.

"El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia; es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones." (69)

El Plan define el derecho a la información "como la superación de la -- concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación; como la libertad no sólo de quienes producen y emiten mensajes, sino de quienes los reciben; como un instrumento de liberación y de explotación de conciencias alineadas con fines de lucro o de poder; como la prolongación lógica del derecho que a la educación tienen todos los ciudadanos". (70)

Para llevar a la praxis el derecho a la información, el Plan propone -- "que se realice una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que genera la radio, la televisión y el cine; así como una evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que la producen para que, al mismo tiempo que se refuerce y garantice la libertad o el derecho de expresión de --

---

(69) Partido Revolucionario Institucional. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria. México, 1975, p. 12.

(70) Fátima Fernández Christlieb. "El Derecho a la Información y - los Medios de Difusión Masiva", en México Hoy, Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 331.

los profesionales de la información, se fomente también la expresión auténtica, la confrontación de opiniones, criterios y programas entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, -- profesionales y de artistas, las agrupaciones sociales y en general, entre todos los mexicanos". (71)

Este Plan Básico de Gobierno, cuyo autor fue el entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, don Jesús Reyes Heroles, hace una exposición interesante respecto a los lineamientos que la acción pública adoptará en materia de información en los próximos años que "deberá --- orientarse a ensanchar la comunicación con la población a fin de hacer de esta actividad un auténtico instrumento de contacto popular y demo-- crático. Un derecho a la información así concebido, evitará tanto el monopolio mercantilista con la información manipulada, y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana, edifique en su integridad la democracia social". (72)

De todo lo expuesto podemos deducir que el derecho a la información proclamado por el Partido Revolucionario Institucional pretende erradicar de la comunicación y la información la concepción utilitarista o, mejor dicho, mercantilista, para imprimirle un sello de formación y orientación

---

(71) Partido Revolucionario Institucional. Op. cit., p. 13.

(72) Ibidem.

tendiente a enterar objetiva y verazmente a la población en general del devenir social, político y económico.

2. REFORMA POLITICA

Es importante aludir al proceso de la reforma política como antecedente del derecho a la información. Para algunos autores (73) la reforma política comprende tres fases: la primera involucra las sesiones extraordinarias desarrolladas por la Comisión Federal Electoral a fin de dictar los lineamientos generales que debían observarse; en la segunda, se inscriben las iniciativas de reformas constitucionales presentadas por el Titular del Poder Ejecutivo, así como las actuaciones del poder revisor y del Congreso de la Unión a fin de enriquecer el sistema jurídico vigente -dentro de la que figura la adición al artículo 6° constitucional- y, en la tercera, destacan una serie de actos que en concordancia a las nuevas disposiciones legales se han llevado a cabo a efecto de registrar a nuevos partidos y asociaciones políticas, dividir el territorio en nuevas cincunscripciones distritales y plurinominales, integrar organismos electorales y expedir reglamentos y previsiones relacionados con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

---

(73) Javier Patiño Camarena. Análisis de la Reforma Política. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Estudios Doctrinales, núm. 38, México, 1981, p. 12.

La reforma política, entonces, se integra por un conjunto de medidas basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad. (74)

De conformidad con la convocatoria del 21 de abril de 1977 por la cual se convocó a la Comisión Federal Electoral a sesiones extraordinarias, la reforma política persigue como objetivos: "acelerar sólidamente la evolución política nacional, ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional". (75)

En el desarrollo de las sesiones que la Comisión Federal Electoral llevó a cabo con motivo de la reforma política, hubo coincidencia en las opiniones de varios participantes al sostener que el aparato gubernamental pugna por la reforma política porque está cierto de que la viabilidad del sistema político radica en la capacidad del mismo para adaptar su estructura a nuevas condiciones y brindar alternativas de solución a los problemas que padece la sociedad mexicana. También hubo unanimidad en señalar que en caso de que el Estado se rehusara a adecuar sus formas

---

(74) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 72.

(75) Convocatoria y Bases a que se Sujetarán las Audiencias Públicas que Celebrará la Comisión Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación. México, 21 de abril de 1977.

tendiente a enterar objetiva y verazmente a la población en general del devenir social, político y económico.

2. REFORMA POLITICA

Es importante aludir al proceso de la reforma política como antecedente del derecho a la información. Para algunos autores (73) la reforma política comprende tres fases: la primera involucra las sesiones extraordinarias desarrolladas por la Comisión Federal Electoral a fin de dictar los lineamientos generales que debían observarse; en la segunda, se inscriben las iniciativas de reformas constitucionales presentadas por el Titular del Poder Ejecutivo, así como las actuaciones del poder revisor y del Congreso de la Unión a fin de enriquecer el sistema jurídico vigente -dentro de la que figura la adición al artículo 6° constitucional- y, en la tercera, destacan una serie de actos que en concordancia a las nuevas disposiciones legales se han llevado a cabo a efecto de registrar a nuevos partidos y asociaciones políticas, dividir el territorio en nuevas cincunscripciones distritales y plurinominales, integrar organismos electorales y expedir reglamentos y previsiones relacionados con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

---

(73) Javier Patiño Camarena. Análisis de la Reforma Política. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Estudios Doctrinales, núm. 38, México, 1981, p. 12.

La reforma política, entonces, se integra por un conjunto de medidas basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad. (74)

De conformidad con la convocatoria del 21 de abril de 1977 por la cual se convocó a la Comisión Federal Electoral a sesiones extraordinarias, la reforma política persigue como objetivos: "acelerar sólidamente la evolución política nacional, ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional". (75)

En el desarrollo de las sesiones que la Comisión Federal Electoral llevó a cabo con motivo de la reforma política, hubo coincidencia en las opiniones de varios participantes al sostener que el aparato gubernamental pugna por la reforma política porque está cierto de que la viabilidad del sistema político radica en la capacidad del mismo para adaptar su estructura a nuevas condiciones y brindar alternativas de solución a los problemas que padece la sociedad mexicana. También hubo unanimidad en señalar que en caso de que el Estado se rehusara a adecuar sus formas

---

(74) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 72.

(75) Convocatoria y Bases a que se Sujetarán las Audiencias Públicas que Celebrará la Comisión Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación. México, 21 de abril de 1977.

a las exigencias que la vida en sociedad reclama en el presente, se correría el riesgo de resquebrajar al sistema de gobierno desde su base. (76)

Significa lo anterior que la reforma política obedeció lo mismo que a los requerimientos de un reajuste y reacomodo en el sistema político, como a la necesidad de frenar el peligro de cambio que venían generando los grupos de oposición. Se pretendió con este proceso democratizar la sociedad y abrir los cauces para la participación efectiva en la vida política del país.

Hemos señalado anteriormente que una de las consecuencias de la reforma política fue la introducción del derecho a la información, cuya gestación y trascendencia se enmarca en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, ya comentado. Bien, con el objeto de consagrar constitucionalmente las bases de la reforma política, el 4 de octubre de 1977 el Titular del Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformar y adicionar los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución.

Durante el Segundo Informe de Gobierno del Presidente López Portillo, correspondiente al año de 1978, se anunció el envío de una iniciativa -

---

(76) Javier Patiño Camarena. Op. cit., p. 13.

de ley tendiente a reglamentar el derecho a la información a efecto de fijar el marco normativo al que deberán ajustarse las disposiciones --- existentes que regulen la actividad de los medios de comunicación so--- cial.

Con el fin de aclarar algunos lineamientos sobre la materia, el licen-- ciado Jesús Reyes Heroles, en una reunión efectuada el 3 de octubre de 1978 en la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, señaló que "los requerimientos de las sociedades modernas exigen que se enriquezcan las garantías no sólo del individuo frente al Estado, sino de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser huma no y, a la inversa, del hombre frente a la sociedad". (77)

Asimismo afirmó que: "nadie tiene derecho en una sociedad plural a im poner dictados sobre la conciencia, ni el gobierno, ni ningún grupo o - poder, sea éste económico, social o cultural y que puesto que los titu- lares del derecho a la información carecen de mecanismos de defensa, se hace necesario elaborar las normas y crear las instituciones que permi- tan a quien es informado confiar en la información que recibe". (78)

---

(77) Jesús Reyes Heroles. "Discurso pronunciado en la Cámara Nacio nal de la Radio y la Televisión." México, 3 de octubre de --- 1978.

(78) Ibidem.

Hemos querido presentar un escueto panorama de la reforma política por ser el marco en que se inscribe el derecho a la información, esto es, se desprende de la convocatoria de sesiones de la Comisión Federal Electoral que el contenido de la reforma política debería ser el derecho a la información. Tal tratamiento se corrobora en diversos discursos expuestos por militantes de partidos políticos y personas interesadas en este tema. En este orden de ideas es ilustrativo invocar la ponencia presentada por Humberto Lira Mora destacando las siguientes palabras:

"El respeto a las libertades individuales asegurado por la Constitución debe expresar en su verdadera dimensión democrática al derecho a la información, como una fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, abrogando la tesis exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación que le identifican como equivalente a la libertad de expresión. El Estado mexicano ...debe estimar como parte fundamental de la reforma política, la reforma de los medios y establecer constitucionalmente, al lado de la libertad de expresión, que es una garantía individual, que deberá permanecer inalterada, la garantía social de la información, esto es, invertir el modelo conforme al cual se norma las comunicaciones masivas en los medios electrónicos, casi siempre en función de los intereses particulares de quienes hacen uso de ellos, por el modelo de la preeminencia del interés social." (79)

---

(79) Citado por Miguel Angel Granados Chapa. Op. cit., p. 128.

3. LA REFORMA AL ARTICULO 6° CONSTITUCIONAL

Respecto a la adición que sufre el artículo 6° constitucional en su parte final que a la letra dice: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado", constituye, sin duda, una avance que coadyuvará a ampliar la conciencia cívica y política del pueblo.

Del análisis de la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa, notamos que el espíritu de esta adición era facilitar a los partidos políticos su acceso a los medios de comunicación, según se deduce de lo siguiente:

"De capital importancia es el carácter de interés público que la iniciativa otorga a los partidos políticos, porque implica la obligación para el Estado de asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre los que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones, sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación, mediante el acceso permanente a la radio y la televisión, sin limitarlo, como hasta ahora sucede, a los períodos electorales." (80)

---

(80) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, "L" Legislatura, México, 1977, Año II, Tomo III, núm. 19, p. 6.

Y como bien se dice en la exposición de motivos: "esta prerrogativa - de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, incorporando como ya quedó dicho, al artículo 6° constitucional". (81)

De conformidad con lo anterior se piensa que la iniciativa de ley estatuía como sujetos del derecho a la información a los partidos políticos, al garantizar su acceso a los medios masivos de comunicación. Creemos que lo anterior hubiera bastado con el párrafo tercero que se le agregó al artículo 41, por el cual se les confiere a los partidos políticos la prerrogativa de contar como tribuna a los medios de comunicación.

No obstante, la adición al artículo 6° constitucional estableció bases para creer que se estaba tutelando una nueva garantía. No podemos interpretarlo en otra forma. El antecedente de esta iniciativa se encuentra en el discurso pronunciado por el entonces Presidente de la República, licenciado José López Portillo, el día 7 de junio de 1977 al - conmemorar la libertad de prensa. En él expresa lo siguiente:

"Debemos mediatar en que si el derecho a la libertad de expresión, lo - es del individuo, está por inscribirse, y debe garantizarse el derecho

---

(81) Exposición de Motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución. Reforma Política. Comisión Federal Electoral. México, 1978, Tomo III, p. 12.

de una sociedad a ser informada, una sociedad que debe esperar de los - medios de comunicación no sólo la información, sino la distracción de - su ocio, y la perfección por medio de la cultura, información, distracción y cultura son las exigencias de un derecho social, que debemos reconocer como compromiso, aunque no esté escrito en la Constitución." (82)

Ahora bien, los fundamentos que motivan la consagración de una nueva garantía constitucional los encontramos en el dictamen que recayó sobre - la iniciativa presidencial de reformas y adiciones turnado a las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, toda vez que después de referirse a -- los antecedentes históricos de la libertad de expresión garantizada por el artículo 6° constitucional, señala:

"...De su estudio es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite; sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos por -como- manipulación informativa." (83)

---

(82) Citado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, - "L" Legislatura, México, 1977, Año II, Tomo III, núm. 19, p. - 20.

(83) Idem., p. 5.

En otro párrafo agrega que si no se disfruta de un grado aceptable de - cultura general a la vez que de educación política, y de posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación. En vista de que las condiciones apunta-- das están muy lejos de pertenecer al común, surge la necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social.

Más adelante manifiesta:

"Lo escueto de la expresión: ...el derecho a la información será garantizado por el Estado, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por derecho a la información, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar. No debe olvidarse sin embargo, que la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde al enunciado y principios - de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y - materia de la ley reglamentaria respectiva." (84)

Se desprende del dictamen anterior que el derecho a la información es - una garantía social. Por lo que respecta a su reglamentación, se señala que dada la característica de la máxima brevedad de la Constitución,

---

(84) Ibidem.

corresponde a la ley reglamentaria precisar qué debe entenderse por derecho a la información, así como delimitar los sujetos, titulares y materia de esta garantía social.

Vale la pena referirse a algunas de las intervenciones de los diputados comentando la reforma al artículo 6° constitucional. La diputada --- Marcela Lombardo de Gutiérrez (85), señala que el sentido de la adi--- ción es correcto. Considera que el derecho a la información es una garantía del ciudadano, así como lo es la manifestación de las ideas y -- aquéllas es complemento de ésta. En su opinión, el derecho de acceso a los medios de información garantizada por el Estado, constituye un -- avance importante en el proceso de democratización de la sociedad. La necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social ha nacido de las grandes y graves deficiencias y deformaciones que hasta hoy se han mantenido en los medios de difusión masiva, debido a - la posición ideológica y política de quienes los detentan, dijo.

Por su parte, el diputado Manuel Villafuerte Mijangos (86), señaló:

"...los derechos a pesar de ser considerados como garantías individua-- les pueden ser objeto de restricción, todos tenemos derecho de expresar

---

(85) Idem., p. 19.

(86) Idem., p. 20.

nuestro pensamiento con libertad. El Estado no puede practicar ninguna inquisición, ni judicial ni administrativa en persecución de ese derecho, salvo cuando se trate de que hagamos uso de la libertad de expresión atacando a los derechos de tercero, a la moral, provocando algún delito o alterando el orden público ...pero el derecho a la información no tiene libertad alguna ni en la iniciativa presidencial, ni en el artículo 2° aprobado por el Dictamen que emitieron las Comisiones. Entonces, si convenimos, por tratarse de un derecho social, en que este derecho debe ser irrestricto, sería un grave error el introducir algunas notas que, como tales, a la postre resultarían restrictivas."

De la intervención del diputado Saúl Castorena Monterrubio (87) destaca:

"El derecho a la información, tiene una gran oportunidad para que todo el pueblo, en todos sus sectores, en todos sus niveles, tenga acceso a la cultura, a los conocimientos en el arte, en la literatura, en las ciencias, en la política. Esto permite una participación de los ciudadanos mexicanos informados en los problemas nacionales ...esta decisión constitucional establece las condiciones para promover el desarrollo político en nuestro país, porque cuando un mayor número de mexicanos esté informado de los problemas nacionales, tendrá una mayor participación en las decisiones que lo afectan como ciudadano, como productor, y como consumidor."

---

(87) Idem., p. 21.

Una de las más destacadas intervenciones fue la del diputado Carlos --- Ortíz Tejeda (88), quien hace un análisis serio y profundo de la información. Respecto al derecho a la información expuso:

"Señores diputados: Vamos a inscribir el derecho social de la información al más alto rango jurídico, hagámoslo también con la mayor fuerza política posible: con el voto unánime de esta soberanía, con el res-- paldo absoluto de la representación popular...

...Ayer el diputado Garcilito Partida informó que la Constitución es - sólo principio, por eso, a nosotros toca, a cada partido, según sus específicas concepciones ideológicas y sus estrategias particulares, procurar la reglamentación pertinente, la operacionalización de los conceptos generales que la Constitución establece. A nosotros toca continuar la obra legislativa para conseguir que esta garantía social se constituya en un derechó incluyente del ciudadano que le permita participar activamente en la creación de la información. Transformar un status funesto de interlocutor silente y convertirlo en participante vivo y responsable del proceso comunicacional.

A partir de este principio nos corresponde conseguir el acceso real y - efectivo del pueblo a los sistemas de comunicación social."

---

(88) Idem., p. 26.

Al término de esta intervención, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de 218 votos la reforma al artículo 2° del proyecto de Decreto -- que reforma el artículo 6° constitucional, para quedar como sigue:

"La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisi--- ción judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos a terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el - orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado."

4. AUDIENCIAS PUBLICAS SOBRE LA REGLAMENTACION DEL DERECHO A LA INFORMACION

Al ser elevado a rango constitucional el derecho a la información, el - entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, mencionó en -- 1978, ante los industriales de radio y televisión, los lineamientos generales de la iniciativa de la ley reglamentaria del derecho a la información, en concordancia con los planteamientos del Plan Básico de Go--- bierno. Para diciembre de ese mismo año todo parecía indicar que con la reforma política se harían modificaciones sustanciales en los medios masivos de comunicación, en virtud de que los lineamientos referidos -- contemplaban una pluralidad de emisores y establecían restricciones para la información publicitaria.

El discurso de Reyes Heroles desató una serie de presiones por parte -- del capital monopólico nacional e internacional, detentadores de las concesiones de los medios de difusión masiva para que la reglamentación no se llevara a cabo. La prensa y el consorcio televisivo privados instrumentan esta campaña, que ayudó a consolidar el primer objetivo de la derecha: hacer silencio total en torno a la legislación pendiente y - aplazar las audiencias públicas solicitadas expresamente por el Presidente López Portillo (89).

Se cree que por esta razón y para legitimar su proyecto, el Titular del Ejecutivo Federal dirigió una carta al Secretario de Gobernación para - que convocara a audiencias sobre el derecho a la información cuya reglamentación, en términos del propio Presidente, debería buscar un equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho a la información, como garantía individual y social respectivamente.

La convocatoria fue publicada el 18 de noviembre de 1979. Veinte audiencias públicas con la presentación de ciento treinta y cinco ponencias, se celebraron entre el 21 de febrero y el 6 de agosto de 1980, en el marco de la LI Legislatura, para conocer la opinión de la ciudadanía sobre la futura reglamentación de la parte final del artículo 6° constitucional.

---

(89) Fátima Fernández Christlieb. Los Medios de Difusión en México, p. 240.

En el desarrollo de estas audiencias públicas el derecho a la información se enfocó desde los más diversos ángulos. A continuación se señalan los puntos interesantes de las intervenciones más representativas.

El Vicepresidente Ejecutivo de Televisa, Miguel Alemán Velasco, al vertir algunas opiniones sobre el pueblo de México, manifestó que "no cabe la menor duda acerca de que la inmensa mayoría de los mexicanos -mayoría que juzgó multitudinaria- ve con recelo la posible reglamantación del artículo 6° constitucional en la parte en que consagra el derecho a la información. Tal temor se debe, en mi sentir, al extremado y justificado celo que ponen nuestros compatriotas en la preservación de la integridad de los derechos individuales y las garantías sociales que con tanta amplitud y minuciosidad consagra, en sus 29 artículos, el título primero de nuestra Carta Fundamental". (90)

Respecto a la legislación vigente comentó: "No son pocas las restricciones a las cuales está sometido el concesionario de los medios electrónicos de comunicación; reglamentaciones estrictas que hacen depender en alto grado su programación y desde luego la publicidad que transmiten, de tres Secretarías de Estado: Gobernación, Educación Pública y Salubridad. Si esto es así, me pregunto: ¿ se justificaría una nueva reglamentación, siendo que si existe un problema es el de la excesiva

---

(90) "Sobre la Reglamentación del Derecho a la Información." El Día, México, 14 de abril de 1980, p. 6.

reglamentación de una actividad que, dentro de nuestro sistema de economía mixta, debía quedar sujeta a un solo estatuto legal claro, diáfano, que a la vez garantizara el ejercicio de la libertad de pensamiento en el medio, y refrendara al Estado sus obligaciones y derechos ?" (91)

Por lo que toca a la legislación futura consideró: "Y si por algún motivo se insiste en hacerlo -reglamentar el derecho a la información -- tal vez lo mejor sería aprovechar tal decisión legislativa para estudiar con sumo cuidado todas las leyes y reglamentos sobre la materia, - en orden a expedir una sola ley..." (92)

Es evidente que el consorcio privado de televisión, representado por su Vicepresidente Ejecutivo, se pronuncia por la no reglamentación del derecho a la información pues "existen ya muchas disposiciones jurídicas, no hace falta una sola más". (93)

En efecto, apunta Fátima Fernández: "...son aproximadamente treinta, producto casi todas, del caos estatal en la materia. Sin embargo, habría que recordarle a los industriales de radio y televisión que en la elaboración de las principales tuvieron ellos una injerencia directa y

---

(91) Ibidem.

(92) Ibidem.

(93) Ibidem.

que ninguna de ellas dispone algo sobre participación popular en los medios". (94)

Por su parte, el representante de la Confederación de Trabajadores de México, Bernardo Cobos Díaz señaló que la información es una garantía social que debe reglamentarse para que cumpla su función en beneficio de la sociedad.

En el ámbito de los medios de comunicación social sostuvo: "dominan precisamente los intereses antagónicos a la clase trabajadora y al progreso social del pueblo de México". (95)

En relación al espíritu del reglamento del Derecho a la Información, estimó que debería "estimular a la organización gremial o profesional independiente de los trabajadores de la comunicación, para que éstos, además de coadyuvar a la observancia del reglamento que se elabore, fueran los propios y mejores garantes de la realización de un trabajo profesional intelectual honrado, limpio, objetivo, que contribuya al desarrollo social". (96)

---

(94) Fátima Fernández Christlieb. Op. cit., p. 268.

(95) "Es Necesario Reglamentar el Derecho a la Información." El Día, México, 26 de mayo de 1980, p. 14.

(96) Ibidem.

La Confederación de Trabajadores de México se inclina por la reglamentación del derecho a la información, tendiente a la democratización de -- los medios masivos de comunicación que acabe con el control capitalista y monopólico.

El Partido Comunista Mexicano, hoy Partido Socialista Unificado de --- México, en términos un tanto radicales al referirse al régimen de concesiones, propuso la cancelación de éstas a sus actuales dueños y la ex-- propiación de los bienes de las televisoras privadas.

Hubo intervenciones con tendencia a la reglamentación del derecho a la información que garantice la participación de las mayorías en los medios y cuya posición se declaró contra el estado actual de la estructura comunicacional. Destacan en este sentido las ponencias de los representantes de asociaciones académicas y gremiales.

Al respecto destaca la participación de la investigadora Fátima ----- Fernández Christlieb, Presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, quien centró su estudio en la radio y la televisión "porque son estos los medios que tienen mayor peso en la cultura, en la educación y en la politización de la sociedad mexicana. Durante los últimos treinta años -aseveró- estos medios han cumplido sobradamente el objetivo que les impone el modelo de funcionamiento a que están - sujetos. Han contribuido de manera decisiva a la acumulación del capital de industrias y comercios, en su mayoría transnacionales, que ---

respaldan la actual programación por la vía publicitaria". (97)

Cuando se refirió a la hegemonía que han ejercido los medios de difusión privada en las políticas de comunicación, manifestó: "Los casos de actuaciones exitosas como grupo de presión ante el Estado son numerosos. Baste mencionar que han tenido una injerencia decisiva en la elaboración de las principales leyes y reglamentos que hoy rigen en radio y televisión. Disposiciones legales que en realidad son muchas. Sí, porque son resultado del caos estatal en la materia: intentos fallidos de regulación, proyectos contradictorios para darle racionalidad a la acción estatal, gobiernos que ignoran lo legislado por sus antecesores. Política informativa que varía por sexenios. Todo esto mientras que el monopolio que es uno y que ha sido el mismo desde hace ya medio siglo, avanza sobre una misma línea". (98)

En relación a los alcances de la reglamentación dijo: "...debe apuntar hacia el régimen de concesiones atendiendo a la democratización y la participación, pues ni una sola de las disposiciones jurídicas vigentes señala formas concretas de participación de la sociedad civil en los medios de difusión. La reglamentación en este sentido es indispensable". (99)

---

(97) "La Reglamentación Debe Beneficiar a la Sociedad." El Día, México, 7 de junio de 1980, pp. 3 y 7.

(98) Ibidem.

(99) Ibidem.

Se desprende de lo anterior que la reglamentación debe modificar las estructuras de la comunicación en México. Es importante para esta asociación el que se replantee el régimen de concesiones, ya que esto quitaría influencia y poder a los detentadores de los medios de comunicación masiva quienes han orientado una política empresarial y antinacionalista en la materia.

Conviene evaluar las audiencias públicas. Confluyeron a ellas representantes de casi todos los sectores del mosaico social que de acuerdo a sus personales convicciones y posturas ideológicas expusieron sus puntos de vista, con miras a la edificación de un ordenamiento jurídico que regule la parte in fine del 6° constitucional.

Meras escenificaciones demagógicas parecen que fueron las audiencias públicas, el derecho a la información hoy en día y pese al intenso debate carece de reglamentación. Incluso, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales -responsable de sintetizar y conciliar las opiniones vertidas- no ha dado a conocer aún sus conclusiones.

Debemos recalcar, por otro lado, y de acuerdo a lo que hemos visto, la búsqueda de un nuevo orden en las estructuras de la comunicación por el gobierno del licenciado López Portillo. En efecto, observamos en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, una tendencia de revisar a fondo la función social de la información a fin de garantizar la expresión de los diversos sectores de la sociedad.

Es adicionado el artículo 6° constitucional dando lugar a una nueva garantía social: el derecho a la información; con la reforma administrativa se da la instancia que centralice en una sola Secretaría de Estado lo relativo a los medios electrónicos; la Comisión Federal Electoral -- convoca a la ciudadanía a audiencias públicas para opinar sobre el contenido de la ley que reglamentará el derecho a la información.

En esa tecitura, todo presuponía la puesta en marcha de un proyecto gubernamental cuyo objetivo sería contrarrestar la programación mercantil y enajenante del capital financiero que monopoliza las concesiones de - radio y televisión. Se vislumbraba un cambio en los medios de comunicación masiva, insertos en la reforma política que pugnarían por una -- pluralidad de emisores.

Sin embargo, las presiones de los concesionarios de los medios informativos y la oposición a dicho proyecto por parte de un sector conservador del propio aparato estatal, frena las reformas comentadas. Esto - explica el hecho de que el Estado en lugar de llevar a la praxis el proyecto de reforma, desarrolle una política de difusión masiva caótica y contradictoria, lo que denota la escisión existente dentro del grupo gobernante.

5. TRATADOS, TESIS JURISPRUDENCIALES Y PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA DEL DERECHO A LA INFORMACION

Si bien es cierto que el derecho a la información a pesar de los intentos, debates y proyectos que se realizaron para producir una ley que lo reglamentara, sin que a la fecha exista un ordenamiento jurídico en la materia, debemos destacar la trascendencia que encierra la ratificación de tratados y convenciones sobre derechos humanos que en 1980 el Titular del Ejecutivo Federal otorgó.

Estos instrumentos fueron depositados en la Secretaría General de las Naciones Unidas, el 23 de marzo de 1981, y al día siguiente en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. El decreto por el que el Ejecutivo Federal ratifica los tratatos sobre derechos humanos fue publicado en el Diario Oficial los días 30 de marzo, 29 de abril, 4, 7 y 12 de mayo de 1981.

De este conjunto de tratados nos interesa mencionar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos cuyos artículos 19 y 13 respectivamente (100), aluden al derecho a la información, entendido como la libertad de buscar, recibir y difundir toda clase de informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de

---

(100) El texto íntegro de estos artículos puede verse en el punto II. A.1 de este trabajo.

fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.

De esta manera, el artículo 6° constitucional parte in fine, no obstante carecer de reglamentación, se complementa y enriquece con los artículos de los instrumentos citados.

Otro aspecto digno de comentarlo es la actitud de los tribunales federales frente al derecho a la información, dado que en algunas tesis pronunciadas por los tribunales de circuito se alude al derecho a la información. Así, por ejemplo, en la tesis de fecha 24 de junio de 1981 se dice que si el Estado tiene obligación de proteger el derecho a la información -implícito en todo sistema democrático en que el voto del ciudadano debe ser un voto informado-, ese derecho implica no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas y que el Estado se erija guardián de la cantidad o calidad de los medios de difusión. Y en la tesis del 13 de abril de 1983 se señala que es derecho inalienable de los particulares el de manifestar ideas y exigir información. (101)

Trasciende de lo anterior que en tanto no se reglamente el derecho a la información, es posible ejercitarlo por la vía del amparo.

---

(101) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 123.

