

IV. El régimen de la información del Estado

El Estado es un sujeto informativo bajo un doble título. En primer lugar, es una de las mayores fuentes de información pública y por ello tiene deberes informativos especiales que lo constituyen como el obligado principal del derecho a informar. En segundo lugar, el Estado requiere de una gran cantidad de información para cumplir sus funciones, lo que da origen a algunas facultades que le permiten obtener información de los particulares.

En la legislación mexicana existen numerosas disposiciones en materia de información que se encuentran dispersas en varios ordenamientos y que constituyen lo que se denomina el régimen jurídico de la información del Estado. Sin embargo, estas disposiciones se han emitido de manera casuística y desorganizada y no responden a ningún principio que les dé coherencia y organización. En realidad, la laguna más importante de la legislación mexicana sobre la información es la ausencia de una ley que establezca las obligaciones y facultades del Estado en esta materia de manera organizada y precisa.

Los apartados que siguen ofrecen una visión del conjunto de disposiciones vigentes en materia de información del Estado. Debe advertirse que existen, especialmente en las materias penal (*i.e.*, facultades de investigación del Ministerio Público) y fiscal (*i.e.*, auditorías y visitas de verificación fiscal), un número importante de disposiciones que facultan al Estado para obtener información de los particulares, en ocasiones en forma coactiva. Por razones de extensión omitimos su análisis en este estudio.

ACCESO A DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

El principio jurídico del acceso a los documentos administrativos no está desarrollado legislativamente en el derecho mexicano. Ello permite la mayor discrecionalidad de la autoridad administrativa en el manejo de la información gubernamental. Esta situación contrasta de manera notable con la situación de

muchos países en los que rige el principio general de acceso a los documentos administrativos. Como ejemplos, se puede mencionar la Ley de Libertad de Información de Estados Unidos (Freedom of Information Act), la Ley de Acceso a la Información canadiense (Access to Information Act), La Ley del Secreto Administrativo española o las leyes francesas de acceso a los documentos administrativos y a los archivos entre otras.⁵³ Todas estas leyes contienen el principio del acceso del público a los documentos administrativos; los documentos de acceso limitado por tener carácter nominativo o por otras razones (*i.e.*, seguridad nacional) se consideran la excepción.

En fecha reciente, algunas leyes mexicanas han establecido tímidamente el principio de acceso a los documentos administrativos. Por ejemplo, el artículo 16 fracción VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) establece como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establece *in fine* que este acceso es “en los términos previstos en ésta y otras leyes”. Lamentablemente, esa misma ley y otras sólo contienen algunos principios muy generales que hacen casi nugatoria el principio de acceso del artículo 16 fracción VIII. En seguida se examinará esta cuestión con detalle.

Los artículos 33 y 34 de la LFPA precisan que los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho a conocer el estado del trámite y solicitar copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo “salvo cuando contenga información sobre la defensa y seguridad nacional, sean materias protegidas por el secreto comercial o industrial en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba”. Ahora bien, el artículo 1 de la misma ley establece que ésta no se aplica a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral y al Ministerio Público. Resulta así que el principio general de acceso tiene, de hecho, una aplicación práctica muy limitada, pues la legislación aplicable de las materias excluidas no lo contiene.

Otras leyes contienen algunas disposiciones específicas en materia de acceso a la información. Por ejemplo, la Ley de Comercio Exterior (LCE) regula el acceso a la información en los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguardas. Los artículos 80 de dicha ley y 147 a 148 de su reglamento (RLCE) establecen como principio general que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) otorgará a las partes interesadas en estos procedimientos acceso a la información contenida en el expediente administrativo. El mismo artículo 80 determina tres tipos de información clasificada cuyo acceso está restringido y que son: la información confidencial,⁵⁴ la información comercial

⁵³ Existen leyes equivalentes, por ejemplo, en Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Alemania y Holanda.

⁵⁴ Esta información incluye, entre otros aspectos, los procesos y costos de producción; la identidad de los componentes, los costos de distribución; los términos, condiciones y precios de venta; el tipo de clientes, etcétera (art. 149 RLCE).

reservada⁵⁵ y la información gubernamental confidencial.⁵⁶ Corresponde a las partes interesadas señalar a la Secofi qué información debe ser considerada confidencial o comercial reservada.

