

LAS PUBLICACIONES OFICIALES Y SU NORMATIVIDAD

DR. GONZALO ARMIENTA CALDERÓN *

1. *El panorama actual de la política editorial del Gobierno*

El tema a desarrollar en la presente ponencia debemos ubicarlo, como punto de partida, dentro del gran marco jurídico constitucional conformado por la regulación de los artículos 3º, 6º y 7º de dicho ordenamiento, que consagra el derecho a la educación, a la libre manifestación de las ideas y la libertad de prensa, respectivamente.

Estos derechos fundamentales, que nuestra doctrina jurídica ha denominado “garantías individuales”, representan para el poder público el cauce que invariablemente debe respetar al desplegar su actividad editorial, de la misma manera que los particulares, a su vez, están obligados a cumplir al llevar a cabo esa misma actividad.

Por ello la trascendencia de la actividad editorial del sector público se traduce en los esfuerzos que desarrolla al encauzar sus actividades para alcanzar los importantes objetivos que proclama el artículo 3º de nuestra Ley Suprema y que, a su vez, representa el sustento filosófico de la educación del pueblo mexicano, definiendo los valores y aspiraciones nacionales por una sociedad más justa y democrática, los cuales deben fomentarse a través de la actividad editorial de la Administración Pública.

Fomentar el espíritu democrático y vigorizar nuestra identidad nacional contribuirá a la mejor convivencia humana; por lo que deberá ser tarea común en la actividad difusora de la Administración Pública refrendar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres.

De ahí la importancia de atender en una forma seria y responsable la obligación del sector público de llevar a cabo su actividad editorial, la cual debe pretender alcanzar una mejor calidad de la educación cívica y política de los mexicanos, llevándoles el mensaje, en cada tarea cumplida por los órganos del Estado, de que mediante la gestión pública que se viene realizando, se fortalece la soberanía nacional y se perfecciona la democracia bajo la estrategia común de modernizar al país.

Podemos afirmar que las publicaciones del sector público que busquen atender estos aspectos deben responder a las demandas de la sociedad, propiciando una mayor participación social y de los distintos niveles de gobierno en el compromiso de alcanzar las metas de la política nacional.

Todos estos propósitos descritos anteriormente se encuentran sintetizados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

* Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte, el artículo 6º Constitucional impone al Estado la obligación de garantizar el derecho a la información, al establecer que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Invariablemente el derecho a la información será garantizado por el Estado, garantía que se traduce en un imperativo para que el Gobierno Federal informe de sus actividades, de sus planes, programas, fomente la cultura, la educación y las artes; todo ello a través de las publicaciones oficiales que realice y que constituyen razones suficientes para justificar su actividad editorial.

Sobre este aspecto en particular, el actual Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, ha expresado que le corresponde al Estado mejorar el funcionamiento de sus órganos operativos y normativos, para cumplir mejor la obligación de informar con oportunidad y veracidad; que el Estado es fuente de información vital para que la sociedad pueda tener conocimiento preciso de los asuntos públicos, participar en ellos e influir en su buena marcha.

Ha señalado también la necesidad de “reforzar las esferas en las que el Estado y los medios de comunicación tienen responsabilidades concurrentes, tales como: la promoción de la educación y la cultura, el fomento a la recreación y el entrenamiento, la promoción y difusión de nuestros principios y valores nacionales, como parte de la defensa de nuestra soberanía y la difusión de información veraz y oportuna, como factor de la democratización nacional”, acciones que representan para el Gobierno el compromiso de otorgarles la difusión necesaria, a través de las publicaciones que realice, sustentada en la nueva política de comunicación social entendida como instrumento eficaz para apoyar la modernización del país, y para promover la apertura de nuevos espacios democráticos y alentar actitudes más solidarias y comprometidas con el destino de México.¹

En tal virtud, estimamos que gran parte de la actividad editorial del Gobierno debe ser para promover los aspectos cívico y cultural, así como la identidad nacional. En este sentido el Titular del Ejecutivo Federal ha dejado claramente establecido que “no es tarea del Estado crear cultura, sólo tiene la obligación de alentar, promover, reconocer, respetar y, sobre todo, garantizar el marco de libertad que es indispensable para la creación cultural”.²

Por ello, la actividad editorial que emprenda el Estado debe sustentarse en la necesidad y reconocimiento de defender a toda costa indispensables valores culturales, que garanticen el triunfo en la lucha contra los fenómenos de transculturación, entendiendo la cultura como un medio de arraigo a lo que somos y patrimonio que debemos defender para mantener nuestra soberanía nacional.

Los anteriores lineamientos, señalados de una forma genérica, son a nuestro juicio los que conforman la política editorial del Gobierno Federal en un ámbito interno, pero existen también otros de suma importancia, cuyos efectos trascienden al ámbito de la política exterior del Gobierno mexicano y se encuentran contemplados por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el rubro correspondiente a la promoción de la imagen de México en el mundo, implícitos en las acciones internacionales que el país llevará a cabo para alcanzar ese objetivo y que a nuestro criterio tendrán que traducirse en una laboriosa y abundante actividad editorial de publicaciones oficiales.