Finalmente nos referiremos al anteproyecto de la Ley de Comunicación Social de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia (102), que en forma exhaustiva delimita las normas particulares para cada uno de los aspectos que comprenden la comunicación social. Sus preceptos abarcan las siguientes materias: normas generales; normas comunes para medios de comunicación; medios impresos, radio, televisión y cinematografía; medios telemáticos de información y comunicación; agencias informativas nacionales y extranjeras; periódico mural; publicidad; privacía; política editorial, información gubernamental; asociaciones de receptores; comités editoriales; profesionales de la comunicación.

Este proyecto elaborado de manera interdisciplinaria fue una aportación importante de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia, bajo la dirección de Luis Javier Solana, cuyo propósito fue sistematizar y dar normas prácticas para lograr la reglamentación del derecho a la información.

---

(102) Idem., pp. 106-111.

III. ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO A LA INFORMACION

Una vez que en el capítulo precedente revisamos los antecedentes históricos del derecho a la información, tanto internacionales como nacionales, pudimos observar que esta disciplina jurídica, no obstante que se realizaron, en nuestro país, audiencias públicas sobre el contenido y alcances de su reglamentación, carece de ley reglamentaria.

La Cámara de Diputados aprobó en octubre de 1977, la adición al texto del artículo 6° constitucional para incorporar el derecho a la información. Ahora bien, surgen diversas interrogantes: ¿ en qué consiste esta garantía constitucional ?, ¿ cuál es su naturaleza jurídica ?, ¿ quiénes son los sujetos activos y pasivos ?, ¿ cómo va a garantizar el Estado su ejercicio ?

Evidentemente dicha adición resulta incompleta pues, como ya señalamos, el dictamen que recayó en las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales remite a una futura ley reglamentaria que disiparía tales interrogantes.

De ahí que la nota común en esta materia sea la confusión y la indefinición, desde que se iniciaron los debates hasta la fecha, no hay consenso respecto a la precisión del derecho a la información, existe dispersión, inconexidad y contradicción de ideas sobre el particular, que le

atribuyen diversas naturalezas, distintos sujetos y una gran cantidad de contenidos.

Pretendemos, entonces, en este capítulo, desentrañar el tan complejo e incierto derecho a la información.

A. DEFINICION DEL DERECHO A LA INFORMACION

Para definir el derecho a la información, conviene desmembrarlo en sus dos partes fundamentales: derecho, por un lado, e información, por el otro.

No es propósito de este estudio profundizar en el análisis sobre el concepto del derecho, ni proponer una definición propia, únicamente se busca dar una visión panorámica de lo que comprende el concepto. Se entiende por derecho "la actividad normativa teleológicamente consciente de sinergía social integral, que se manifiesta en normas heterónomas, bilaterales, externas y coercibles". (103)

Respecto al concepto de información, como se dijo en el primer capítulo de este estudio, es un conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los datos de su ambiente y estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan como guía de su acción.

Con la conceptualización de la comunicación y la información y la revisión de los documentos internacionales y nacionales que se ocupan del

---

(103) Rafael Rojina Villegas. Introducción y Teoría Fundamental del Derecho y del Estado. Ed. Talleres El Nacional. Tomo I. México, 1945, p. 41.

derecho a la información, estamos en posibilidades de definir esta disciplina jurídica.

Creemos que el derecho a la información por ser la fuente misma del derecho del hombre a estar informado, es el que reglamentará todos los derechos recurrentes tales como la libertad de expresión, de imprenta, de educación, es decir, el derecho a recibir una información, una enseñanza, cabe dentro del concepto que nos ocupa.

En la actualidad, no sólo se habla de libertad de expresión o de imprenta, se habla de comunicación, debido al auge y desarrollo en sus estructuras y esto es claro si recordamos que en un principio, las tradicionales declaraciones de derechos consagraban las libertades de expresión e imprenta, en virtud a que el fenómeno de la comunicación no había alcanzado dimensiones universales.

Tiene razón Manuel Fernández cuando afirma que es con los modernos medios de comunicación social, como el hombre adquiere el sentido claro de la amplia protección que requiere su derecho a utilizarlos todos o a beneficiarse de todos ellos, por lo que ya no bastará hablar de libertad de expresión o de difusión de ideas, sino del más amplio y explícito "derecho a la información", que abarca todas las antiguas y nuevas libertades de derecho natural en relación con el fenómeno informativo. (104)

---

(104) Manuel Fernández Areal. El Derecho de la Información. Editora Juventud. Madrid, 1971, p. 36.

Para Enrique Gómez Reyno "el derecho a la información es aquella parte del ordenamiento jurídico que tiene como objeto la regulación institucional de la información". (105)

Este autor considera al derecho a la información como uno de los derechos sociales donde el Estado no queda pasivo, sino que se le impone una actuación positiva.

Por su parte, Manuel Fernández Areal, lo define como "el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables". (106)

El informe Mac Bride define el derecho a la información, como el derecho que tienen todos los miembros de la comunidad a estar constantemente al corriente de los acontecimientos que pueden interesarles en su existencia, orientar su reflexión y modificar sus decisiones, y todo ello en una dimensión cada vez mayor, a medida que las nuevas técnicas permitieron extender la información del marco local al nacional y al internacional. De esa libertad de información se deriva la libertad que tiene el informador de enterarse de hechos y documentos, frente al ---

---

(105) Enrique Gómez Reyno y Carnota. "El Derecho de la Información, una Disciplina que Nace", en Documentación Administrativa, p. 65.

(106) Manuel Fernández Areal. Op. cit., p. 52.

secreto que resguarda a los asuntos públicos, y la libertad de difundir lo que ha llegado a su conocimiento. (107)

Para Miguel Angel Camposeco es "la facultad que tiene toda persona para obtener libremente de otra persona, fuente, institución o medio de comunicación, aquellos datos, hechos, ideas o conocimientos que le son necesarios para la supervivencia, la búsqueda del bienestar". (108)

Considera este autor que el derecho a la información puede contemplarse -por análisis de separación de sus elementos y por aproximación a su -- probable instrumentación jurídica-, bajo tres aspectos (109):

a) Como derecho del individuo, es decir, como la suma de facultades y obligaciones concedida al hombre, para el uso o goce de sus capacidades para comunicarse;

b) Como derecho de los propios medios de comunicación (abarcando a los grupos de profesionales), y

c) Los derechos de las comunidades locales, nacionales e internacionales.

---

(107) Comisión Internacional de Problemas de la Comunicación. Op. cit., p. 47.

(108) Miguel Angel Camposeco. Op. cit., p. 430.

(109) Idem., pp. 457-458.

En opinión de Juventino V. Castro, el derecho a la información admite dos vertientes distintas, garantizadas por igual por el artículo 6° constitucional: el derecho a informar y el derecho a ser informado. El primero, especie de la garantía de libre expresión de las ideas, ya estaba tutelado y se ratifica con la adición; el segundo significa que la información puede pedirla todo individuo y debe ser suministrada por el Estado, quien es el obligado y debe garantizar que se dé. Entonces, el derecho a la información, "es aquel derecho que faculta a todo individuo a expresarse libremente dando información, y a recabar del Estado la que éste se encuentre en posibilidad de proporcionarle y asegurarle". (110)

Dentro de las definiciones del derecho a la información que atienden al proceso de la comunicación, visto como la participación de los individuos y los grupos sociales en una corriente bilateral, figura la de Sergio López Ayllón; afirma este autor que el concepto en estudio comprende un conjunto de tres facultades interrelacionadas -difundir, investigar y recibir información- agrupadas en dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado. (111)

---

(110) Juventino V. Castro. "El Derecho a la Información", en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, p. 97.

(111) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 160.

El derecho a informar supone el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público; implica, además, el replanteamiento de la regulación de los medios de comunicación.

El espíritu 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.

En este orden de ideas, define al derecho a la información "como el conjunto de tres facultades interrelacionadas -investigar, recibir y difundir informaciones- que busca dar respuesta jurídica global a los problemas de las actuales estructuras de la información". (112)

Importa señalar que para algunos tratadistas (113), el derecho en cuestión, no consiste sólo en reconocer a los individuos la facultad de recibir información, sino también en la aptitud jurídica de beneficiarse de una información efectiva, y conforme a la noción misma de información objetiva.

---

(112) Idem., p. 161.

(113) Jean Marie Auby y Ducos-Ader. Droit a l'information. París. Dalloz, 1976, p. 6. (Citado por Alvaro Bunster. "Exigencias Jurídicas y Sociales para los Organismos Transnacionales de la Información", p. 177.)

Este derecho -comentan Auby y Ducos Ader- permite a sus titulares, por una parte, exigir esta objetividad, y, por otra, obtener la existencia de modalidades de información que puedan beneficiar a todos. El Estado puede asegurar la existencia de este derecho por una reglamentación aplicable a las fuentes privadas de información y por un control ejercido sobre sus fuentes; puede, en ciertas circunstancias, administrar él mismo en ciertos sectores el servicio de la información. (114)

Se desprende de lo anterior que este derecho no compete sólo al destinatario de la información, al informado, sino también a su sujeto activo, al informante, que goza tanto del derecho de informar como de la posibilidad jurídica de crear una fuente de información o de valerse de una ya existente.

Por otra parte, la doctrina española concibe el derecho a la información como "aquel conjunto de normas jurídicas, que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables, todo por fuentes propias o especialmente a través de los medios sociales de comunicación conocidos u otros que pudieran ser inventados en el futuro". (115)

---

(114) Ibidem.

(115) Citado por José Cabrera Parra. "Nuevos Conceptos de Libertad." Excélsior, 6 de enero de 1978.

Conviene referirse al artículo 19 de la Declaración Universal de 1948, ya examinado, pues según Desantes, enumera un haz de derechos que apreciados en su conjunto, pueden considerarse como integrantes de un derecho homogéneo y complejo, que es el que merece llamarse derecho a la información. De acuerdo al texto de dicho artículo, el mismo Desantes, desglosa los derechos que de ahí se desprenden, a saber:

1. derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones;
2. derecho a investigar informaciones;
3. derecho a investigar opiniones;
4. derecho a recibir informaciones;
5. derecho a recibir opiniones;
6. derecho a difundir informaciones, y
7. derecho a difundir opiniones. (116)

Bien, con las definiciones vertidas estamos en aptitud de conocer los elementos que componen al concepto de referencia. De esta manera, entendemos al derecho a la información como el conjunto de normas jurídicas, que tiene por objeto garantizar y regular el acceso de toda persona a los diversos medios masivos de comunicación, para investigar, recibir y difundir los hechos, datos, conocimientos e ideas que orienten su acción.

---

(116) José María Desantes Guanter. Op. cit., pp. 35-36.

B. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO A LA INFORMACION

Antes de abordar los aspectos doctrinarios de la naturaleza del derecho a la información, es importante aludir a las discusiones del dictamen de iniciativa de ley que adicionó al artículo 6° constitucional, el derecho a la información. Dos tesis antagónicas concluyeron: la liberal-individualista, que concibe este derecho como individual, y la de índole social que, reconociendo a la personalidad humana como substrato del derecho, le imprime el calificativo de social, para ser preeminente respecto de otros derechos, así como para atribuir legitimación activa a determinados entes sociales, representantes del interés público.

En dichas discusiones fue notoria la gran confusión en el manejo de los términos libertad de expresión y derecho a la información; por lo que toca a este último derecho, la tesis con mayor aceptación fue la que lo consideró como un derecho o garantía social, sin que los exponentes de dicha tesis (diputados, jurisconsultos) lo concibieran de manera unívoca, pues utilizaron la expresión de garantía social con diversas acepciones.

Así entonces, hubo quien dijo que el derecho a la información era un derecho social, cuyo titular era la sociedad, lo que es inaceptable, pues hablar de "derechos de la sociedad" implica imprecisión en el momento de determinar quién está legitimado para hacerlo valer, y lo que es más

grave, la sociedad no es una persona jurídica.

Para Carpizo, mientras que las garantías individuales protegen a todo - hombre, las sociales protegen al hombre como integrante del grupo so--- cial, específicamente a los grupos más débiles que históricamente se -- han visto oprimidos. Son los mínimos jurídicos que aseguran condiciones indispensables de subsistencia. (117)

Lato sensu, Fix-Zamudio sostiene que el derecho social puede considerarse como el vasto mosaico de sectores jurídicos que han evolucionado en concordancia con el principio de socialización del derecho, y stricto - sensu, deben ponderarse sólo aquellas disposiciones jurídicas nacidas - con el propósito fundamental de proteger a las clases económicamente débiles, en especial, obreros y campesinos, y por extensión a todos los - miembros desvalidos en la sociedad. (118)

Burgoa sostiene que la garantía social, al igual que la garantía individual, se revela como una relación jurídica. Estima que determinadas - clases sociales, situadas en una deplorable situación económica, ----

---

(117) Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917, p. 161. -- (Citado por Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 166.)

(118) Héctor Fix-Zamudio. "Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social", pp. 497-526. (Citado por Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 167.)

"exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa". Concluye afirmando que al dictarse normas para tal fin se establecieron las garantías sociales, que vienen a ser "una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos o protegidos y aquéllos frente a los que se implantó la tutela". (119)

Por nuestra parte creemos, en efecto, que las garantías o derechos sociales, son aquéllas que salvaguardan la esfera jurídica de ciertos grupos sociales; no obstante, no se oponen a las garantías individuales, pues se trata de los mismos derechos de la persona humana, pero que le corresponden en tanto que se encuentra vinculada a un grupo social determinado, y que tienen un contenido específico, esto es, un deber que se impone al Estado.

Así pues, las discusiones del dictamen de la iniciativa le atribuyeron al derecho a la información una doble naturaleza: individual, que se relaciona con las libertades de expresión, prensa e información, y social, vista como la posibilidad de exigir del Estado la garantía y el acceso irrestricto a la información. Evidentemente esta clasificación suscita indeterminación e imprecisión, por lo que es menester reflexionar --

---

(119) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S.A., 17a. edn., México, 1983, p. 211.

sobre algunos aspectos que arrojen claridad y diluciden la naturaleza de este derecho.

En otra oportunidad mencionamos que la naturaleza de la comunicación y la información se cifra en el carácter sociable del ser humano; ahora bien, por añadidura pensamos que en este carácter sociable debe descansar la naturaleza del derecho a la información.

Una primera observación es evidente: este derecho forma parte de las garantías constitucionales, cuya naturaleza encuentra su basamento en la libertad de información, que es inherente a todo ser humano.

Visto lo anterior se puede apreciar que la libertad de información forma parte de los derechos del hombre que el Estado debe reconocer, respetar y proteger.

En este sentido Alfonso Noriega cuando examina la naturaleza jurídica de las garantías declaradas en la Constitución, manifiesta que tienen en su esencia el carácter de derechos del hombre, y que no se fundan en una teoría específica del derecho natural, sino en la convicción de que el hombre, como tal, como persona humana, tiene derechos que le son propios frente del Estado. (120)

---

(120) Alfonso Noriega Castro. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. (Citado por Juventino V. Castro. Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, S.A., 4a. edn., México, 1983, p. 201.)

Considerando el texto del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la información es complementario de un conjunto de derechos subjetivos públicos que convergen en la libertad de expresión del pensamiento por medios escritos u orales. Este derecho, en opinión de Burgoa, es indiscutiblemente subjetivo público, ya que se previene como complementario o paralelo del que estriba en la libertad de manifestación de las ideas, o sea, que forma parte del contexto de las llamadas garantías individuales. (121)

Coincidimos con Burgoa en reconocer el carácter de derecho público subjetivo al derecho a la información, pero discrepamos cuando sostiene que se trata de una garantía individual; desde un punto de vista particular, este derecho es una garantía social, según veremos adelante.

Ahora bien, la facultad de reclamar al Estado y a sus autoridades, el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el titular de la garantía constitucional genera, tiene la naturaleza de un derecho público subjetivo.

Sin pretender abordar la compleja doctrina de los derechos subjetivos, nos detendremos un momento para apuntar algunas ideas relevantes.

---

(121) Ignacio Burgoa. Op. cit., p. 659.

El derecho subjetivo, para Néstor de Buen, "es el derecho considerado como facultad de un individuo o de varios individuos" (122); facultad que resulta de la norma que genera obligación para los que deben respetar tal facultad, en virtud, como indica el citado autor, de la norma misma. Todo derecho subjetivo requiere de un sujeto al cual sea atribuido el poder que le confiere el derecho.

De lo anterior se deduce que el derecho subjetivo exige para su existencia:

"a) Una persona jurídica titular del derecho; b) que la norma jurídica le atribuya una facultad o poder moral de hacer o de exigir que otro u otros hagan algo; c) una persona o conjunto de personas obligadas a respetar el derecho subjetivo o a cumplir la prestación que de él dimana, y d) la existencia de una sanción jurídica." (123)

Castán Toveñas define el derecho subjetivo "como la facultad reconocida y garantizada a una persona por el ordenamiento jurídico". (124)

---

(122) Citado por Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S.A., 2a. edn., México, 1956, p. 199.

(123) Ibidem.

(124) Ibidem.

Por su parte, Eduardo García Máynez define el derecho en sentido subjetivo "como la facultad derivada de una norma, que una persona tiene de hacer u omitir algo. Dicha facultad puede ser correlativa de un deber especial de persona o personas individualmente determinadas, o de un deber general de respeto, impuesto a todo el mundo frente al titular". (125)

De esta manera observamos que el derecho a la información es un derecho subjetivo, en virtud de que implica una facultad que la ley, en este caso la Constitución, otorga a las personas tanto físicas como morales, para reclamar al Estado y sus autoridades determinadas obligaciones, que en este caso consistirían en la democratización de los medios y las facilidades de acceso y apertura a los mismos en un marco plural y democrático.

El derecho a la información, en su carácter de garantía y vínculo jurídico consignado por la Constitución, impone una obligación a las autoridades del Estado en beneficio de todo gobernado. Esta obligación -como apunta Burgoa- deriva de la juridicidad de la relación en que dicha garantía se revela, misma que, por el propio elemento, crea al derecho público subjetivo. Sin la juridicidad no habría ni derecho subjetivo ni

---

(125) Eduardo García Máynez. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S.A., México, 1944, p. 190.

obligación, pues en esta hipótesis negativa los vínculos de supra a subordinación estarían regidos por el solo arbitrio de los gobernantes, -- sin que éstos asumiesen, por tanto, ninguna obligación frente a los gobernados, quienes lógicamente serían titulares de ningún derecho subjetivo público. (126)

Al trasladar el estudio de los derechos públicos subjetivos al ámbito - del derecho a la información, encontramos que debe existir una norma -- que lo consagre expresamente; de tal suerte, el artículo 6° constitucional establece, en favor de cualquier persona, el derecho de difundir, - investigar y recibir información. Estas tres facultades son las con-- ductas permitidas, mismas que el sujeto activo tiene la potestad de omitir.

Señalamos anteriormente que es elemento del derecho público subjetivo - la existencia de una sanción jurídica; ahora bien, para hacer efectivo el derecho a la información, en caso de violación, ha menester contar - con un instrumento procesal: el amparo.

Con la configuración de estos dos elementos: norma e instrumento procesal, el derecho a la información adquiere el rango de derecho público subjetivo. Pero como atinadamente señala López Ayllón, hay que advertir

---

(126) Ignacio Burgoa. Op. cit., p. 181.

que en tanto el derecho a la información es un precepto constitucional, sus consecuencias permean todo el orden jurídico; resultando de lo anterior que, para su ejercicio práctico, es necesaria una reglamentación que complete la norma constitucional precisando las conductas permitidas y los sujetos que pudieran quedar obligados. Por otro lado, el amparo da una protección genérica, pero son también necesarios procedimientos específicos para su tutela. (127)

Cabe hacer hincapié en la evolución del derecho público subjetivo, pues mientras que la doctrina liberal lo concibe como el conjunto de facultades, que tiene un particular frente al poder público y que se traducen en limitaciones que el Estado se impone a sí mismo; por el contrario, la nueva tendencia enseña que el Estado no sólo tiene un deber de abstención, sino debe asumir una conducta activa para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, propiciando las condiciones y medios idóneos para que los grupos con escasas posibilidades puedan gozar de ellos.

Desde esta óptica, el ejercicio del derecho a la información requiere la actuación positiva del Estado, mediante la democratización que haga de los medios masivos de comunicación.

---

(127) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 171.

Sin menoscabo de lo expuesto anteriormente, pensamos con López Ayllón - en considerar insuficiente la clasificación del derecho a la informa--- ción como derecho subjetivo público, por lo que "es necesario acudir a otras categorías que permitan caracterizarlos con mayor precisión. Hemos pensado que éstas son las de interés público e interés social". (128)

El concepto de interés público se refiere al conjunto de normas que benefician a la comunidad, su fundamento está en el artículo 27 constitucional, que confiere a la nación la propiedad originaria de tierras y aguas, facultándola a imponer las modalidades que dicte el interés pú-- blico y el poder disponer de los bienes para ponerlos al servicio de toda la comunidad.

También el concepto de interés social se funda en el artículo 27 constitucional; consiste en las modalidades que se impone a la propiedad para poner los bienes a favor de los grupos mayoritarios de la sociedad si-- tuados en condiciones de desigualdad. El interés social se expresa, - cuando se pretende satisfacer demandas de dichos grupos mayoritarios o elevar sus niveles de vida.

---

(128) Idem., p. 172.

Para López Ayllón la información "tendrá este carácter de interés público y social, porque el derecho a la información faculta a realizar las conductas permitidas, en primera instancia, a todos los miembros de la 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 ejercitarlo y para que disfruten de él en forma efectiva, puede declararse interés social, para ciertas modalidades de su ejercicio". (129)

De igual forma piensa José Barragán, quien opina que no hay ningún óbice para aceptar la tesis de que al derecho de comunicación e información se le califique con el término de un derecho de interés público social, como tampoco hay inconveniente para reconocer acción pública legal en determinados supuestos graves para toda la comunidad. Por ello, dice, este derecho "deberá fundamentarse en la sociabilidad humana; deberá tener por objeto la transmisibilidad de bienes, de la personalidad y bienes del común de la sociedad. En consecuencia, deberá tratarse de un derecho público subjetivo, con amplia legitimación activa a través de los mecanismos tradicionales de la acción pública, por la inmediata y profunda vinculación que guarda con dichos bienes e intereses de toda sociedad". (130)

---

(129) Ibidem.

(130) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 21.

Bien, en este orden de ideas y para un correcto enfoque del derecho a la información, interesa abandonarlo como concepto que compromete únicamente a un emisor o comunicador y a otro receptor o, cuando más, a un grupo reducido de receptores. Los adelantos técnicos han multiplicado de tal manera las posibilidades de difusión masiva de la información para constituir verdaderos medios masivos de comunicación, en forma que sobrepasa los deslindes de un acto individual, para transformarse en uno de los actos de mayor trascendencia social de nuestra época. "La difusión de información viene a convertirse, con ello, en un servicio necesario a la sociedad como tal, vale decir, en un servicio de interés público." (131)

Finalmente pasaremos a caracterizar la relación jurídica que se deriva de la propia naturaleza del derecho a la información. En la vida de un Estado existen tres tipos de relaciones fundamentales: coordinación, supraordenación y supra a subordinación. (132)

En opinión del maestro Nicéforo Guerrero, "la relación jurídica que se establece en el Derecho a la Información, es tanto de coordinación como

---

(131) Eduardo Novoa. "Marco Jurídico para la Operación de las Agencias Transnacionales de Noticias", en El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional. ILET, Ed. Nueva Imagen, México, 1979, p. 210.

(132) Para un análisis detallado de estos tipos de relaciones, véase Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales, pp. 165-167.

de supra a subordinación, lo que quiere decir que, independientemente - de las relaciones emisor-medios-receptor, se presenta la de autoridad-- medios-receptor, lo que equivale a establecer una garantía social ya -- que estamos en presencia de un principio jurídico nuevo en virtud del - cual se establece un Derecho que compete al Estado garantizar en su --- exacto cumplimiento, de un deber del emisor y de los medios para con el receptor, único titular subjetivo del Derecho a la Información". (133)

Del análisis hasta aquí efectuado, concluimos que la naturaleza jurídica del derecho a la información, arroja los siguientes elementos:

1) Es un derecho público subjetivo, reconocido y garantizado por - el artículo 6° constitucional;

2) Es una garantía social cuyo propósito cardinal estriba en proteger a la población en general; contra los embates vigorosos de una manipulación informativa, con clara tendencia a la alienación.

3) Es un derecho público subjetivo de interés público e interés social, al considerar a la comunicación y la información como patrimonio de la sociedad, y si bien su ejercicio puede realizarse en forma individual, los hechos, datos, noticias, etc., que se transmitan, interesan a toda ella.

---

(133) Nicéforo Guerrero Reynoso. "Reflexiones sobre el Derecho a la Información."

C. SUJETOS DEL DERECHO A LA INFORMACION

Dentro de toda relación jurídica encontramos la participación de sujetos que, con su conducta, determinan la relación misma; por ello se habla de que existen actos unilaterales, bilaterales o plurilaterales, dependiendo de que, dentro de la relación jurídica, encarnadora del derecho, se encuentran una, dos o muchas personas.

Tradicionalmente se ha conceptuado la existencia de dos sujetos emanados de la relación jurídica de supra a subordinación (aquélla que surge entre dos entidades situadas en distinto plano, esto es, entre el Estado como persona jurídica-política y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobernado, por el otro), ellos son: el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Por sujetos entendemos los centros de imputación de las normas jurídicas derivadas de la Constitución. Sujeto activo o gobernado es "aquella persona en cuya esfera operan o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva". (134)

---

(134) Ignacio Burgoa. Op. cit., p. 173.

Entonces, se desprende que dentro de la condición de gobernado, como -- centro de imputación de las normas jurídicas que regulan las relaciones de supra a subordinación, se encuentran las personas físicas o indivi-- duos, las personas morales de derecho privado, las entidades de derecho social, las empresas de participación estatal y los organismos descen-- tralizados, puesto que todos estos sujetos son susceptibles de ser afec tados en su esfera jurídica por actos de autoridad. (135)

El sujeto pasivo que resulta de la relación jurídica en que se manifies ta la garantía constitucional, se compone por el Estado como entidad ju rídica y política y por sus órganos de autoridad. Conviene precisar - que las entidades paraestatales pueden ser sujetos pasivos cuando la re lación jurídica sea de supra a subordinación, o sea, cuando dichas enti dades realicen frente al particular algún acto de autoridad, si la le-- gislación respectiva prevé esta posibilidad. (136)

Y esto es cierto tratándose de los institutos de la radio, del cine y - de la televisión, que fueron creados en 1983, con régimen jurídico de - entidades paraestatales, dependientes de la Secretaría de Gobernación - que, por ministerio de ley, es la encargada de conducir la política de

---

(135) Idem., p. 169.

(136) Idem., p. 177.

comunicación social del Ejecutivo Federal. Así pues, estos institutos son sujetos pasivos de la relación jurídica que genera el derecho a la información, por llevar a cabo actos de autoridad frente a los individuos y grupos sociales.

Con las anteriores elucubraciones que nos sirvan como marco de referencia, pasaremos a estudiar los sujetos del derecho a la información, pues en la medida que se determinen, será dable conocer quiénes están legitimados para hacerlos valer a través de los procedimientos judiciales o administrativos.

1. DE ACUERDO A LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE 1948

La Declaración es taxativa cuando se refiere al sujeto: "Todo individuo", es decir, toda persona humana. No habla ni de súbdito, ni de ciudadano, conceptos en esencia distintos que implican, de hecho o de derecho, múltiples discriminaciones.

Por extensión, lo que se dice en torno a los sujetos como personas físicas es predicable también de las personas jurídicas tanto nacionales como internacionales, entre las cuales cabría destacar al Estado como persona de necesaria participación, principalmente en el concierto internacional y frente a los satélites de difusión directa, así como al cada vez más cerrado monopolio de ciertas agencias informativas.

Surge así la necesidad para los ciudadanos que conforman al Estado, que éste se haga respetar en la materia, promoviendo una adecuada reglamentación, pues la minusvaloración del Estado como sujeto del derecho a la información, repercute de modo directo en los ciudadanos que lo componen. Por eso el derecho a la información en toda su extensión no puede realizarse tan sólo a partir de su reconocimiento en las declaraciones constitucionales de derechos nacionales, sino que son necesarias -- las declaraciones supranacionales y universales, sincera y efectivamente aplicadas. (137)

Aquí se observa que la universalidad predicable del derecho a la información no se ha visto realizada en cuanto a que se da a través de las fronteras, no obstante que tal punto de vista entra en el espíritu de universalidad, respeto y cooperación mutua entre las naciones.

2. SEGUN EL TEXTO DEL ARTICULO 1° CONSTITUCIONAL

Siguiendo el enfoque de considerar al derecho a la información como garantía constitucional, el artículo primero constitucional otorga las garantías a todo individuo, así, entonces, el titular de este derecho lo

---

(137) José María Desantes. Op. cit., pp. 39-40.

es toda persona humana; por su parte, el artículo primero de la Convención Americana de Derechos Humanos obliga a los Estados parte, hay que recordar que México suscribió dicho pacto, a respetar y garantizar el - pleno ejercicio de los derechos y libertades a toda persona sujeta a su jurisdicción.