El acceso a la información clasificada como confidencial está reservado sólo a los representantes legales acreditados de las partes, quienes tienen prohibido difundir o utilizar esta información para beneficio personal; en caso de incumplimiento están sujetos a las sanciones contempladas en la LCE, independientemente de la responsabilidad civil o penal en la que pudieren incurrir. Los artículos 158 a 161 del RLCE establecen los procedimientos, requisitos y condiciones para acceder a esta información. El acceso a la información comercial reservada y gubernamental confidencial está limitado de manera exclusiva a los tribunales administrativos, judiciales y a los mecanismos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio contenidos en tratados internacionales de los que México sea parte (art. 154 RLCE). Cabe añadir que estos aspectos de la LCE y de su reglamento son congruentes con los tratados internacionales que rigen la materia.⁵⁷

En materia de competencia económica, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) establece en su artículo 31 la facultad de la Comisión Federal de Competencia de requerir informes o documentos para el desempeño de sus atribuciones. Esta información se considera “estrictamente confidencial”; los servidores públicos que tienen acceso a ella están sujetos a responsabilidad en caso de divulgarla, excepto cuando medie orden de autoridad competente.

Por su parte, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) contiene algunas disposiciones interesantes y novedosas en materia de información. El artículo 40 establece que las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, de seguridad e higiene para información al consumidor. En caso de que los datos o información sean inexactos, la autoridad puede, sin perjuicio de las sanciones que procedan, ordenar que se modifique la información (art. 109).

Durante el proceso de elaboración de las normas técnicas, las dependencias competentes pueden solicitar a los fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación la documentación e información que consideren pertinente; sin embargo, ésta se considerará confidencial, no podrá ser divulgada y se empleará sólo para los fines establecidos, gozando de la

⁵⁵ Se considera información comercial reservada aquella cuya divulgación pueda causar un daño patrimonial o financiero sustancial e irreversible para el propietario de dicha información. Incluye, entre otros conceptos, fórmulas secretas, procesos con valor comercial no patentado, etcétera (art. 150, RLCE).

⁵⁶ Se considera información gubernamental confidencial aquella cuya divulgación esté prohibida por las leyes y demás disposiciones de orden público, y los tratados internacionales. Incluye datos, estadísticas y documentos sobre seguridad nacional, información sobre actividades estratégicas para el desarrollo científico y tecnológico del país, así como información confidencial contenida en comunicaciones de gobierno a gobierno (art. 154, RLCE).

⁵⁷ En particular el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y los Acuerdos Anti-dumping, de Subsidios y de Medidas de Salvaguarda contenidos en el Anexo IA de la carta que establece la Organización Mundial del Comercio.

protección establecida en la Ley para el Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (art. 50).

Un aspecto interesante es el acceso a los documentos administrativos entre los poderes de la Unión, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 77 fracción II, y que está regulado por el artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM). Este artículo establece que las comisiones del Congreso, por conducto de su presidente, podrán pedir “a los archivos y oficinas de la Nación, las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, las que deberán ser proporcionadas en términos de ley”.⁵⁸ Al respecto vale la pena comentar que no resulta en absoluto claro el alcance de la frase “en términos de ley” pues, salvo contadas excepciones, la legislación mexicana no contiene disposiciones en esta materia. El mismo artículo establece que, ante la negativa de las autoridades administrativas para entregar la información “en los plazos pertinentes”, se autoriza a la comisión para “dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República”. De nuevo, no existen reglas que establezcan cuáles son los plazos pertinentes y resulta obvio que una simple queja es una sanción insuficiente. En síntesis, conforme a las disposiciones vigentes, resulta difícil considerar que existe un auténtico acceso a la documentación administrativa entre los poderes de la Unión.

El derecho comparado permite esbozar los siguientes principios que la legislación en materia de acceso a los documentos administrativos debería contener:

- a) Debe prevalecer el principio del acceso del público a todos los documentos administrativos de carácter no nominativo,⁵⁹ los cuales pueden ser comunicados únicamente a las personas interesadas.
- b) Las razones⁶⁰ y condiciones en que ciertos documentos pueden ser clasificados total o parcialmente como de acceso restringido o confidencial, así como el procedimiento para determinarlo, deben estar precisados con claridad en la ley. El carácter confidencial sólo puede mantenerse por un lapso determinado.