¹ Clausura de la XVII Asamblea Nacional del STIR, 21 de mayo de 1988, Acapulco, Gro. Compromisos. IEPES.

² Reunión La Mujer en el Arte y la Cultura, 5 de marzo de 1988, México, D.F. Compromisos. IEPES.

Las acciones que se llevarán a cabo serán congruentes con los siguientes propósitos:

- a) Mejorar el sistema de información entre las dependencias del Gobierno Federal, en especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas, así como entre éstas y los medios de comunicación en el exterior;
- b) Dar respuesta inmediata y con información veraz a las críticas a México, y
- c) Influir de manera programada sobre los principales centros generadores de la imagen de México en el exterior, proporcionándole información oportuna y confiable en una perspectiva de mediano plazo.

Estimamos que estas acciones, que tendrán que traducirse en una actividad editorial del Gobierno de primer orden con efectos positivos hacia el exterior, para promocionar la imagen de nuestro país, deberán desarrollarse con el fin de hacer de la cultura nacional uno de los principales elementos en la reafirmación de la identidad nacional.

2. *La normatividad y procedimientos administrativos relacionados con las publicaciones en general y con las publicaciones oficiales en particular*

Hablar de la normatividad relacionada con las publicaciones en general nos obliga a invocar el fundamento jurídico regulador de esta actividad, en nuestra Constitución Política Mexicana, como lo es el artículo 7º, que consagra el derecho a la libertad de expresión, al señalar en su primer párrafo que “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito”.

Este artículo, al igual que el 6º de la propia Constitución, son reglamentados por la Ley de Imprenta, que se encuentra en vigor desde su expedición por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, y fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de abril de 1917.

No obstante el tiempo transcurrido, la mayoría de los conceptos que regula esta ley tienen vigencia plena en la actualidad, como es el caso del artículo 1º, que define lo que se entiende por “ataques a la vida privada”.

El artículo 2º establece lo que se constituye legalmente como “un ataque a la moral”, y de igual manera el artículo 3º lo hace por lo que se refiere “al orden o a la paz pública”.

De una manera específica el artículo 9º de este ordenamiento jurídico dispone en doce fracciones lo que está prohibido publicar y las sanciones correspondientes por infringir esas disposiciones, señalando, además, la responsabilidad en que incurren los directores de las publicaciones periódicas en los casos expresamente indicados.

Sobre este mismo aspecto, existe otro ordenamiento jurídico más reciente que reglamenta las publicaciones en general denominado Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas, el cual fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de julio de 1981. En virtud de este regla-

mento se crea la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, que tiene a su cargo la aplicación del mismo, y se integra por cinco miembros designados por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, uno de los cuales funge como presidente. Entre las facultades de la referida Comisión se encuentran las siguientes:

- a) Examinar de oficio o a petición de parte las publicaciones y revistas ilustradas;
- b) Declarar la licitud de título o contenido de las publicaciones y revistas ilustradas; o su ilicitud, cuando compruebe que de manera ostensible y grave aparece alguno de los inconvenientes que menciona el artículo 6º de este Reglamento;
- c) Enviar copia certificada de las resoluciones de ilicitud a la Dirección General de Comunicaciones y Transportes, para los efectos del artículo 441 de la Ley de Vías Generales de Comunicación;
- d) Comunicar las resoluciones de ilicitud a la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública, así como a las autoridades que deban coadyuvar en el cumplimiento de sus resoluciones;
- e) Poner en conocimiento del Ministerio Público Federal las publicaciones que en su concepto sean delictuosas, enviando el dictamen respectivo;
- f) Cancelar los certificados de licitud de títulos y contenido por causas supervenientes;
- g) Imponer las sanciones a que se refiere este Reglamento;
- h) Auxiliar a otras autoridades que lo soliciten, emitiendo opinión fundada en todo lo relacionado a la competencia de la Comisión.

El artículo 8º establece el procedimiento administrativo a seguir cuando la Comisión estime que el título o contenido no cumple con lo previsto por el artículo 6º, consistiendo en lo siguiente: El infractor será citado a una audiencia, señalándose previamente la fecha y hora indicadas para ser oído y rendir las pruebas que estime pertinentes, así como para que alegue lo que a su derecho convenga, debiéndose formular un acta correspondiente, para que posteriormente la Comisión resuelva lo conducente.

La citación para la audiencia debe ser cuando menos con cinco días de anticipación, indicando en la misma el motivo de la infracción.

Si en la audiencia se ofrecen pruebas que por su naturaleza no puedan rendirse de modo inmediato, se fijará nueva fecha para su desahogo.

Si el infractor no comparece a la audiencia, se levanta acta circunstanciada y el procedimiento se seguirá por todos sus trámites hasta dictar la resolución que corresponda.