Con estos considerandos, ha lugar a sostener que el sujeto del derecho en cuestión es, prima facie, cualquier persona, tanto nacional como extranjera. Recurramos a la figura de la ficción jurídica, por la que - las sociedades civiles y mercantiles, los sindicatos, las asociaciones, los partidos políticos, las corporaciones de carácter público, las instituciones educativas y culturales, el Municipio, el Estado, en suma, - las personas jurídico-colectivas (morales), se les reconoce personalidad y pueden ser centros de imputación de la normatividad.

De ahí que los titulares de esta garantía, son todos los sujetos que se encuentren en la situación de gobernados; sin importar su condición específica, atento lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución, misma que hace extensiva, al través de su artículo 33, a los extranjeros. Con fundamento en los preceptos invocados, se colige que - toda persona física, toda persona jurídico-colectivo de derecho privado o social, toda entidad de índole política y, en general, todo sujeto -- que se encuentre en el status de gobernado, es titular del derecho a la información.

3. REFORMA POLITICA DE 1977

Es notoria la ambigüedad con que las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados manejaron el tema que nos ocupa. Con respecto a la determinación de a quién corresponde la titularidad del derecho a la información no hubo una resolución convincente.

Se argumentó que dada la imprecisión de la fórmula adicionada al artículo 6° constitucional, es decir, las diez palabras que introdujo la reforma, resultaba muy difícil deducir a favor de quién se consagraba esta garantía.

En este sentido es contundente la intervención del diputado Eduardo Andrade al sostener que se trataba de un derecho público colectivo, del que era titular toda la sociedad.

El planteamiento anterior es erróneo. No es válido hablar de derechos de la sociedad, dado que resulta una notoria imprecisión en el momento de determinar quién está legitimado para hacerlo valer. "La idea de que la sociedad sea titular puede ser incluso peligrosa, pues habría quien podría deducir el ejercicio del derecho exclusivamente a través del Estado, cuando en muchas ocasiones hay que hacerlo contra éste. Por otro lado, baste señalar que la sociedad no es una persona jurídica." (138)

---

(138) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 174.

En efecto, el planteamiento del entonces diputado Andrade, no es más -- que una posición demagógica, fundada en la naturaleza de garantía so--- cial del derecho a la información, pero de ningún modo, la sociedad es persona jurídica y mucho menos centro de imputación de la normatividad.

4. DE ACUERDO AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y AL 1° DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

El artículo 27 constitucional estatuye que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Más adelante, el propio precepto señala que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad -- privada las modalidades que dicte el interés público (párrafos 1° y 3° respectivamente).

De lo anterior se desprende:

"a) El derecho de propiedad se considera como un derecho instituido por la sociedad; en forma alguna puede considerarse a la propiedad privada como un derecho individual, anterior y superior al grupo social;

b) El derecho de propiedad de los particulares es susceptible de - ser regulado y limitado por la nación... en beneficio del interés público. Si la utilidad pública, definida en términos de ley, así lo exige, el Estado puede expropiar los bienes de particulares, mediante indemnización;

c) La nación tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, es decir, de - cambio económico, así como su conservación, con el fin de hacer una equitativa distribución de la riqueza pública. Esta facultad constitucional es una amplia base para el papel rector del Estado en materia económica." (139)

Esta propiedad originaria se evidencia también en la reserva absoluta - de dominio a favor de la nación del espacio territorial y, por ende, -- del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, según dispone el artículo 1° de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Hay que agregar que el artículo 2° del mismo cuerpo legal, establece -- que el uso del espacio mediante canales para la difusión de noticias, - ideas e imagenes, como vehículo de información y de expresión, sólo --

---

(139) Miguel de la Madrid Hurtado. Estudios de Derecho Constitucional. Editado por el PRI, 3a. edn., p. 23.

podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue.

Con los fundamentos legales invocados pudiera pensarse en la viabilidad de la tesis de Andrade, cuando sostiene que el titular del derecho a la información es la sociedad y cuyo ejercicio deba realizarse a través -- del Estado; esto es, de esa virtual y formal equiparación entre propiedad originaria y dominio directo sobre el espacio territorial de la nación y la reserva franca y absoluta de la competencia en tales materias a favor del Ejecutivo Federal, se presenta la posibilidad de que dicho Poder esté facultado para negar legalmente todo permiso y toda concesión para el uso del espacio territorial con fines de comunicación. Esto, en efecto, implica que el derecho en cuestión deba y tenga que ejercitarse a través del Estado. (140)

En lo que no coincidimos con Andrade es en que le confiera la titularidad de este derecho a la sociedad pues como señalamos en el punto precedente, la sociedad no es una persona jurídica, susceptible de tener derechos y obligaciones; a mayor abundamiento, el artículo 25 del Código Civil no reputa a la sociedad como persona jurídica.

---

(140) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 23.

5. SEGUN LA DOCTRINA

El sujeto del derecho a la información plantea un problema importante. Respecto al contenido u objeto del derecho a la información -investigar, recibir y difundir-, el sujeto puede asumir una actitud activa -investigar y difundir- o pasiva -recibir-. Esta diferenciación que sitúa al sujeto en una teórica posición operativa o receptiva, respectivamente, no puede ocultar dos realidades jurídicas. (141)

Primera: la situación activa o pasiva del sujeto no significa una desventaja en la titularidad del derecho, visto en términos de universalidad, verbigracia, el público no es menos sujeto del derecho a la información que la fuente informativa, es decir, la titularidad entre ambos es de la misma naturaleza e intensidad.

Segunda: la actitud activa y pasiva no supone más que una diferencia teórica de posición. Hasta el sujeto más activo de la información es también pasivo y viceversa.

Y esto es claro si recordamos que el elemento fundamental del proceso de la comunicación es la retroalimentación, que consiste en el mecanismo de estímulo respuesta entre emisor y receptor, esto es, existe un --

---

(141) José María Desantes. Op. cit., pp. 43-44.

mensaje, de retorno en donde los dos polos de la comunicación son emi-- sor-receptor al mismo tiempo.

Estamos de acuerdo con el maestro Nicéforo Guerrero en encontrar como - sujetos del derecho a la información, los siguientes: el individuo -- unilateralmente o formando parte de una agrupación social o política, es el sujeto beneficiario del derecho que en técnica constitucional se llama gobernado; el gobierno del Estado, como guardían y responsable del - orden, es decir, como autoridad que deberá actuar como vigilante de que los emisores de una información lo hagan apegados al principio de la veracidad. Los medios masivos de comunicación podrán ser personas físicas o morales, con naturaleza pública o privada; de ahí que los sujetos son tanto los emisores de la información como los medios de transmisión, el Estado como custodio del Derecho y el individuo o grupos sociales como receptores del mensaje. (142)

Finalmente, debemos apuntar que el ejercicio cotidiano de la comunica-- ción y la información rompe la idea del sujeto universal del derecho en cuestión, lo cual se evidencia en el difícil acceso de las mayorías a - los medios masivos de comunicación, en discriminaciones legislativas -- que reconocen el derecho a favor de unos pocos, favoreciendo el monopolio. Dentro del concierto internacional se da la minusvaloración del

---

(142) Nicéforo Guerrero Reynoso. Op. cit., p. 73.

Estado como sujeto informativo, pues los Estados imperialistas anulan y restringen el derecho de los dependientes.

Observamos, pues, que los sujetos activos y pasivos son múltiples, sobre todo los llamados pasivos que deben convertirse en dinámicos, esto es, pasivos-activos.

D. LEGITIMACION

El concepto de legitimación acuñado en el derecho procesal, se ha extendido a otras ramas de la juridicidad, especialmente al derecho público. En términos generales, la legitimación es la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en ésta.

Para Carnelutti, la legitimación es la idoneidad de la persona para actuar en el juicio, inferida no de sus cualidades personales sino de su posición respecto del litigio. Y "está legitimado procesalmente en un juicio, el titular del interés que en el propio juicio se controvierte". (143)

De lo anterior podemos deducir que la legitimación es la facultad de hacer valer un derecho en juicio; están legitimados en juicio, las personas que son titulares o afirman ser titulares de la relación jurídica substancial que se debate en el juicio. Ahora bien, la legitimación puede ser activa o pasiva, en función del actor o del demandado, respectivamente. Esta legitimación consiste en la facultad de ejercitar la acción, en un caso, y de ejercitar el derecho de defensa en el otro.

---

(143) Citado por Eduardo Pallares. Op. cit., p. 435.

Notamos, pues, una relación intrínseca entre sujetos o titularidad y - legitimación. Importa precisar a quién o quiénes corresponden y en - qué medida los derechos y obligaciones del derecho a la información; - cómo se establece la relación jurídica procesal emanada de este dere-- cho; en fin, la legitimación del derecho a la información es uno de -- los puntos más complejos en la materia, ora por la ausencia de un ordenamiento jurídico que lo precise, ora porque el proceso de la comunicación es en sí mismo dialéctico, esto es, hablábamos que los sujetos -- del multicitado derecho pueden estar colocados en una teórica posición activa (investigar, difundir) o pasiva (recibir), donde frecuentemente el sujeto activo puede serlo también pasivo y viceversa.

Visto lo anterior, los sujetos del derecho a la información guardan -- una situación dual que los hace simultáneamente sujetos activos y pasivos, emisores y receptores, facultados y obligados, por lo que la legitimación para ejercerlos se determinará de acuerdo a la situación particular que haga nacer la relación jurídica.

Por otra parte, y con apoyo en lo expuesto sobre los sujetos del derecho a la información, pensamos junto con el doctor Barragán, que no sería conveniente el que el Estado monopolizara totalmente la acción legitimadora del derecho a la información, según se deduce de la adición efectuada al artículo 6° constitucional, en relación a otros razona--- mientos jurídicos que tienen como base al artículo 27 constitucional, "sería absurdo imaginar siquiera que el Estado pudiera tomar la parte

activa en un conflicto entre particulares por cuestiones de información por ejemplo, por habérsele negado dicha información; por haberle recortado una película que fue a ver, etc., supuestos que en otros países - se han hecho valer precisamente en virtud del derecho a la información". (144)

Lo anterior no supone una posición antiestatalista a ultranza, es decir, el Estado, como cualquier otra institución, tiene derecho a informar y a estar informado. "Pero este derecho y este deber son muy distintos al pretendido derecho y al pretendido deber a monopolizar, a controlar de modo exclusivo, a polarizar, a sobrevalorar, a mutilar u omitir in-- formaciones, ideas y opiniones. El contenido del derecho y el deber -- del Estado pueden ser más amplios cuantitativamente que el de los ciudadanos y las instituciones no estatales; pero cualitativamente no difieren unos de otros. El Estado es un participante activo y pasivo, emisor o receptor, del derecho a la información. Y, como tal, un concu-- rrente -cualificado todo lo más- en la utilización de los medios de comunicación social." (145)

Por ello lo que procede es conferir la legitimación activa a toda persona, tanto física como jurídico-colectiva. "Convendría de igual forma

---

(144) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 26.

(145) José María Desantes. Op. cit., p. 239.

prever la debida legitimación para la nación, para la federación, para el municipio, para los estados de la unión; para los partidos políticos y demás instituciones, incluidas las de enseñanza, según las reglas generales para actuar o querrellarse." (146)

El problema de la legitimación para hacer valer el derecho a la información surge contra actos concesionados de la radio y de la televisión, o contra actos permisionarios del cinematógrafo, "porque para estos casos no parece existir realmente ningún derecho propiamente de información - más allá del sentimiento de sentirse profundamente agredido por la radio, el cinematógrafo o la televisión (por ejemplo, la frecuente y constante propaganda publicitaria, exageradamente consumista, dirigida a -- los menores de edad). Aquí sí queda el indicio a merced de la sombra protectora del Estado, el que puede condicionar los permisos y las concesiones". (147)

Cabe mencionar que dichos concesionarios o permisionarios, tienen limitantes en la legitimación para hacer valer su derecho a la información, que se constriñe únicamente a las cláusulas de la concesión o permiso, fijadas discrecionalmente por el Ejecutivo Federal bajo ciertas bases legales relativas al término de la concesión, depósito de garantía o de fianza.

---

(146) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 26.

(147) Ibidem.

E. MATERIA DEL DERECHO A LA INFORMACION

Del análisis del artículo 19 de la Declaración de los Derechos del Hombre, ya estudiado, se infiere que la materia u objeto del derecho a la información comprende dos especies: informaciones y opiniones.

Es González Casanova quien, en su libro Comunicación Humana y Comunidad Política, comenta que "el objeto genérico de la comunicación no puede ser otro que el mundo común, o más sencillamente: el mundo"; esta universalidad que abarca todo aquello que es susceptible de comunicación no es más que "todo aquello que se puede incorporar a un mensaje". -- (148)

Resulta interesante la clasificación que hace Desantes del objeto de este derecho, con base en la enumeración bifronte de la Declaración aludida, es decir, informaciones y opiniones. Para él, el objeto se reduce a tres elementos: propaganda, noticia y opinión pública. (149)

La propaganda es la transmisión de una idea o de una ideología, por lo que cuenta con una reducida dosis de objetividad, en virtud de que está

---

(148) Citado por José María Desantes. Op. cit., pp. 45-46.

(149) Idem., pp. 46-48

sujeta a la natural discrepancia de criterios por parte de los sujetos receptores de tal propaganda. (150)

La noticia consiste en el reflejo de un objeto, de un acontecimiento, o de un fenómeno real, es la que tiene un mayor grado de objetividad, por ende, es menos discutible, salvo en aquello que supone distinta percepción de los sentidos o de los instrumentos de captación. Por eso a la noticia manipulada puede exigírsele que sea verdad, tomando como base - el derecho a la información y hacer responsable, moral y jurídicamente, al autor de su deformación. (151)

La opinión "se encuentra en una situación intermedia, ya que si el proceso de subsunción del hecho en la ideología es correcto, tendrá cubierto el flanco de la noticia verdadera y, además de la discutibilidad de la ideología que la ha prefigurado, tendrá como discutible el modo de - apreciar la aplicación de la premisa ideológica mayor a la premisa fáctica menor". (152)

Sin embargo, la materia del derecho a la información abarca más que la propaganda, la noticia y la opinión pública; pensamos que comprende ---

---

(150) Idem., pp. 48-49.

(151) Idem., p. 49.

(152) Ibidem.

todas las materias que son propias o susceptibles de difusión, se integra esta materia por los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir y recibir), por los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones e ideas), por los ámbitos (individual, colectivo, nacional e internacional) y por las funciones (entender las situaciones para estar en condiciones de actuar).

Entonces, el objeto o materia es la prolongación lingüística, escrita, oral, visual o por cualquier otro medio, que un sujeto físico o moral, transmite y que la sociedad o un individuo en lo particular, recibe para comprender un hecho o acto que trascienda la esfera particular y se entorne en la vida pública. De ahí que estemos frente a un objeto público que interesa política y sociológicamente al conjunto humano, al igual que al integrador jurídico social que es el Estado.

Puede observarse entonces lo prolija que resulta la materia de este derecho. A continuación, intentamos presentar un panorama aproximado de lo que comprendería la materia del derecho en estudio.

2. BIENES DEL DERECHO A LA INFORMACION

Mencionamos en otra ocasión que la naturaleza del derecho a la información es un derecho público subjetivo de interés público y de interés social. Este carácter público exige "el acceso -posibilidad de la

población de emitir y recibir mensajes a través de los medios- y la participación -ejercicio de la facultad de intervenir en la toma de decisiones, concernientes a la planificación, al uso y el control de los medios de comunicación". (153)

El objeto sobre el que recae el derecho a la información son los bienes de la personalidad humana, son los bienes de la comunidad social. De ahí que la información deba ser considerada como un bien social y no una mercancía, por lo que el interés público y social debe anteponerse al interés mercantil o privado. En consecuencia, los actos relativos a la comunicación e información tienen que estar regulados preponderantemente por el derecho público, subordinándose el interés particular al interés general, como ocurre en el derecho administrativo. Ahora bien, los bienes de la información tutelados por el derecho a la información, en una enumeración no limitativa, son:

"a) la soberanía nacional, sobre todo en relación con los aspectos en que tecnología o intereses extranjeros, en materia de información, puedan afectar la identidad y valores nacionales;

b) la dignidad de la persona humana, incluyendo la intimidad individual y familiar;

---

(153) Informe de Expertos. UNESCO, Bogotá, julio de 1974.

c) el respeto a la Constitución, las leyes y derechos de los de--- más;

d) la promoción educativa, cultural y política de la persona;

e) el desarrollo integral de la infancia y la juventud;

f) la distribución equitativa y equilibrada de la riqueza;

g) el fomento a la solidaridad nacional e internacional;

h) el respeto a los valores regionales, nacionales e internacionales;

i) el acceso de grupos y organizaciones políticas y sociales en -- los medios, técnicas y estructuras de la comunicación." (154)

Lo anterior revela la enorme extensión, el vasto campo o materia que -- puede y debe tener por objeto el derecho a la información, de conformidad con los requerimientos de cada uno de los pueblos, de cada una de - las personas y de cada una de las comunidades.

---

(154) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 177.

2. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE INFORMACION

Cuando en el artículo 6° constitucional se estatuye que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se fija la responsabilidad de que el gobierno establezca las condiciones, instalaciones y regule legalmente los procesos que habrán de normar la actividad comunicativa. Actividad dentro del propio ámbito del Estado, así como sus consecuentes repercusiones con otros Estados.

Es una realidad que el Estado es una de las primerísimas fuentes de información, pero al mismo tiempo requiere, para cumplir sus funciones, de una gran cantidad de ella. Como sujeto informativo conviene dilucidar sus facultades y obligaciones frente a los demás sujetos de este derecho.

Por el carácter público de la información, la sociedad en conjunto tiene derecho a conocer y estar enterada del quehacer gubernamental, por ello el Estado está obligado a comunicar sus actividades de manera objetiva y oportuna. En mérito de lo anterior, el Estado debe contar con unidades operativas que difundan la información oficial; lo que en efecto sucede, toda vez que las dependencias que componen la Administración Pública Federal, poseen unidades encargadas de divulgar las acciones de su competencia. Además, es importante, que el Estado formule una política coherente de comunicación social que articule las técnicas, medios y estructuras de la comunicación para que ésta cumpla con sus funciones

liberalizadoras y democráticas.

Desde otra óptica, el derecho a la información también significa la garantía del Estado para que cualquier persona informada, que tenga opinión, pueda informarlo a la comunidad a través de los medios masivos de comunicación. Cuando se afirma que la sociedad debe ser informada se establecen obligaciones a cargo del Estado y para los detentadores de los medios; del Estado se reclama, por una parte, su responsabilidad de instalar toda la infraestructura necesaria para que se transmita la información, se procese con libertad y circule libremente, además se le exige que, siendo la fuente principal de información, debe crear canales propios, fluidos y eficaces para suministrar la información que le sea requerida.

Por otra parte, le corresponde garantizar al ciudadano, a los medios y a la sociedad, que su derecho a la información sea respetado por el propio Estado y por los detentadores y operadores de los medios. Esta facultad de tutela se deberá ejercer a través del aparato coactivo, administrativo o judicial que en el ordenamiento reglamentario se prevea.

En opinión de Burgoa la fórmula prevista por el artículo 6° constitucional: "el derecho a la información será garantizado por el Estado", -- significa asegurar o proteger, de donde resulta, que el Estado no asume la obligación de informar, sino de garantizar, es decir, de proteger o

asegurar el derecho a la información. (155)

Discrepamos de lo anterior, en virtud de que el Estado, por ministerio de ley, tiene obligaciones específicas de enterar debidamente a la población de sus acciones, pues es la mayor fuente de información, sin que esto signifique un control totalitario de la información, ni atente contra el sector que integra los medios masivos de comunicación. A mayor abundamiento, la teleología del derecho a la información, estriba en garantizar al pueblo, por parte del Estado, una información veraz con mensajes y flujos culturales de orden informativo, pero con naturaleza neutra que evite las parcialidades o los recortes, las desinformaciones y las malas informaciones, que le permitan formar su juicio, sobre la realidad del quehacer gubernamental o de entidades privadas, que afectan el universo social de los individuos, particular o colectivamente. "De ahí que al Estado compete garantizar ese derecho ya sea al expresarse la información o al transmitirse. Por lo que se cubre en esta función el Derecho a informar, el Derecho a ser informado y el Derecho a transmitir la información." (156)

Con los elementos vertidos, estamos en posibilidad de proponer como obligaciones del Estado en la materia, las siguientes:

---

(155) Ignacio Burgoa. Op. cit., p. 666.

(156) Nicéforo Guerrero Reynoso. Op. cit., p. 75.

a) El Estado debe definir una política de comunicación e informa-- ción;

b) Deben normarse las relaciones entre el Estado y las empresas -- particulares informativas, y

c) Deben determinarse las obligaciones del Estado para hacer efica ces los derechos de los medios de información y los del público, garantizando una información veraz, oportuna y continua.

2.1 ADMINISTRATIVA

El derecho a la información pugna por tener acceso a las fuentes de información. Antaño, los países mantuvieron el principio del secreto a la información administrativa; el Ejecutivo podía, a discresión, mantener en secreto cualquier documento o información. En la actualidad no sucede así y, en principio, toda información debe estar a disposición - del público, salvo aquella que de manera expresa y por ministerio de -- ley sea considerada secreta.

Los denominados "secretos de Estado" merecen un tratamiento especial, - como el que sólo se pueden dar a conocer al público después de cierto - tiempo; pero nunca deberán mantenerse siempre en secreto y, mucho me--- nos, destruirse.

Diversos países de Europa y, en América, Estados Unidos, cuentan con ordenamientos jurídicos que precisan en forma expresa el libre acceso de los gobernados a los documentos oficiales. Los lineamientos generales que debe contener una ley para regular tales aspectos (157) son:

a) En la administración pública, declarar el principio general de la apertura a la sociedad, siendo el secreto la excepción.

b) Facilitar el acceso a la documentación, sin limitar peticiones de documentos específicos. Las limitaciones en razón a la protección de la vida privada deben estar bien determinadas.

c) Exigir registros públicos de todos los documentos y tasas moderadas en la obtención de copias. En peticiones para fines públicos las copias deben ser gratuitas.

d) Incluir un listado de los documentos que se deben mantener secretos, durante cuánto tiempo y exigir que las secciones no secretas sean divulgadas.

e) Establecer procedimientos administrativos en caso de negación del acceso, así como sanciones en caso de incumplimiento.

---

(157) Sergio López Ayllón. Op. cit., pp. 180-181.

f) Establecer procesos contencioso-administrativos.

Importa resaltar que el sistema administrativo mexicano se caracteriza por la tendencia al secreto, las órdenes verbales, la destrucción de documentos y archivos, la obtención de información por medio de sobornos. Esta situación debe modificarse toda vez que la sociedad civil posee el derecho de estar debidamente informada por parte de los órganos de gobierno acerca de la administración pública. De suerte que si el común representa bienes por sí mismos comunicables o participativos y, por ello, son materia propia del derecho a la información, generan la obligación de brindar informaciones concernientes a su administración y gestión. De ahí se infiere que la misma administración pública, cuya razón de ser estriba sobre la necesidad de administrar esos bienes del común, se convierte automáticamente en materia, objeto del derecho a la información. Con ciertas salvedades nada hay en la administración pública que pueda sustraerse del alcance del derecho a la información, visto como el irrestricto derecho de tener acceso a los archivos y registros.

Dentro de la información administrativa, encontramos a la información estadística que se constituye por un conjunto complejo de datos, recabados por el Estado con fines generales de programación y de administración, que van desde el tradicional y costoso censo general, hasta el levantamiento de estadísticas y de estudios de toda naturaleza donde tiene injerencia la administración pública, con miras a elevar su efectividad.

Destaca la información estadística por ser presupuesto básico para la toma de decisiones. Podemos observar que en la función censal existe una correlatividad de derechos y obligaciones. En principio, los gobernados tienen el deber de proporcionar la información que se les solicite en forma exacta; al Estado corresponde, previo el procesamiento de la información, ponerla a disposición del público de manera oportuna. Pensamos que la Ley de Información Estadística y Geográfica, y su Reglamento, deberían ser revisados al tenor de los principios rectores del derecho a la información, bajo principios de reserva y secreto oficial.

Respecto a los archivos y bibliotecas públicas, centros condensadores de información, surgen de acuerdo al principio de objetivizar la información oficial y el de la publicidad de la legalidad. La importancia de los Archivos Nacional, Estatales y Municipales, de los Registros Públicos, como el del Notariado, de la Propiedad y del Comercio, de Pesca y de la Reforma Agraria, así como de las grandes bibliotecas públicas, estriba en que representan las fuentes primordiales de información y de la cultura bibliográfica; sin estas fuentes primarias no habría información objetiva. Merced a los archivos y a las bibliotecas se nutre la cultura del pueblo, "y se puede historiar el pasado, poniendo en fecunda intercomunicación el presente con el pasado, delineando el futuro. Permite la comunicación de unas a otras generaciones". (158)

---

(158) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 37.

Por otra parte, lo expuesto en relación al archivo y la biblioteca, avala la trascendencia del Diario Oficial. Es el vehículo tradicional -- del que dispone el Estado para informar las disposiciones legales. Nace ante la necesidad de dar mayor publicidad y objetividad a los distintos actos de gobierno, que llevan a cabo las diversas autoridades públicas.

2.2 EDUCATIVA, RECREATIVA Y CULTURAL

Cuando hablamos de las funciones de la comunicación y la información, - pusimos bajo relieve la interdependencia que éstos guardan con la educación y la cultura. Recordemos la concepción del derecho a la información por René Maheau: "es la prolongación natural del derecho a la -- educación"; significa, desde la óptica del derecho a la información, el acceso irrestricto a la educación, cultura y recreación.

Un elemento importante es el relativo a la libertad de creación literaria, artística, técnica y científica. Implica tanto el fomento de las condiciones de producción, como la difusión de las obras artísticas y - culturales, por ende, se traduce en el acceso de las mayorías a los espectáculos artísticos, culturales y recreativos, con el auspicio principal del Estado. Conviene sugerir que la progamación de dichos espec-- táculos contemple el fortalecimiento de los valores históricos, nacionales y regionales.

Un aspecto que se relaciona con la garantía que venimos estudiando y es materia de otra garantía, es el concerniente a la libertad de enseñanza, que tutela el respeto por la difusión de los conocimientos, por medio del lenguaje, que es el vehículo esencial de la comunicación y la información.

Con el lenguaje se halla la cultura que representa y supone el desarrollo creciente de las ciencias de la educación que, en el artículo 3° constitucional, ha sido glosado el principio de la igualdad de oportunidades educativas y la vocación hacia ideales más democráticos.

Por otra parte, recomendamos que para subsanar los problemas que generan los diversos medios masivos de comunicación, en su faceta de publicidad comercial, decididamente agresiva contra el lenguaje, contra la cultura, contra los valores de la moral social y, sobre todo, atentatorios de la identididad nacional, el Estado adopte mano dura y restrinja el bombardeo publicitario que en lugar de orientar al consumidor, deforma conciencias y crea necesidades superfluas.

Dicha reglamentación debe proteger al lenguaje a fin de evitar su deformación y, en el caso de los grupos étnicos, su extinción, esto no implica que se soslaye la natural y enriquecedora evolución del lenguaje. Se pretende proteger su riqueza, pues un lenguaje deformado atenta contra la dignidad y desarrollo de la persona.

En relación al derecho de autor, para Desantes (159), este derecho supone la revisión de algunos de sus principios que se ven afectados por el derecho a la información, dentro de los que destaca, replantear la idea propietarista del derecho de autor que no sólo implica el aspecto del autor-difusor (editor, productor o empresario), sino se debe tener en cuenta al público como uno de los sujetos del derecho, toda vez que el derecho a la información, como ya lo hemos visto, no corresponde tan sólo al que informa, bien sea porque crea o porque traslada el contenido de la información, sino también al informado, de ahí que este derecho ha de teñir desde su mismo origen el derecho del autor y todas las relaciones jurídicas que de él emanen.

2.3 POLITICA

El ámbito de creación y de operación del derecho de reunión, de las asociaciones políticas y de los partidos políticos, son materia del derecho a la información, en virtud de que la reunión y la asociación no son sino formas inmediatas y tangibles de la naturaleza sociable del ser humano, cifradas en la comunicabilidad humana. (160)

---

(159) José María Desantes. Op. cit., pp. 94-123.

(160) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 33.

Es evidente que la reunión, la asociación y los partidos políticos, instituciones concretas y operativas, son medios cualificados de formación de la opinión pública, que encuadran la participación ciudadana en las tareas de gobierno. Históricamente puede comprobarse cómo la reunión y la asociación políticas, emergen del contexto de la libertad de imprenta, decretada en 1810 en las Cortes de Cádiz.