⁵⁸ Este artículo, incluido en el decreto que modifica y adiciona la LOCGEUM de 20 de julio de 1994, sustituye al artículo 101 de la misma ley de 1979, el cual establecía que las constancias serían proporcionadas siempre que el asunto “no sea de los que deban conservarse en secreto”.

⁵⁹ Por ejemplo la ley francesa de 17 de julio de 1978 establece que en principio son “comunicables de pleno derecho a las personas que los soliciten” (art. 2) los “documentos administrativos de carácter no nominativo” (art. 1). Los documentos que contienen información de carácter nominativo sólo pueden ser comunicados a las personas que les conciernen.

⁶⁰ El artículo 6 de la ley francesa de 17 de julio establece que la administración “puede rechazar una consulta cuando su comunicación cause un atentado contra: el secreto de las deliberaciones del gobierno y de las autoridades relevantes dependientes del poder ejecutivo; el secreto de la defensa nacional o la política exterior; la moneda o el crédito público, la seguridad del Estado o la seguridad pública; el desarrollo de los procedimientos iniciados ante las jurisdicciones o las actuaciones preliminares a estos procedimientos, salvo autorización otorgada por una autoridad competente; el secreto de la vida privada, los expedientes personales o médicos; el secreto comercial o industrial; las investigaciones, por los servicios competentes, de las infracciones fiscales o aduaneras; o, de una manera general, los secretos protegidos por la ley”. Algunos autores han expresado que la amplitud de las excepciones puede ocasionar una inversión del principio del acceso. Véase Emmanuel Derieux, *op. cit.*, pp. 242 y ss.

- c) La administración debe facilitar el acceso a los documentos mediante su publicación o registro de manera que el público conozca su existencia.
- d) Las negativas a conceder el acceso deben estar sujetas, en última instancia, a control jurisdiccional.

LOS ARCHIVOS PÚBLICOS

El derecho a la información respecto del acontecer cotidiano e histórico depende en gran medida de la conservación y de la posibilidad de utilizar los documentos mediante la constitución de archivos públicos. En esta materia, el Estado tiene una responsabilidad especial que ha sido insuficientemente plasmada en el derecho vigente.

En efecto, en la legislación mexicana no existe un ordenamiento general que permita la integración de archivos públicos cuya misión sería la conservación y consulta de los documentos públicos. Sólo existen disposiciones respecto de algunos archivos; entre ellos destacan el Archivo General de la Nación, el Archivo de Notarías y el Archivo del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 1 del Reglamento del Archivo General de la Nación (RAGN) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 1946, establece, entre otras, que sus principales funciones son: la custodia, clasificación y catalogación de todos los documentos contenidos en los expedientes de la fracción VI del artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN);⁶¹ la concentración de las leyes, decretos y reglamentos tanto federales como estatales; y la guarda de un ejemplar de las obras científicas, literarias o artísticas de propiedad reservada.

Para el cumplimiento de las funciones arriba mencionadas, el RAGN establece que los archivos de las oficinas federales y del Distrito Federal, los de notarías y los judiciales de la Federación cuyo trámite esté concluido deben concentrarse en el Archivo General de la Nación. Asimismo, los gobernadores de los estados deben remitir una copia de la legislación que promulguen. Por su parte, la SEP debe enviar una copia de las obras que se le remitan para registro de autor y los dueños

⁶¹ La fracción VI del artículo 2 de la LGBN vigente (*Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1993) se refiere a “los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal”. Sin embargo, la fracción VI del artículo 2 de la misma ley en vigor al momento de expedirse el RAGN (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 1944) incluía “los muebles de propiedad federal que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etcétera”. Esta fracción encuentra su equivalente en la fracción XI del artículo 2 de la LGBN vigente que incluye “los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente substituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonogramaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos”.

de las imprentas enviar duplicado de las “publicaciones, folletos y obras” que impriman.

En la determinación de los documentos que deben conservarse, prevalece la discrecionalidad pues el artículo 6 del RAGN sólo establece la prohibición de destruir o enajenar documentos sin “el permiso correspondiente de la persona designada por la Dirección del Archivo”.