Para registrar el título o el contenido de las publicaciones periódicas en la Dirección General de Derechos de Autor, se requiere que la Comisión Calificadora expida el certificado de licitud correspondiente. El artículo 10 del Reglamento señala que el certificado sobre contenido de las publicaciones debe solicitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de su primera edición.

La solicitud de licitud de título y contenido debe hacerse por escrito; anexando para los efectos del primero, la constancia expedida por la Dirección General de Derechos de Autor, en el sentido de que no existe inconveniente legal en su materia para que se conceda la reserva de derechos al uso exclusivo del título o cabeza correspondiente, y para el segundo, cinco ejemplares, en su caso, de los tres últimos números.

La declaración de ilicitud del contenido lleva implícita la del título correspondiente, entendiéndose, con ello, cancelado este último.

Una vez recibida la solicitud, o cuando el examen se hace de oficio, se procede al estudio del título o contenido, para determinar si contienen alguno de los inconvenientes previstos en el artículo 6º del propio Reglamento. En caso de no ser así, la Comisión declara la licitud de título y/o contenido, y expide el certificado respectivo, previo el pago de los derechos correspondientes.

Las resoluciones que expide la Comisión se notifican al interesado o a su legítimo representante en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo.

Por disposición del artículo 12 del Reglamento que comento, la Dirección General de Correos no debe permitir la circulación postal de publicaciones periódicas, si no se cumple con el requisito de acompañar a la solicitud el certificado de licitud expedido por la Comisión Calificadora.

En su artículo 9º se indican las sanciones administrativas a que se harán acreedoras las personas que dirijan, editen, publiquen, importen, distribuyan o vendan las publicaciones y revistas ilustradas a que se refiere el artículo 6º, que a la vez reglamenta el título o contenido de las publicaciones y revistas ilustradas que se consideran contrarias a la moral pública y a la educación.

La expedición de este Reglamento fue motivada por las circunstancias internacionales que dieron lugar a la Convención para Reprimir la Circulación y el Tráfico de Publicaciones Obscenas, celebrada en Ginebra el 12 de septiembre de 1923, suscrita por México y ratificada por el Senado de la República el 31 de diciembre de 1946, fecha a partir de la cual, en cumplimiento de su obligación internacional, México se ha empeñado en vigilar que las publicaciones se mantengan dentro de los márgenes de respeto a la vida privada, a la moral y a la educación.

Existen tres antecedentes inmediatos de este Reglamento; el primero, que fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 12 de junio de 1951, denominado “Reglamento de los artículos 4º y 6º, fracción VII de la Ley Orgánica de la Educación Pública, sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas en lo tocante a la cultura y a la educación”. Este reglamento recogió como finalidad esencial la de establecer normas protectoras de la cultura y la educación en el país, en beneficio de la sociedad en general, con el objeto de evitar las publicaciones que socaven o destruyan la base moral de la familia.

El segundo antecedente se refiere a la Ley Federal de Educación, publicada en el *Diario Oficial* del 29 de noviembre de 1973, que recogió fundamentalmente en los artículos 2º, 4º y 14, la filosofía de su antecedente, o sea, la Ley Orgánica de la Educación Pública.

Posteriormente, el 21 de abril de 1977, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el “Decreto por el que se modifica la denominación del Reglamento de los artículos 4º y 6º, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Educación Pública”, para denominarlo Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.

No está por demás comentar que la atribución que le confiere sobre la materia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Gobernación, en su artículo 27, fracción XX, consiste en promover la industria editorial y vigilar que las publicaciones impresas 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.

Por otra parte, hablar de la normatividad de las publicaciones oficiales en particular, nos obliga a realizar una breve retrospectiva histórica de lo que ha sido, por lo que representa actualmente el *Diario Oficial* de la Federación como un órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados debidamente. Por esta función tan importante de publicar los ordenamientos jurídicos, se considera al *Diario Oficial* como un instrumento indispensable y obligatorio que utiliza el Gobierno Federal en su actividad editorial por disposición legal.

Los primeros Gobiernos del México Independiente estuvieron plenamente conscientes de la importancia y utilidad del periódico oficial.

La Junta Provisional Gubernativa, instalada el 28 de septiembre de 1821, imprimió y difundió el "Diario de sus Sesiones".

Agustín de Iturbide, entre uno de sus primeros actos, acordó la publicación de la "Gaceta del Gobierno de México". Su último número se publicó el 31 de diciembre de 1822.

A la caída de Iturbide se reinició la publicación del Periódico Oficial, bajo el título de "Gaceta del Gobierno Imperial de México". La importancia de esta gaceta radica en que reúne las características de una moderna publicación oficial, presenta las diversas disposiciones gubernativas siguiendo un orden jerarquizado de acuerdo con los ministerios o secretarías existentes, tal como se hace hoy en día en nuestro moderno *Diario Oficial*. Esta gaceta adoptó varios títulos entre los años de 1823 y 1825. El 1º de junio de 1826, el Presidente Victoria cambió su título por el de "Gaceta Diaria de México" y elaboró todo un plan con el propósito de mejorarlo.