Hay pues, una concatenación estrecha entre estas instituciones y el derecho que nos ocupa, pues surgen de la misma naturaleza sociable del ser humano. (161)

Un aspecto relevante de la comunicación es su papel de conformadora de la opinión pública que se vincula con los actos de participación en las tareas de gobierno. La opinión pública se entiende como "el juicio que manifiesta una actitud, es decir, una disposición permanente a la vez mental y corporal a reaccionar con cierto tipo de comportamiento a determinado tipo de situación". (162)

---

(161) Idem., pp. 33-34.

(162) J. W. Lapirre. "Les Facteurs Sociologiques dans la Formation de l'Opinion Publique." L'Opinion Publique. P.U.F., París, 1957, en Abraham Moles, et. al. Diccionario del Saber Moderno: La Comunicación y los Mass Media, (Tr. Juan José Ferrero), Ed. Mensajero, Bilbao, 1975, p. 515.

La opinión pública implica la existencia de públicos que a la vez expresan y se dejan influenciar por los medios masivos de comunicación y por ciertos hombres públicos: los líderes de opinión. Este fenómeno se caracteriza por los elementos siguientes (163):

1) El marco institucional donde la opinión se manifiesta por ejemplo, "opinión americana", "opinión burguesa".

2) La importancia numérica de los que opinan en la sociedad global: "opinión mayoritaria", "opinión minoritaria", y la distribución estadística de las opiniones.

3) El origen de las opiniones: "opinión espontánea" o "provocada", "opinión primaria", que emerge al nivel de los pequeños grupos naturales (familia), o "secundaria" que surge al nivel de la comunicación de masas.

4) El determinismo de la opinión por factores tales como la edad, el sexo, la clase socio-profesional, etc.

5) El estado de la opinión: oposición "declarada" o "latente", "clara" o "confusa", "rígida" o "fluida" (los rumores son opiniones en

---

(163) Abraham Moles, Claude Zeltman, et. al. Op. cit., pp. 515-516.

estado fluido, que aparecen y desaparecen en poco tiempo; en cambio, -- los prejuicios son opiniones rígidas muy difíciles de eliminar o modificar).

6) El objeto o el campo opinativo: opiniones "morales", opiniones "religiosas", opiniones "políticas".

7) La posición política de los opinantes: opinión de "derecha", opinión de "izquierda".

Se aprecia que la opinión pública condiciona y determina los actos de - participación en las tareas de gobierno, en los procesos electorales para la renovación de las autoridades de elección popular.

Es indudable, por otro lado, que la participación popular requiere de - una política plural y democrática, esto es, cuando se ha suministrado - suficiente información, la participación popular impide dictaduras mayoritarias o minoritarias, en la medida que se amplían las posibilidades y los canales de comunicación para la expresión democrática. Pueblo - informado, es un todo organizado que participa como conciencia viva, reflexiva y actuante.

Al respecto opina Alvarez Rico "en definitiva, para ejercitar los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, debemos convencernos que sólo si se goza de información adecuada desplegará rectamente -

dichos derechos y libertades, recordando, la expresión ahora tan de moda de que sólo quien está bien informado es verdaderamente libre". (164)

La consagración constitucional del derecho a la información, ha sentado las bases para una comunicación que permita la organización democrática de la sociedad que, aunado a la existencia de organismos políticos, --- vehículos de la expresión de las opiniones y las ideologías, será posible integrar un auténtico mosaico plural de comunicación política.

De ahí que frente al creciente poderío de los medios de comunicación social y la incesante carga de informaciones de todo género y especie que se producen en la sociedad, intencionados, manipulados o maquinados, el derecho a la información constituye el único medio para liberar al hombre de una conducción ideológica, que no satisfaga sus propios fines políticos, sociales, económicos o culturales.

3. LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Antes de tocar el aspecto jurídico de los medios masivos de comunicación, interesa manifestar que, por lo general, se les define como los canales

---

(164) Citado por José Barragán Barragán. Op. cit., p. 33.

de difusión y medios de expresión que se dirigen no a un individuo o -- persona, sino a un público-destinatario, definido por unas características socioeconómicas y culturales en el que cada receptor es anónimo. - En este sentido no son los soportes inertes de los mensajes que trans-- portan, sino que en algún modo modifican su naturaleza. Son también - los rectores unidireccionales de un mensaje emitido por un individuo o por un grupo destinado a un público mucho más amplio. En suma, los medios de comunicación son aparatos de amplificación social. (165)

Se desprende de lo anterior, que los medios masivos de comunicación son básicamente, técnicas e instrumentos creados para la difusión masiva de mensajes, que irrumpen merced a los procesos de urbanización, tecnificación e industrialización, permitiendo el desarrollo de la comunicación de masas.

Existen diversos estudios sobre la función, usos y consecuencias que -- tienen estos medios en las sociedades actuales; se coincide en que son, tanto agentes socializadores, como aparatos ideológicos de enorme in--- fluencia social.

Respecto a que los medios de comunicación son agentes socializadores, - el funcionalismo los concibe como instituciones que cubren ciertas ---

---

(165) Abraham Moles, A. Roy, Claude Zeltman, et. al. Op. cit., pp. 448-449.

necesidades de la estructura, porque realizan funciones importantes para el mantenimiento de la estabilidad social en su proceso paulatino de transformación y adaptación. Cuando algún medio aparece, toda la estructura (organización social) se transforma en cierto grado y el medio cubre las necesidades correspondientes. (166)

La teoría marxista ubica a los medios de comunicación como partes de la sociedad, por ende, condicionantes de y condicionados por ésta. Pero, sobre todo, son aparatos ideológicos del Estado que tienden a presentar un conjunto de mensajes no neutrales, por cuanto están dentro de las estructuras significativas establecidas para la defensa de los intereses de la clase dominante.

El marxismo designa con el nombre de aparatos ideológicos de Estado, cierto número de realidades que se presentan bajo la forma de instituciones distintas y especializadas, que aseguran el sometimiento de la clase dominado o explotada a la ideología dominante o el dominio de su práctica. Como aparatos ideológicos de Estado figuran: la iglesia, la escuela, la familia, el sistema jurídico, el sistema político, el sindicato, los medios de comunicación y la cultura, entre otros. (167)

---

(166) Antonio Paoli. Op. cit., p. 183.

(167) Louis Althusser. Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado. Ed. Quinto Sol, S.A., pp. 26-46.

Es evidente la función manipuladora que ejercen los medios masivos de comunicación, para consolidar los intereses hegemónicos de la clase dominante. Su papel de aparato ideológico de Estado se observa en el contenido de la información que transmiten, es decir, los mensajes están matizados de ideología. Desde la óptica marxista, el Estado y sus aparatos ideológicos sólo tienen sentido desde el punto de vista de la lucha de clases, como aparato de lucha de clases que asegura la opresión de clase y garantiza las condiciones de la explotación y de su producción para la conservación de los intereses de la clase dominante. Los medios de comunicación, como aparato ideológico de Estado, representan la forma en la cual la ideología de la clase dominante debe necesariamente realizarse y la forma con la cual la clase dominada debe necesariamente medirse y enfrentarse.

Visto desde estos ángulos, se puede afirmar que el derecho a la información en su aspecto democratizador y liberalizador de conciencias alienadas, se concede a la clase oprimida para protegerla de la explotación de la clase en el poder, así como de la manipulación que pudiera hacer el propio Estado de esos intereses populares, a través de una información ideológica, sutil y gradualmente dosificada.

Jurídicamente los medios de comunicación forman parte del patrimonio cultural de la humanidad y deben ser considerados de interés público y social. En nuestro país, el sistema de operación de estos medios se cifra en el régimen de economía mixta, con predominio de la concesión a

particulares para estaciones comerciales y licencia tratándose de estaciones culturales.

El problema medular del derecho a la información es el acceso de los sectores sociales a los medios de comunicación. Se propugna por la democratización de oportunidades para la población en general, de acudir libremente a los medios a fin de investigar, recibir y difundir informaciones. y por la pluralidad de opiniones. Bien, ¿ cómo garantizar esta aparente utopía ?, al respecto se han pronunciado los siguientes criterios: limitar la concesión comercial y promover el establecimiento de estaciones de índole cultural, auspiciadas por las instituciones de educación superior; dictar lineamientos generales para otorgar concesiones, licencias y permisos; impulsar las estaciones regionales; controlar la emisión de mensajes comerciales; fijar normas que eviten la virtual existencia de monopolios; ampliar las posibilidades de acceso de los grupos políticos y sociales a los medios, vía producción de programas de radio y televisión que se transmitan en horarios importantes. (168)

Como acciones viables para lograr la participación social en los medios (169), debido a la afectación que sufran en sus derechos las personas -

---

(168) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 188.

(169) Ibidem.

físicas o morales por las transmisiones de los medios, destacan las de:

a) respuesta, en el caso de haber sido citadas, directa o indirectamente;

b) ampliación, cuando las declaraciones o referencias que se les atribuyan sean incompletas;

c) aclaración, si los hechos que se les atribuyan son equívocos, o se les confunde con otras personas o actividades;

d) ratificación, si se les imputan hechos falsos o presuntas actividades, y

e) réplica, para contestar a los comentarios hechos con motivo del ejercicio de los derechos antes mencionados.

Por otro lado, importa referirse a los satélites de radiodifusión directa, como avances tecnológicos en materia de medios de comunicación, que proporcionan un vehículo nuevo para la difusión del conocimiento universal y para la promoción de un mejor entendimiento entre los pueblos. No obstante, los beneficios de la comunicación vía satélite, pueden servir también como instrumentos de control y penetración de las grandes potencias sobre los países que adolecen de la tecnología en esta materia. Es encomiable el esfuerzo de las Naciones Unidas al dictar ----

instrumentos internacionales que tienden a regular la utilización del espacio exterior, en relación con los satélites de comunicación. (170)

Se parte de la premisa de que las transmisiones por satélites de un país a otro, deben o no tener lugar sólo con la aprobación de los Estados receptores; esto se vincula con la instalación de equipos receptores de señales de satélites, que en el derecho positivo mexicano requiere de la autorización previa, pues de conformidad con el artículo 27 constitucional el espacio es un bien de dominio directo.

Por lo que ve a los medios impresos, su acceso se garantizaría por el hecho de que los periódicos destinen una parte de su espacio a fines sociales, cartas de los lectores, algunos periódicos siguen esta línea. Deben publicar en forma obligatoria la información pagada de grupos y partidos políticos al mismo precio que la comercial.

Los periódicos murales permiten a los miembros de la comunidad, la difusión de noticias, avisos y opiniones. Su existencia debe ser proporcional al número de habitantes y las autoridades sólo intervendrán para la debida protección de su funcionamiento.

---

(170) Cfr. Hilding Eek. "El Uso de los Medios de Comunicación: Principios Definidos por la ONU y la UNESCO". Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional, pp. 53-56.

La democratización de los medios masivos de comunicación y la participación de los grupos sociales en ellos se puede lograr mediante la creación de comités editoriales y asociaciones de receptores; sus funciones serían participar, evaluar, vigilar y, en su caso, recomendar soluciones respecto del funcionamiento del medio y el cumplimiento de las normas legales. (171)

4. SUJETOS INFORMATIVOS

Al revisar los sujetos del derecho a la información señalamos que son todas las personas tanto físicas como jurídico-colectivas o morales. Sin embargo, existen sujetos específicos que mantienen estrecha relación con los medios, entre los que sobresalen, las agencias informativas, las empresas informativas y los profesionales de la comunicación social, que deben ser objeto de una regulación especial.

Las agencias informativas son entidades comerciales que tienen por fin distribuir el mayor número de informaciones válidas, sea a empresas encargadas de su difusión, sea a organismos públicos o privados. Son piezas esenciales en el mundo de comunicación de masas, porque no solamente oficializa la noticia, sino que le da su existencia verdadera a

---

(171) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 188.

nivel nacional o internacional, por ende, pueden ser nacionales o extranjeras. El trato que se debe dar a las agencias extranjeras está en función de los principios de cooperación y reciprocidad internacionales y en respetar cabalmente las leyes del país donde operen.

Se debe hacer hincapié que la información y la comunicación se encuentran cautivas en beneficio del sistema industrial y de las empresas transnacionales, que logran cada vez más poder y buscan la intervención del Estado, para asegurar que el medio en que se desarrollan sus operaciones sea estable y favorable.

En opinión de Galbraith casi todas las comunicaciones se encuentran bajo control de las grandes sociedades anónimas, cuyo número, dice, es bastante reducido, "puede afirmarse que la mayor parte de esas actividades es obra de 500 ó 600 empresas". (172)

Estas empresas son transnacionales. "Una transnacional es una empresa que emplea, jurídicamente, la técnica de las sociedadades principalmente anónimas para su ropaje legal; y lo hace con tantas sociedades o compañías comerciales como necesarias le sean para diversificar sus actos, operar en varios países e impulsar sus fines de lucro. Cuentan con un

---

(172) J. K. Galbraith. El Nuevo Estado Industrial. Barcelona, Ed. Ariel, 6a. edn., p. 32.

centro dominante en un país, la casa matriz, y filiales en otros. Por eso el nombre de transnacional, que además connota rebasamiento del poder nacional." (173)

El poder de estas empresas que se manifiesta en varios territorios estatales, avanzada tecnología, poderosos capitales, el poder que concentran, sus fines de lucro y dominación de mercados, provocan serias interferencias en la soberanía de los Estados y conflictos entre éstos; además, todas las manifestaciones de la cultura se ven afectadas, en mayor o menor grado, por una escala de valores orientados hacia el lucro, privilegios, o sea, hacia una actitud egoísta que afecta al hombre en su esencia, en su trabajo creador, en la investigación de la verdad, en la persecución del bien y en la solidaridad social.

Por lo anterior, se han propuesto en diversos foros internacionales la elaboración de un código de conducta, que frene la voracidad de dichas agencias y que obligue a éstas, a que la información que transmitan, sea apegada al principio de servicio público de interés social.

Pasando a las empresas informativas, conviene apuntar que su regulación implica el reconocimiento de que la estructura económica establece una

---

(173) Alberto Ruíz Eldredge. "Nuevos Conceptos Jurídicos para la Información." El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional, p. 63.

variable de dependencia frente a la información. Por ello, resulta -- oportuno que se conozca en todo momento a los propietarios de dichas empresas y sus fuentes de financiamiento, así como la situación económica de la empresa. El conocimiento de estas situaciones corresponde no sólo al Estado sino a la población en general, de ahí que se se promuevan registros especiales de las referidas empresas y se exija la publicación de estos datos.

En México, las empresas informativas no están sujetas a régimen especial. Para López Ayllón, debe promoverse la socialización de las mismas a través de la formación de cooperativas, o bien, dando prioridad a los trabajadores de ellas de adquirir acciones, en caso de venta. Se debe procurar, agrega, limitar la competencia y asegurar que en sus consejos exista representación de las partes interesadas, especialmente del público a través de, por ejemplo, la asociación de receptores. (174)

Finalmente, se consideran profesionales de la comunicación "a quienes - de manera habitual trabajen o colaboren en la creación, producción, difusión e intercambio de mensajes y en la operación de medios de comunicación social, y a quienes ejerzan actividades propias de la materia al amparo o no de un título académico". (175)

---

(174) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 193.

(175) Idem., p. 191.

Se desprende de la definición anterior que todas aquellas personas que se vinculen operativa, técnica, o normativamente con los medios de comunicación masiva, son profesionales de la comunicación.

La profesión de la comunicación confronta una serie de problemas ideológicos, políticos y económicos que exigen la necesidad de formular principios de ética profesional. Hamelink plantea que "los principios profesionales-éticos son el producto de la necesidad del grupo profesional de idear un conjunto de reglas que definan y controlen sus derechos (libertades) y deberes (responsabilidades), su comportamiento ocupacional dentro del grupo, su ideal profesional y su relación hacia la sociedad dentro de la cual funciona". (176)

Diversas instancias, tanto nacionales como internacionales, han propuesto la creación de códigos de conducta que determinen las faltas o delitos que se cometan en el ejercicio de la profesión comunicativa.

5. PUBLICIDAD

La publicidad, señalamos en otra ocasión, es el sistema de comunicación por difusión, que hace uso de todos los medios masivos de comunicación

---

(176) Hamelink Cees. "Periodismo: Principios Eticos en los Códigos y en la Práctica." En El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional, p. 131.

y que aplica un conjunto de técnicas de la psicología y la sociología, con miras a un objetivo utilitario (generalmente la venta), contribuyendo con ello a la aceleración del circuito económico producción-consumo.

El papel de la publicidad consiste en partir de los deseos o aspiraciones del individuo para provocar en él la necesidad, que satisfará mediante la compra. Psicológicamente, la publicidad echa mano de la sorpresa, de la persuasión, de la seducción y del escándalo; sus métodos tratan a menudo de mitigar el espíritu crítico del destinatario, fomentando en ellos el consumismo superfluo e intrascendente, así como la pérdida de su conciencia de clase.

En un sistema capitalista, como el de México, la publicidad es el sostén de la empresa y, en muchos casos, de la misma actividad informativa; por lo anterior, urge regular las actividades publicitarias a fin de que cumplan su función informativa, en forma veraz y de acuerdo a los intereses y necesidades reales de la población.

En ese sentido, la publicidad deberá orientar al consumidor respecto a los bienes y servicios que ofrezcan las empresas, indicando su composición, usos posibles, origen del producto y evitar el uso de técnicas subliminales. La legislación en materia de publicidad en México, se caracteriza por disposiciones dispersas, que no alcanzan un tratamiento orgánico y completo de la materia, lo que facilita el predominio del interés comercial sobre las necesidades sociales, más adelante, se podrán corroborar estos asertos.

F. LIMITES DEL DERECHO A LA INFORMACION

El derecho a la información se basa en la libertad de información; si la libertad es la cualidad inseparable de la personalidad humana consistente en el ejercicio de la potestad que tiene para concebir los fines y escoger los medios que más le convengan para la realización de su personalidad y desarrollo, aquella libertad que se produce en el ámbito social dependerá, para su pleno ejercicio, de las restricciones que se le impongan a través del derecho. Esto significa que los medios y fines perseguidos por el hombre sólo tienen razón de ser y existir, jurídicamente, en función de la propia vida social.

El principio de orden, sobre el que se erige toda sociedad, "toda convivencia humana, implica limitaciones a la actividad objetiva del sujeto, por ende, éste estará impedido para desarrollar cualquier acto que engendre conflictos dentro de la vida social". (177)

Toda garantía constitucional tiene establecidas limitaciones a su ejercicio; debido a lo escueto de la expresión "el derecho a la información será garantizado por el Estado", se puede interpretar que esta garantía está exenta de restricciones. Es importante comentar que la Constitución consigna varios preceptos relacionados con el derecho a la ---

---

(177) Ignacio Burgoa. Op. cit., p. 321.

información, tales como la libre manifestación de las ideas, la libertad de imprenta, etc., que tienen claras y propias restricciones que se fundan ya en el respeto a otros derechos individuales como a las garantías sociales de la comunidad, que se traducen en conceptos como orden público, moral, social, seguridad pública, etc.

No obstante, la falta de ley reglamentaria del derecho en estudio, existen instrumentos internacionales y constitucionales de otros países que reconocen que el ejercicio del mismo está sujeto a deberes y responsabilidades especiales y enumeran distintas limitaciones.

López Ayllón (178) parte de dos principios rectores: primero, prohibir la censura previa, pues hay opinión generalizada de que es más grave el perjuicio que acarrea la previa censura que la posible difusión de información sujeta a limitaciones; según este principio, la actuación de la autoridad debe ser siempre a posteriori y a través de mecanismos que permitan la defensa; de ahí que el Poder Judicial sea el más idóneo para resolver estas cuestiones.

El segundo principio consiste en que las limitaciones, formalidades, condiciones y sanciones deben estar señaladas con toda la precisión posible en los textos legales. Lo anterior no es sencillo, sobre todo -

---

(178) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 194.

por las materias en las que existen limitaciones; sin embargo, es un imperativo de seguridad jurídica.

Siguiendo a López Ayllón (179) agruparemos las limitaciones en tres tipos: en razón del interés nacional e internacional, por intereses sociales, y para protección de la persona humana.

1. LIMITES EN RAZON DEL INTERES Y SEGURIDAD NACIONAL

a) La seguridad nacional o del Estado, en caso de guerra, estado de sitio, defensa de la integridad territorial; estas limitaciones corresponderían a la suspensión de garantías, previstas en el artículo 29 constitucional.

b) Orden público, dado el contenido variable del orden público, en cuanto al tiempo y a la realidad social a la que se aplica, resulta difícil definirlo, pues su contenido tiene variables políticas y administrativas de gran diversidad.

Es evidente que la sinergía de las fuerzas sociales determinan la acción del orden público, verbigracia, en el régimen absolutista la más ligera

(179) Idem., pp. 195-202.

crítica contra el sistema, era considerada como un ataque al orden público; en cambio, a mayor democracia y posibilidades reales de participación, disminuye la necesidad de aplicar estos contenidos. En nuestra legislación, la tipificación de conductas que constituyen ataques al orden y la paz pública, están comprendidas en la Ley de Imprenta, tales conductas se complementan con los delitos contra la seguridad de la nación, traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje, sancionados en el Código Penal Federal.

c) La documentación secreta. La excepción al principio de acceso a los documentos administrativos la constituye la materia referida a la seguridad del Estado, pues su conocimiento público podría acarrear un daño a los intereses generales del país.

El problema puede reducirse en tres puntos: cuáles y en qué materia son los documentos que pueden ser declarados reservados; quién es el órgano competente que puede hacer la declaración, y en qué lapso puede conservarse en secreto el documento y las medidas para evitar su destrucción.

El derecho a investigar informaciones y opiniones, ejercitando directamente o a través del medio de información elegido por cada ciudadano, presenta el problema de las leyes restrictivas dictadas por los gobiernos y que son las leyes de secretos oficiales. Es claro el celo de los Estados para limitar ciertas noticias que afecten a intereses de

valor superior al interés individual y al interés general de la información. Pero "¿ quién es el que debe medir el valor de estos intereses ? No puede ser el mismo gobierno o las autoridades administrativas de diverso grado, porque entonces se erigen en juez de un pleito del que son parte. Lo normal es que hubiera unos Consejos Mixtos o Consejos de Información constituidos en las Cámaras Legislativas que decidieran qué cosas serían o no susceptibles de reserva". (180)

2. LIMITES POR RAZONES DE INTERES SOCIAL

La restricción primordial consiste en la protección de la moral pública. Este concepto es difícil de precisar dada su movilidad, subjetividad y complejidad, máxime si consideramos el acelerado proceso de cambio que existe en la esfera de valores y concepciones sobre la moralidad.

a) La moral pública. Destaca en este rubro la obscenidad y la pornografía. El avance en la concepción de la sexualidad y la actitud frente a ella por parte de la población, ha provocado el replanteamiento de los conceptos jurídicos ligados a esta materia, con distintos resultados para cada país.

---

(180) José María Desantes. Op. cit., pp. 77-78.

En México, el marco jurídico en la materia es obsoleto, toda vez que se mantiene una legislación decimonónica que ya no corresponde a la realidad, por lo que resulta inaplicable. Se compone por la Ley de Imprenta, el Código Penal y el Convenio Internacional para la Represión de la Circulación y Tráfico de Publicaciones Obscenas de 1923.

Conviene comentar el debate que ocasionó el decreto que promulgó el Reglamento de Publicaciones Obscenas y Objetos Obscenos, en noviembre de 1982; esta discusión sirvió para que fuera derogado un mes después, pero queda vigente aún la legislación de prensa y otras disposiciones. - Es prioritario que se revise esta materia en concordancia con las nuevas concepciones y la realidad mexicana para crear un ordenamiento que regule estas cuestiones.

Dentro de la moral la segunda limitación se refiere a la prevención del delito. El criterio general estriba en que la provocación o la apología del delito, así como la publicación de informaciones que destaquen indebidamente crímenes, pueden ser prohibidos, según dispone el artículo -- 209 del Código Penal Federal.

La protección de la salud pública es otro tipo de limitaciones, de ahí que se restrinjan las informaciones relativas a bebidas alcohólicas, medicamentos, alimentos y cigarros. A pesar de que existen disposiciones en este sentido, las prácticas y el interés comercial hacen de estas -- disposiciones letra muerta.

b) La protección de la infancia y la juventud. En diversos países se han dictado medidas protectoras de la infancia y la juventud. En España, el Estatuto de Publicaciones Infantiles y Juveniles del 19 de enero de 1967; en Francia, toda declaración del Ministerio de Justicia; en Yugoslavia se prohiben publicaciones cuando puedan afectar su educación.

Se requiere una legislación específica que regule las informaciones, -- destinadas a los menores de edad, en función de la ausencia de criterio y madurez de este público para codificar los mensajes que transmiten -- los medios. De ahí el imperativo de que, a partir de los planes y programas educativos de cada país, se adecuen los contenidos de los mensajes destinados a los niños y jóvenes.

c) La protección de la tranquilidad pública y la paz internacio--- nal. En relación a la tranquilidad pública, se pretende evi-- tar informaciones que, en razón a su falsedad o deformación, -- provoquen alteraciones o inquietud entre los ciudadanos, en este caso, la intención de provocarlas es lo que se castiga. Se consigna una especial responsabilidad de los medios de comunicación y en los profesionales de la comunicación, para abstenerse de publicar este tipo de informaciones cuando no estén confirmadas o caigan en el ámbito de los rumores.

Respecto a la paz internacional, también está prohibida la emisión de información, que haga propaganda en favor de la guerra, del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitaciones a la violencia o cualquier acción ilegal contra persona o grupo alguno.

3. LIMITES PARA PROTECCION DE LA PERSONA HUMANA

En este rubro se comprenden el derecho a la vida privada, a la propia imagen y al honor, protección que se extiende a la familia. Estos derechos tienen su objeto de estudio específico, por lo que sólo nos referiremos a los puntos en que entren en conflicto con el derecho a la información.

a) La vida privada. Sobresale la protección de la intimidad o vida privada. Se entiende por derecho a la privacía, aquel derecho de los individuos, grupos e instituciones de determinar cuándo, cómo y en qué medida la información que les concierne puede ser comunicada a otros.

Novoa Monreal, sostiene que "la vida privada está constituida por aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones de una persona que normalmente están sustraídos al conocimiento de extraños y cuyo conocimiento por éstos pueda turbarse moralmente por afectar su pudor o ----

recato". (181)

Este aspecto de la vida privada interesa al derecho a la información -- cuando un sujeto obtiene información sin respetar la exclusividad que - corresponde al titular; la divulgación de esta información constituye - un hecho de mayor gravedad por lo que conviene delimitar la frontera entre el ámbito específico del interés particular y lo que, aún teniendo carácter personal, trasciende esta esfera para afectar de una u otra -- forma el interés general.

El conflicto se ventila entre dos tipos de intereses: el de aquellos que ejercen su derecho a ser informados, y el del individuo que tiene - derecho a su propia vida. El principio de solución consiste en que el interés público y social del derecho a la información prevalezca sobre el interés particular del derecho a la vida privada.

Es de preocupar la amenaza que los avances tecnológicos pueden acarrear para la vida privada, dado que tanto las dependencias gubernamentales - como empresas privadas pueden tener bancos de datos con información personal. Se observa que lo mismo las personas físicas como las morales, pueden sufrir perjuicios cuando la información contenida es utilizada, recopilada y/o publicada por personas y para fines no autorizados.

---

(181) Eduardo Novoa Monreal. Derecho a la Vida Privada y Libertad de Información. Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 50.

b) Derecho a la propia imagen. La limitación de este derecho implica, en principio, la prohibición de que se publique la imagen del individuo sin su consentimiento, con la salvedad de que se trate de personajes públicos; en caso de conflicto es aplicable lo dicho sobre la vida privada.

Otra limitación importante corresponde al respeto del honor y reputación de las personas. Consiste en la prohibición de la publicación y emisión de injurias en contra de cualquier persona y por cualquier medio. Su protección está prevista actualmente, en la mayoría de los países, a través del delito de injurias, aunque su regulación se ha hecho sin tomar en consideración a los medios masivos de comunicación.

G. LA PROTECCION PROCESAL DEL DERECHO A LA INFORMACION

El derecho a la información, como todas las garantías tuteladas por la Constitución tiene su protección, en caso de violación, en la justicia constitucional. Con ella se integran los diversos procedimientos que la Constitución señala para su defensa, y que básicamente estructuran los medios para el análisis de la constitucionalidad de las leyes y actos, la protección de las garantías constitucionales, la resolución de conflictos entre los órganos de gobierno, el examen previo de la constitucionalidad de leyes, reglamentos y tratados, la responsabilidad de los funcionarios y la constitucionalidad de ciertas organizaciones.