Las reglas de consulta son muy generales y se orientan a limitar el uso de los documentos mediante restricciones a su acceso (*i.e.* se requieren autorizaciones de los funcionarios del archivo; sólo se permite la consulta de un volumen o expediente a la vez). Todavía más, el artículo 36 del RAGN establece que las secretarías de Estado señalarán cuáles documentos deben tenerse como reservados. Éstos “sólo podrán ser consultados con la autorización del titular de la Secretaría correspondiente”.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que cada secretaría de Estado debe establecer un servicio de archivo, así como uno de informática y estadística. La ley no precisa nada más respecto de cuáles documentos administrativos deben conservarse y cómo. Respecto de esta cuestión, la única referencia indirecta se encuentra en el artículo 47 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), que establece la obligación de los funcionarios de custodiar y cuidar la documentación e información que conserven o a la cual tengan acceso impidiendo o evitando su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida.

El artículo 195 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales (LA) establece, respecto de la jurisprudencia, que el pleno, las salas y cada tribunal colegiado deben conservar un archivo para consulta pública de todas las tesis jurisprudenciales que hayan integrado o que reciban de los otros órganos jurisdiccionales.

El artículo 147 de la Ley de Notariado para el Distrito Federal (LNDF) establece el Archivo General de Notarías que se integra con los documentos que le remitan los notarios del Distrito Federal; los protocolos que los notarios no puedan conservar en su poder; los sellos de los notarios que deban depositarse o inutilizarse; y los expedientes, manuscritos o libros y demás documentos entregados a su custodia. Este archivo es público respecto de todos los documentos con más de 70 años de antigüedad. Al resto de los documentos sólo pueden acceder las personas con interés jurídico (art. 148, LNDF). En el mismo sentido, el artículo 16 de la Ley Federal de Correduría Pública (LFCP) establece la obligación de los corredores públicos de formar un archivo de las pólizas y actas de los actos en los que intervengan.

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

La información estadística y geográfica es un elemento vital en los procesos de planeación y toma de decisiones. Por ello, los estados cuentan con organismos especializados que se encargan de elaborar este tipo de información. En México,

la materia está regulada principalmente por la Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG) de 1980 y su reglamento; la entidad responsable es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La LIEG tiene por objeto regular la información tanto estadística como geográfica, las cuales considera “elementos consustanciales de la soberanía nacional” (art. 1). Para ello, establece los servicios nacionales de estadística (art. 7) y de información geográfica (art. 10). La misma ley determina los principios y normas conforme a los cuales las entidades de la administración pública federal ejercen sus funciones como partes integrantes de esos sistemas; las bases para la coordinación y colaboración con las entidades federativas; la participación, derechos y obligaciones de los particulares; y las reglas para la utilización de los sistemas.

Derechos y obligaciones de los informantes

En cuanto a los aspectos relacionados con la obtención de información, el artículo 36 de la LIEG considera como informantes a las personas físicas y morales; los funcionarios y empleados públicos federales; los gobiernos de los estados y los municipios; los ministros de culto que celebren ceremonias relacionadas con nacimientos, matrimonios y defunciones; las unidades económicas (*i.e.*, empresas, establecimientos comerciales, etcétera); las sociedades o asociaciones civiles y las instituciones sociales o privadas.

La LIEG establece como principio general la confidencialidad de los datos estadísticos proporcionados por los informantes⁶² (art. 6). Por ello, los datos no pueden comunicarse en ningún caso en forma nominativa o personalizada, ni constituyen prueba ante las autoridades administrativas o judiciales (art. 38). Además, los informantes tienen acción ante las autoridades administrativas y judiciales para denunciar violaciones al principio de confidencialidad (art. 36). La información estadística comunicable no puede referirse en ningún caso a menos de tres unidades de información y debe estar integrada de manera que preserve el anonimato de los informantes.

Los informantes están obligados a proporcionar los datos e informes estadísticos, censales y geográficos que les soliciten las autoridades competentes (art. 42) dentro de los plazos señalados (art. 39-VI). Al proporcionarlos, deben ser informados del carácter obligatorio o potestativo de sus respuestas y, en su caso, las consecuencias de las respuestas falsas; de la confidencialidad en la administración de la información y del derecho de rectificación; y de la forma en que será divulgada la información. Todos estos elementos deben aparecer en los cuestionarios o documentos que se utilicen para la recopilación de los datos (art. 39).

⁶² Se considera dato estadístico confidencial “los informes cuantitativos y cualitativos proporcionados por los informantes para fines estadísticos, referidos a una unidad de información” (art. 3, Reglamento de la LIEG).