A partir del 2 de mayo de 1826, esta gaceta vuelve a titularse "Gaceta del Gobierno Supremo de la Federación Mexicana", y en el curso de los años adoptó otras denominaciones, lo cual pone de manifiesto la atención que los gobernantes prestaban a esta publicación.

En esta época se tuvo ya una clara conciencia de la existencia formal y legal del periódico oficial, así como su importancia en el proceso legislativo dentro del régimen jurídico mexicano.

La Constitución Federal de 1824 estableció ya en su artículo 110 la facultad del Ejecutivo de publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General. El artículo 161, fracción II, del mismo ordenamiento estableció igual obligación para los Gobiernos de los Estados.

Esta disposición fue ratificada por la Ley de Formalidades sobre la Publicación y Juramento de las Leyes de la República Mexicana, del 29 de diciembre de 1823.

Es importante destacar la creación del Archivo General de la Nación, en 1823, y de la Biblioteca Nacional, en 1833; ambos han coadyuvado en la constitución de la memoria de las instituciones públicas mexicanas.

En el proyecto del Código Civil, cuya elaboración encomendó Juárez al doctor Justo Sierra en el año de 1859, se pone por primera vez de manifiesto la legalidad expresa de las disposiciones gubernativas que se publican en el periódico oficial.

Posteriormente, el mismo Juárez, una vez derrotado el Imperio de Maximiliano, insertó en el primer número de su “Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República”, aparecido el 20 de agosto de 1867, una circular comunicando: “. . . las leyes, decretos y demás disposiciones de las autoridades federales, son obligatorias por el hecho de publicarse en el «Periódico Oficial del Gobierno Supremo»”.

A partir de estos años, el Periódico Oficial es ya una publicación legalmente establecida, diaria, que difunde las leyes y decretos del Gobierno Federal; publica extractos de las sesiones de la Cámara e incluye una sección de “avisos económicos de todas las clases”.

Su publicación sólo llegó a suspenderse en virtud de contiendas internas y cambios de gobierno. Incluso muchas veces se duplicó por el establecimiento de más de un gobierno.³

Intentando elaborar una compilación sintetizada de las disposiciones normativas que regulan las publicaciones oficiales, caemos en cuenta que en realidad son pocos los ordenamientos jurídicos que contienen normatividad sobre la materia. Partiendo del principio jerárquico de las leyes, tenemos en primer término a la Constitución Política, de donde se deriva la obligatoriedad de la publicación y existencia legal del *Diario Oficial*, sustentada en las funciones legislativas que el propio ordenamiento supremo le asigna al Poder Legislativo como las reglamentarias atribuidas al Poder Ejecutivo en los artículos 70, 71 y 72, así como el 89, fracción I, respectivamente.

En la esfera administrativa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27, fracciones II y III, otorga la atribución a la Secretaría de Gobernación de publicar las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República, así como también el *Diario Oficial* de la Federación.

De igual manera el Código Civil vigente para el Distrito Federal, en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en sus artículos 3º y 4º, regula la obligación de llevar a cabo la publicación de las leyes, reglamentos, circulares y cualesquiera otras disposiciones de observancia general e indica en qué momento surtirán sus efectos.

En el orden jerárquico de las leyes federales, podemos mencionar también la Ley de Información Estadística y Geográfica, que regula en su artículo 7º, fracciones VII y VIII, la elaboración de normas técnicas a que debe sujetarse la capacitación, procesamiento y publicación de la información estadística, y la publicación de los resultados de las actividades que corresponden al servicio nacional de estadística, respectivamente.

Correlativamente el artículo 10, en sus fracciones III y V, dispone que el servicio nacional de información geográfica comprende la información geográfica que produzcan las dependencias y entidades, los poderes y los servicios estatales y las autoridades municipales, cuando ésta resulta de interés nacional, y la función de capacitación, procesamiento y divulgación de la información geográfica del país.

³ Crónica del *Diario Oficial* de la Federación editada por la Secretaría de Gobernación en el Archivo General de la Nación. Primera edición, 1988.

Por su parte el Reglamento de esta Ley, en su artículo 29, establece la obligación de los autores o editores de remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto un ejemplar de los libros, periódicos, revistas y folletos que publiquen dentro de la República Mexicana, cuando contengan datos estadísticos.

Se puede afirmar, del análisis de esta Ley y su respectivo Reglamento, que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la atribución de establecer las políticas, modalidades y criterios en todo lo referente al tipo de publicaciones oficiales que contengan la información regulada en los referidos ordenamientos jurídicos.

En este mismo nivel jerárquico se encuentra la Ley del *Diario Oficial* de la Federación y Gacetas Gubernamentales, que tiene por objetivo regular el *Diario Oficial* de la Federación y establecer las bases generales para la creación de las Gacetas Gubernamentales Editoriales, órgano oficial de publicación, al que ya se hizo referencia en un apartado anterior.

Por último, señalaremos que la Ley de Planeación establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, para encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal, estableciendo la obligación de que se elabore y publique en el *Diario Oficial* de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, dentro de un plazo de seis meses por lo que se refiere al primero, contado a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque puede contener consideraciones y proyectos de más largo plazo.

3. *La organización actual del Gobierno Federal para atender esta actividad y los esfuerzos para racionalizarla*

Los esfuerzos para racionalizar la actividad editorial del Gobierno Federal a partir del presente siglo se inician en 1927, con motivo de la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se establece el primer Departamento de Prensa, Publicaciones y Bibliotecas, cuyo fin era el de organizar algunas miles de obras y atender los servicios de prensa y publicaciones de la referida Secretaría.

Continúa ese esfuerzo mediante la expedición de un Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial* el 29 de septiembre de 1934, por el que se derogan y quedan sin efecto los diversos del 26 de septiembre de 1933 y 5 de marzo de 1934, mediante los que se había encomendado la administración de los Talleres Gráficos de la Nación a un Consejo, integrado por los Oficiales Mayores de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, de la Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y de los Departamentos de Salubridad Pública, del Trabajo y del Distrito Federal.

Posteriormente, y por un acuerdo similar publicado en el *Diario Oficial* el 27 de diciembre de 1934, se dispuso que los Talleres Gráficos de la Nación pasaran a depender de la Secretaría de Gobernación, y para tal efecto, la de Economía Nacional puso bajo la dependencia de la primera, a partir del 1º de enero de 1935, el local que en esa fecha ocupaban los Talleres Gráficos de la Nación (esquina de las calles Tolsá y Enrico Martínez), así como la maquinaria, muebles y útiles en general de que disponían los referidos Talleres.

Como un esfuerzo significativo por darle congruencia y uniformidad a las publicaciones oficiales, se expidió el Acuerdo presidencial publicado el 11 de enero de 1935, con el objeto de que a partir de esa fecha las Secretarías de Estado y Departamentos autónomos encomendaran a los Talleres Gráficos de la Nación los trabajos de imprenta indispensables para su funcionamiento, con excepción de los que ejecutaran la Secretaría de Hacienda en su oficina impresora de estampillas y los de la Secretaría de Relaciones Exteriores, estableciendo la salvedad en el sentido de que se podrían pedir presupuestos a empresas particulares para trabajos oficiales, cuando los Talleres Gráficos de la Nación declararan por escrito que por razones de trabajo no podrían cumplir algún compromiso.

En 1937 se creó el Departamento Autónomo de Publicidad y Propaganda, que en ese mismo año cambió su denominación por el de Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad. Entre sus objetivos se encontraban la publicación del *Diario Oficial* y la supervisión de las tareas de impresión encargadas al Archivo General y a los Talleres Gráficos de la Nación. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre de 1938, suprimió el mencionado Departamento y redistribuyó sus funciones entre la Secretaría Particular de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación. Paralelamente se creó la Cooperativa de Participación Estatal Talleres Gráficos de la Nación.

El 21 de julio de 1949 se publicó en el *Diario Oficial* el Acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado únicamente podrían ordenar trabajos de impresión, encuadernación y, en general, de artes gráficas, a la Sociedad Cooperativa de Participación Estatal y Responsabilidad Suplementada Talleres Gráficos de la Nación, conteniendo también la salvedad o condición para la realización de trabajos por empresas privadas, cuando los Talleres no pudieran ejecutar los trabajos encomendados, debiéndolo manifestar así por escrito a la dependencia solicitante.

El siguiente año aparece publicado en el *Diario Oficial* del 7 de agosto otro acuerdo presidencial ratificando el inmediato anterior del 21 de junio de 1949.

A pesar de estos esfuerzos, la edición de publicaciones del Gobierno Federal se desarrolló de manera aislada por las distintas dependencias sin una clara coordinación. Por ello, la Comisión de Administración Pública planteó en 1967 la conveniencia de regular las publicaciones oficiales.

En base a estas recomendaciones, a partir de 1973 se creó el Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales, coordinado por la Secretaría de la Presidencia, cuya tarea consistió en establecer un catálogo de normas unificadoras de los criterios de elaboración, edición y distribución de publicaciones.

En el año de 1976 se propuso dar atención en forma global a estos problemas como parte del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le encomendó el establecimiento de un Sistema Nacional de Información Documental, destinado a captar, procesar, publicar y difundir información en apoyo a la programación y evaluación de las acciones del Sector Público.

Dos años después, mediante acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 14 de mayo de 1979, se creó como órgano asesor y de apoyo técnico del propio Ejecutivo Federal, la Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales, con el fin de lograr

la optimización en las dependencias públicas de los recursos destinados a la actividad editorial del Gobierno Federal, para lo cual se requería instrumentar una política editorial que permitiera otorgar congruencia a los programas y acciones de la Administración Pública en esta materia.

La Comisión se integraba por un representante de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.

Para los efectos del acuerdo referido, se consideraban ediciones gubernamentales todas aquellas impresiones de obras o escritos que para su publicación llevasen a cabo las distintas dependencias del Ejecutivo Federal.

Sus funciones eran las siguientes:

1. Proponer al Ejecutivo Federal los lineamientos y criterios generales, conforme a los cuales las dependencias de la Administración Pública Centralizada, deberían llevar a cabo las ediciones gubernamentales.
2. Proponer también los mecanismos y medidas que permitiesen orientar el contenido e implementar uniformidad y congruencia a las ediciones gubernamentales.
3. Proponer una política editorial para las ediciones gubernamentales.

Posteriormente, la Secretaría de Programación y Presupuesto creó el Comité Técnico Consultivo de Centros de Documentación y la Red de Centros de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales, en las principales ciudades del país.

Durante la administración pasada se emitió un acuerdo presidencial de fecha 18 de mayo de 1983, con el objeto de establecer los criterios que las dependencias y entidades federales deben observar respecto de los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y de artes gráficas en general, incluyendo formas continuas.

Este acuerdo deroga los diversos publicados en el *Diario Oficial* de la Federación del 21 de julio de 1949 y 7 de agosto de 1950, respectivamente.

El referido acuerdo obedeció más a razones de índole presupuestal, para reducir y racionalizar el uso de los recursos que se destinan por las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal a dicho tipo de trabajos, que a un criterio de uniformidad en la política editorial del Gobierno Federal.

El acuerdo dispone que las dependencias coordinadoras del sector tienen la atribución de dictar las medidas administrativas necesarias, a efecto de que cada una de las entidades sectorizadas se ajusten a lo dispuesto al referido acuerdo.

Asimismo, se responsabiliza a las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Gobernación, para que en ejercicio de sus respectivas atribuciones vigilen el cumplimiento de las disposiciones que contiene este acuerdo.

El 12 de junio de 1984 se emitió el decreto de extinción de la Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales y de otros Comités Intersecretariales, con la finalidad de propiciar la depuración y simplificación de las estructuras administrativas.

4. La planeación, organización y coordinación del sistema de control en materia de publicaciones

La Ley de Planeación, en el capítulo cuarto, establece la normatividad a la que se sujetará la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste se deriven en sus cuatro vertientes, como son: la obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la de coordinación, que se establece con los Gobiernos de las Entidades Federativas; la de concertación, que se lleva a cabo con las representaciones de los grupos sociales o de los particulares interesados, y la de inducción, que se refiere a las medidas que realiza el Gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación.

En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 no contempla entre los programas sectoriales e institucionales de mediano plazo las actividades a desarrollar en el ámbito editorial, pero se infiere que esta actividad tendrá que derivarse necesariamente de las acciones de ejecución de los mismos; por ello estimamos que la planeación, organización y coordinación del sistema de control en materia de publicaciones tiene que efectuarse a través de los instrumentos jurídicos, orgánicos y estructurales con que cuenta actualmente la Administración Pública y en algunos casos específicos mediante la suscripción de acuerdos de coordinación de acciones entre las dependencias que la integran, que tengan por objeto establecer los lineamientos y mecanismos sobre esta materia.

En este orden de ideas, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que el Presidente de la República expedirá el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en los cuales se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, y atendiendo a cada uno de ellos, podemos asegurar que en la actualidad existe en cada dependencia una unidad administrativa que tiene asignada la atribución de realizar publicaciones de memorias, informes de trabajo, y en ocasiones editar las publicaciones de carácter informativo de la Secretaría correspondiente.

Genéricamente esta atribución es asignada a las unidades de comunicación social, pero existen casos específicos, como son: la Secretaría de Gobernación, a la que además se le confiere esa atribución a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía; la Secretaría de la Defensa Nacional a través del Departamento de Archivo, Correspondencia e Historia, que tiene la atribución de publicar guías y obras de carácter histórico; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a través de la Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, le corresponde imprimir las estampillas postales y fiscales, los bonos, certificados, pasaportes y toda clase de valores, formas y documentos valorados del Gobierno Federal, así como también las publicaciones de la Secretaría; y la Secretaría de Educación Pública, que a través de la Unidad de Publicaciones Educativas, realiza una amplia e importante actividad editorial cultural.

Del análisis anterior se puede afirmar que la atribución legal de llevar a cabo las publicaciones oficiales de las Dependencias de la Administración Pública Federal la tienen, con las excepciones señaladas, las Unidades de Comunicación Social, situación que posibilita el establecimiento de los criterios de uniformidad respecto de la actividad editorial del Gobierno Federal, mediante una adecuada comunicación y coordinación.

Por lo que se refiere al control de las entidades de la Administración Pública, que dada su naturaleza jurídica que les otorga personalidad y patrimonio propios, también realizan actividades editoriales, éstas deben efectuarse conforme a los lineamientos que sobre la materia disponga la

dependencia a la cual están sectorizadas, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Para concluir el presente punto, estimamos que conforme a las disposiciones vigentes que norman la actividad editorial del Gobierno Federal, el sistema de control en materia de publicaciones tendrá que darse en un amplio marco de racionalidad administrativa basada en la jerarquización de las prioridades, metas y objetivos señalados por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

5. *Algunas causas que han evitado el desarrollo de un programa integral en las publicaciones del Sector Público*

La falta de existencia de un marco normativo más amplio que regule las actividades que podrían derivarse de un programa editorial integral de la Administración Pública Federal ha impedido que con antelación se realice la debida programación de estas tareas.

No obstante, gran parte de las actividades editoriales que ha llevado a cabo hasta la fecha el Gobierno Federal se han efectuado más que nada como cumplimiento a ordenamientos jurídicos que así lo establezcan, o necesidades coyunturales cuando éstas van surgiendo.

Bajo nuestro criterio, algunas de las causas que han evitado el desarrollo de un programa integral y permanente del Sector Público que dé respuesta a las necesidades editoriales, son las siguientes:

- a) No se tienen definidos objetivos específicos para las ediciones, en relación al destinatario a quien va dirigido el resultado de la actividad editorial, dado que en la práctica se da el caso de que surge incongruencia o incompatibilidad entre el tipo de lector para quien originalmente pudiese haber sido destinada la publicación y el contenido final de ésta.

Para resolver la problemática descrita anteriormente, se hace necesario prever la realización de encuestas entre los destinatarios para que se evalúen, con los resultados de las mismas, las publicaciones en su contenido y formato. Esto representa un trabajo de seguimiento para verificar el destino final de cada tipo de publicación.

- b) Un aspecto que nos parece sumamente importante y que no ha sido resuelto consiste en el establecimiento de una estrategia de distribución de las publicaciones. Es frecuente que las acciones encaminadas a distribuir las publicaciones correspondan más a una intención de deshacernos de ellas, y no de una distribución razonada que busque como finalidad el resultado deseado en los destinatarios de las ediciones.

Como es sabido, las publicaciones oficiales se pueden adquirir por compra, canje o donación, siendo esta última desafortunadamente la forma de adquisición más común, lo que viene a constituir una presunción fundada que confirma la aseveración contenida en el párrafo anterior. La experiencia nos ha enseñado que en el sistema de distribución centralizada se facilita la adquisición en beneficio de los destinatarios de las obras editoriales.

- c) Sin duda otro factor que ha ocasionado distorsiones en la distribución, es la falta de decisión razonada sobre el número de tiraje de los volúmenes, así como la falta de previsión en relación al perfil de las personas a quienes van dirigidos.

d) Ha existido falta de criterios específicos y uniformes que permitan una semejanza o identidad en las ediciones que se han llevado a cabo, lo que ha ocasionado la ausencia de un cierto distintivo que identifique el producto editorial del sector público; por ello, es obvia la necesidad de que se establezcan criterios que tiendan en lo posible a la uniformidad de las características físicas de las publicaciones.

e) Consideramos indispensable se lleve a cabo una clasificación completa de las publicaciones existentes del Sector Público, y que sirva de punto de partida para que se diseñe un catálogo que oriente a los destinatarios o al público en general. Esto implica establecer un servicio informativo en relación a las publicaciones que se tienen en existencia y las que posiblemente faltarían por editar. Con esta acción se subsanaría la falta de información respecto a lo que se tiene disponible en materia editorial.

Lo anterior implica a su vez la elaboración de catálogos y directorios de usuarios y destinatarios en general, de donde se podrían obtener valiosos criterios para delinear la política que se seguiría en un futuro inmediato.

f) En nuestra opinión, otra causa que ha impedido el desarrollo de un programa editorial integral y que ha sido un obstáculo constante al esfuerzo positivo desarrollado hasta el momento en esta materia, es la falta de una promoción por los medios de comunicación que se estimen más adecuados, sistemática y constante de las publicaciones que se han hecho. Se tiene la experiencia que éstas por lo general sólo se atribuyen a una clientela cautiva muy reducida.

g) No podemos dejar de reconocer que otro factor importante, dentro de los que estamos analizando, es el cambio frecuente en los titulares de las estructuras organizativas del Sector Público, propiciando con ello, como es natural, modificaciones en la toma de decisiones por los distintos servidores públicos en quienes recae esa responsabilidad.

Después de haber analizado todos estos aspectos de una manera objetiva, podemos afirmar como consecuencia que aún no se han determinado específicamente los lineamientos y normas a que deberán sujetarse las actividades del sector público en materia de publicaciones, cuando no se trate de aquellas que por ley es obligatoria su realización.

6. *Lineamientos para la integración de un programa editorial de la Administración Pública Federal*

Una propuesta para integrar un programa editorial debe partir del principio de uniformidad que estimamos indispensable se alcance a través de la coordinación entre las Unidades de Comunicación Social de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, en razón de que son éstas las que legalmente tienen la atribución de realizar las ediciones oficiales.

Para lograr el objetivo mencionado, consideramos necesaria la elaboración de un catálogo de las publicaciones de cada sector, que contenga una clasificación o perfil preliminar. Esta clasificación sería la siguiente:

- a) Temática, de acuerdo a su contenido;
- b) Diseño, por su formato o configuración física, como son revistas, catálogos, volumen, panfletos y otros;
- c) Destinatario, por el tipo de lector a quienes van orientadas;
- d) Periodicidad, que puede ser esporádica, permanente o de una sola edición;
- e) Circulación, la cual puede ser restringida, amplia y normal, y
- f) Alcance, por el número de tiraje.

A partir de esta clasificación, se puede programar la elaboración de las publicaciones de cada sector, de conformidad al orden prioritario siguiente:

1. Publicaciones que se lleven a cabo en cumplimiento de una disposición jurídica.
2. Documentos que no es obligatoria su publicación, pero son de observancia obligatoria.
3. Publicaciones que contribuyan al logro objetivo institucional de cada sector.
4. Publicaciones informativas con el fin de facilitar al ciudadano el conocimiento y cumplimiento de un derecho u obligación.
5. Publicaciones que contribuyan a fortalecer y a inducir la colaboración ciudadana en proyectos gubernamentales.
6. Publicaciones que respondan a estrategias gubernamentales generales.
7. Publicaciones de información de interés sectorial, como son aquellas que contengan eventos, actos o conmemoraciones específicas.
8. Publicaciones coyunturales.

Además, debe procurarse la uniformidad en el diseño de las publicaciones, con el fin de contar con un sello distintivo de las ediciones de cada sector.

Todo esto implica una labor periódica de recabar información en cada una de las unidades administrativas de cada sector, a fin de conocer sus necesidades editoriales y poder programar sus publicaciones.

Para el logro total de los objetivos se tendría que diseñar e implantar un programa para la distribución racional de las publicaciones de cada sector; para ello es necesario determinar políticas y lineamientos generales para elaborar los catálogos de destinatarios, con base en criterios de selección específicos, tendientes a racionalizar el aprovechamiento temporal, con el objeto de lograr mayor eficacia en las labores operativas necesarias para la distribución del material impreso.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de enero de 1935.

Acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 18 de mayo de 1983.

Acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 4 de enero de 1988.

- Breve historia y cronología del "Diario Oficial" de la Federación.* Roberto Vargas S. Boletín del Instituto de Investigaciones Bibliográficas. Número 12, enero-diciembre de 1975.
- Código Civil para el D.F., en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.* Ediciones Andrade. Décima quinta edición. 1986.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Ediciones Andrade. Décima quinta edición. 1986.
- Crónica del "Diario Oficial" de la Federación.* Secretaría de Gobernación. Primera edición, 1988.
- Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de junio de 1984.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.* Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Tercera edición. México, 1985.
- Diccionario Jurídico Mexicano.* UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2ª edición.
- El registro de las publicaciones oficiales en la bibliografía mexicana.* Gloria Escamilla. México, 20 de mayo de 1980.
- Las publicaciones oficiales: fuente de información básica para conocer y analizar la realidad nacional.* Yolanda Mercader M. INAH-BNAH. Ponencia presentada en la I Reunión Nacional de Bibliotecarios y Documentalistas Gubernamentales. Acapulco, Méx.
- Ley de Información Estadística y Geográfica.* Ediciones Andrade. Décima quinta edición. 1986.
- Ley del "Diario Oficial" de la Federación y Gacetas Gubernamentales.* Ediciones Andrade. Décima quinta edición. 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Ediciones Andrade. Décima quinta edición. 1986.
- Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994.* *Diario Oficial* de la Federación de 31 de mayo de 1989.
- Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica.* Ediciones Andrade. Décima quinta edición. 1986.
- Reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.* *Diario Oficial* de la Federación de 14 de agosto de 1985.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.* *Diario Oficial* de la Federación de 26 de agosto de 1985.
- Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República.* *Diario Oficial* de la Federación de 26 de diciembre de 1988.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.* *Diario Oficial* de la Federación de 10 de abril de 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.* *Diario Oficial* de la Federación de 16 de marzo de 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.* *Diario Oficial* de la Federación de 14 de agosto de 1985.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.* *Diario Oficial* de la Federación de 19 de agosto de 1985.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.* *Diario Oficial* de la Federación de 17 de marzo de 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.* *Diario Oficial* de la Federación de 9 de marzo de 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.* *Diario Oficial* de la Federación de 13 de febrero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. Diario Oficial de la Federación de 3 de marzo de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca. Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Diario Oficial de la Federación de 29 de mayo de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. Diario Oficial de la Federación de 15 de febrero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1977.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación de 7 de abril de 1989.