En la mayoría de los países se han introducido instrumentos procesales específicos para garantizar, expedita y efectivamente, los derechos humanos, sin los cuales se transforman en meras declaraciones formales. (182)

Se entiende por garantías constitucionales "los instrumentos jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que tienen por objeto lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando existe incertidumbre,

---

(182) Héctor Fix-Zamudio. La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales. Madrid, Civitas-UNAM, 1982, p. 24.

conflicto o violación de las referidas normas". (183)

El ejercicio de estas garantías constitucionales opera a través de medios jurídicos y procesales específicos, que se han configurado para otorgar una protección rápida y eficaz a los derechos fundamentales, de manera directa y generalmente con efectos reparadores, en virtud de que no es suficiente la sanción de tales violaciones, requiriéndose la restitución al afectado en el goce de los derechos infringidos.

En nuestro sistema jurídico el instrumento procesal protector de los derechos humanos es el juicio de amparo, que consiste en el procedimiento que "se sigue ante los tribunales judiciales para la tutela de los derechos fundamentales, tanto individuales como de carácter social, cuando son afectados por cualquier autoridad (y en ocasiones inclusive por organismos públicos descentralizados, organizaciones profesionales o grupos de presión), y cuya decisión tiene efectos de carácter reparador en beneficio del solicitante. El amparo mexicano comprende no sólo esta esfera protectora, sino también la libertad personal, la impugnación de las leyes inconstitucionales y en general la tutela de todo el ordenamiento jurídico nacional". (184)

---

(183) Cfr. Héctor Fix-Zamudio. "Las Garantías Constitucionales en el Ordenamiento Mexicano", en Anuario Jurídico III-IV (1966-1967), México, 1977, pp. 60-109

(184) Cfr. Héctor Fix-Zamudio. "La Constitución y su Defensa". En La Constitución y su Defensa. Ed. UNAM, México, 1984, p. 64.

Dada la ambigüedad del derecho a la información resulta difícil abordar el campo de su protección procesal; no obstante, doctrinalmente se acepta, que la violación de los derechos humanos trasciende la esfera del sujeto y tiene repercusión social, y en el caso del derecho que nos ocupa, éste tiene un contenido económico, social o cultural, por lo que su desconocimiento afecta a toda la comunidad.

Por esta razón, comenta López Ayllón, la protección del derecho a la información debe considerarse en sentido amplio y comprende no sólo los instrumentos que tutelen el ejercicio de los derechos humanos en general, sino también -en tanto las consecuencias del derecho a la información se extienden en forma de cascada sobre todo el ordenamiento jurídico-, es necesario considerar los casos en que a través del proceso ordinario y la justicia administrativa se logra indirectamente la protección. (185)

La ausencia de ley reglamentaria del derecho a la información, no impide que sea posible solicitar la protección de la justicia federal en caso de violación al referido derecho. Si bien lo anterior entrañaba serias dificultades por lo ambiguo del artículo 6° constitucional, es ahora menos complicado, toda vez que los artículos 13 de la Convención ---

(185) Sergio López Ayllón. Op. cit., pp. 202-203.

Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto de Derechos Civiles, contiene una formulación más precisa de su contenido.

Por otro lado, distintos tribunales de circuito han pronunciado tesis de jurisprudencia que, en forma explícita, se refieren al derecho a la información, lo que implica, en principio, que este derecho puede ser protegido, vía amparo, aún sin reglamentación.

Comentaremos brevemente algunos aspectos técnicos sobre el juicio de amparo; se debe decir que el ejercicio de la acción que ponga en movimiento la actividad del órgano jurisdiccional, se inicia por medio de la interposición de una demanda. Se puede definir la demanda de amparo como sigue: "Es un memorial -o libelo- en el que una entidad debidamente legitimada para ello, ejercita la acción de amparo y, por tanto, pone en movimiento la actividad jurisdiccional específica de los Tribunales de la Federación, en los casos de las controversias a que se refiere el artículo 103 constitucional". (186)

Para ilustrar lo anterior podemos suponer una demanda de amparo, con motivo de violación a la garantía consagrada por la parte in fine del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

---

(186) Alfonso Noriega. Lecciones de Amparo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1975, p. 357.

por falta de aplicación de los numerales 11 y 59 de la Ley Federal de - Radio y Televisión y 3° de su Reglamento, de los cuales el primero otorga a la Secretaría de Educación Pública las atribuciones siguientes: "I.- Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión. II.- Promover la transmisión de programas de interés cultual y cívico".

Se señalarían en cumplimiento del artículo 116 de la Ley de Amparo: - I.- QUEJOSO: una determinada comunidad del país, digamos el Ejido - Tianguispicula, Municipio de Tamazunchale, S.L.P., a cuyo Comisariado - Ejidal, la Secretaría de Educación Pública le hubiere negado intervenir, como se lo solicitara, ante la concesionaria de la radiodifusora instalada en Ciudad Valles, S.L.P., cabecera de Distrito de su jurisdicción, para que incluyera en sus emisiones, programas educativos relacionados con las actividades agropecuarias del lugar; II.- TERCERO PERJUDICADO: la persona física o colectiva concesionaria de la radiodifusora; III.- AUTORIDAD O AUTORIDADES RESPONSABLES: La Secretaría de Educación Pública y la dependencia de la misma que hubiere conocido y resuelto de la solicitud denegada; IV.- ACTO RECLAMADO, la negativa de la - Secretaría de Educación Pública a intervenir ante la radiodifusora para que la misma cumpliera su deber de transmitir temas educativos, culturales y sociales, relativos a las actividades de la quejosa; V.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES que contienen las garantías individuales violadas: 6°, 14 y 16, y VI.- CONCEPTOS DE VIOLACION: que se se harán consistir en los razonamientos para demostrar que la autoridad responsable al

negar su intervención al quejoso, conculca a éste la garantía de su derecho a la información, consagrada en la parte final del primero de los citados artículos de la Constitución y, las de audiencia y legalidad -- porque inobservando el artículo 11 de la ley de la materia, está obligada a promover la enseñanza a través de la radio y la televisión y que - el artículo 59 de ese mismo cuerpo legal impone a las estaciones de radio y televisión el deber de transmitir gratuita y diariamente temas -- educativos, culturales y de orientación social, como es la enseñanza de la tecnología de cultivos y cría de ganados al que se dedica la comunidad quejosa, todo ello en su perjuicio.

Desde otro ángulo y por los alcances del derecho a la información, que permean todo el ordenamiento jurídico, se presupone que la protección y ejercicio del mismo puede efectuarse también, en forma indirecta, a través del proceso ordinario y la justicia administrativa.

Lo anterior resulta claro en la medida que de hecho y de derecho se establezcan relaciones jurídicas informativas en los ámbitos civil, mer-- cantil, penal y laboral, que sirve como medio para proteger y ejercer - indirectamente el derecho a la información. "Pensemos, por ejemplo, - en los derechos de autor; contratos con órganos, agencias o empresas informativas; a delitos de información o la participación de los trabajadores en los medios de comunicación. En todos estos supuestos -y mu-- chos más- hay relaciones jurídicas informativas de los que se pueden deducir acciones que, en forma indirecta, implican el ejercicio del derecho

a la información." (187)

En forma concomitante, al ser el Estado sujeto de obligaciones específicas en materia de información, los conflictos que de aquí se deriven, pueden resolverse por medio de recursos administrativos y aún por vía del proceso jurisdiccional ante tribunales administrativos.

Finalmente, se verá la responsabilidad. Son responsables tanto el Estado, los profesionales de la comunicación, las empresas y agencias informativas, como cualquier sujeto del derecho. La responsabilidad puede ser de cualquier índole, según el sujeto y la materia.

Los razonamientos anteriores, fundados más en la teoría que en la práctica, imponen la urgencia de reglamentar este derecho, para hacer posible su ejercicio efectivo; dicha reglamentación deberá hacer énfasis en los aspectos procesales que permitan medios rápidos y eficaces para casos de violación.

---

(187) Sergio López Ayllón. Op. cit., p. 204.

IV. REGIMEN JURIDICO DE LA COMUNICACION SOCIAL EN MEXICO

El modelo sobre el que erigen su estructura y funcionamiento los medios de comunicación, se cifra en el marco de un conjunto de leyes, decre--- tos, reglamentos y acuerdos.

Este marco totalizador de las normas que regulan el fenómeno de la comu nicación es lo que doctrinalmente se denomina como derecho de la información; ahora bien, falta la ley reglamentaria que regule y garantice - el derecho a la información, esto es, el derecho del individuo, de los grupos sociales y de la población en general, a obtener una información que cubra ese amplio espectro a que se refirió el licenciado Reyes --- Heroles en 1978: información de noticias, información de opinión, in- formación persuasiva, información científica, artística y técnica. Se puede observar, entonces, que existe una diferencia clara entre lo que es el derecho de la información y el derecho a la información. El pri mero (según palabras del diputado Luis M. Farías, en el programa del pe riodista Luis Suárez, transmitido en el Canal 11 de televisión, el 1° - de octubre de 1979) se refiere al conjunto de disposiciones jurídicas - que rigen la actividad informativa de aquéllos que manejan los medios - masivos y este derecho, dijo el diputado, ya está reglamentado. De -- ahí que falte la otra parte, el complemento, la ley que garantice a -- quienes no poseen esos medios, el derecho a ser informados e incluso el de acceder a ellos como emisores, o sea, el derecho a la información.

Este ordenamiento jurídico promulgado a lo largo de los años, constituye un elemento necesario para el análisis de la comunicación social en México, pues de él se derivan una cantidad de factores determinantes y limitativos, tales como el régimen de propiedad, las formas de funcionamiento y la estructura financiera.

Para entender este mosaico jurídico es básico referirse a las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que sustentan la actividad comunicativa.

Se debe hacer énfasis en que el panorama legislativo en la materia presenta complicaciones difíciles de sortear, cuando se intenta una evaluación, porque se trata de una serie de normas legisladas en el presente siglo por diversos gobiernos, que plantearon, en su momento, tónicas y objetivos diversos.

La importancia del análisis del orden jurídico radica en su naturaleza estratégica como instrumento del Estado para regular la actividad en el área de la comunicación. Se apuntó en el primer capítulo de esta tesis, que la formulación de una política y estrategias para incorporar los medios de comunicación al proyecto nacional, sólo puede ser posible mediante una reglamentación adecuada. Ello implica, reunir y coordinar la actividad del legislador, con la del administrador, comunicador y fuente de información. Significa, en otras palabras, asumir la responsabilidad del órgano rector en el área.

Es importante aludir a los aspectos históricos por los que ha atravesado la expedición de las leyes en la materia. En una primera etapa, -- que va de la Constitución de 1917 hasta la promulgación de la Ley de -- Vías Generales de Comunicación de 1931, es definida la forma de propiedad de los medios electrónicos y demás formas de telecomunicaciones, -- con apego al planteamiento básico del Artículo 27 de la Constitución, - en tanto que utilizan espacios territoriales, (jerarquizados como bie-- nes nacionales), las ondas electromagnéticas se constituyen a su vez en propiedad de la nación y su categorización se vincula con el concepto - de economía mixta; mediante una concesión o un permiso otorgado por el Estado, los particulares pueden participar en la radio y telecomunica-- ciones. Con la dualidad de dos categorías jurídicas -propiedad fede-- ral y régimen mixto- se configura la estructura actual de la radio, televisión, télex y telefonía.

Por otra parte, los artículos 6° y 7° constitucionales y la Ley de Im-- prenta promulgada por el Gobierno de Carranza en 1917, fundamentan la - concepción de la libre empresa como elemento preponderante en el área: libre manifestación de las ideas y la libre imprenta son garantías individuales y enmarcan, por lo tanto, la acción y facultades del Estado. En la práctica, ello significa que los límites al ejercicio de la pro-- piedad de medios son mínimos, generando un vacío al centrar la legislación en la definición de forma de propiedad, su uso y aprovechamiento y dejar a un lado cuestiones tales como, características de la programa-- ción y otras.

Conviene destacar como indudable acierto del Estado, el derecho a la réplica en la prensa, consignado en la Ley de Imprenta. Este concepto constituye un definitivo e importante antecedente de lo que puede ser - un mecanismo que consolidado en la realidad, coadyuve a la democratización y la participación.

Un segundo período está constituido por el gobierno de Cárdenas, se --- crea la ley definitiva en materia de vías de comunicación, que consagra las ondas electromagnéticas como propiedad de la nación, y cuyo uso y - aprovechamiento es mixto y se define como un servicio público, lo cual implica el acceso de diversos sectores sociales a su utilización. En esta etapa se consolida la primera legislación creada exprofesamente para la radio y las telecomunicaciones, definiéndolas como vías de comunicación. Se legisla para el área de comunicación concebida como un instrumento unificado que contiene la importante noción de servicio público, así como la formulación de su política de comunicación sobre la base de considerar a los medios, elementos de cultura y educación.

En su contexto global, la legislación y regulación de los medios de comunicación se insertan en la práctica de un Estado nacionalista.

Una tercera etapa es la constituida por los gobiernos de Avila Camacho, Alemán, Ruíz Cortines y López Mateos. Se promulgan ordenamientos que facilitan la consolidación del control de los grupos privados sobre los medios. En general, esto se debe a un debilitamiento del Estado en --

materia de comunicación, la carencia de una política explícita al respecto y la desvinculación de la comunicación de la educación y la cultura.

En este lapso son promulgadas las leyes en que ahora se basa principalmente la legislación vigente (cine, radio y televisión). Se retoma la concepción original de su propiedad y uso, plasmada en el primer período, manteniendo los elementos esenciales que realizan la propiedad privada en los medios y se minimizan los límites a esta actividad, formuladas como meras categorías éticas. Pero un importante elemento es modificado: la noción de servicio público se convierte en actividad de interés social (con la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960).

Esta variación obedeció a que durante muchos años los radiodifusores comerciales lucharon porque se eliminara la prohibición de tratar temas políticos en la radiodifusión y contra la censura previa, medidas que obstaculizaban la utilización de la radio y la televisión como instrumentos para hacer política por parte de los propietarios de las estaciones. Debe recordarse que esta lucha fue acompañada por otra tendente a eliminar, de la legislación radiofónica vigente, la noción de servicio público con que se definía a la radiodifusión. La explicación es clara: la definición de la radiodifusión como un servicio público implicaba que las estaciones de radio -y más tarde las de televisión- tenían legalmente la obligación de prestar sus servicios a toda persona que los solicitara, sin distinción alguna, con el único requisito de --

que los mensajes transmitidos no violaran la ley y de que el solicitante pagara la tarifa respectiva. Si se eliminaba la prohibición de --- transmitir mensajes de contenido político a través de la radiodifusión, pero persistía su definición jurídica de servicio público, de la que más adelante nos ocuparemos, podría producirse una situación potencialmente peligrosa no sólo para la burguesía propietaria de estos medios de difusión, sino incluso para el propio Estado. Por ello, si la garantía de libertad de expresión se extendía a la radiodifusión y ésta se mantenía considerada como servicio público, cualquier persona tendría, por lo menos formalmente, el derecho de utilizar la radio y la televisión incluso para fines políticos, aunque para ello tuviera que pagar la tarifa - correspondiente al tiempo de emisión que empleara.

El propósito fundamental de la acción del Estado, en esta etapa, es fomentar la intervención de los particulares para acrecentar el desarrollo de los medios (en especial los electrónicos), noción plasmada, por ejemplo, en los considerandos del decreto de 1950 que norma el carácter técnico de las transmisiones de televisión. Finalmente, se suscriben importantes convenios internacionales que conllevan medidas para el ámbito interno, pero impulsados por organismos de expresión de intereses particulares, como la Asociación de Industriales de Radiodifusión.

El último período que es posible delimitar, conformado por los gobiernos sucesivos de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López --- Portillo, no revela como los anteriores una concepción homogénea con --

relación a esta problemática, aunque los tres, asumen la importancia -- que a nivel mundial han ganado los medios de comunicación en la dinámica social y política. Esto se visualiza en los intentos realizados -- por el Estado, para lograr una mayor participación en este nivel.

Dichos intentos se expresan en el primer gobierno de los tres mencionados, con las medidas adoptadas en 1965, al dictarse el decreto que pretendía establecer un 25% de impuesto a las estaciones de radio y televisión (o bien que éstas depositaran 49% de sus acciones en empresas de - financiamiento estatal) y se continúan con el segundo período gubernamental con la reglamentación de la Ley Federal de Radio y Televisión, - originalmente planeada para modificar el panorama de funcionamiento de los medios. En la administración López portillista esta tendencia hacia una mayor preocupación del Estado por los medios, se traduce en la iniciativa desarrollada para establecer el derecho a la información como categoría constitucional y reglamentar su ejercicio.

Si bien cada una de las etapas aludidas presenta diferencias en cuanto al desarrollo de los acontecimientos involucrados en la legislación y - en cuanto a los resultados y avances obtenidos, es posible, establecer varias cuestiones generales.

La problemática a la que se enfrentan estos gobiernos, consiste en la dificultad que representa detener el proceso hacia una consolidación -- del criterio preponderantemente comercial sobre los medios. Los ---

resultados en el período de Díaz Ordaz (25% de impuestos ó 49% de acciones) se traducen, como resultado de la oposición privada, en una "cesión" al Estado del 12.5% del tiempo de transmisión (cuya capacidad para cubrirlo si bien se ha acrecentado, en ese entonces era mínima).

En el gobierno de Luis Echeverría, como consecuencia del intento por elaborar una nueva legislación de radio y televisión, y el conflicto entre el sector privado y el Estado, deriva en la privatización de la televisión, consolidándose el monopolio Televisa. El período en cuestión demuestra entonces la dificultad del Estado para utilizar la legislación como instrumento de regulación activa y muestra también cómo en el área de la comunicación, entran en conflicto los intereses del Estado para incorporar los medios al proyecto de nación.

El caso de la tercera etapa, es decir, el régimen de López Portillo, es distinto, con la multicitada adición al artículo 6° constitucional. Por un lado, las experiencias anteriores se retoman y se impulsan, en los primeros años del sexenio 1976-79 con una estrategia de democratización que no intenta ejercer un mayor control sobre los medios, sino procurar el acceso a los mismos de distintos grupos sociales, así como de modificar el modelo vigente en el que aquéllos se hallan involucrados. Sin embargo, el proceso iniciado no concluyó satisfactoriamente. Nuevamente la incapacidad del Estado en esta área quedó de manifiesto, esto es, la adición a dicho artículo carece de ley reglamentaria.

En el ámbito de la comunicación social del Estado aún existen carencias y tareas inconclusas, a saber: a) la creciente tendencia del Estado a utilizar la facultad de legislar como un instrumento más, y no único, - en el marco de una estrategia global para constituirse en el órgano rector del área; b) la interrupción de la muy necesaria democratización de los medios, fomentando el acceso y la participación de grupos sociales más amplios.

Las conclusiones que emanan del desarrollo histórico de la legislación son:

En primer lugar, el conjunto de ordenamientos jurídicos que rigen actualmente la comunicación social, se crean en su mayor parte, en función de necesidades inmediatas y coyunturales. Ello genera la superposición de disposiciones sustancialmente distintas, cuestión que deviene de las diferentes actitudes del Estado (en algunos casos antagónicas) - de un período presidencial a otro.

Lo que podría haber sido eficaz instrumento para regular la comunicación social, integrando los medios a la cultura y la educación, fomentando el acceso democrático a ellos y estableciendo límites a la penetración cultural, se convierte en un conjunto de disposiciones que legalizan la actuación de los grupos privados y el establecimiento de su control en el área.

En este sentido es necesario destacar que, como resultado de la legislación promulgada durante más de sesenta años, las nociones sobre servicio público, derecho a la réplica y derecho a la información, han sido minimizadas y hasta modificadas. Es con estos elementos legales como es posible constatar la presión que los industriales de la radiodifusión han ejercico sobre el Estado para conformar un cuerpo jurídico que sustente su actuación y control sobre los medios.

Evocando términos Lasallistas, es evidente la fuerza activa y eficiente que ha influido en la configuración de todas las leyes promulgadas en la materia, que las obliga a ser necesariamente lo que son y como son sin permitirles ser de otro modo. Este fenómeno reside, sencillamente, en los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada.

"Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son." (188)

Sostenemos con Lasalle que la elaboración de las constituciones y las leyes, de cualquier país, ha estado a cargo de los factores reales y efectivos del poder. En efecto, los problemas constitucionales no son,

---

(188) Fernando Lasalle. ¿ Qué es una Constitución ? Tr. W. Roces. Ed. Siglo Veinte, coln. Panorama, Buenos Aires, 1957, pp. 14-15.

en principio, problemas de derecho, sino de poder, hemos visto (tanto en el primer capítulo cuando nos ocupamos de la política de comunicación social del Estado, como en este capítulo) el peso específico de ciertos grupos políticos y económicos que decidieron qué concepción y alcances de la comunicación (libertad de imprenta, libre manifestación de las ideas y derecho a la información) había de promulgarse y cuál había de llevarse realmente a la práctica.

En relación al cuerpo jurídico que nos ocupa, se debe decir que, los planteamientos básicos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios y demás ordenamientos legales referidos a la comunicación social que es posible identificar, según las áreas que abarcan, así como los objetivos y las funciones que delinean, se ordenan como sigue:

a) Disposiciones que facultan a particulares para ser propietarios de medios. Este grupo abarca el conjunto de permisos y concesiones dictados por el Poder Ejecutivo a través del Diario Oficial.

b) Reglamentos y decretos que norman el funcionamiento técnico de los medios de comunicación.

c) El conjunto de acuerdos y convenios que México ha suscrito en materia de legislación internacional.

d) El conjunto de leyes y reglamentos que regulan, en el sentido más amplio del término, los medios en sus diversos aspectos, como la forma de propiedad, el carácter jurídico de su actividad, las formas de financiamiento, las obligaciones fiscales, la producción, las obligaciones de los propietarios, las facultades del Estado y sus límites.

El marco jurídico aludido resulta disperso e inconexo en cuanto a que no reúne las exigencias deontológicas del derecho a la información.

En este capítulo se presentará un panorama escueto del marco jurídico de la comunicación social, sin pretender elaborar un examen exegético del mismo, en virtud de que la interpretación de todas y cada una de las leyes, reglamentos, y demás ordenamientos en la materia, rebasan el propósito y objetivos de esta tesis; por lo que sólo se mencionarán los aspectos relevantes de tales ordenamientos.

El tratamiento que se le dará a este capítulo consistirá en tomar como punto de partida la Constitución, como ley fundamental, con el análisis de los artículos que de una u otra forma versen sobre los fenómenos de la comunicación y de la información, para irradiar posteriormente a los ordenamientos jurídicos que se ocupan de regir la estructura y funcionamiento de los medios masivos de comunicación, esto es, prensa, radio, televisión, cine, y los ordenamientos que regulan la publicidad, telemática e informática, e información gubernamental.

A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El análisis de la ley fundamental nos permite encontrar, primariamente, las garantías de libre manifestación de las ideas, derecho a la información, libertad de imprenta y, secundariamente, otras garantías que se vinculan con el derecho en cuestión como, por ejemplo, la libertad de enseñanza, derecho de petición, derecho de reunión, etc. Conviene precisar que no realizaremos un estudio de las garantías consignadas en la Constitución, únicamente referiremos los aspectos que interesen al derecho a la información.

1. LIBERTAD DE ENSEÑANZA (ARTICULO 3°)

La concepción de la educación (una de las funciones de la comunicación, como se ha visto) está claramente definida en el artículo 3° constitucional que propone:

"...La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia."

Esta dimensión educativa de la información no puede soslayarse por su - importancia y las implicaciones que tiene al definir una política de comunicación, orientada a alcanzar los niveles elementales de formación - que se planteen de acuerdo con las necesidades sociales.

Más adelante añade que:

"Será democrática... nacional... y contribuirá a la mejor convivencia - humana... junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad."

Lo anterior subraya de nueva cuenta los aspectos comunicacionales de la educación, pues entiende, este artículo, a la democracia no precisamente como una mera estructura jurídica y un régimen político, sino como sistema de vida fundado en el consiguiente mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

2. LIBERTAD DE EXPRESION Y DERECHO A LA INFORMACION (ARTICULO 6°)

Este precepto estatuye 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; el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Durante los debates habidos en la Cámara de Diputados con motivo de la adición efectuada al artículo en cita, no se precisó ni existió unanimidad respecto a si el derecho de información debía o no identificarse con la libertad de expresión. En ese tenor, destaca la declaración hecha en la iniciativa de reforma al decir que el derecho a la información es correlativo al de la libertad de expresión, planteamiento que no fue desarrollado ni por el dictamen de las comisiones, ni por las intervenciones durante los debates.

En otra ocasión señalamos que para la Declaración Universal de 1948, en el derecho de la libertad de expresión se incluye al derecho a la información. Podrán ser correlativos pero, indudablemente, no se confunden ni se identifican.

Consideramos que el hecho de que la libertad de expresión haya sido acuñada y garantizada constitucionalmente antes que el derecho a la información, no implica, según dispone la Declaración aludida, que aquélla determine y presuponga a éste. Al contrario, opina Miguel Angel Camposeco, para quien el derecho a la información da contenido y posibilidad al ejercicio de la libertad de expresión, por ser ésta, un proceso discursivo externo que tiene como antecedente una actividad inquisitiva preliminar. Para él, el proceso inquisitivo se funda en la decisión individual de informarse al recoger, clasificar, ordenar y pedir datos de conocimiento sobre ideas, hechos, personas o instituciones a cualquier persona, institución, fuente o medio, o en ser informado por

los medios masivos de comunicación y voluntariamente estar receptivo a la transmisión de los datos necesarios para formarse una opinión o un - juicio sobre algo específico. (189)

Lo que no podemos discutir es la relatividad entrambas garantías constitucionales, por el hecho de que siempre que haya habido comunicación y expresión humana, ha habido recepción de información. Es importante - distinguir las notas jurídicas de tales garantías. La libre manifestación de las ideas o libertad de expresión contempla, al igual que el derecho a la información, la misma materia como su objeto primordial, es decir, la transmisión de ideas, datos, opiniones y hechos noticiables - de cualquier índole; pero no los aborda en toda su amplitud, toda vez - que el objeto de la libertad de expresión no son los medios de comunicación, sino la libertad con que uno puede expresarse. En contrapartida, el derecho a la información contempla todo el fenómeno y proceso de la comunicación, se refiere tanto a la empresa como a sus productos periodísticos, radiofónicos, televisivos, cortos y películas, a su organización y estatuto jurídico.

A mayor abundamiento, "...para el derecho de la libertad de expresión puede resultar irrelevante un proceso determinado de concentración de - empresas periodísticas o televisivas, mientras que no se lesione la --

---

(189) Cfr. Miguel Angel Camposeco. Op. cit., p. 446.

libertad misma. En cambio, para el derecho de la comunicación e información puede y debe ser capital un proceso semejante. Para la libertad de expresión puede resultar irrelevante el que el Estado concesione tales o cuales medios de comunicación de masas; pero no así para el derecho de comunicación e información. Para la libertad puede resultar irrelevante el sistema de cablevisión... en cambio, para la comunicación y la información, tal vez nada sea más perjudicial que mantener y permitir un enclave colonial, extranjerizante..." (190)

Lo anterior nos hace pensar que la libertad de expresión es un derecho del individuo y el derecho a la información es una garantía social, cuyo ejercicio se puede realizar en forma individual o grupal. No se pueden confundir tales garantías. El derecho a la libre manifestación de ideas (libertad de expresión) implica una posición pasiva del Estado -un no hacer de él-, permitiendo que las personas expresen su pensamiento sin censura; en cambio, el derecho a la información es una posición activa del Estado, que se manifiesta bajo dos aspectos:

1) Suministrando información directamente, o a través de los medios masivos de comunicación que de él dependen, y

2) Garantizando a los individuos y grupos sociales la información que los medios privados deben proporcionar.

---

(190) José Barragán Barragán. Op. cit., p. 41.

3. LIBERTAD DE IMPRENTA (ARTICULO 7°)

La garantía de la libertad de imprenta se consigna en el artículo 7° -- constitucional, como sigue:

"Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cual-- quier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa -- censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la li- bertad 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 secues-- trarse la imprenta como instrumento del delito."

Esta garantía concede dos libertades específicas: la de escribir y pu blicar escritos, que atañe a la emisión, expresión o exteriorización -- del pensamiento, por medios escritos (libros, periódicos y demás impre- sos).

La obligación estatal correlativa consiste en la abstención que se impo ne al Estado y a sus autoridades, por un lado, de impedir o coartar la manifestación escrita de las ideas, traducida en la publicación o edi-- ción de libros, folletos, revistas, boletines, etc., y por el otro, en no establecer previa censura.