La ley autoriza al INEGI a efectuar visitas de verificación de la información estadística y geográfica cuando los datos proporcionados sean incongruentes o incompletos (art. 45). Durante las visitas se podrá solicitar la exhibición de los documentos que acrediten los datos o, en su defecto, la fuente o antecedentes que sirvieron para proporcionarlos (art. 41). Estas visitas están sujetas a formalidades especiales y los visitados cuentan con un recurso de inconformidad (arts. 46 y 47).

Los usuarios de los sistemas nacionales de estadística e información geográfica

Se consideran usuarios de los sistemas nacionales de estadística y de información geográfica las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales, los poderes e instituciones sociales y privados, así como los particulares (art. 35, LIEG). Respecto de los particulares y gobiernos extranjeros, la ley establece que la información estadística y geográfica sólo podrá ser proporcionada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las unidades autorizadas de los servicios nacionales (art. 21, LIEG).

La misma ley establece en el artículo 6 que el Ejecutivo expedirá las normas que “regulen la circulación y aseguren el acceso del público a la información estadística y geográfica producida”. Sin embargo, estas normas nunca han sido expedidas.

LA PUBLICACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS

Una de las principales obligaciones del Estado es la publicación de la legislación nacional, condición esencial para su vigencia. Esta materia está regulada por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (LDOF) que determina que el *Diario Oficial de la Federación* es el órgano de gobierno responsable de la publicación de “las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación” (art. 2). La misma ley establece que las gacetas gubernamentales son órganos de publicación de los acuerdos, órdenes, resoluciones, notificaciones, avisos y otros comunicados emitidos por dependencias del Ejecutivo Federal que no se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación* en materias o sectores específicos (arts. 13 a 17).

El artículo 3 de esa ley precisa la materia de publicación. Cabe señalar que, además de las leyes, tratados internacionales y otras medidas reglamentarias de carácter administrativo, se incluyen los acuerdos de interés general emitidos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia y, en general, aquellos actos o resoluciones que determine el presidente de la República.

La LDOF contiene además disposiciones en materia de distribución, circulación,

precio de venta y sistematización de la información, mediante la elaboración y publicación de índices mensuales y anuales.

Respecto del Poder Judicial, el artículo 195 de la LA establece que las tesis de jurisprudencia deben ser publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

En cuanto a la publicación y suministro de información, vale la pena señalar también las obligaciones internacionales de México en la materia, en especial aquellas contenidas en los artículos 1802 y 1803 del TLCAN. Estas disposiciones establecen la obligación de los países miembros del tratado de publicar o poner a disposición del público las leyes y otras disposiciones que afecten el tratado. Aún más interesante es el compromiso de publicar por adelantado, en la medida de lo posible, cualquier ley, reglamento o medida administrativa para dar a las personas interesadas "oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas" (art. 1802, TLCAN).

En este sentido, una disposición ejemplar, el artículo 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, establece que los proyectos de normas oficiales mexicanas deben ser publicados íntegramente en el *Diario Oficial de la Federación* para ser comentados por los interesados. Además, el artículo 66 del mismo ordenamiento precisa que los organismos nacionales de normalización deben hacer del conocimiento del público los proyectos de normas que pretendan emitir y atender las solicitudes de información que sobre ellos hagan los interesados. Todo ello favorece la participación del público en la elaboración de las normas y permite una mayor transparencia en procedimientos tradicionalmente reservados sólo a los funcionarios.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Aunque se examinará el régimen jurídico de los medios de comunicación en México más adelante, en este apartado se considerarán las disposiciones que establecen las obligaciones del Estado en materia de medios de comunicación.

La Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) establece la obligación del Ejecutivo Federal de promover la transmisión de "programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica". Para ello, el artículo 59 de la misma ley y los artículos 12 y 13 de su reglamento establecen que las estaciones de radio y televisión deben transmitir diariamente y de manera gratuita hasta 30 minutos de programas educativos, culturales y de orientación social proporcionados por la dependencia que el Ejecutivo Federal designe; por lo general esa dependencia es la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

A esta disposición original de la ley se sumó más tarde un régimen especial que le permite al Estado disponer de tiempo adicional en las estaciones de radio y televisión. En efecto, una disposición fiscal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1968 creó el impuesto para servicios expresamente declarados de interés público en los que intervengan empresas concesionarias

de bienes de dominio público; es decir, la radio y la televisión. Este impuesto gravó con un 25 % los ingresos de los concesionarios de radio y televisión.

Un año después, un acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 1969 permitió que los concesionarios pagaran este impuesto con el 12.5 % del tiempo diario de transmisión. De conformidad con ese acuerdo este tiempo sería utilizado por el Ejecutivo para “realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la LFRT, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes de la televisión comercial”. Este tiempo no es acumulable y se debe repartir de manera proporcional y equitativa dentro del horario de transmisiones. El Estado cuenta así con un poderoso instrumento para utilizar tiempo en la radio y la televisión de conformidad con los fines que determina la LFRT; sin embargo, en la práctica su utilización no ha estado sujeta a criterios transparentes, y poco o nada se sabe de la manera en que el Estado ha hecho uso de esta facultad.

Además de lo anterior, la misma ley establece también la obligación de los concesionarios de radio y televisión de transmitir los boletines de la autoridad relacionados con la defensa del territorio nacional y la conservación del orden público (art. 60). Todas las estaciones están obligadas a encadenarse cuando, a juicio de la Secretaría de Gobernación (SG), se trate de transmitir informaciones trascendentales para la nación (art. 62).

La LFRT creó el Consejo Nacional de Radio y Televisión, organismo dependiente de la SG, el cual está integrado por representantes de las secretarías de Gobernación, Salud, Educación Pública y Comunicaciones y Transportes, dos representantes de la industria de la radio y la televisión y dos de los trabajadores. Este consejo tiene fundamentalmente facultades de coordinación y consulta, así como la de “elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones”. De acuerdo con un estudio publicado en 1982, este consejo “es hoy en día una figura protocolaria de escasa utilidad y nula influencia en los medios”.⁶³

En síntesis, la legislación vigente esboza algunas de las obligaciones informativas del Estado en materia de radio y televisión. Sin embargo, deja muchos aspectos en silencio o adolece de graves defectos. Por ejemplo, no hay disposiciones que regulen de manera precisa la inserción de publicidad pagada del Estado en los medios de comunicación; el Consejo Nacional de Radio y Televisión tiene facultades muy limitadas y su integración es cuestionable; y, sobre todo, no existen lineamientos específicos respecto a la manera en que el Estado debe utilizar el tiempo que le corresponde en radio y televisión, la cual está regulada por principios muy generales.

LA INFORMACIÓN ELECTORAL

Uno de los aspectos más controvertidos y difíciles en materia de información es el relativo a la responsabilidad del Estado en los procesos electorales, situación que

⁶³ Raúl Cremoux, *La legislación mexicana en radio y televisión*, UAM, México, 1982, p. 79.

en el caso de México es todavía más delicada en el contexto de la denominada “transición democrática”, aún inconclusa, y que ha visto múltiples modificaciones del marco jurídico electoral desde 1988.⁶⁴

La democracia supone la competencia entre los partidos políticos por obtener el voto de los ciudadanos. En este sentido, la decisión de por quién votar es un momento decisivo, por lo que idealmente el voto debe ser un acto informado. En otras palabras, “para que una democracia funcione adecuadamente es indispensable que la ciudadanía disponga de la información necesaria para emitir su voto”.⁶⁵ Resulta obvio que en las sociedades contemporáneas, los medios de comunicación son el vehículo privilegiado de información. Ante esto, ¿debe dejarse actuar a los partidos políticos y los medios de comunicación en completa libertad? o ¿es necesaria la intervención del Estado en el proceso electoral para asegurar equidad y objetividad en la información electoral? La respuesta no es sencilla y depende en mucho de las condiciones de cada país. En México, como se verá, la respuesta ha sido vacilante y el marco legal está aún en evolución.

El artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos tendrán derecho de usar en forma permanente los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. Son estas formas y estos procedimientos los que han sido objeto de un intenso debate para lograr un equilibrio entre la libertad de expresión y la equidad en el acceso y uso de los medios masivos durante las campañas electorales. La legislación mexicana ha establecido algunos principios cuya operación revela la complejidad de la cuestión. El debate se ha concentrado principalmente en tres aspectos: el tiempo gratuito otorgado por el Estado a los partidos en radio y televisión, las condiciones de acceso a los medios por los partidos y la conducta de los medios frente a los distintos partidos.