"La palabra censura proviene de la locución latina censor, que a su vez es una derivación de censere, es decir: juzgar ...debemos concluir --

que la censura es el dictamen, opinión o juicio que una persona se forma y emite acerca de algún acto o de alguna obra." (191)

Pero en la acepción jurídica, "la censura es la nota, corrección, modificación o reprobación de alguna conducta o de alguna cosa. O sea, -- que censura equivale a represión, y no a juicio valorativo". (192)

En otros términos, establecer previa censura significa estimar una pu-- blicación con el fin de constatar su conveniencia o inconveniencia, tomando como base un determinado criterio.

También se impone al Estado y a sus autoridades la obligación de no exigir fianza a los autores o impresores de cualquier publicación.

Por lo que ve a las limitaciones constitucionales: respecto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, en el momento de revisar la Ley de Imprenta, reglamentaria de esta garantía, señalaremos algunas ideas.

---

(191) Juventino V. Castro. Op. cit., p. 103.

(192) Ibidem.

4. ARTICULO 27

Este artículo es importante en virtud de que estatuye el dominio de la nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas (según dispone el artículo 1° de la Ley Federal de Radio y Televisión). - Dicho dominio es inalienable e imprescindible.

Para nuestro derecho positivo las ondas y las frecuencias son las zonas del espacio aéreo por las cuales viajan los impulsos eléctricos que --- transmiten los modernos medios de comunicación. Es indiscutible el derecho de la nación sobre su territorio. El espacio es parte de los -- bienes del Estado, mismo que, de acuerdo a lo preceptuado por el Artículo 27 constitucional, constituye parte integrante de nuestro territorio bajo el completo dominio de la nación.

Nuestra legislación determina que el uso del espacio aludido, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previos concesión o - permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la Ley Federal de Radio y Televisión en relación con el artículo 27 constitucional; que la industria de la radio y la televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímil o cualquier otro ---

procedimiento técnico posible; que la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público. Por lo tanto, el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social, ya que, en su participación en el proceso social, la ley invocada le asigna la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana.

En el ámbito internacional, la concepción exclusivista de dominio acabada de exponer, parece quedar invalidada debido a la explotación y control no sólo de los medios masivos de comunicación, sino de los pueblos, por parte de los radiodifusores imperialistas, quienes niegan a los Estados su poder soberano sobre las partes integrantes de su territorio. En efecto, respecto de las ondas hertzianas señalan que "(éstas) se desplazan con una velocidad de 300,000 kilómetros por segundo a partir del centro emisor, sin que aún se haya descubierto la manera de evitar que ellas superen los límites físicos de un Estado o de que se detengan en él; y que tales ondas no se transmiten por el aire". (193)

Afirmar tal cosa constituye un craso error que implica total desconocimiento acerca de la naturaleza propia de las mismas. Las ondas también se transmiten por la tierra y aún en el vacío.

---

(193) Asociación Interamericana de Radiodifusión. Los Medios de Comunicación: Instrumentos de la Libertad y la Cultura. Doc. 9/76/E./I./F., Rep. 10/76 Aut., Socios inst., deleg., Conferencia UNESCO, LACCOM, Montevideo, 1976.

Si las ondas hertzianas se desplazan a una velocidad tal que ellas superan en menos de medio segundo las fronteras del más dilatado territorio estatal sobre la tierra; si es imposible detenerlas en la frontera de cualquier Estado; si no se transmiten por el aire que integra el territorio de los Estados, mal se puede pretender que el Estado en el cual se encuentra el puesto emisor esté habilitado para reclamar un poder de soberanía sobre ellas. Emitida una onda desde cualquier país, ¿ podría ese país reivindicar el derecho de soberanía sobre esa onda a lo largo de su curso, a medida que ella se desplaza ? ¿ Puede, reivindicando derechos de soberanía sobre el espacio en el cual esas ondas se desplazan, impedir, por ejemplo, que tal espacio sea penetrado por ondas provenientes de otros Estados ?

Con estas interrogantes, estos grupos imperialistas, llegan a la conclusión siguiente: "Para terminar estas consideraciones, digamos que, una vez establecido el régimen jurídico internacional actualmente en vigor, que disciplina el uso del espectro, nos parece necesario concluir que las ondas hertzianas y las frecuencias del espectro constituyen bienes de la comunidad internacional, no susceptibles de ser reservados por los Estados particulares a título de soberanía. Esta es la primera conclusión que queremos asentar". (194)

---

(194) Ibidem.

Posteriormente niegan la potestad del Estado sobre las frecuencias en que deben y pueden operar la radio y la televisión, fundándose en el hecho de que tales frecuencias se asignan por convenio internacional. Y que la política internacional (de los países ricos en tecnología instalada) es tratar de cubrir las necesidades de comunicación de cada Estado particular y de la comunidad humana que él representa, y de requerir del Estado adjudicatario el cumplimiento y la vigilancia de las normas técnicas instituidas por la comunidad internacional que aseguran el orden de las comunicaciones, evitando interferencias.

"Así pues, cada Estado particular viene a recibir de la comunidad internacional, junto con el derecho de usar ciertas frecuencias, el cometido de asegurar, por medio de leyes y de actos de vigilancia administrativa, el ajustamiento de los usuarios a normas técnicas que aseguren un tráfico correcto. El incumplimiento de estas normas puede generar la pérdida de las asignaciones por el Estado adjudicatario." (195)

Por nuestra parte creemos que no parece lo más adecuado calificar esos poderes jurídicos de los Estados particulares como "derecho de dominio" o "propiedad", sino más bien como una adjudicación revocable hecha en su favor por la comunidad internacional, acompañada por una delegación de ciertos poderes de vigilancia sobre el uso de las frecuencias, a fines puramente técnicos.

---

(195) Ibidem.

"Así, la conclusión final que mantiene se encierra en esta afirmación: una vez que le han sido adjudicadas, el Estado ejerce sobre las frecuencias un derecho de uso y poderes de vigilancia respecto de su empleo, atribuidos por la comunidad internacional, "dueña" de las frecuencias. Los grandes temas de una ley de radiodifusión." (196)

El uso del espacio y de las correspondientes bandas -que responden a las frecuencias internacionales establecidas y asignadas en cada país-, ya está regulado en forma adecuada. "La incorporación del derecho a la información, y los nuevos y complejos problemas que se suscitarán por el flujo y circulación, nacional e internacional de la información, hacen preveer la creación de una legislación avanzada que esté acorde con las estrategias que siguen otros países en materia de comunicación. De otra forma, nuestro derecho a la información como garantía social quedará negado por artificios y presiones externas." (197)

5. ARTICULO 28

Nos interesa el párrafo noveno del artículo 28 constitucional porque concede al Estado la facultad de concesionar la prestación de servicios

---

(196) Ibidem.

(197) Miguel Angel Camposeco. Op. cit., p. 453.

públicos a la explotación, uso o aprovechamiento, de bienes del dominio de la Federación.

En efecto, la explotación, uso o aprovechamiento de canales de radio y televisión, operan a través de las figuras de concesiones y permisos, - fijadas por la Ley Federal de Radio y Televisión.

Sin embargo, cuando se revisa el párrafo primero de este numeral que -- prohibe los monopolios, nos damos cuenta que en la práctica sucede todo lo contrario. El caso de Televisa, concesionaria de múltiples canales de radiodifusión, se erige como un monopolio con influencia enorme sobre la materia.

Aunque la definición del término monopolio no queda suficientemente explícita en el artículo 28 constitucional, éste resulta violado cuando - indica que "la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia - entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

A pesar de que existen casi tantos concesionarios (empresas o individuos) como canales concesionados en el país, es evidente que dos entidades, Televisa y Canal 13 del D.F., ejercen un control sobre la gran mayoría de las estaciones comerciales. De las 137 estaciones que operan a través de concesiones, 77 son operadas directamente por Televisa y 32 por Canal 13. De las 28 restantes, 14 están adscritas a Telesistema Mexicano, S.A., empresa que forma parte del grupo Televisa, 4 al grupo SOMER (Sociedad Mexicana de Radiodifusión), 1 al Sistema de Televisión Mexicana y solamente 9 no están asociadas a ningún grupo.

El Estado abdicó en 1960 de su facultad para fijar el máximo de las tarifas que se cobran por las inserciones en estaciones de televisión. Esto ha permitido que, en la actualidad, la televisión comercial haya elevado a tal grado sus tarifas que el servicio de publicidad por televisión, especialmente en el Canal 2 del D.F., ha quedado fuera de las posibilidades económicas de muchas empresas pequeñas y medianas.

Se trata, sin duda, de precios exagerados que mantienen fuera del mercado publicitario a numerosos usuarios potenciales del servicio, concentrándolo en muy pocas empresas extremadamente poderosas económicamente.

Resulta evidente, pues, que es perfectamente posible hablar de una estructura monopólica en la televisión comercial mexicana.

Finalmente, estatuye este artículo que la comunicación por satélites es un área estratégica, cuyo ejercicio será una función exclusiva del Estado; es necesario mencionar que tampoco se respeta esta disposición, pues existe una forma de recepción a través de antenas parabólicas adquiridas y actualizadas por particulares, que se realiza al margen de la infraestructura nacional de telecomunicaciones. Dicha recepción se realiza con absoluta libertad e implica, solamente, el pago de las siguientes tarifas:

a) Para recepción doméstica, 15,000 pesos anuales por cada estación.

b) Para recepción de apoyo promocional, 10,000 pesos anuales por cada estación.

c) Para otros servicios -que no se especifican en la Ley Federal de Derechos- 2,500 pesos por única vez.

6. ARTICULO 41

Una de las consecuencias jurídicas de la Reforma Política de 1977, fue la constitucionalización de los partidos políticos, con la adición de cinco párrafos al artículo 41 constitucional.

El párrafo segundo del artículo en cita confiere a los partidos políticos la categoría de entidades de interés público, equiparándolos con -- los sindicatos y los ejidos; significa lo anterior, que el Estado ad--- quiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarro-- llo, así como la de propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción, asegurándoles vida y concurrencia dentro de los procesos políticos del país. Dicha garantía no tendría razón de ser, si no se la hubiera relacionado con el derecho al uso de los medios masivos de comunicación, y el aseguramiento de los elementos necesarios para poder --- subsistir, como dispone el párrafo cuarto. (198)

Lo que se quiere destacar de estas adiciones es el hecho de que por ser los partidos políticos, centros de acción, discusión y formación política,que encuadran la voluntad popular, se les otorga como prerrogativa - el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social. Ahora bien, los partidos deben tener políticas de comunicación a través de propaganda, publicaciones, foros abiertos y la utilización de los medios masivos de comunicación, por los cuales difundan sus principios, expongan la problemática nacional y ofrezcan alternativas de solución, con el propósito de erradicar el analfabetismo político.

---

(198) Jorge Carpizo. "La Reforma Política Mexicana de 1977", en --- Anuario Jurídico VI. UNAM, México, 1980, pp. 50-58.

7. ARTICULO 73

Este artículo faculta al Congreso de la Unión para legislar en: industria cinematográfica y vías generales de comunicación, según disponen las fracciones X y XVII, respectivamente.

Pero en el caso de la prensa, tal parece que existe incompetencia del Congreso Federal para reglamentar el derecho a la información. (199)

Desde el punto de vista jurídico, el Congreso de la Unión tiene, de conformidad con la Constitución, dos tipos de facultades: expresas e implícitas. Con arreglo a las primeras, dicho órgano sólo puede legislar en las materias que consigna, dentro de su órbita competencial, el artículo 124 constitucional, que establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Las facultades implícitas permiten al Congreso Federal expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades expresas y las que la propia Constitución confiera a los Poderes Ejecutivo o Judicial, que de acuerdo a la fracción XXX del artículo 73 constitucional, el "Congreso tiene facultad: para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores -expresas- y todas

---

(199) Cfr. Ignacio Burgoa. Op. cit., p. 669-671.

las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Según se deduce de los artículos invocados, si alguna materia no está comprendida dentro del ámbito competencial del Congreso Federal, su regulación compete a las legislaturas de los Estados de la Unión.

Bien, en tratándose del derecho a la información, cuyo ejercicio implica el acceso a los medios masivos de comunicación: prensa, cine, radio y televisión, el Congreso de la Unión sólo tiene facultades expresas para dictar las leyes que regulen el cine, la radio y la televisión, atento lo dispuesto por las fracciones X y XVII, respectivamente, del artículo 73 constitucional.

"En conclusión, el multicitado Congreso como cuerpo legislativo federal, sólo puede reglamentar el derecho a la información cuando éste se ejercite por los medios masivos de comunicación que consistan en la cinematografía, en la radio o en la televisión, por tener facultades expresas para ello, sin que sea competente para expedir ordenamiento alguno que norme los actos informativos al través de la imprenta..." (200)

Tiene razón Burgoa en señalar que no existen facultades expresas del Congreso Federal para dictar leyes en materia de prensa; sin embargo,

---

(200) Idem., p. 670.

con fundamento en lo preceptuado por la fracción XXX del artículo en estudio, en ejercicio de las facultades implícitas, dicho órgano es competente para expedir todas las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades expresas.

En mérito de lo anterior, sugerimos se reforme este artículo, adicionándole una fracción, para que de manera expresa el Congreso tenga facultades para dictar leyes no sólo en materia de prensa, sino también en lo que concierne a la telemática, a la informática y a todos los demás medios de comunicación que existan o que pudieran existir, dado el inusitado avance tecnológico en este campo.

Sin restar valor a las consideraciones jurídicas formuladas por Burgoa, pensamos que hay razones de tipo político, económico y social, que reclaman la reglamentación del derecho a la información. Tal ordenamiento debe incluir no sólo a la radio, televisión y cine, como señala este autor, además debe regular a la prensa, vías generales de comunicación, satélites, computadoras, banco de datos y todos los demás medios de comunicación.

Como ello se acabaría con la obsolescencia, dispersión e inconexidad de leyes, reglamentos, decretos, que regulan a los medios, en forma autónoma y anárquica.

8. ARTICULOS 69 Y 93

Estos preceptos legales señalan la obligación del titular del Ejecutivo Federal, de los Secretarios de Estado y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de informar al Congreso, respecto del estado que guarda la Administración Pública Federal.

Mediante tales comparecencias, es factible que la población en general esté enterada del quehacer gubernamental, aspecto toral del derecho a la información.

B. REGIMEN DE LOS MEDIOS

Una vez examinada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a las garantías individuales de libre manifestación de las ideas, libertad de imprenta, y la garantía social de derecho a la información, así como los demás artículos que se relacionan con la comunicación y la información, procederemos a comentar brevemente los aspectos relevantes del régimen jurídico de los medios masivos de comunicación.

Sobre la base de la Constitución, se promulgan, consecuentemente a la aparición de los medios, las principales leyes que regulan el área.

La mayor parte de estas disposiciones jurídicas no atañen exclusivamente a la comunicación social, sino que la regulación de ésta forma parte de legislaciones que abarcan simultáneamente varias áreas de interés social.

Para revisar el régimen jurídico en la materia, agruparemos las leyes en cuanto a los medios.

1. PRENSA

En prensa, los principales ordenamientos jurídicos que la regulan son - la Ley de Imprenta, reglamentaria de los artículos 6° y 7° constitucionales y el Reglamento de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Cabe -- anotar que el decreto expedido por José López Portillo relativo a publicaciones y objetos obscenos, fue derogado en este sexenio, por lo que - sólo nos ocuparemos de los dos primeros.

1.1 LEY DE IMPRENTA

Mucho se discute para resolver plenamente si existe realmente y, sobre todo, en plena vigencia la Ley de Imprenta, reglamentaria de los artículos 6° y 7° constitucionales.

En abril de 1917, Venustiano Carranza dictó la Ley de Imprenta que ha - sido considerada por muchos inválida por ser preconstitucional (201), - ya que si bien nuestra actual Constitución se firmó el 1° de febrero de 1917, meses antes de que se expidiera la Ley de referencia, debe tomarse en cuenta que la Ley Fundamental entró en vigor hasta el 1° de mayo

---

(201) Cfr. Ignacio Bugoa. Op. cit., pp. 358-361.

del mismo año, con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados que, desde -- luego, entraron en vigor. (202)

Por estos razonamientos, se afirma que la Ley de Imprenta es preconstitucional y, por ende, no se le puede considerar válida a partir de la - vigencia de la Constitución en general, y en especial de los artículos 6° y 7°.

Para Juventino Castro, la afirmación anterior no es contundente y podría disolverse, consultándose la siguiente tesis de jurisprudencia firme:

"Tesis 121. LEGISLACION PRECONSTITUCIONAL.- Tiene fuerza legal y debe ser cumplida, en tanto que no pugne con la Constitución vigente, o - sea expresamente derogada." (203)

Se desprende de la simple lectura de la tesis citada que la legislación preconstitucional está dirigida a la legislación ordinaria, que es la - que puede tener vigencia antes de la expedición de una nueva Constitu-- ción, y que al surgir ésta no tiene por qué desaparecer sino en tanto -- contradiga alguna disposición de la nueva Constitución.

---

(202) Juventivo V. Castro. Op. cit., p. 117.

(203) Jurisprudencia 1917-1975. Octava Parte, p. 214. Citado por Juventivo V. Castro. Op. cit., p. 117.

Entonces, lo que se objeta de la Ley de Imprenta no es tanto su carácter preconstitucional, sino el de que se hubiere expedido como reglamentaria de los artículos 6° y 7° de una Constitución ya expedida pero no vigente como tal.

Por otra parte, en diciembre de 1934, el Congreso Federal otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para reglamentar los artículos 6° y 7° constitucionales. Sin embargo, el Presidente de la República no ejerció las facultades extraordinarias, e inclusive con posterioridad se modificó el artículo 49 constitucional, prohibiéndose ahora el reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión según dispone el artículo 29.

"No deja de ser llamativo el que una ley reglamentaria tan importante -como aquella que debe referirse a la libertad del pensamiento, y a los límites de ésta para evitar daño o lesión a terceros y a la sociedad en general-, no haya sido reglamentada directamente por el Congreso de la Unión, sin que pueda valorarse la razón desconocida de esta inactividad legislativa cuya trascendencia es obvio que resalta." (204)

---

(204) Juventino V. Castro. Op. cit., p. 119.

Jurídicamente hablando, la Ley de Imprenta viene a ser una tipificación de delitos contra la vida privada, contra la moral, el orden y paz públicas, así como de otras varias prohibiciones expresas. (205)

Pensamos que hubiera sido importante que esta ley determinara los criterios para entender en qué momento, por virtud del ejercicio de la libertad de imprenta, se cometieron ataques o faltas de respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública (limitaciones constitucionales a dicha garantía). Al respecto, opina Burgoa que "...sería conveniente y altamente importante que se expidiera la Ley Orgánica o Reglamentaria de los artículos 6° y 7° constitucionales, principalmente para eliminar la vaguedad, elasticidad y demasiada amplitud que tiene la expresión "vida privada", así como algunas otras, como la de "moral", empleadas en el segundo de los preceptos constitucionales indicados. De esa manera se pondría coto al abuso que las autoridades pudieran cometer en detrimento de la libertad de imprenta, so pretexto de que su ejercicio constituya una falta de respeto a la vida privada o un ataque a la moral". (206)

---

(205) Consúltese esta ley en la obra de Jorge Pinto Mazal. Régimen Legal de los Medios de Comunicación Colectiva. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1977, pp. 271-281, la cual, en efecto, sólo se ocupa de la tipificación de los supuestos en que se ataca la vida privada (art. 1), a la moral (art. 2), al orden y a la paz públicas (art. 3), más otra serie de prohibiciones que enumera el artículo 9, con su correspondiente sanción.

(206) Ignacio Burgoa. Op. cit., p. 358.

Por otro lado, muchos aspectos de esta ley, se hallan actualmente derogados. Define, en primer término, los límites de la edición de impresos sujetándolos al respeto, a la moral, la paz y los derechos de terceros; delimita la responsabilidad penal de los editores en caso de caer en infracciones a los preceptos jurídicos.

Destacan en ella, los criterios referentes a la circulación de noticias constituyendo como delito la difusión de hechos falsos, y de aquellos que afecten a la economía o al Estado, y al establecimiento del derecho de réplica en la prensa.

1.2 REGLAMENTO SOBRE PUBLICACIONES Y REVISTAS ILUSTRADAS

Publicado en el Diario Oficial de 12 de junio de 1951, el Reglamento de Revistas Ilustradas en lo tocante a la Educación, creado para normar los artículos 4° y 5° de la Ley Orgánica de la Educación Pública, fue modificado por Decreto de 19 de abril de 1977, publicado en el Diario Oficial de 21 del mismo mes y año, para quedar como Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas, establece los límites en la materia y crea la Comisión Calificadora, organismo destinado a supervisar su aplicación.

Se prohibe publicar, distribuir, circular, exponer, etc., impresos que estimulen malas pasiones, sensualidad, ocio, fe en el azar, el éxito al transgredir las leyes, los delitos, el desprecio a las costumbres y la corrupción del lenguaje. La Comisión Calificadora se encarga de examinar las publicaciones, establecer infracciones, identificar e incluso - declarar la ilicitud de ellas. En el caso de existir hecho delictuoso, se coordinará con el Poder Judicial al efecto. Las infracciones de -- 500 a 5,000 pesos, pueden ser acompañadas de prisión en caso de reincidencia.

Cabe hacer notar que a partir de 1977, con la modificación señalada, la Comisión Calificadora (que hasta entonces quedaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública) pasó al ámbito de funciones de la Secretaría de Gobernación.

2. CINEMATOGRAFIA

La cinematografía en México constituye una actividad de interés público, por ello, compete al Estado, en los términos de la Ley de la Industria Cinematográfica y su Reglamento, protegerla y vigilar el cumplimiento de sus funciones sociales.

2.1 LEY DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA

Publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1949, considera en el artículo 1° a la cinematografía como industria de interés público y comprende la: producción, distribución y exhibición de películas nacionales y extranjeras de largo y corto metraje.

En el artículo 2° le confiere a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección de Cinematografía, las siguientes atribuciones: fomentar la producción de películas; conceder autorizaciones para exhibición o importación; retirar películas que se exhiban sin autorización; fijar plazos de exhibición de películas; tener a su cargo el Registro Público Cinematográfico; crear la Cineteca Nacional; regular la distribución de películas y sancionar.

En el Registro Público Cinematográfico (artículo 3°) deben inscribirse: propiedad de argumentos y producciones; contratos, gravámenes, etc.

El Consejo Nacional de Arte Cinematográfico, según establecen los artículos del 5 al 11, es el órgano de consulta de la Secretaría de Gobernación, siendo sus principales funciones: estudiar todo lo relacionado con cinematografía; elaborar planes y proyectos, y proponer las medidas para la ampliación de mercados (artículo 12).

2.2.1 REGLAMENTO DE LA LEY DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA

En una sinopsis de este reglamento destacan los artículos del 22 al 26, en donde se dispone que las inscripciones de películas se harán en el Registro Público Cinematográfico, debiendo cumplir con lo señalado en cuanto a plazos; pago de derechos; firmas; anotaciones marginales y rectificaciones. Se deben inscribir los títulos, contratos, documentos públicos o privados.

En los artículos del 40 al 44 se establece la ayuda a la producción de películas y documentales de alta calidad e interés nacional. Disponen los artículos 51, 52, 53 y 54, que a criterio de la Dirección General de Cinematografía, se hará publicidad a nivel nacional e internacional en beneficio de la industria nacional.

Un aspecto relevante es el consignado en los artículos 59, 60 y 61, por el que la Dirección General de Cinematografía hará las investigaciones necesarias y recopilará los datos estadísticos relativos a la industria cinematográfica nacional. En caso de solicitud, está obligado a proporcionar información general al público.

Del artículo 62 al artículo 77, se señala el procedimiento de supervisión cinematográfica; consignando que la autorización para exhibir películas es obligatoria. El artículo 78 faculta a la Dirección General

de Cinematografía para retirar películas en exhibición sin autorización y cancelar autorizaciones por causa de interés público.

La autorización para películas extranjeras, dispone el artículo 82, se dará siempre que los solicitantes se ajusten a las disposiciones reglamentarias; que no sean ofensivas o denigrantes. La autorización se negará en caso de que no haya reciprocidad y el interés público así lo requiera.

3. RADIO Y TELEVISION

En este rubro examinaremos la situación que guardan las leyes, los reglamentos, los decretos y los acuerdos sobre la radiodifusión en México. Han sido desechados de este estudio algunos reglamentos y decretos cuya vigencia es inexistente, por inoperantes.

3.1 LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION

Reformada por tercera ocasión en 1940, esta ley fue adicionada sucesivamente y las leyes posteriores en la materia, derogaron la mayor parte de sus disposiciones. El espíritu de esta ley estriba en orientar la actividad en la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Conforme al artículo 1°, fracción X, el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas es una vía general de comunicación; de ahí que establezca como propiedad de la Nación el espacio aéreo, por lo que la radio y la televisión sólo pueden ser concesionadas.

La concesión es un acto administrativo mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

"El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios." (207)

En función del carácter de acto reglamentario de la concesión, la Administración o autoridad que otorgue la concesión, puede variar los términos de la misma, en cualquier momento, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual.

El segundo elemento de la concesión, el acto condición, "es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las

---

(207) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, 25a. edn., p. 245.

facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas - franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc.". (208)

Finalmente, el contrato, tercer elemento de la concesión "cuya finali-- dad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, - creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser - modificada unilateralmente por la Administración". (209)

El artículo 6° señala como obligaciones de los concesionarios, inscri-- birse en el Registro Público. Para explotar los medios de comunicación se requiere concesión o permiso (artículo 8).

Por el artículo 12 se pretende obligar a los socios extranjeros, a res- petar las leyes mexicanas; sin embargo, de conformidad con los artículos 14 y 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión, los concesionarios -- (personas físicas o morales) no podrán ser extranjeros.

Los artículos 18, 29, 31 y 33, estatuyen que no se podrá ceder, negociar o hipotecar la concesión; en caso de hacerlo se perderán los derechos - adquiridos. Sólo con autorización se podrá explotar alguna concesión (artículo 48).

---

(208) Ibidem.

(209) Ibidem.

3.2 LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

Esta ley fue expedida el 8 de enero de 1960 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero del mismo año; se encuentra dividida en seis títulos. En el primero, "Principios Fundamentales", se define el dominio del espacio aéreo como propiedad de la nación; se faculta al Poder Ejecutivo para concesionar el uso y explotación de dicho espacio; se enmarca a la industria de la radio y televisión como actividad de interés público y señala que su aprovechamiento deberá orientarse hacia el fortalecimiento de la integración nacional, y a mejorar las formas de convivencia humana, por lo que sus propósitos se centrarán en reafirmar el respeto, la moral, la dignidad y los valores de la familia, evitar influencias nocivas, y elevar el nivel cultural subrayando la nacionalidad y fortaleciendo la convicción democrática y la unidad nacional.

En el segundo título, "Jurisdicción y Competencia", se definen las atribuciones de las dependencias del Poder Ejecutivo involucradas en la materia -Gobernación, Educación, Comunicaciones y Transportes y Salubridad y Asistencia, hoy Salud-. Cabe hacer notar que estas atribuciones fueron reformuladas posteriormente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que ubica como actividades primordiales a dichas Secretarías, en el mismo orden: la supervisión de las emisiones, el fomento de la educación y la cultura a través de los medios, el otorgamiento y concesiones y su verificación técnica así como la vigilancia del material relativo a medicamentos, bebidas y alimentos ---

(actividad de la Secretaría de Salud reformulada asimismo posteriormente mediante un reglamento específico).

En lo que se refiere a "Concesiones, Permisos e Instalaciones" (tercer título) se establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes será la encargada de supervisar su expedición. Se definen los procedimientos y términos de las concesiones (30 años), su limitación a nacionales y los requisitos técnicos a que han de sujetarse.

El título cuarto, "Funcionamiento", norma la operación, tarifas, programación, escuelas y la actividad de los locutores de radio y televisión. En este capítulo se define la actividad de emisión como un derecho de todo mexicano, porque no es susceptible de inquisición, limitación o censura.

Se obliga a los medios a transmitir 30 minutos de programación cultural, de transmitir boletines de importancia nacional en forma gratuita y a encadenarse cuando la Secretaría de Gobernación así lo determina. Este punto establece también la prohibición de transmitir material que corrompa, que sea obsceno o violento y de material que atente contra el Estado. Sujeta a autorización la transmisión de material extranjero y establece características y límites de la publicidad comercial (equilibrio en la programación, omisión de anuncios de centros de vicio, apego a la realidad al presentar los productos).

Este título establece también que los anuncios de bebidas alcohólicas - deberán alternarse con la propaganda educativa para la salud, y que la Secretaría de Salud deberá autorizar anuncios de medicinas, cosméticos, etc. También se regulan aspectos varios de la programación como: rifas, concursos, emisiones impropias para niños, tiempo mínimo de programación en vivo (que la Secretaría de Gobernación definirá) y de actuación de artistas nacionales; obligación de transmitir informaciones sobre todo tipo de acontecimientos de importancia y de indicar en la radio, la fuente y el locutor.

En el título IV, relativo a "Escuelas Radiofónicas y Locutores", se encarga a la Secretaría de Educación Pública de supervisar su funcionamiento, que deberá orientarse a la educación, la difusión cultural, la instrucción técnica, industrial, agrícola y la alfabetización y orientación social. En el caso de los locutores se enumeran los requisitos para - realizar esta actividad: ser nacionales y contar con estudios de secundaria como mínimo (los extranjeros pueden obtener una autorización - especial de Gobernación).

Para la "Coordinación y Vigilancia", el título V establece la creación del Consejo Nacional de Radio y Televisión (con miembros de las Secretarías mencionadas y propietarios y trabajadores de los medios). Este - organismo se deberá encargar de coordinar las actividades que la ley establece, organizar las emisiones que el Poder Ejecutivo le asigne y de ser su órgano de consulta, elevar el nivel de las transmisiones y ---

resolver cuestiones que atañan a los medios. Además, se faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para verificar el cumplimiento de las disposiciones.

Finalmente, el título VI, "Infracciones y Sanciones", señala las multas y castigos a que se sujetan los concesionarios en caso de violar las -- normas así como los ciudadanos que atentan contra el funcionamiento de las estaciones.

Es importante destacar como aspectos relevantes de esta ley los siguientes:

a) La ley sustituyó la definición de servicio público que regía sobre la radio y la televisión y transformó a estos medios en servicios de interés público (artículo 4°).

Por servicio público se entiende "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental". (210)

---

(210) Leon Duguit. Derecho Constitucional, Tomo II, p. 268. Citado por Gabino Fraga. Op. cit., pp. 21-22.

No obstante lo anterior, existen servicios públicos manejados por particulares, vía concesión, ya que tradicionalmente se ha considerado que el Estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas. Tal es el caso, del servicio público de la radiodifusión, que está concesionado a empresas privadas.

El servicio público se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés público, que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado; lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

La radiodifusión es la única explotación y uso establecido como vía general de comunicación en el país que no está reconocida por la Ley como servicio público, sino como actividad de interés general o público. Esto además de romper con toda doctrina jurídica autorizada en la materia, establece prácticamente un régimen de explotación comercial, lo cual resulta ser extraordinariamente grave pues consigna en favor de comerciantes bienes del dominio público de la nación. La Ley de Vías Generales de Comunicación, en su artículo 7°, permite interpretar que tienen el carácter de servicio público todos los usos y aprovechamientos en ella establecidos. Es curioso, sin embargo, cómo los concesionarios de --

radiodifusión invocan ese artículo que los exime de contribuciones fiscales locales, cuando son requeridos a pagar impuestos por fiscos estatales, no obstante que la radiodifusión, a la luz de la legislación vigente, es una actividad de interés general y no un servicio público, -- que es a lo que se refiere dicha norma; pero cómodamente los propios -- concesionarios olvidan dicha regla legal, que pudiera caracterizar sus explotaciones como servicio público.

Los legisladores consideran que la naturaleza de la radio y la televi-- sión, sus características intrínsecas y de operación, la forma como se encuentra organizada y los fines que a través de dichos medios se satisfacen, fueron concebibles como interés público, y no como lo que en realidad es: servicio público. Objetaron la naturaleza del servicio público de la radio y la televisión teniendo como base las siguientes consideraciones:

a) Mediante el servicio público se satisfacen necesidades uti --- singuli, es decir, en forma particular y concreta, y

b) El tener por objeto la satisfacción de necesidades inaplazables.

La prestación uti singuli de un servicio público es una de las modalidades de su aprovechamiento, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas; la otra modalidad es el aprovechamiento uti universi, o - sea, la satisfacción de necesidades de una manera general e impersonal,

que nos lleva a tener a la radio y la televisión como un servicio públi co cuya prestación es uti singuli respecto de los anunciantes que con-- tratan el tiempo de la programación, para hacer publicidad a sus artícu los comerciales, y es uti universi en relación con el público receptor de las emisiones. La actividad de la radio y la televisión puede ser prestada, sin embargo, de manera total, uti inversi, cuando las emiso-- ras carecen de objetivos comerciales.

Por lo demás, la regulación que de dichos medios se hace en nuestra le- gislación positiva nos lleva a tenerlos como servicios públicos, a pe-- sar de la calificación formal que la Ley Federal de Radio y Televisión hace en su artículo 4° de actividad de interés público. Como es desea do, no se dará marcha atrás en la intervención del Estado en esta mate- ria en defensa de los intereses de la sociedad, sino por el contrario, se irá cada vez más adelante. Debe tenerse por superada la discusión sobre la naturaleza jurídica de dicha actividad e introducir las regula ciones necesarias para incrementar los beneficios de la función social que le es inherente.

Por la importancia que reviste la radiodifusión, es menester que la Ley Federal de Radio y Televisión sea revisada en conjunto, debido a que mu chas de sus disposiciones ya no corresponden al grado de desarrollo tec nológico que han alcanzado estos medios, y a las necesidades de expre-- sión democrática de la sociedad mexicana; sin embargo, existen tres artícu los que merecen ser revisados con urgencia: 4°, 9° fracción IV y 53.

El primero de ellos se refiere a la definición de la radio y la televisión como servicios de interés público. Hasta 1960, estos medios eran considerados como servicios públicos en la legislación correspondiente. Debido a ello, la autoridad podía decidir sobre el monto mínimo y máximo que los concesionarios de las estaciones debían cobrar por el servicio de difusión de mensajes. Asimismo, la definición de estos medios como servicios públicos implicaba, por lo menos teóricamente, que cualquier persona, empresa o institución podía hacer uso de ese servicio. Sin embargo, en 1960, debido a las presiones ejercidas por los empresarios de la radio y la televisión contra la autoridad, los medios dejaron de ser, legalmente, servicios públicos.

El costo político y económico que esto ha tenido para el país es muy grande. Por un lado significó una abdicación del Estado con respecto a su derecho de determinar los máximos de las tarifas cobradas por el servicio de radio y televisión. Inexplicablemente el Gobierno de la República aceptó fijar solamente los mínimos de las tarifas y dejar, atendiendo a un criterio del más típico liberalismo decimonónico, que los máximos de las tarifas fueran decididos "por el libre juego del mercado". Por otro lado, el hecho de que la radio y la televisión dejaran de constituir servicios públicos facultó legalmente a los concesionarios de esta actividad para decidir a quién prestan el servicio y a quién no.

Independientemente de que pueda considerarse válido o no el derecho de los concesionarios para manejar a su arbitrio las estaciones que operan,

lo cierto es que el uso del espacio aéreo para difundir mensajes por televisión, del cual deberían gozar todos los mexicanos, se encuentra concentrado en un sector muy minoritario de la sociedad. Como se mencionó anteriormente, la posibilidad de transmitir mensajes publicitarios por televisión, especialmente en el Canal 2 del D.F., ha quedado reservada a aquellas empresas que puedan gastar diariamente varios millones de pesos en publicidad.

Asimismo, al quedar los concesionarios legalmente facultados para negar la venta de tiempo de transmisión a quien no comparta sus preferencias políticas, diversas organizaciones sociales y políticas que existen y desarrollan sus actividades al amparo de la Constitución y que desearían expresarse en la televisión pagando un espacio de tiempo en ellas, se ven impedidos de hacerlo.

En ese sentido, casi todos los partidos de oposición en México reciben frecuentemente negativas por parte de los concesionarios en diversos lugares del país cuando intentan "comprar tiempo de estación". Esto, obviamente, no contribuye a estimular la democracia ni el debate político en el país.

De ahí que resulte imperante reformar el artículo 4° de la Ley Federal de Radio y Televisión, dirigido a definir nuevamente a la televisión y a la radio como servicios públicos.

De la misma forma, resulta urgente reformar los artículos 9° y 53 a efecto de que el Estado recupere la facultad de determinar las tarifas que deben cobrarse en la televisión. Sobre el régimen fiscal, hablaremos más adelante.

3.3 REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION Y DE LA LEY DE INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA

Publicado en el Diario Oficial del 4 de abril de 1973, en sus considerandos expone la necesidad de definir aspectos que no habrían sido cubiertos en forma precisa, por la Ley Federal de Radio y Televisión ni por la de Industria Cinematográfica. Entre las definiciones más importantes se encuentra la formulación de los objetivos preferentes de los medios -educación, cultura, principios, nacionalismo-; se establece que la función informativa debe orientar apegándose a los criterios que reglamentan la libertad de expresión y se establecen limitaciones en cuanto al uso del lenguaje obsceno o vulgar, en las emisiones de entretenimiento.

Este reglamento dispone que los concesionarios deberán contribuir al desarrollo económico y al reparto equitativo de bienes y servicios. La publicidad, además, deberá orientarse hacia la producción nacional, condicionando el anuncio de productos suntuarios a la situación de la economía nacional; y deberá contribuir a la planificación del gasto familiar.

En este ordenamiento, las facultades que la Ley Federal de Radio y Televisión, asigna a la Secretaría de Gobernación, son distribuidas en la Dirección de Información (en cuanto a boletines, enlace en cadena nacional y autorización de programación extranjera) y en la Dirección de ---

Cinematografía (en cuanto a vigilar contenidos de películas y programas, autorizar su importación y exportación, vigilar que exista un equilibrio entre la transmisión de películas nacionales y extranjeras y sancionar las normas legales). Se reiteran las atribuciones de tiempo para el Estado, consignadas en la Ley y se establecen los procedimientos a cubrir para transmitir programas extranjeros en otros idiomas y efectuar concursos y sorteos.

Con relación a la programación, el reglamento define con mayor amplitud las condiciones fijadas anteriormente. Se estructuran, en primer lugar, los horarios en que se transmite la programación clasificada (niños en cualquier horario, adolescentes de las 21 horas y adultos a partir de las 22 horas). Además, se considera como corrupción del lenguaje la utilización de términos fuera del consenso general, su deformación o el uso de vocablos extranjeros. Asimismo, se mencionan como elementos negativos, a evitar en la programación, las ofensas a la moral, al hogar, al pudor y a la decencia, incitar a la prostitución y actos licenciosos, justificar relaciones sexuales y el tratamiento (a excepción de los enfoques de carácter científico) de temas de drogas y alcohol.

El reglamento establece los límites de tiempo comercial en 18% para la televisión y 40% para la radio (además, en la televisión el tiempo de publicidad después de las 20 horas no debe exceder un 50% del tiempo total de comerciales) y se fijan las normas para su introducción en los programas. Los anuncios de bebidas alcohólicas deben hacerse después

de las 22 horas (acompañados de propaganda educativa para la salud) y - los de tabaco no pueden hacerse en horario infantil. Se prohibe también, anunciar cantinas.

Finalmente, el Reglamento reitera las funciones asignadas por la Ley al Consejo Nacional de Radio y Televisión, y establece que los concesionarios rindan a éste un informe semanal de su programación. El tiempo - del Estado, no previsto por la ley, es facultad de dicho organismo, que lo coordinará en colaboración con los propietarios.

3.4 ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE UNA COMISION INTERSECRETARIAL DE RADIODIFUSION

El 21 de agosto de 1969 se dió a conocer en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Presidencial por el que se constituye una comisión intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales.

Esta creación obedeció al propósito de utilizar el tiempo de transmisión que el Estado debía cobrar como impuesto en especie, correspondiente al 12.5 por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación, de las radiodifusoras comerciales; así como del 12.5 por ciento del tiempo de transmisión de las radiodifusoras oficiales y culturales que operan al amparo de permisos.

La Comisión se integra por dos representantes de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y de Comunicaciones y Transportes. Será presidida por el primer representante designado por el Secretario de Gobernación.

3.5 DECRETOS QUE CREAN ORGANISMOS PUBLICOS DESTINADOS A LA RADIODIFUSION

Existen diversos decretos presidenciales que han creado organismos públicos, dependientes de la Secretaría de Gobernación, tendientes al manejo de la radiodifusión. Algunos de ellos han sido absorbidos por el Instituto Mexicano de Televisión, como es el caso de la Productora Nacional de Radio y Televisión y la Corporación Mexicana de Radio y Televisión. Por ello, sólo nos ocuparemos de los organismos existentes.

3.5.1 TELEVISION DE LA REPUBLICA MEXICANA

El 29 de abril de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial que creaba la Televisión de la República Mexicana. El objetivo de su creación consiste en la determinación de hacer llegar el servicio de televisión a las poblaciones y áreas de la Provincia, a fin de convertir este poderoso medio de comunicación, en eficaz vehículo para la integración y cultura del pueblo, la castellanización -

y transculturación de algunas zonas marginadas del país, y para hacer--les llegar sano esparcimiento y oportuna información nacional e internacional.

3.5.2 INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO

El Instituto Mexicano de la Radio fue creado por decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 1983.

El artículo primero del decreto señala como objeto de dicho organismo - público descentralizado:

Operar de manera integrada, las diversas entidades relacionadas con la actividad radiofónica pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, en los términos establecidos por la fracción XX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las principales funciones del Instituto (artículo 2°) son:

a) Promover y coordinar las actividades radiofónicas, a través de las entidades que opere y de los demás instrumentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus programas.

b) Estimular, por medio de las actividades radiofónicas, la integración nacional y la descentralización cultural.

c) Fungir como órgano de consulta de los sectores público, social y privado en la materia.

d) Celebrar convenios de cooperación, coproducción e intercambio con entidades de radio, nacionales y extranjeras.

e) Realizar estudios y organizar un sistema de capacitación en materia radiofónica.

f) Establecer oficinas, agencias y representaciones en la República Mexicana y en el extranjero, pudiendo adquirir, poseer, usar y enajenar los bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de este fin.

Para cumplimentar las funciones anteriores, el Instituto se auxiliará de las siguientes entidades (artículo 3°):

a) Compañía Nacional de Radiodifusión, S.A., Vocero Mexicano, S.A., y Radio Visión Mexicana, S.A., concesionarias respectivamente de las estaciones radiodifusoras XEB, XERPM y XEMP, integrantes del Grupo RTC-Radio, S.A.

b) Radio México (XERMX).

c) Productora Nacional de Radio.

d) Promotora Radiofónica del Balsas, y

e) Demás entidades que el Ejecutivo Federal determine.

3.5.3 INSTITUTO MEXICANO DE TELEVISION

Con fecha 25 de marzo de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, fue publicado el decreto por el que se constituye el Instituto Mexicano de Televisión. Su objeto, según el artículo 1°, consiste en:

Operar de manera integrada, las estaciones de televisión, unidades de - producción, repetidoras y redes de televisión, pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, en los términos establecidos por la fracción XX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 2° del decreto, le confiere las siguientes funciones:

a) Promover y coordinar la producción y transmisión de materiales televisivos, a través de las entidades que opera y de los demás instrumentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus -

programas;

b) Estimular, por medio de la producción y transmisión de programas televisivos en las entidades federativas, la integración nacional y la descentralización cultural;

c) Fungir como órgano de consulta de los sectores público, social y privado;

d) Celebrar convenios de cooperación, coproducción e intercambio con entidades de televisión, nacionales y extranjeras;

e) Realizar estudios y organizar un sistema de capacitación en materia televisiva; y

f) Establecer oficinas, agencias y representaciones en la República Mexicana y en el extranjero, pudiendo adquirir, poseer, usar y enajenar los bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de este fin.

Las funciones a que se refieren los preceptos anteriores se realizarán a través de las siguientes entidades:

1. Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S.A.

2. Televisión de la República Mexicana. (211)
3. Canal 8 de Monterrey.
4. Productora Nacional de Radio y Televisión. (212)
5. Teleproductora del Distrito Federal.
6. Las demás entidades de la Administración Pública Federal que de acuerdo con su naturaleza, el Ejecutivo Federal determine.

3.5.4 INSTITUTO MEXICANO DE CINEMATOGRAFIA

Creado en la misma fecha que los Institutos anteriores (25 de marzo de - de 1983), el Instituto de Cinematografía tiene por objeto:

Operar de manera integrada, las diversas entidades relacionadas con la - actividad cinematográfica pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, en los términos establecidos en la fracción XX del artículo 27 de la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

(211) Esta entidad desapareció por decreto de 22 de octubre de 1985, en virtud de que las funciones y responsabilidades encomendadas a ella, corresponden a la órbita competencial del Instituto -- Mexicano de Televisión.

(212) Por decreto de 22 de octubre de 1985, publicado en el Diario -- Oficial, se abroga el decreto del 1° de julio de 1977, por el - que fue creado el organismo público descentralizado denominado Productora Nacional de Radio y Televisión, pasando sus funcio-- nes a las esferas de competencias respectivas de los Institutos de la Radio y de Televisión.

Son funciones del Instituto las siguientes:

a) Promover y coordinar la producción, distribución y exhibición de materiales cinematográficos, a través de las entidades que opere y de los demás instrumentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus programas;

b) Promover la producción cinematográfica del sector público, que esté orientada a garantizar la continuidad y superación artística, industrial y económica del cine mexicano;

c) Estimular, por medio de las actividades cinematográficas, la integración nacional y la descentralización cultural;

d) Fungir como órgano de consulta de los sectores público, social y privado;

e) Celebrar convenios de cooperación, coproducción e intercambio con entidades cinematográficas, nacionales y extranjeras; y

f) Realizar estudios y organizar un sistema de capacitación en material cinematográfico.

Las funciones a que se refieren los preceptos anteriores se realizarán a través de las siguientes entidades:

1. De Producción Cinematográfica:

   1.1 Corporación Nacional Cinematográfica, S.A. de C.V.

   1.2 Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y - Estado I, S.A. de C.V.

   1.3 Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y - Estado II, S.A. de C.V.

   1.4 Centro de Producción de Corto Metraje.

2. De Servicios a la Producción:

   2.1 Estudios Churubusco Azteca, S.A.

   2.2 Estudios América, S.A.

3. De Promoción y Publicidad:

   3.1 Promotora Cinematográfica Mexicana, S.A.

   3.2 Publicidad Cuauhtémoc.

4. De Distribución de Películas:

   4.1 Películas Mexicanas, S.A. de C.V.

   4.2 Continental de Películas, S.A. de C.V.

5. De Exhibición:

   5.1 Compañía Operadora de Teatros.

6. De Capacitación:

   6.1 Centro de Capacitación Cinematográfica.

C. REGIMEN PUBLICITARIO

En este apartado, revisaremos los aspectos más relevantes de los ordenamientos que se ocupan de la publicidad. Es importante destacar que, pese a las limitaciones y frenos que imponen estos instrumentos jurídicos a las actividades publicitarias, en la difusión de anuncios comerciales, se nota la omisión y burla de tales restricciones.

1. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

El artículo 5° de esta ley establece la obligación de todo proveedor de informar veraz y suficientemente al consumidor, respecto de los bienes o servicios que ofrezca. Prohibe, en consecuencia, la publicidad, las leyendas o indicaciones que induzcan a error sobre el origen, componentes, usos, características y propiedades de toda clase de productos o servicios.

Destaca la fracción I del artículo 6° cuando faculta a la Secretaría de Industria y Comercio, hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a:

" ...Obligar, respecto de aquellos productos que estime pertinente, a que se indique verazmente en los mismos o en sus envolturas, etiquetas,

empaques o envases, o en su publicidad en términos comprensibles, los materiales, elementos, substancias o ingredientes de que estén hechos o los constituyan, así como su peso, propiedades o características y las instrucciones para el uso normal y conservación del producto."

En los artículos 10 y 12 se nota la tendencia proteccionista hacia el consumidor, en virtud de que el primero de ellos, prohibe el empleo en los productos, en sus envases, empaques, envolturas, etiquetas o propaganda, expresiones tales como "producto de exportación", "calidad de exportación", o cualquier otra que dé a entender que existe una calidad para el mercado interno y otra para el externo, salvo autorización expresa de la autoridad competente.

Por su parte, el artículo 12 estatuye que:

"Cuando se expendan al público productos, con alguna deficiencia, usados o reconstruidos, deberán indicarse de manera precisa y ostensible tales circunstancias al consumidor y hacerse constar en los propios artículos, envolturas, notas de remisión o facturas correspondientes."

El artículo 15 define los términos "promoción" y "oferta". Por promoción debe entenderse "el ofrecimiento al público de bienes o servicios, con el incentivo de proporcionar adicionalmente otro objeto o servicio de cualquier naturaleza".

Por oferta se entiende "el ofrecimiento al público de productos o servicios, en iguales condiciones a las que prevalecen en el mercado, a precios rebajados o inferiores a los de éste".

2. CODIGO SANITARIO (HOY CÓDIGO DE SALUD)

El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicado en el Diario Oficial de 13 de marzo de 1973.

En su artículo 212 atribuye a la Secretaría de Salud, antes de Salubridad y Asistencia, el control sanitario de los alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, tabaco, medicamentos, aparatos y equipos médicos, productos de perfumería, belleza y aseo, estupefacientes, substancias psicotrópicas, plaguicidas y fertilizantes, sean nacionales o de importación, así como las materias primas que intervengan en su elaboración.

Los productos enumerados anteriormente requieren, para su venta o suministro al público, contar con el registro respectivo, expedido por la Secretaría de Salud.

Los productos, señala el artículo 218, deberán procesarse en condiciones higiénicas, sin adulteración, contaminación o alteración de sus cualidades.

En el artículo 223 se especifican los datos que deben figurar en las -- etiquetas y contraetiquetas de los productos aludidos:

"I.- El nombre del producto y la denominación genérica o descriptiva del mismo;

II.- El nombre y domicilio comercial del titular del registro y dirección del lugar donde se elabore o envase el producto;

III.- El número de registro del producto con la redacción requerida -- por la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

IV.- La leyenda -Hecho en México- o -Envasado en México-, según co--- rresponda;

V.- El gentilicio de su país de origen, precedido de la palabra -producto-, en el caso de los productos de importación;

VI.- La declaración de todos los ingredientes en el orden de predominio, indicando el porcentaje de conservadores, antioxidantes, estabilizadores o de aquellos ingredientes o materiales que los reglamentos determinen y en los casos que proceda la composición cuantitativa del producto;

VII.- El contenido neto, peso escurrido o drenado del producto, expresado en unidades del sistema métrico decimal;

VIII.- El número de lote y fecha de caducidad en su caso;

IX.- El nombre y domicilio comercial del fabricante, del representante y, en su caso, del importador o distribuidor, en la contraetiqueta de los productos de importación;

X.- Las instrucciones precisas para la descontaminación, inutilización o destrucción de los envases vacíos, en los casos en que éstos contengan substancias peligrosas para la salud..."

El espíritu del título undécimo del Código de Salud, está dirigido a imbuirle a la publicidad una función orientadora y educativa, sobre las características y propiedades reales de los productos -ya citados-, y la información sobre su uso, así como las precauciones que deben tener éstos.

3. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD

El reglamento en cuestión fue publicado el 26 de septiembre de 1986, en el Diario Oficial de la Federación. La mayoría de las disposiciones de

este Reglamento son categóricas y pretenden que la publicidad sea orientadora, respecto a los bienes y servicios que se ofrezcan a fin de evitar prácticas consumistas. A pesar de ser realista, el Reglamento sanciona lo imposible:

"ARTICULO 28.- No se autorizará la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas cuando:

I.- Induzca o promueva hábitos de alimentación nocivos para la salud...

III.- Atribuya a los alimentos un valor nutritivo superior o distinto al que tenga efectivamente;

IV.- Exprese o sugiera que la ingestión de estos productos proporciona a personajes reales o ficticios características o habilidades extraordinarias..."

El texto del artículo 29 del Reglamento, apunta en términos formales y, sobre todo, utópicos, una revolución cultural, es decir, el fin de la publicidad que hemos conocido. Dispone dicho precepto:

"La Secretaría de Salud solamente autorizará la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas de bajo valor nutritivo, cuando induzca o promueva el consumo de otros productos con nutrientes valiosos. En ningún

caso se autorizará la publicidad de productos de bajo valor nutritivo, cuando se asocie a imágenes o actividades infantiles o a gratificaciones o recompensas."

La parte toral del Reglamento se sitúa en el capítulo IV, relativo a la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco, según se desprende de lo siguiente:

"ARTICULO 34.- No se autorizará la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco, cuando a juicio de la Secretaría -de Salud-, en coordinación con la Secretaría de Gobernación:

I.- Se relacionen con ideas o imágenes de esparcimiento espiritual, paz, tranquilidad, alegría desbordada o euforia, u otros efectos que por su contenido se producen en el ser humano;

II.- Atribuya a estos productos propiedades nutritivas, sedantes o estimulantes;

III.- Se asocie con ideas o imágenes de mayor éxito en el amor o en la sexualidad de las personas...;

V.- Motive a su consumo por razones de fiestas nacionales, cívicas o religiosas;

VI.- Haga exaltación de prestigio social, hombría o femeneidad del público a quien va dirigido...;

X.- Cuando en el mensaje se ingiera o consuma real o aparentemente estos productos..."

Pensamos que si este Reglamento se aplica con todo rigor jurídico, la publicidad en México, o mejor dicho, como se maneja la publicidad, perdería su razón de ser; en efecto:

"De hecho, el nuevo Reglamento es la crítica más feroz al Reglamento -- que sustituye al conjunto de la publicidad mexicana, fundada de modo exclusivo en las asociaciones elementales bebida= carisma= éxtasis; pro-- ducto X= modernidad; refresco= intensidad juvenil; prenda de ropa= fascinación instantánea. Sin la maniobra burda que esparce sobre el consumidor los dones de este mundo, la publicidad hecha en México (o en -- gran número de casos, reproducida en México) no tendría facilidades de - existencia.

De esto han vivido: de rodear visualmente al producto de escenas de - éxito y poder físico, de inventar el aura que desciende automáticamente sobre el producto y quien lo adquiere. Esta es la única tradición en los comerciales televisivos; que la belleza, la juventud, la atmósfera de riqueza, la belleza de los paisajes, el engaño de la fotografía, --

rediman al producto de la realidad de su clientela." (213)

Cuando el reglamento determina los lineamientos a seguir por la publicidad de medicamentos y productos de perfumería y belleza, en el sentido de que ni mienta, ni haga insinuaciones, sobre las pretendidas propiedades de estos productos, no hay más que esperar con impaciencia y escepticismo, la proliferación de anuncios veraces.

Este reglamento, considera en el artículo 11, que la publicidad induce a conductas, prácticas o hábitos nocivos para la salud física y mental, cuando:

"...II.-Aconseje prácticas abortivas...

...IV.- Indique o sugiera determinadas características físicas, raciales o sexuales del individuo como factor determinante para el uso de un producto, el ejercicio de una actividad o la prestación de un servicio, o

V.- Contenga elementos que denigren a la persona humana, especialmente la dignidad de la mujer, que promuevan discriminación de raza o -

---

(213) Carlos Monsiváis. "El Nuevo Reglamento, Torpedo contra el Concepto Mexicano de Publicidad en TV", en Proceso, núm. 522, México, 3 de noviembre de 1986, p. 23.

condición social, o que utilice elementos visuales, gráficos o auditi-- vos que ofendan la idiosincrasia de la sociedad mexicana."

La redacción del dispositivo anterior llama la atención, "...porque tal parece que se mezclan en un mismo artículo, antiguos y nuevos criterios". La referencia al aborto es una genuflexión -no sé si necesaria- ante -- las potestades del tradicionalismo, porque en la publicidad mexicana nadie, nunca, osaría ya no digamos tratar de aconsejar sobre el tema. Y la condenación de los comerciales con rubias superiores (por rubias), - en donde se cosifica a la mujer, y se declara a la burguesía la única - raza contemplable, se equilibra con la referencia abstracta o inasible: "...que ofendan la idiosincrasia de la sociedad mexicana". ¿ Cuál es la idiosincrasia y quiénes integran la sociedad ? Pero no le exija--- mos demasiado a un Reglamento que, insisto, implica panorámicamente un avance. Si el Reglamento anterior (expedido el 16 de diciembre de --- 1974) era tímido y triste en sus demandas a la publicidad real, éste - es categórico en su exigencia de la publicidad ideal". (214).

Es importante el capítulo XVIII del Reglamento porque permite la participación de la comunidad en el cumplimiento de sus preceptos.

---

(214) Idem., p. 24.

"ARTICULO 124.- Se concede acción popular para denunciar ante la Secretaría, cualquier infracción a las disposiciones de la Ley y del presente Reglamento, así como los hechos, actos u omisiones relacionados con la publicidad que causan o puedan causar daños o riesgos a la salud de las personas."

Dicha acción popular, dispone el artículo 125, puede ejercerse por cualquier persona, física o moral, proporcionando a la Secretaría de Salud, la información necesaria para identificar los hechos, actos u omisiones de que se trate.

La Secretaría de Salud, de conformidad con el artículo 126, en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la denuncia, informará a quien ejerza la acción popular, acerca de las medidas tomadas y el curso que se haya dado a su petición o sobre la improcedencia de la misma.

Se debe destacar del Reglamento en conjunto, un claro repudio del Estado a los sistemas publicitarios privados en México y la aceptación oficial de tesis feministas y de los defensores del consumidor.

"Ignoro si hay posibilidades mínimas de cumplimiento, o si, dentro de tres meses, las quejas mentales ante una publicidad que ni cambia ni puede cambiar, serán declaradas (también mentalmente) improcedentes. Valdría la pena, entonces analizar los comerciales en busca de la regeneración moral y comercial que la ley exige. De cualquier manera suelen

ser, a contrario sensu, la parte más interesante de la programación. - (Si los productos no crean hábito, los comerciales sí.)" (215)

4. OTROS ORDENAMIENTOS

Existen algunos otros ordenamientos que en alguna forma regulan aspec-- tos publicitarios, como la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ley de - Invenciones y Marcas, la Ley de Propiedad Industrial, Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, el Reglamento sobre Promociones y Ofer-- tas.

---

(215) Ibidem.

D. REGIMEN GUBERNAMENTAL

El Estado es una de las primerísimas fuentes de comunicación e información, por ende, existen cuerpos legales que regulan la actividad del sector público en esta materia.

1. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Este cuerpo legal confiere facultades de regulación, planeación, operatividad y evaluación, en materia de comunicación social, a la Secretaría de Gobernación, a saber:

Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral públicas y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; y dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras y televisivas pertenecientes al Ejecutivo Federal, con la exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Además, es la encargada de manejar el Archivo General de la Nación.

1.1 ATRIBUCIONES DE DIVERSAS SECRETARIAS DE ESTADO EN COMUNICACION SOCIAL

Los reglamentos interiores de las dependencias que integran la Administración Pública Federal, facultan a ciertas unidades, generalmente denominadas "Dirección General de Comunicación Social" de tal o cual Secretaría de Estado, para informar a la comunidad respecto de las actividades de su competencia. Para ello, disponen de elementos normativos, técnicos y operativos vinculados con el manejo de medios de comunicación.

2. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES

El artículo 48 de la ley concede a los partidos políticos las siguientes prerrogativas:

"I.- Tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión;

II.- Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales..."

Los tiempos destinados a los partidos políticos tendrán preferencia en la programación que del tiempo estatal formula la Secretaría de Gobernación, en las frecuencias de la radio y en los canales de televisión comerciales, oficiales y culturales.

Se faculta a cada partido para determinar libremente el contenido de -- las transmisiones que correspondan al uso de su tiempo, las cuales po-- drán ser de los siguientes tipos: informativo, de esparcimiento, de - análisis económico, político, social o cultural, de difusión de tesis, ideas, principios.

En forma concomitante, el artículo 34 del Reglamento de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, establece que del - tiempo total que le corresponde al Estado, en la radio y la televisión, los partidos políticos disfrutarán de un tiempo mensual, mínimo de dos horas y hasta un máximo de cuatro horas, en cada uno de estos medios.

Es importante comentar el artículo 36, pues señala que la Comisión Fe-- deral Electoral, a través de la Secretaría Técnica, ordenará a la Comi- sión de Radiodifusión, que al establecer el calendario de transmisiones de los programas de los partidos políticos, se incremente la frecuencia de la transmisión de los mismos, en la medida en que se aproxime el día de la elección.

3. ORDENAMIENTOS DIVERSOS

La Ley Federal de Derechos de Autor promulgada en dos ocasiones y adi-- cionada mediante un decreto que deroga anteriores disposiciones, esta-- blece el envío de ejemplares a la Biblioteca Nacional, a la Biblioteca

del Congreso de la Unión y a la Dirección del Derecho de Autor. Hay que hacer notar que en esta área se encuentran también dos decretos de carácter aprobatorio de normas adoptadas por convenciones internacionales en las que está involucrada la UNESCO.

Existen también ordenamientos que crean y facultan instancias estables cuya actividad las relaciona con la comunicación: el decreto que crea el Consejo de Recursos para la Juventud (que promueve espectáculos culturales y actúa como organismo de producción); el decreto que crea el Consejo Nacional para promover la Cultura y Recreación entre los Trabajadores y la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, que involucra al Instituto Nacional de Bellas Artes. El carácter eminentemente facultativo de estas disposiciones se traduce en órganos de fomento y organización de actividades vinculadas a las tareas de los medios.

Otro grupo está constituido por disposiciones generales que regulan aspectos fiscales, mercantiles y de propiedad de los medios; la ley que establece impuestos a los servicios de interés público, la Ley de Inspección de Adquisiciones, y la Ley General de Bienes Nacionales. Podría incluirse asimismo la ley reglamentaria del artículo 5 constitucional relativo al ejercicio de las profesiones y su reglamento, única disposición que regula la actividad de los profesionales en la comunicación, si bien se refiere en forma general a todas las ramas profesionales.

Por otra parte las disposiciones que establecen obligaciones o introducen modificaciones y límites al funcionamiento de los medios de carácter esencialmente normativo son: la Ley Federal de Estadística y su Reglamento.

Se han publicado en el Diario Oficial distintos decretos y acuerdos que versan sobre la comunicación social. Tal es el caso del Decreto de 31 de diciembre de 1974, por el que se establece las tarifas para el cobro de derechos a la industria cinematográfica y lo relativo a la transmisión en televisión.

Es de particular importancia, referirse al régimen fiscal aplicable a la televisión mexicana. Evidentemente, los concesionarios de canales de dicho medio, gozan de un trato preferencial.

Los siguientes casos ilustran lo anterior:

a) El 27 de diciembre de 1960, el Diario Oficial de la Federación publicó dentro de la Ley de Ingresos de la Federación para 1961, e incluido en el rubro de Impuestos a la Industria, a la Producción, Comercio de Bienes y Servicios Industriales, el Impuesto a las Empresas que Explotan Estaciones de Radio y Televisión. El monto del impuesto era de 5% sobre los ingresos brutos de esas empresas. El impuesto, según se señalaba en el artículo 5°, era "independiente de los impuestos, derechos y productos -

que se causen conforme a otras disposiciones".

Como la cuota del 5% fue considerada excesiva por los concesionarios, - éstos iniciaron, a través de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que dicha tarifa fuera disminuida. El resultado fue que la Secretaría les concedió, durante todo el año de 1961, un subsidio de 75% sobre la cuota del impuesto. En consecuencia sólo pagaron el 1.25%.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 1961, el Diario Oficial publicó - un Decreto que contiene la Ley del Impuesto a las Estaciones que Explotan Estaciones de Radio y Televisión, que en su artículo 4° aparece la cuota de 1.25% que los concesionarios venían pagando de facto. Este - impuesto permaneció en la Ley de Ingresos de la Federación hasta diciembre de 1979.

b) La serie de gestiones que la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión realizó durante el primer semestre de 1969 y -- que concluyó con la creación del impuesto del 12.5% de tiempo - que las empresas de radio y televisión deben poner a disposición del Estado, es otra de las muestras del trato preferencial que las autoridades hacendarias brindan a la industria de la radio y la televisión.

Como se recordará, la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1969 incluyó, por vez primera, el aún vigente impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley en los que intervengan bienes del dominio directo de la nación. El objeto del impuesto lo constituyen "los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales...". Asimismo, son sujetos del impuesto las personas que hagan esos pagos.

A pesar de que, como puede observarse, los sujetos del impuesto no son las empresas de radio y televisión sino quienes utilizan los servicios de éstas, el gravamen no agradó a los concesionarios pues los declaraba "responsables solidarios" y se les asignaba la obligación de retener un porcentaje de los pagos que se les hicieran por el servicio de radiodifusión y entregarlo a la Secretaría de Hacienda. En la medida en que la tasa del impuesto era del 25% sobre el monto total de los pagos que recibieran (lo cual simple y sencillamente significaba que tendrían que ceder a la autoridad hacendaria el 25% de sus ingresos por el servicio de radiodifusión), los concesionarios decidieron negociar con la Secretaría de Hacienda una opción más favorable para sus intereses. Tal opción, demasiado complaciente por parte de la autoridad, fue la de que el impuesto mencionado se consideraría cubierto si las estaciones ponían a disposición del Estado el 12.5% del tiempo diario de transmisión, con la salvedad de que dicho tiempo no es acumulable ni diferible. Es decir, que para cumplir con esa obligación fiscal, basta con poner a disposición del Estado el tiempo indicado independientemente de que éste lo utilice o no.

c) Finalmente, durante todo el tiempo en que la Ley de Ingresos de la Federación incluyó los Impuestos Relacionados con la Explotación de Recursos Naturales, las empresas de radio y televisión no fueron incorporadas al pago de ese gravamen, no obstante que explotan un recurso -- (el espacio aéreo) que corresponde a la nación.

En la actualidad, también inexplicablemente, los impuestos relacionados a la explotación de recursos naturales ha desaparecido de la Ley de Ingresos.

Durante los años del llamado desarrollo estabilizador, el Gobierno mexicano siguió la política de eximir del pago de impuestos o asignar gravámenes bajos a las empresas o industrias incipientes, con el objeto de - que pudieran crecer y desarrollarse. No es éste, sin embargo, el caso de la industria de la radio y la televisión en los años 80. Se trata de una industria plenamente consolidada que obtiene anualmente cientos de miles de millones de pesos por la explotación de un recurso natural que pertenece a la nación.

De ahí que en una época de crisis económica, en la cual el Gobierno de la República necesita urgentemente ingresos, resulta injusta una política fiscal como la que se sigue con respecto a la industria de la radio y la televisión.

E. ORDENAMIENTOS QUE REGULAN OTROS MEDIOS DE COMUNICACION

El derecho no puede soslayar la revolución de la comunicación en los ámbitos de la difusión directa de comunicación vía satélite y de la telemática. Nuestro país, está inserto en el sistema de satélites. La primera vez que se menciona públicamente el Sistema de Satélites "Morelos" es el 24 de marzo de 1983; no obstante, tres años atrás se había anunciado la decisión de contar con un satélite mexicano, al cual se le denominó "Ilhuicahua". Es el 5 de julio de 1982 cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la empresa Televisa, suscriben un convenio para la construcción y puesta en órbita de un satélite mexicano de transmisión directa, que hará factible recibir en los hogares de la República Mexicana, la señal televisiva sin necesidad de transmisión, esto es, de manera directa. (216)

En el primer mes de su mandato, el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso una iniciativa para modificar diversos artículos de la Constitución, entre ellos el 28, ya comentado, en el que se declara como función exclusiva del Estado la comunicación vía satélite. Con ello,

---

(216) "Convenio SCT-Televisa. Un satélite mexicano transmite directamente a los hogares", en Información, publicación de SCT, editada por la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, mayo-julio de 1982, p. 23.

desapareció el nombre de "Ilhuicahua", y en marzo de 1983 el proyecto - de satélites fue rebautizado como "Morelos".

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, incorpora como uno de los objetivos a cumplir, en el rubro sobre infraestructura de telecomunicaciones, lo siguiente: "Instalación del sistema mexicano de satélites compuesto por el lanzamiento de dos satélites y el conjunto de estaciones de enlace en tierra, para la conducción de señales de televisión, telefonía y datos principalmente". (217)

Para tal efecto, se promulgó un Acuerdo Secretarial, cuyo considerando tercero dice: "Que la Dirección General de Telecomunicaciones -dependiente de la SCT-, a partir de la presente administración, toma un nuevo perfil como dependencia prestadora de servicios y que el volumen de producción y distribución de los mismos aumentará considerablemente por el advenimiento del sistema nacional de satélites". (218)

Se debe manifestar que en lo concerniente a los usos del sistema ---- "Morelos", todo indica que se trata de un rubro en definición. "No es

---

(217) Poder Ejecutivo Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 388.

(218) Acuerdo Secretarial por el cual se modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Telecomunicaciones, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Publicado en el Diario Oficial el 29 de febrero de 1984.

para nadie un secreto que primero se decidió la compra de satélites y - en los meses previos al lanzamiento se está decidiendo para qué pueden servir, más allá de los proyectos de la televisión comercial." (219)

La adecuación de la administración pública federal a las innovaciones - satelitales, iniciada en los albores de 1984, se instrumentó jurídica-- mente a finales del mismo año. El 14 de noviembre, el Presidente de - la Madrid, envía a la Cámara de Senadores una iniciativa para modificar el artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, proponiendo que queden reservadas en forma exclusiva al Gobierno Federal, el esta-- blecimiento de los sistemas de satélites, su operación y control y la - prestación de servicios de conducción de señales por satélite.

Lo anterior coincide con el espíritu de la reforma al artículo 28 cons- titucional realizada en diciembre de 1982. Ambas iniciativas abrogan el decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de octubre de 1981, me- diante el cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes "interven- drá en la instalación y operación de satélites y sus sistemas asociados, por sí o por conducto de organismos que tengan como finalidad la explo- tación comercial de dichas señales en el territorio nacional".

---

(219) Fátima Fernández Christlieb. "Génesis del Sistema de Satéli-- tes "Morelos", de Proyecto Privado a Programa Estatal", en In--- formación Científica y Tecnológica, CONACYT, núm. 100, vol. 7, México, enero de 1985, p. 49.

Con estas medidas legislativas, el actual gobierno cancela la posibilidad de que Televisa instale y opere satélites, como le estaba permitido bajo el régimen anterior; "al mismo tiempo, mediante la iniciativa para modificar la Ley de Vías Generales de Comunicación, deja a futuros reglamentos y a bases que fije la SCT lo que en realidad sería la legislación que diera cuerpo a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional..." (220)

Es indudable que la legislación que deba regular la comunicación vía satélite, debe partir de la concepción de dominio directo de la nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, dado que en el manejo y funcionamiento del Sistema de Satélites "Morelos" se prescinde por completo de la infraestructura terrena estatal.

Por lo que ve a los medios telemáticos de información y comunicación, se debe señalar que representan enormes posibilidades de transmisión de datos de cualquier índole; pero por sus características debe tenerse especial cuidado, pues para ellos no existen fronteras.

La normatividad es, en el área de la telemática o teleinformática, casi nula; únicamente, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se ocupa de ella cuando señala:

---

(220) Idem., p. 50.

"El servicio de teleinformática se fomentará para facilitar un aprovechamiento más racional de los sistemas de cómputo existentes, así como la transmisión de datos para una toma de decisiones más oportuna y mejor informada. El Estado ampliará los servicios de teleinformática en áreas estratégicas y de interés nacional y fomentará la prestación de servicios que favorezcan el desarrollo económico y social del país." (221)

La legislación respectiva debe considerar: que su instalación requiere registro; imponer a su operación las modalidades necesarias para que su operación no lesione la soberanía, seguridad, independencia o identidad nacionales; limitar las cuestiones de carácter comercial; indicar reglas para la protección de datos, etc.

Hemos llegado así, al examen del marco jurídico de la comunicación. El estudio de la legislación descrita ha permitido encontrar elementos de análisis, para discernir las características que presenta la aplicación de los ordenamientos jurídicos en la materia, las tendencias básicas que lo rigen y, principalmente, las deficiencias y problemas que existen en el área.

---

(221) Poder Ejecutivo Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 387.

V. CONCLUSIONES

Del estudio efectuado sobre la comunicación social en México y sobre el derecho a la información, es válido apuntar las siguientes conclusiones:

1) El Estado Mexicano debe definir una política de comunicación social, atinente a la protección del interés público y social que ésta reviste; para ese efecto, debe constituirse una Comisión Intersecretarial con atribuciones en la materia, presidida por la Secretaría de Gobernación.

2) Debe definirse el derecho a la información como el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto garantizar y regular el acceso de toda persona -tanto física como moral- a la totalidad de los medios masivos de comunicación, para investigar, recibir y difundir los hechos, datos, conocimientos e ideas que orienten su acción.

3) Debe considerarse al derecho a la información como una garantía social que importa tanto a la composición y preservación misma del Estado, como al mejoramiento de su elemento pueblo, que propicie la democratización de los medios.

4) Dada la naturaleza jurídica de garantía social, consagrada en el artículo 6° constitucional, el derecho a la información debe ser --

materia de legislación, reservada al Corgreso de la Unión, como facul-- tad expresa y exclusiva.

5) Por consecuencia, debe adicionarse al artículo 73 constitucio-- nal, con una fracción que le otorgue al Congreso de la Unión, la facultad expresa y exclusiva para dictar leyes sobre todos los medios de comunicación existentes y que pudieran existir.

6) Importa considerar a los medios masivos de comunicación como -- servicio público, por ende, el cumplimiento de la actividad informativa y, concretamente, el ejercicio del derecho a la información, debe ser asegurado, regulado y protegido por el Estado.

7) En mérito de lo anterior, resulta imperante reformar el artículo 4° de la Ley Federal de Radio y Televisión, en el sentido de definir nuevamente a la televisión y a la radio, como servicios públicos.

8) Por revestir el derecho a la información un interés público e - interés social, su reglamentación debe precisar: definición, naturaleza jurídica, sujetos, materia u objeto, protección procesal y normas sobre la estructura y funcionamiento de los medios masivos de comunicación.

9) La evaluación del marco jurídico de la comunicación social, arroja la existencia de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios que resultan obsoletos, inoperantes, contradictorios entre sí y, sobre

todo, violados en la práctica, por ello, urge que se unifique en un solo cuerpo legal, todo el mosaico de la comunicación, que puediera denominarse "Código Federal de Comunicación Social", reglamentario del derecho a la información.

BIBLIOGRAFIA

Althusser, Louis. Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado. ---- México, Ed. Quinto Sol, S.A., 1978.

Argamentería García, Rodolfo. "Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos y del Estado en Relación con los Medios de Comunicación de Masas." Los Medios de Comunicación de Masas ante la Moral. Madrid, Ed. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1970.

Arrieta, Mario. Obstáculos para un Nuevo Orden Informativo Internacional. México, CEESTEM, Ed. Nueva Imagen, 1980.

Barragán Barragán, José. Derecho a la Comunicación e Información. - Serie Introducción al Derecho Mexicano, núm. 17, México, Instituto de - Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981.

Beneyto, Juan. La Opinión Pública. Madrid, Ed. Tecnos, 1969.

— Conocimiento de la Información. Madrid, Alianza Editorial, 1973.

Berlo K., David. El Proceso de la Comunicación. Introducción a la - Teoría y la Práctica. Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1978.

Buendía, Manuel. "Memorándum Presidencial." Nexos, Año VII, Vol. 7, núm. 80, México, agosto de 1984, pp. 47-53.

Bunster, Alvaro. "Exigencias Jurídicas y Sociales para los Organismos Transnacionales de la Información." El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional. México, ILET, Ed. Nueva Imagen, 1979, pp. 173-204.

Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 17a. edn., México, Ed. Porrúa, S.A., 1983.

Cabrera Parra, José. "Nuevos Conceptos de Libertad." Excélsior, -- México, 6 de enero de 1978, p. 2.

Camposeco, Miguel Angel. "El Derecho a la Información." Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Tomo I, Congreso de la Unión, México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1979, pp. 425-459.

Carpizo, Jorge. "La Reforma Política Mexicana de 1977." Anuario -- Jurídico VI. México, UNAM, 1980, pp. 50-58.

Castaño, Luis. Régimen Legal de la Prensa en México. México, Ed. -- Porrúa, S.A., 1962.

— La Libertad de Pensamiento y de Imprenta. México, Ed. UNAM, 1967.

Castro, Juventino V. "El Derecho a la Información." Revista de In-- vestigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. México, 1978, pp. 94-99.

— Garantías y Amparo. 4a. edn., México, Ed. Porrúa, S.A., 1983.

Cees, Hamelink. "Periodismo: Principios Eticos en los Códigos y en la Práctica." El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional. México, ILET, Ed. Nueva Imagen, 1979, pp. 127-150.

Clarck, Wesley. El Derecho a la Información. Quito, Ed. CIESPAI, - 1968.

Cobos Díaz, Bernardo. "Es Necesario Reglamentar el Derecho a la In-- formación." El Día, México, 26 de mayo de 1980, p. 14.

Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación. Un Solo -- Mundo, Voces Múltiples. Comunicación e Información en Nuestro Tiempo. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980.

Convocatoria y Bases a que se sujetarán las Audiencias Públicas que -- Celebrará la Comisión Federal Electoral. Diario Oficial de la Federa- ción. México, 21 de abril de 1977.

Cremoux, Raúl. La Legislación Mexicana en Radio y Televisión. México, UAM-Xochimilco, 1982.

D'Arcy, Jean. "El Derecho del Hombre a la Comunicación." Cuadernos de Comunicación, núm. 53, México, noviembre de 1979, pp. 55-77.

Desantes Guanter, J.M. "Información, Derecho e Integración Social." RICS, núm. 20, Barcelona, 1972.

— La Información como Derecho. Madrid, Editora Nacional, 1974.

— Fundamentos del Derecho a la Información. Madrid, Ed. Confedera--- ción de Cajas de Ahorro, 1977.

Deutsch, Karl W. Los Nervios del Gobierno: Modelos de Comunicación y Control Político. Buenos Aires, Ed. Paidos, 1971.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Tomo III, Año II, núm. 19, "L" Legislatura, México, 1977, p. 6.

Disposiciones Legales en Materia de Radio y Televisión en México. Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión. México, 1976.

Eek, Hilding. "El Uso de los Medios de Comunicación: Principios Definidos por la ONU y la UNESCO." El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional. México, ILET, Ed. Nueva Imagen, 1979, pp. 27-56.

Ellingsworth, Huber. El Comunicador de Población. Un Punto de Vista. San José, Centro de Estudios Sociales y de Población, Universidad de Costa Rica, mimeografiado, 1972.

Escarpit, Robert. Teoría de la Información y Práctica Política. Tradn. de Marcos Lara. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1983.

Esteva, Gustavo. "La Política Nacional de Comunicación Social en México." Aportes de Comunicación Social, núm. 1, México, Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 1981, pp. 23-29.

— "La Investigación y la Política Nacional de Comunicación en México." Estudios del Tercer Mundo, Vol. 3, núm. 3, México, CEESTEM, septiembre de 1980, pp. 15-27.

Exposición de Motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución. Reforma Política, Tomo III, México, Comisión Federal Electoral, 1978.

Fernández Areal, Manuel. El Derecho de la Información. Madrid, Editorial Juventud, 1971.

Fernández Christlieb, Fátima. "Génesis del Sistema de Satélites "Morelos", de Proyecto Privado a Programa Estatal." Información Científica y Tecnológica, Vol. 7, núm. 100, México, CONACYT, enero de 1985, pp. 47-50.

— "La Reglamentación debe Beneficiar a la Sociedad." El Día, México, 7 de junio de 1980, pp. 3 y 7.

— "El Derecho a la Información y los Medios de Difusión Masiva." México Hoy. México, Ed. Siglo XXI, 1979.

— Los Medios de Difusión Masiva en México. 3a. edn., México, Ed. Juan Pablos Editor, 1985.

Fix-Zamudio, Héctor. La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales. Madrid, Civitas-UNAM, 1982.

— "La Constitución y su Defensa." La Constitución y su Defensa. México, UNAM, 1984.

Fix-Zamudio, Héctor. "Las Garantías Constitucionales en el Ordenamiento Mexicano." Anuario Jurídico III-IV (1966-1967). México, 1977, pp. 60-109.

Flores de Gortari, Sergio y Orozco Gutiérrez, Emiliano. Hacia una Comunicación Administrativa Integral. México, Ed. Trillas, 1978.

Folliet, Joseph. La Información Hoy y el Derecho a la Información. Madrid, Ed. Sal Terrae, 1971.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 25a. edn., México, Ed. Porrúa, S.A., 1986.

Galbraith, J.K. El Nuevo Estado Industrial. 6a. edn., Barcelona, Ed. Ariel, 1979.

Gamal, El-Oteifi. "Relación entre el Derecho a Comunicar y la Planificación de la Comunicación." La Democratización de los Medios de Comunicación Social. México, Coordinación General de la Comunicación Social de la Presidencia de la República, 1981, pp. 81-93.

García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, S.A., 1944.

Gómez Reyno y Carnota, Enrique. "El Derecho de la Información, Una Disciplina que Nace." Documentación Administrativa. Madrid, Editorial Juventud, 1974, pp. 55-67.

Granados Chapa, Miguel A. Examen de la Comunicación en México. México, Ed. El Caballito, 1981.

Guerrero Reynoso, Nicéforo. "Reflexiones sobre el Derecho a la Información." Revista Justicia de la Procuraduría General de Justicia de la República, núm. 85, 27 de junio de 1981, pp. 71-78.

Lasalle, Fernando. ¿ Qué es una Constitución ? Tradn. de W. Roces. Buenos Aires, Ed. Siglo Veinte, 1957.

López Ayllón, Sergio. El Derecho a la Información. México, Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A., 1984.

Lovera, Sara. "Se dio a Conocer el Plan de Comunicación Social." Unomásuno, México, 26 de marzo de 1983, p. 10.

Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. 3a. edn., México, PRI, 1979.

Mejía Barquera, Fernando. "La Política del Estado Mexicano en Radio y Televisión y la Alternativa de la Izquierda." Estudios del Tercer Mundo, Vol. 3, núm. 3, México, CEESTEM, septiembre de 1980, pp. 29-50.

— La Comunicación Social en México. México, UAM-Xochimilco. Próxima publicación en Editorial Océano.

Menéndez, Antonio. Comunicación Social y Desarrollo. Serie Estudios, núm. 24, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1972.

Moles, Abraham, Zeltman, Claude, et. al. Diccionario del Saber Moderno: La Comunicación y los Mass Media. Tradn. de Juan José Ferrero. Bilbao, Ed. Mensajero, 1975.

Monsiváis, Carlos. "El Nuevo Reglamento, Torpedo Contra el Concepto Mexicano de Publicidad en T.V." Proceso, núm. 522, México, 3 de noviembre de 1986, pp. 21-24.

Noriega Castro, Alfonso. Lecciones de Amparo. México, Ed. Porrúa, S.A., 1975.

Novoa Monreal, Eduardo. "Marco Jurídico para la Operación de las Agencias Transnacionales de Noticias." El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional. México, ILET, Ed. Nueva Imagen, 1979, pp. 207-227.

— Derecho a la Vida Privada y Libertad de Información. México, Ed. Siglo XXI, 1979.

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 2a. edn., México, Ed. Porrúa, S.A., 1956.

Paoli, José Antonio. La Comunicación. Coln. Sociológica Conceptos, núm. 2, México, Ed. Edicol, 1980.

Partido Revolucionario Institucional. Los 100 Puntos del Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria, México, 1975.

— Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria. México, 1975.

Patiño Camarena, Javier. Análisis de la Reforma Política. Estudios Doctrinales, núm. 38, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981.

Pinto Mazal, Jorge. Régimen Legal de los Medios de Comunicación Colectiva. México, UNAM, 1977.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. --- México, 1983.

Reyes Heroles, Jesús. "Discurso pronunciado en la Cámara Nacional de la Radio y la Televisión." El Sol de México, México, 3 de octubre de 1976, p. 5.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Derechos Humanos. México, IIJ-UNAM, - 1981.

Rojina Villegas, Rafael. Introducción y Teoría Fundamental del Dere-- cho y del Estado, Tomo I, México, Ed. Talleres El Nacional, 1945.

Ruíz Eldredge, Alberto. "Nuevos Conceptos Jurídicos para la Informa--- ción. El Desafío Jurídico de la Comunicación Internacional. México ILET, Ed. Nueva Imagen, 1979, pp. 11-24.

Sánchez Ferriz, Remedios. El Derecho a la Información. Valencia, -- Ed. Ediciones Valencia Cultural, S.A., 1974.

Semino, Miguel A. "La Libertad de Información y las Constituciones Eu ropeas y Americanas." Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administra- ción, Tomo 60, núm. 8, Montevideo, agosto de 1963.

Solana, Luis Javier. "La Dependencia Informativa en México." El Día, México, 9 de mayo de 1980, p. 9.

Solís, Beatriz. "La Legislación Vigente en la Comunicación Social en - México." Seminario de Comunicación Social. México, UAM-AMIC, 1983. pp. 63-81.

Stanislas, Bellert, Jiri Zeman, et. al. El Concepto de Información en la Ciencia Contemporánea. Coloquios de Royaumont. México, Ed. Siglo XXI Editores, S.A., 1966.

Székely, Alberto (comp.). Instrumentos Fundamentales de Derecho Inter- nacional Público, Tomo I, México, UNAM-IC, 1981.

Taufic, Camilo. Periodismo y Lucha de Clases. La Información como - Forma del Poder Político. 4a. edn., México, Ed. Nueva Imagen, 1977.

Terrou, Fernand y Lucien Solal. El Derecho de la Información. París, UNESCO, 1952.

UNESCO. Declaración de la UNESCO sobre los Medios de Comunicación de Masas. Cuadernos de Comunicación, núm. 43.

— Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales. Informe Final. París, UNESCO, 1982.

Velasco, Miguel Alemán. "Sobre la Reglamentación del Derecho a la Información." El Día, México, 14 de abril de 1980, p. 6.

Wiener, Norbert. Cibernética y Sociedad. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1969.