De conformidad con el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) son obligaciones de los partidos políticos editar una revista de divulgación mensual y otra teórica trimestral (fracc. h) y difundir “en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate” (fracc. j).

Para lo anterior, el Cofipe establece en su artículo 44 que del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, cada partido político tendrá gratuitamente 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios. Además, participará de manera conjunta en un programa especial que se transmitirá dos veces por mes. Durante los períodos electorales, la duración de las transmisiones será mayor para cada partido, en forma proporcional a su fuerza electoral. Sin embargo, el código no precisa en qué proporción será mayor el tiempo destinado a los partidos políticos.⁶⁶

⁶⁴ Al respecto existe una vasta bibliografía. Una excelente síntesis se encuentra en Alonso Lujambio, “La evolución del sistema de partidos 1988-1994”, en Jorge Alcocer (comp.), *Elecciones, diálogo y reforma*, Nuevo Horizonte Editores-CEPNA, México, 1995, vol. 2, pp. 33-72.

⁶⁵ Eric Magar y Juan Molinar Horcasitas, “Medios de comunicación y democracia”, en Jorge Alcocer (comp.), *op. cit.*, vol. 2, p. 126.

⁶⁶ Éste fue uno de los aspectos negociados durante las elecciones de 1994. Se acordó incrementar

La producción y difusión de los programas está a cargo de la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos y de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral.

El artículo 48 del Cofipe contiene el principio que permite a los partidos contratar tiempos en radio y televisión para difundir sus mensajes. Para ello, los concesionarios de radio y televisión deben presentar por adelantado un catálogo de horarios y tarifas disponibles para los partidos políticos en dos períodos distintos. Las tarifas no pueden ser superiores a las de la publicidad comercial.

El mismo artículo 48 precisa que las tarifas y horarios deben ser comunicados a los partidos en fechas precisas y que éstos deben informar a la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos por escrito y en fechas determinadas las estaciones, canales y horarios que tengan interés en contratar. En caso de existir coincidencia en dos partidos por los mismos canales y horarios, el código determina un procedimiento para distribuir el tiempo en dos mitades. La primera mitad se repartirá por partes iguales entre los partidos políticos interesados, la segunda en proporción a su fuerza electoral. Una vez concluido el procedimiento de asignación, se comunica a los partidos políticos, quienes deben llevar a cabo la contratación en forma directa.

El aspecto más delicado en materia de propaganda electoral es la actitud de los medios de comunicación respecto de los partidos políticos. En efecto, el artículo 48, fracción 10, del Cofipe señala que el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos debe reunirse a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección con la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) y la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión para sugerir los lineamientos aplicables en los noticieros respecto de la información de campaña de los partidos políticos. En la realidad, debido al régimen de concesión al que están sujetos los medios de comunicación y a las tendencias monopólicas que se observan de manera particular en la televisión,⁶⁷ la aplicación de estos lineamientos ha sido uno de los aspectos más controvertidos en las contiendas electorales.

El ejemplo más vivo de esta cuestión tuvo lugar durante las elecciones presidenciales de 1994 y está documentado en forma amplia.⁶⁸ Los estudios realizados durante los primeros seis meses de 1994 demostraron una distribución profundamente inequitativa del tiempo de los medios a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En vista de esta situación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tomó un acuerdo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de julio de 1994, en el cual se recomendó a los medios de comu-

los tiempos gratuitos en radio y televisión en 180% respecto del otorgado a los partidos en el proceso federal electoral inmediato anterior y, con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral, se concedieron un total de 116 espacios en radio para la emisión de mensajes publicitarios de los partidos, distribuidos en relación con su fuerza electoral. Además, la Secretaría de Gobernación se comprometió a que todos los partidos tendrían acceso a la totalidad de las estaciones de radio y televisión. Véase Jorge Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", en Jorge Alcocer (comp.), *op. cit.*, vol. 2, p. 53.

⁶⁷ Véase el notable análisis de esta situación realizado por Magar y Molinar, *op. cit.*, pp. 125-142.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 133-136; Jorge Carpizo, *op. cit.*, pp. 63-71.

nización que informaran de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa respecto de las actividades de campaña de los partidos políticos y que, en los noticieros de radio y televisión, se respetara el derecho a la información conforme a los lineamientos generales expedidos por el IFE. Ante la respuesta poco positiva de los medios, el mismo Consejo General del IFE emitió otra exhortación el 20 de julio, en la que demandó a los concesionarios de radio y televisión equidad en la cobertura de la campaña en los medios. Por último, el 6 de agosto el mismo Consejo General tomó un acuerdo que intentaba armonizar la libertad de expresión y el derecho a la intimidad.⁶⁹

Los esfuerzos realizados tuvieron como resultado una ligera mejoría en la distribución del tiempo dedicado por los medios a los distintos partidos políticos. Sin embargo, el PRI ocupó más de la tercera parte del tiempo total en radio y televisión.⁷⁰ La experiencia demuestra que será necesario avanzar en la regulación de esta materia para asegurar una mayor equidad en la contienda electoral.⁷¹ Esta regulación debe estar menos dirigida a controlar la información que a asegurar una mayor pluralidad en los medios.

Las modalidades en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación fue uno de los aspectos más controvertidos durante las recientes discusiones entre los partidos políticos para lograr, mediante consenso, la reforma electoral. Al momento de escribir este artículo no se había alcanzado aún dicho acuerdo que, de lograrse, deberá reflejarse en modificaciones al Cofipe en esta materia, las cuales deberán aprobarse por el Congreso a principios de noviembre de 1996.

⁶⁹ Este acuerdo estableció:

1. Exhortar y recomendar a los medios masivos de comunicación, tanto los impresos como los electrónicos, a respetar "irrestrictamente y sin reservas la vida privada y los derechos de los partidos políticos, sus militantes y candidatos en el marco del proceso electoral federal".
2. Exhortar a los comunicadores a que se guiaran con objetividad en la publicación y transmisión de las noticias y a los analistas y comentaristas de opinión a que lo hicieran con responsabilidad y a todos para que, con respeto y honestidad, contribuyeran a crear y fortalecer las condiciones de civildad y concordancia en el proceso electoral.
3. Exhortar a todos los medios masivos de comunicación para que se permitiera a los partidos políticos y a sus candidatos ejercer el derecho de réplica si los medios no reflejaban fielmente el acto, dato o hecho informado o si se afectaban en alguna forma sus derechos.

⁷⁰ Magar y Molinar, *op. cit.*, p. 137.

⁷¹ El secretario de Gobernación, doctor Jorge Carpizo, en su informe al colegio electoral en octubre de 1994 expresó al respecto: "Coincido con muchos sectores y personalidades de la sociedad mexicana al opinar que en materia electoral, y en particular en este asunto de los medios de comunicación, aún nos falta por avanzar. Que será necesario arribar a nuevos acuerdos entre los partidos, pero sobre todo a nuevas prácticas y nuevas relaciones entre el Estado, los partidos y los medios de comunicación, con el fin de arribar al cumplimiento cabal de los principios de equidad, imparcialidad y objetividad en materia de información. Ello deberá lograrse sin menoscabo de los derechos y libertades de expresión e información que nuestra Constitución consagra. Así lo he manifestado en distintos foros, e incluso en mi intervención del 12 de septiembre de 1994 señalé como uno de los cuatro puntos de una nueva agenda de reformas por realizarse la definición más precisa sobre el papel que juegan los medios de comunicación en la contienda electoral. Sin embargo, dejo constancia de la voluntad y decisión de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, la cual siempre apoyó las nuevas modalidades que el IFE y un servidor le solicitamos." Carpizo, *op. cit.*, p. 70.

Finalmente, el Cofipe contiene otras disposiciones en materia de propaganda electoral.⁷² El artículo 182-A establece que dentro de los topes de gastos que en cada campaña fije el Consejo General del IFE, quedan incluidos los gastos de propaganda, incluyendo la de radio, prensa y televisión. Además los artículos 185 a 187 determinan que la propaganda utilizada en la campaña electoral deberá tener una identificación precisa del partido político y respetar los límites establecidos en los artículos 6 y 7 constitucionales, a los cuales ya se ha hecho referencia. El Cofipe establece también las reglas para la colocación de la propaganda electoral (arts. 188 y 189) y prohibe, tres días antes de la elección, la celebración de actos de propaganda electoral y, ocho días antes de la elección, la publicación o difusión por cualquier medio de difusión de encuestas o sondeos de opinión de preferencias electorales (art. 190).

⁷² El artículo 182, fracción 3, del Cofipe define la propaganda electoral como "el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas".