
EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

*Juan Carlos SILVA ADAYA**

SUMARIO: Introducción. I. Evidencia sobre la influencia de los medios de comunicación social; II. Aspectos relevantes sobre el quehacer de los medios de comunicación social; 1. Información veraz, oportuna, objetiva y actitud independiente; 2. Prestación de un servicio de interés público y de interés social; 3. Defensa y promoción de las libertades de opinión y expresión, así como del derecho a la información; 4. Sujeción al orden jurídico nacional; 5. Responsabilidad por la comisión de ilícitos administrativos, civiles y penales; A. Delitos y sanciones; B. Derecho de rectificación o respuesta; C. Infracciones administrativas y sanciones; 6. Control social de las instituciones y servidores públicos.

INTRODUCCIÓN

La importancia de los medios de comunicación social como una prerrogativa de los partidos políticos se ve reflejada por su previsión desde el texto constitucional, como se puede apreciar a través de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción II, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por medio de la profusa regulación que se contiene en la legislación secundaria fe-

* Asesor de Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

deral y local. Igualmente, esa trascendencia —por no hablar de un carácter determinante— que los medios de comunicación masiva tienen en el desarrollo de los procesos electorales o el resultado de los comicios, se acusa en forma manifiesta con los vigentes despliegues que tienen las campañas electorales de los partidos políticos, inclusive, la difusión o las campañas publicitarias de los programas y acciones gubernamentales,¹ sobremanera desde que las contiendas electorales son auténticamente competitivas o reñidas.

Este fenómeno actual (divulgación intensa de programas, principios e ideas de los partidos políticos, especialmente de actividades dirigidas a la obtención del voto) se ha caracterizado por una

¹ Al respecto véase lo dispuesto en los artículos 157 del Código Electoral del Distrito Federal y 23 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, en los cuales, respectivamente, se prescribe: Artículo 157. Las autoridades del Distrito Federal deberán suspender las campañas publicitarias de todos aquellos programas y acciones gubernamentales cuya difusión no sea necesaria o de pública utilidad, para su eficaz instrumentación o para el logro de sus objetivos, durante los 30 días previos a las elecciones y el día de la jornada electoral, lo anterior no incluye los programas de asistencia social o ayuda a las comunidades derivadas de emergencias sociales o programas de seguridad civil por la eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población.

El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal podrá exhortar a las autoridades federales para que suspendan las campañas publicitarias a que se refiere el párrafo anterior.

Queda prohibido a los partidos políticos y sus candidatos adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno, la violación a esta prohibición será sancionada en los términos de este código.

Artículo 23. El Ejecutivo del estado y los presidentes municipales, así como sus principales colaboradores suspenderán, treinta días antes de la elección, los eventos públicos que impliquen inauguraciones de obras o entrega de recursos a la ciudadanía.

Por otra parte, cabe aclarar que, en la legislación federal, no existe una disposición semejante; sin embargo, está el precedente que el Consejo General del Instituto Federal Electoral intentó establecer por medio del acuerdo emitido el 25 de marzo de 1997, a través del cual se exhortaba a las autoridades federales, estatales y municipales, a que suspendieran las campañas publicitarias de todos aquellos programas y acciones gubernamentales cuya difusión no fuera necesaria, o de pública utilidad, para su eficaz instrumentación o para el logro de sus objetivos, durante los 30 días previos a las elecciones y el día de la jornada electoral. Dicho acuerdo fue revocado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la sentencia que recayó en el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-009/97 del 18 de abril de 1997, la cual, en lo que interesa, fue votada por cinco votos en dicho sentido y dos en contra. *Vid.*, Carbonell Sánchez, Miguel, "Equidad electoral y actos de autoridad. Una perspectiva constitucional", en *Revista de investigaciones jurídicas*, número 21, México, Escuela Libre de Derecho, 1997, pp. 805-822.

intensa presencia en todos los niveles geopolíticos (municipal, regional, estatal, nacional), dirigida a una amplia audiencia (tanto de los ciudadanos jóvenes, maduros como de los llamados adultos mayores) y una muy variada cobertura de temas de la agenda nacional. Sin embargo, los aspectos que preliminarmente se han apuntado en esta presentación, no deben llevar a la simple o llana conclusión de que un partido político que use intensivamente o tenga una presencia frecuente en los medios de comunicación masiva tiene asegurado el éxito, porque equivocadamente se piensa que aquellas sean las únicas y exclusivas condiciones necesarias para orientar el desarrollo y resultado de los comicios, ya que si bien es cierto que ello es de suma importancia, también lo es que los resultados electorales pueden obedecer a otros factores, como se verá enseguida.

I. EVIDENCIA SOBRE LA INFLUENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Para abordar esta sección del trabajo, es conveniente referirse a ciertos acontecimientos que, en forma contundente, reflejan la influencia de los medios de comunicación social o masiva, sobre el quehacer público. Aquellos no sólo producen información de interés público, entretienen y educan, sino que son auténticos conformadores de opinión pública y mecanismos articuladores de amplios consensos o corrientes uniformes de opinión; sin embargo, a pesar de que los propios medios de comunicación tienen una clara responsabilidad social, lo cierto es que no lo reflejan puntualmente en las necesidades o requerimientos de la sociedad para lograr *una calidad de vida mediática*, según lo advierte Ernesto Villanueva, sino en exclusivos intereses comerciales.²

El primero de los ejemplos es el relativo al efecto nocivo que tuvo la imagen opaca (se confundía su vestimenta de traje y corba-

² *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*, México, coed. Universidad Iberoamericana y UNESCO, 2000, p. 9.

ta grises con la de la escenografía), titubeante, sombría, desmejorada (convalecía de una lesión en la rodilla) y sudorosa del candidato Richard Nixon, en su primer intento por acceder a la presidencia de los Estados Unidos, frente a la antitética de John F. Kennedy, el cual aparecía con un buen contraste (así lo denotaba su traje y corbata negros), templado y jovial, durante el debate realizado en Chicago y en forma previa a las elecciones de 1960. La interpretación que se ha dado a esta contienda fue la de una lucha de apariencias y no de ideas. En esa ocasión no valió que el entonces vicepresidente tuviera una presencia cotidiana en la televisión puesto que fue opacada por la del joven fiscal.³

Un segundo caso atañe a Fernando Collor de Mello, respecto de quien, a finales de 1989, se sostuvo que la más poderosa cadena de televisión brasileña TV O Globo le dio el triunfo ante Luis Ernesto Lula Da Silva, y quien más tarde dimitiría por problemas de corrupción y sería relevado de dicha responsabilidad por Itamar Franco. En este caso, nuevamente sobresalen las estrategias para “posicionar” al candidato, aun por encima de los partidos políticos y prescindiendo de la necesidad de apoyarlo, hacerlo popular o de que prevalezcan sus propuestas.⁴

En otras latitudes, Silvio Berlusconi, a través de su propia organización política denominada *Forza Italia* y coaligado con la Liga Norte de Humberto Bossi y la neofascista Alianza Nacional con Gianfranco Fini, arrasó con los votos en las elecciones generales del 28 de marzo de 1994, si bien habría de dimitir diez meses más tarde por problemas de corrupción. Para muchos, la llegada al poder de Berlusconi obedeció a que era propietario del Canal 5 de Milán y accionista mayoritario de las tres principales cadenas de televisión privada italianas; además, de que poseía una casa editorial, un diario (*Il Giornale*) y varias publicaciones periódicas. El mismo Berlusconi repitió su hazaña en 2001, ya que, en los comicios del 13 de mayo, la coalición denominada Casa de las Libertades obtuvo una abrumadora mayoría de

³ Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001, pp. 70-73.

⁴ Rospigliosi, Fernando, “El papel de los medios de comunicación social en el fortalecimiento de una sociedad democrática”, en *Estudios básicos de derechos humanos X*, San José, coed. Fundación Ford e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 195, y Trejo Delarbre, Raúl, *op. cit.*, pp. 104-109.

los escaños y así el derecho de designar al Primer Ministro, a pesar de que la coalición de centro izquierda conocida como El Olivo intentó en vano la aprobación de una ley que prohibiera a los propietarios de grandes cadenas de televisión acceder al cargo de primer ministro.⁵ Un hecho sin precedentes y que también ilustra la importancia de los medios de comunicación social en la actividad política es el que tuvo verificativo con el plebiscito celebrado el 11 de junio de 1995, en Italia, para determinar el futuro de la televisión estatal RAI y de las tres cadenas privadas del grupo Fininvest del que Berlusconi era propietario. Este acontecimiento, en los hechos, se interpretó como una consulta popular en torno a la figura de Berlusconi. El 57% de los votantes se pronunció por la conservación de la situación prevaleciente, con lo cual Berlusconi conservó el poder y consolidó su fuerza en forma transitoria hasta su caída meses después.⁶

Un asunto más y quizás el más cercano, es el que se desató desde las 10 horas con 30 minutos del miércoles 28 de junio de 1995, en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, cuando la policía del Estado de Guerrero mató a 17 campesinos e hirió a otros 19, todos ellos pertenecientes a la Organización Campesina de la Sierra del Sur, y que se dirigían a una manifestación a Atoyac de Álvarez, para protestar por la desaparición de un compañero campesino. Aparentemente dichos hechos quedarían impunes, así como la mayoría de los responsables materiales e intelectuales; sin embargo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se hizo cargo de la investigación y el 14 de agosto de 1995 publicó un informe completo mediante el cual se documentó pormenorizadamente la responsabilidad de las autoridades en los acontecimientos y si bien se fincaron las responsabilidades correspondientes, lo cierto es que éstas sólo recayeron en funcionarios menores.⁷ El 4 de marzo de 1996, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, con fundamento en lo previsto en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución federal, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que

⁵ Garschagen, Donaldson M. (Director editorial), *Libros del año Barsa 2002*, Kentucky, Barsa Planeta, 2002, pp. 38-39 y 305-306.

⁶ López Cortezo, Pedro (Subdirector editorial), *Libro del año Barsa 1996*, México, Barsa Planeta, 1996, pp. 325-327.

⁷ Amnistía Internacional, *Violaciones de los derechos humanos en México: El reto de los noventa*, Madrid, Amnistía Internacional, 1995, pp. 43-45.

comisionara a ministros, magistrados de circuito o jueces de distrito, o bien, a comisionados especiales para que averiguaran los hechos relativos. Dicha solicitud fue obsequiada mediante la designación de los ministros Juventino V. Castro y Castro, así como Román Palacios Vargas, según deriva de la solicitud identificada como 3/96, misma que se resolvió el 23 de abril de 1996.⁸ Sin embargo, la difusión de un video en el programa dominical *Detrás de la Noticia* del periodista Ricardo Rocha, por el canal 2 de televisión, provocó la “caída” inminente del gobernador Rubén Figueroa Alcocer.

Un ejemplo más ocurre cuando el candidato a la presidencia de la Nación, en Perú, Alejandro Toledo, decide no participar en la segunda vuelta electoral del 28 de mayo de 2000 (la primera fue el 9 de abril) frente a su adversario, el entonces presidente Alberto Fujimori, ya que alegó un fraude generalizado y un control absoluto de la televisión de señal abierta por el gobierno; en tal sentido, la misión de observación electoral de la Organización de Estados Americanos exhortó para que fueran diferidas las elecciones, no obstante lo cual el Jurado Nacional de Elecciones expresó la validez de la fecha de la segunda vuelta en la que vencería Fujimori. Posteriormente, el primero de los mencionados, como candidato de la organización denominada Perú Posible, obtiene el triunfo ante los otros candidatos, entre los cuales destaca Alan García, el representante del Partido Aprista Peruano.⁹

⁸ Amnistía Internacional, *Informe 1997. Crónicas del Terror y de la Dignidad*, Madrid, Amnistía Internacional, 1997, p. 279. Al respecto, también resulta trascendental el criterio que se estableció por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el cual tiene por rubro GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DE ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6 TAMBIÉN CONSTITUCIONAL, misma que aparece publicada en la página 272 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-200*, t. I, materia constitucional: Facultades exclusivas, jurisprudencia y tesis aisladas, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹ Vid. Rospligiosi, Fernando, *op. cit.*, p. 196, así como Garschagen, Donaldson M. (Director editorial), *Libro del año Barsa 2001*, Kentucky, Barsa Planeta, 20001, p. 350-352, e *idem*, *Libro del año Barsa 2002*, Kentucky, Barsa Planeta, 2002, p. 52. La inestabilidad política que se desató con la cuestionada segunda vuelta de 2000, se vio acrecentada mediante la difusión, a mediados de septiembre, de un video en el que el responsable de los servicios de inteligencia y destacado asesor de Fujimori, Vladimiro Montesinos entregaba un presunto soborno al diputado Luis Alberto Kouri a fin de que abandonara la oposición y apoyara a Fujimori.

En retrospectiva puede aludirse a los precedentes paradigmáticos que se establecieron con Franklin D. Roosevelt quien utilizó la radio para comunicarse cada semana con el pueblo estadounidense, lo cual influyó para su reelección por dos veces más, y el mismo Adolfo Hitler que, además de la radio, también echó mano del cine.¹⁰

Con independencia de lo anterior, también cabe reconocer la necesidad de que los partidos políticos acudan a los medios de comunicación social para la realización de su propaganda electoral durante sus campañas y la realización de sus actividades ordinarias, a fin de difundir sus programas, principios e ideas que postulan, puesto que, por ejemplo, durante el proceso electoral federal del 2000, ante un universo de 97'361,711 mexicanos,¹¹ entre los cuales 58'782,737 estaban inscritos en el padrón electoral federal¹² y por ello tenían derecho a votar en dichos comicios, era necesario para los partidos políticos realizar una utilización o una inversión óptima o eficaz de sus recursos. Esto es, el alto y creciente número de ciudadanos y potenciales electores, obliga a los partidos políticos a buscar los mejores instrumentos para presentar y promover sus candidaturas y obtener el voto de los ciudadanos.

Así, en la actualidad, es un imperativo electoral el que se eche mano de la actual y mayor cobertura y penetración que entre el público tienen las tecnologías vigentes, las cuales ofrecen mayores ventajas comparativas frente a los métodos tradicionales. De esta manera, es menester referirse a la televisión, la radio, el internet, entre otros mecanismos, ya que éstos pueden tener un efecto eficaz o seguro e inmediato entre amplios y variados sectores sociales, frente al cine, los instrumentos escritos o publicaciones (prensa, volantes, trípticos, mantas, pinta de bardas, etcétera), o recursos presenciales (reuniones públicas, asambleas, marchas o visitas casa por casa, etcétera).

¹⁰ Rospligiosi, Fernando, *op. cit.*, p. 200.

¹¹ *Vid.*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Agenda estadística. Estados Unidos Mexicanos. 2000*, México, INEGI, 2000, p. XIII.

¹² Instituto Federal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000*, t. I, México, IFE, 2001.

II. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE EL QUEHACER DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Cuando se alude a los medios de comunicación masiva, es necesario referirse a ciertas condiciones, requisitos o aspectos que aquéllos deben observar a fin de que cumplan en forma adecuada con su responsabilidad social¹³ y presten en forma eficiente un servicio público, respecto del cual, a decir de Ernesto Villanueva, es necesario asegurar que enriquezca la calidad de vida mediática de todos. Entre tales condiciones, requisitos o aspectos, destacan los siguientes:

1. Información veraz, oportuna, objetiva y actitud independiente

Desde luego los medios de comunicación masiva tienen una responsabilidad social y están obligados a cumplir un código ético mínimo a fin de que su actuar sea profesional. Entre los aspectos de forma y contenido que deben cubrir las noticias, informaciones y datos que transmiten los medios de comunicación social figura la certeza o veracidad de la información, esto es, ésta debe estar libre de manipulaciones, tergiversaciones, incorrecciones o datos no precisos; éstos, en la medida de lo posible, deberán ser susceptibles de someterse a comprobación. Igualmente, toda información debe difundirse en forma pronta o inmediata a fin de asegurar su actualidad, pertinencia y utilidad; es decir, debe ser oportuna y de interés público, porque involucre a amplios sectores de la población. Al respecto, es necesario tener presentes las limitaciones que están previstas en las disposiciones fundamentales que se citarán más adelante, y respecto de las cuales, entre otras más, cabe anticipar las restricciones que rigen en los casos de información reservada y confidencial, en cuyos supuestos para su disposición deberá haber transcurrido el período de 12 años para que pueda ser desclasificada la información reservada o mediar el consentimiento expreso del

¹³ Villanueva, Ernesto, *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*, México, coed. Universidad Iberoamericana y UNESCO, 2000, p. 10.

particular titular de la información confidencial (artículos 13, 14 15, 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).¹⁴

Otra característica de la información es la que está referida a su carácter objetivo, es decir, los datos que se den a conocer por los medios de comunicación masiva deben ser lo más cercanos a la realidad y estar libres de las apreciaciones personales o particulares de los reporteros, periodistas, conductores, directivos o propietarios y accionistas de los medios de comunicación. Esto es, la política editorial de los medios de comunicación debe mantener al margen sus apreciaciones, sentimientos y preferencias personales o particulares de toda información que transmitan. Para el caso de que se trate de comentarios o programas de géneros de opinión, o bien, editoriales debe quedar claro para la audiencia que con ese carácter se transmiten y que efectivamente se trata de apreciaciones o consideraciones personales sobre un tema específico. En los contenidos se debe evitar incurrir en sesgos informativos.

Una condición organizativa de los medios de comunicación social y personal de quienes los integran y realizan las tareas informativas es su independencia de los poderes públicos del Estado y los servidores públicos, así como de los grandes grupos económicos y sociales regionales, nacionales e internacionales, en este caso en la medida de lo posible. Deben mantener una actitud imparcial y autónoma de los intereses comerciales, económicos y políticos. Su información debe reflejar una composición veraz y objetiva, ser oportuna por su contenido y el desempeño y compromiso de los

¹⁴ En forma similar, en la Ley de Imprenta, se establece que está prohibido, por ejemplo, publicar los escritos o actas de acusación en un proceso criminal antes de que se dé cuenta con aquellos o éstas en audiencia pública; publicar sin consentimiento de todos los interesados las demandas, contestaciones y demás piezas de autos en los juicios de divorcio, reclamación de paternidad, maternidad o nulidad de matrimonio, o diligencia de reconocimiento de hijos y en los juicios que en esta materia puedan suscitarse, y publicar los nombres de los jefes u oficiales del Ejército o de la Armada y cuerpos auxiliares de policía rural a quienes se encomiende una comisión secreta del servicio (artículo 9, fracciones I, III y VIII). En estos casos, como en el resto que están relacionados con este tipo de infracciones penales, se prevé que los funcionarios o empleados que ministren datos para hacer una publicación prohibida se les sancionará con multa de cincuenta a quinientos pesos y privación de la libertad que no bajará de un mes ni excederá de once (artículos 10 y 12).

medios de comunicación. En contraste con lo anterior, cabe recordar las afirmaciones de Emilio Azcárraga Milmo, quien fuera accionista principal de Televisa, las cuales fueron formuladas en 1988 y son en el sentido de que:

Nosotros somos del PRI, miembros del PRI, siempre hemos sido del PRI; no creemos en ninguna otra fórmula. Y como miembros de nuestro partido haremos todo lo posible porque el candidato nuestro triunfe. Eso es muy natural.

...

Televisa se considera parte del sistema gubernamental y, como tal, apoya las campañas de los candidatos del PRI. El presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, es nuestro líder máximo y estamos muy contentos de que así sea.¹⁵

2. Prestación de un servicio público y de interés social

La función que desempeñan los medios de comunicación masiva en la sociedad es de interés social porque entraña el ejercicio de una libertad que sólo cobra sentido cuando se transmiten, difunden o comunican las ideas, por el medio que sea (en forma escrita, ideográfica, oral, audiovisual, etcétera). Los medios de comunicación masiva son los vehículos o instrumentos que posibilitan y potencian en forma plena las libertades ideológicas, de expresión y de información; de ahí que sea necesario tomar conciencia de su capacidad de penetración y divulgación, puesto que la publicación de una nota no veraz, malintencionada o que ponga en peligro el honor, la intimidad o cualquier otro derecho de la personalidad o, incluso, la propia vida de un tercero, o bien, la seguridad nacional, el orden público, así como la salud o moral públicas, puede tener efectos nocivos y devastadores, en tanto que colisione con los legítimos intereses de los ciudadanos, porque pueda afectar derechos inalienables e irrenunciables o significarse por constituir una intromisión ilegal en la vida de los demás, o bien, porque ponga en peligro cierto, grave e inminente a la colectividad.

¹⁵ Fernández, Claudia y Andrew Paxman, *El tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*, México, Grijalbo, 2000, pp. 320 y 321.

Un ejercicio responsable de la actividad propia de los medios de comunicación social se debe ceñir al respeto por la verdad de sus informaciones. En el caso de la televisión y la radio se subraya el carácter de actividades de interés público, en el artículo 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión, puesto que toda la sociedad está empeñada en su desarrollo y de ahí que al Estado se encomiende la obligación de protegerla y vigilarla, pero sin que se constituya en una suerte de censor o inquisidor. Es el caso de que la misma prensa escrita, en la medida de que también es un instrumento imprescindible y de uso permanente para ejercer las libertades de opinión, expresión e imprenta, es decir, derechos humanos, también participa de dichas características. De esta manera, a decir de Aurelia María Romero Coloma,¹⁶ el comunicador o periodista prudente, discreto, honesto en su deseo de informar al público, debe ir en la búsqueda de aquellas noticias que no siendo contrarias a la dignidad de la persona humana, ni poniendo en peligro su integridad física o intelectual, así como los valores más importantes de la colectividad que ya se indicaron, de aquellas notas que interesen al mayor número de personas y contribuyan a su educación y formación.

3. Defensa y promoción de las libertades de opinión y expresión, así como del derecho a la información

Cuando los medios de comunicación masiva se asuman como depositarios de una alta responsabilidad social y atiendan a las condiciones que permitan difundir información veraz, oportuna y objetiva, así como asuman una actitud independiente e imparcial, sin asumir compromisos que afecten la calidad y contenido de la información, frente a particulares, empresas nacionales, extranjeras o multinacionales, o bien, los agentes del poder público del Estado, podrán ejercer su libertad y en esa medida devenir en auténticos defensores y promotores de los derechos de libertad ideológica y de difusión. De acuerdo con lo anterior, los medios de co-

¹⁶ *Derecho a la información y libertad de expresión. Especial consideración al proceso penal*, Barcelona, Bosch, 1984, pp. 85 y 86.

municación masiva deben denunciar toda conducta que esté dirigida a limitar la libertad de expresión y el derecho a la información, independientemente de quién sea su autor, siempre y cuando dichas conductas estén fuera de los casos permitidos para la restricción de dichas libertades y derechos que se prevén en la Constitución federal y los tratados internacionales —los cuales se analizarán más adelante—; asimismo, dichos medios de comunicación están obligados a abstenerse de realizar conductas que se traduzcan en limitaciones de tales libertades o que las provoquen. También, deben ser auténticos promotores de la misma libertad y de los principios del Estado democrático de derecho, por los contenidos de la información que difundan y las facilidades que otorguen a los particulares, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones políticas y partidos políticos, a la sociedad civil en general, para difundir sus opiniones, posiciones o comunicados, cuando tengan propósitos no comerciales, en forma tal que se refleje el carácter plural de la sociedad. Esta concepción de los medios de comunicación social como defensores y promotores de la libertad de expresión y, en general, los derechos humanos puede considerarse que deriva de una exigencia que tiene su soporte en el Estado democrático de derecho.

Considerando que la actividad que despliegan los medios de comunicación social es un servicio de interés público, es que debe cumplirse con lo anterior. Así, también se justifica que el Estado vigile el cumplimiento de la función social que se depositó en la radio y la televisión (artículo 4° de la Ley Federal de Radio y Televisión). Efectivamente, ese carácter, sobremanera, se manifiesta en aquellos casos en que son concesionarios o permisionarios de un bien sobre el que la Nación tiene un dominio inalienable e imprescriptible (ya que se trata del espacio situado sobre el territorio nacional sobre el cual se propagan las ondas electromagnéticas, y respecto del cual la nación tiene un dominio directo, artículo 27, párrafos cuarto y sexto de la Constitución federal, y 1° de la Ley Federal de Radio y Televisión).

En México existe un amplio catálogo de libertades, como son las de opinión, expresión e información. Éstas están contenidas en disposiciones fundamentales, como lo son la Constitución federal (artículos 6 y 7) y los tratados internacionales (19 y 20 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en lo sucesivo Pacto, así como 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante Convención), y se articulan por lo siguiente:

- a) Libertad de opinión;
- b) Libertad de expresión, y
- c) Derecho a la información.

Todos estos derechos tienen el carácter de humanos, porque son indispensables para el desarrollo individual de cada quien e inherentes a la naturaleza del hombre. Tienen el carácter de fundamentales. La primera de las libertades está comprendida con un carácter absoluto y se circunscribe específicamente al ámbito interno de cada quien (aunque se expresa de manera negativa: “nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones”), mientras que la de expresión consiste en la exteriorización del pensamiento y, según se prescribe en la normativa respectiva, comprende el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (libertad de investigación o derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno),¹⁷ sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento (internet, por ejemplo). A esto, cabe destacar que su ejercicio puede hacerse en forma individual o colectiva (en este caso en ejercicio de los derechos de reunión o asociación). Al respecto, es necesario subrayar que el despliegue de estas libertades está sujeto a ciertas limitaciones que se mencionarán más adelante (a las cuales habría que sumar las que operan en materia de información confidencial o reservada que ya se mencionaron), pero que, su respeto o ejercicio responsable, constituyen un nuevo capítulo de garantías para los gobernados frente a la autoridad pública,¹⁸ porque las restriccio-

¹⁷ Vid., Valencia Villa, Hernando, “Reseña de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos sobre libertad de expresión”, en *Estudios básicos de derechos humanos X*, San José, coed. Fundación Ford e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 303-318.

¹⁸ Al respecto, Owen M. Fiss sostiene que si bien es cierto que el Estado puede ser opresor, también lo es que puede ser una fuente de libertad; igualmente, aduce, según se verá más adelante, que el propio Estado es necesario para contrarrestar a las fuerzas que resultan de la concentración privada del poder. Vid., la obra de dicho autor denominada *La ironía de la libertad de expresión*, traducción de Víctor Ferreres Comella y Jorge M. Malem Seña, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 12.

nes a dichas libertades sólo pueden actualizarse en esos precisos casos, mediante ley preestablecida y expresa, y sin que resulte válida la previa censura sino que la infracción de dichas condiciones, en su caso, daría lugar a responsabilidades ulteriores. Es decir, la libertad de expresión, en su sentido amplio, no es un derecho de carácter absoluto.¹⁹

En este mismo sentido, también existe una precisión más en el artículo 13, párrafo 3, de la Convención, la cual sirve también para garantizar el ejercicio autónomo, independiente, libre de los derechos de expresión e información, porque se prohíbe su restricción por vías o medios indirectos, tales como lo son los controles oficiales o particulares de papel para periódicos,²⁰ frecuencias radioeléctricas, enseres y aparatos usados en la difusión de la información o por cualquier otro medio que esté encaminado a impedir la comunicación y circulación de ideas y opiniones.

4. Sujeción al orden jurídico nacional

En el presente caso, debe destacarse que los medios de comunicación masiva o social están sujetos al orden jurídico nacional. Es decir, ellos comprenden el ámbito personal de validez de las normas jurídicas que, en forma específica, regulan su actividad —ámbito material de validez— (por ejemplo, Ley Federal de Radio y Televisión), sin que de esto se derive que no deben cumplir con otras disposiciones con un contenido más genérico (legislación administrativa, civil, laboral o penal, por señalar algunos casos); sin embargo, aunque lo anterior podría tildarse de verdad de Perogrullo, lo cierto es que no existe claridad para los destinatarios de la norma o sujetos obligados, ya que los medios de comunicación, por el inmenso poder económico y político que concentran, su cobertura y penetración

¹⁹ Cfr. O'Donell, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Lima, coed. Comisión Andina de Juristas y Friedrich Naumann, 1989, pp. 245-269.

²⁰ Recuérdese lo que ocurría con la Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA), empresa paraestatal que operaba hasta hace algunos años en México y a través de la cual se controlaba el acceso de la prensa escrita al papel necesario para sus ediciones. Asimismo, actualmente algunos cuestionan el control gubernamental que se puede ejercer a través del otorgamiento y refrendo de las concesiones en materia de radio y televisión a particulares por el gobierno mexicano (Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

social, en los hechos, están colocados en una situación preponderante sobre los demás entes del entorno social, inclusive, en ciertos casos por encima de las propias autoridades. Esta preponderancia, en ocasiones, hace difícil la exigencia del cumplimiento de sus obligaciones, así como de sus responsabilidades civiles o administrativas, o bien, se traduce en situaciones de privilegio para los medios de comunicación frente a otros sujetos, como se verá más adelante.

Efectivamente, en el pasado proceso electoral federal de 2000, fue evidente la actitud arrogante, contumaz y de franco desafío que manifestó la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, cuando dicha cámara se negó a otorgar los tiempos oficiales al Instituto Federal Electoral bajo una “peculiar” interpretación del artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, así como del artículo 12 de su reglamento, este último publicado en el 4 de abril de 1973, en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual en voz de su presidente Bernardo Gómez señaló que no se trataba de un órgano del Estado sino de una entidad autónoma y que en esa medida no tenía derecho a los tiempos fiscales del Estado, por lo cual se dejaron de transmitir, entre otros mensajes, los relativos a la campaña para prevenir la compra y coacción del voto. Lo anterior, según lo refiere Eduardo Ramírez, a lo cual agrega que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, tuvo una actitud complaciente a dicho desafío.²¹

Jurídicamente no es explicable el que hubiere quedado impune y no trascendiera dicha actitud rebelde de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, precisamente de las concesionarias, porque, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, las estaciones de radio y televisión están obligadas a efectuar transmisiones gratuitas diarias con una duración de treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social (los temas relativos a los procesos electorales tienen contenidos educativos y de orientación cultural), y la infracción de esa

²¹ Ramírez Salazar, Eduardo, *La participación de los medios electrónicos en los procesos electorales federales*, s/1, el autor, s/a, p. 9, y Villanueva, Ernesto, “Entre la simulación y la mentira”, en *Proceso*, no. 1354, 13 de octubre de 2002, México, p. 18.

obligación, así como de aquella otra por la cual se prohíbe dejar de transmitir los programas que el Estado ordene, en el tiempo cuyo uso le corresponde en los términos de dicha ley y de otros ordenamientos, tienen previstas una sanción de multa. Lo anterior, en el entendido de que el Ejecutivo Federal está facultado para señalar la dependencia que debe proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y que dichas emisiones son coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión, oyendo previamente a los concesionarios o permisionarios y, de acuerdo con ellos, fijará los horarios a que se hizo referencia (artículos 59, 61 y 102, fracción XXII, de la Ley Federal de Radio y Televisión). Además, debe tenerse presente que, en el artículo 46, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en adelante Cofipe, nítidamente se prescribe que la transmisión de los programas de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, **tiene preferencia** dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión, y se cuidará que sean transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia.

Sin perjuicio de la trascendencia y destacada significación del hecho anterior, vale mencionar que la actividad de los medios de comunicación masiva está sujeta a ciertas disposiciones jurídicas, en forma tal que, entre los elementos que condicionan su actividad, figuran las limitaciones que previa y expresamente estén previstos en la ley, y que sean necesarios para la protección de la seguridad nacional, el orden público, o bien, la salud o la moral pública, los derechos o reputación de tercero, y que sean necesarias para impedir que se provoque algún delito o impliquen propaganda en favor de la guerra, la apología del odio nacional, racial o religioso y que inciten a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en adelante Pacto, así como 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo sucesivo Convención).

Además, debe tenerse presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5, parágrafo 1, del Pacto, y 29, inciso a), de la Convención, ninguna disposición de dichos instrumentos de derecho internacional público puede ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, **grupo o individuo** para

emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en los mismos (como lo son los derechos humanos de carácter político), o su limitación en mayor medida que la prevista en estos documentos.

De esta manera, se puede apreciar cómo desde dichos tratados internacionales se extiende a los grupos o individuos particulares la obligación de respetar los derechos humanos, la cual originalmente pesa sobre los Estados partes. Esto es, el disfrute o limitación en el ejercicio de los derechos humanos, su eficacia, no puede hacerse depender de las actividades o actos que lleven a cabo o pretendan efectuar los particulares, como ciertamente se destaca por la doctrina alemana de “la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado”; es decir, se hace referencia no a aquellos casos de relaciones verticales entre el Estado y un ciudadano, o bien, en que las personas o empresas privadas están investidas de competencias públicas que desempeñan frente a otros particulares, sino a la relación entre dos derechohabientes o titulares de derechos fundamentales, como se destaca por la doctrina alemana y austriaca del *dirttwirkung*, en voz del Tribunal Constitucional Federal alemán, así como de Stern, Pisen, Leisner o Alexy.²²

Ciertamente, como consecuencia de la supremacía normativa de las disposiciones constitucionales (entre las cuales figuran las que establecen los derechos humanos y las mismas garantías individuales, incluidas las libertades de expresión y el derecho a la información, artículo 133 de la Constitución federal), y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 128 de la Constitución federal; 2 y 5 del Pacto; 2, 29 y 32 de la Convención, así como 6°, 8° y 10 del Código Civil Federal, se establece el carácter normativo de la Constitución federal que implica un principio de vinculación, sujeción u obligatoriedad de primer orden (de directa e

²² En este sentido, vale traer a colación lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad de Guatemala, en el cual se dispone que son sujetos pasivos del amparo las entidades a las que deba ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por ley, tales como los partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes, además, de los órganos del poder público, entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado, en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante.

inmediata exigencia) para los depositarios del poder público del Estado y, en general, para toda persona individual o jurídica, ya sea oficial, social o privada, a fin de hacer efectivo ese carácter normativo de la Constitución federal.

Ciertamente, todo funcionario público, sin excepción alguna, asume el compromiso de guardar la Constitución y demás leyes que de ella emanen, lo cual incluye el respeto de los derechos humanos o fundamentales; además, las autoridades, en tanto depositarias del poder público del Estado (entre las cuales se incluye a las secretarías de Comunicaciones y Transportes, así como a la Gobernación, y al mismo Instituto Federal Electoral), están comprometidas a respetar y garantizar, sin distinción alguna, los derechos político-electorales fundamentales a todos los individuos que se encuentren en el territorio y estén sujetos a su jurisdicción, y a adoptar, de acuerdo con su competencia y atribuciones, las medidas que sean necesarias para hacer efectivos tales derechos, cuando no estén garantizados por disposiciones de carácter legal o cualquier otro carácter (de lo cual deriva la necesidad de asegurar su efectividad —por lo que el sistema jurídico nacional asume un carácter garantista—, a fin de que no devengan en normas programáticas o nominativas). Además, no se admite restricción o menoscabo de ningún derecho fundamental, ni por ley, convención (es decir, no sería válido anteponer el ejercicio de una libertad de expresión, imprenta o a la información para proscribir el goce o disfrute de cualquier otro derecho humano), reglamento o costumbre, porque supuestamente no estén reconocidos o se reconozcan en menor grado que en disposiciones fundamentales (Constitución o tratados internacionales). Este deber de respeto se extiende sobre autoridades administrativas, legislativas y judiciales, así como otros sujetos normativos como las entidades de interés público, cualquiera que sea su naturaleza material u origen formal (como lo son los partidos políticos), y los mismos medios de comunicación masiva.

Sin embargo, este principio de vinculación que deriva de la fuerza normativa de la Constitución federal, no se circunscribe a las autoridades públicas sino que también extiende su ámbito personal de validez a toda persona individual o colectivamente considerada, inclusive a todo grupo (primordialmente a aquellos que se encuentren en una situación preponderante o de predominio), ya que, a través de normas que tienen carácter fundamental, expresamente se prescribe que a ningún Estado,

grupo o individuo se concede el derecho de emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción o supresión de cualquiera de los derechos o libertades humanos, su goce o ejercicio, ni a su limitación en mayor medida que la prevista en las normas fundamentales, como tampoco excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o derivan de la forma democrática representativa de gobierno. Así, en suma, todo individuo tiene un deber básico de respeto a los derechos humanos y hacia la propia comunidad.

Tan es un imperativo del Estado constitucional democrático de derecho este principio de vinculación que también en el ordenamiento jurídico federal se prevé que la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla, y que sólo son renunciables los derechos privados (dicho en otros términos, no lo son los previstos en la Constitución federal, tratados internacionales o normas electorales) que no afecten el interés público (lo relativo a la radio y televisión sí tiene ese carácter), ya que lo contrario a dichas disposiciones tiene el carácter de nulo, en tanto que para justificar la inobservancia de las leyes no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

5. Responsabilidad por la comisión de ilícitos administrativos, civiles o penales

Un imperativo para garantizar una convivencia social, considerando que en México está prohibida la autotutela, consiste en la necesidad de establecer expresos límites a los derechos de cada quien, en una medida estricta de lo que resulte necesario para que se transgredan o trastoquen los derechos de los demás. No existen los derechos absolutos,²³ salvo el derecho a la vida (lo cual para muchos, desafortunadamente, es cuestionable);²⁴ es decir, los derechos humanos no tienen una formula-

²³ *Op. cit.*, p. 85.

²⁴ *Cfr.*, Amnistía Internacional, *Cuando el Estado es el que mata...Los derechos humanos frente a la pena de muerte*, Madrid, Amnistía Internacional, 1989, pp. 315; Barbero Santos, Marino, *Pena de muerte (el ocaso de un mito)*, Depalma, Buenos Aires, 1985, 265 pp.; Díaz Arana, Enrique, *Del suicidio a la eutanasia*, México, Cárdenas, 1997, 406 pp.; DUFF, Charles, *La pena de muerte*, tr. Eduardo Goligorsky, Barcelona, Muchnik, 1983, pp. 222, y Sueiro, Daniel, *La pena de muerte y los derechos humanos*, Madrid, Alianza, 1987, 303 pp.

ción tan amplia que impidan u obstruyan el disfrute o efectividad de los derechos de los demás. De acuerdo con esta afirmación preliminar y teniendo presente que el quehacer de los medios de comunicación social está sujeto a un marco jurídico, dentro del cual se determinan obligaciones y establecen limitaciones, es que ahora resulta preciso referirse a las consecuencias que derivan del incumplimiento de sus obligaciones y abusos que se lleguen a cometer a través de los medios de comunicación masiva, haciendo un especial énfasis en los casos que guarden relación con la materia electoral.

Así se hará referencia a las sanciones —entendidas en sentido amplio como consecuencia jurídica— con efectos punitivos y aquellas que tengan un carácter reparador o compensatorio, ya sea que, en el primer caso, provengan de un ilícito administrativo, civil o penal y conlleven la imposición de una sanción restrictiva de derechos, como ocurre con la amonestación, la multa o la privación de la libertad deambulatoria, o bien, en el segundo, se traduzcan en una forma que esté dirigida a corregir, enmendar o paliar, en forma correlativa o sustitutoria la situación que se hubiere producido con el comportamiento ilícito. Como ya se dijo, no se puede establecer una censura previa sino lo que existe es un régimen en el que se establece una responsabilidad *ex post facto*, de tal manera que no cabe la posibilidad de que se inhiba la comunicación o expresión de ideas en forma previa.

A. Delitos y sanciones

En este caso pueden destacarse las sanciones punitivas provenientes de la comisión de delitos, entre los cuales, en el ámbito federal, figuran:

- a) Ultrajes a la moral pública, cuando una persona fabrica, reproduce o publica libros, escritos, imágenes u objetos obscenos, y la exposición, distribución o circulación; la publicación por cualquier medio, ejecución o ejercicio por otro de exhibiciones obscenas, y la invitación al comercio carnal, con prisión de seis meses a cinco años o sanción de trescientos a quinientos días multa, o bien, ambas y si, además, hay reincidencia con la disolución de la sociedad o empresa (artículo 200 del Código Penal Federal, en adelante CPF);
- b) Provocación de un delito o apología de éste o de un vicio, cuando una persona provoca públicamente la comisión de un delito o la

- apología de éste o algún vicio, con diez a ciento ochenta jornadas de trabajo a favor de la comunidad, si se ejecuta el delito, porque, en caso contrario, se aplica la que corresponda al delito cometido, en la medida en que se participe en el mismo (artículo 209 del CPF);
- c) Revelación de secretos, cuando sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin el consentimiento del que pueda resultar perjudicado, una persona revela algún secreto o comunicación reservada de la que se conozca o reciba con motivo de su empleo, cargo o puesto, con treinta a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad; si se realiza en prestación de servicios profesionales o técnicos, por funcionario o empleado público, o el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial, la sanción será de prisión de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos²⁵ y suspensión de la profesión, en su caso, de dos meses a un año, y, en el caso, si se revela, divulga o utiliza indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, la sanción será de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa (artículos 210 a 211 Bis);
- d) Ejercicio indebido del servicio público, cuando por sí o por interpósita persona, un servidor público sustrae, destruye, oculta, utiliza o inutiliza ilícitamente información o documentación que esté bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión, dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientos veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública (artículo 214, fracción IV, del CPF);
- e) Difamación, cuando una persona comunica dolosamente a una o más personas, la imputación que se hace a otra persona física o persona moral en los casos previstos legalmente, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonor o descrédito, perjuicio o exponerlo al desprecio de al-

²⁵ Para efectos de la conversión a días multa acúdase al decreto de reforma al correspondiente código que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de enero de 1984.

guen, con prisión de hasta dos años o multa de cincuenta a trescientos pesos, o ambas sanciones (350 a 352 del CPF);²⁶

- f) Calumnia, cuando una persona imputa a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si el hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa, con prisión de seis meses a dos años o multa de dos a trescientos pesos, o ambas (artículo 356 del CPF).²⁷

Uno de los dos conjuntos de casos relativos a la difamación o calumnia en que se procede de oficio es cuando éstas suceden contra la Nación mexicana, o bien, una nación o gobierno extranjero, o contra sus agentes diplomáticos en este país. Igualmente, dichos delitos se sancionarán cuando se verifiquen contra el Congreso de la Unión, una de sus cámaras, un tribunal o cualquier otro cuerpo colegiado o institución oficial. También en estos casos los escritos, estampas, pinturas o cualquier otra cosa que hubiere servido de medio para la difamación o calumnia, se recogerán e inutilizarán. Además, siempre que se condene al responsable de difamación o calumnia, si lo solicita el ofendido, se podrá publicar la sentencia en tres periódicos, a costa de aquél. Cuando el delito se cometa por medio de un periódico, los dueños, gerentes o directores de éste, tengan o no responsabilidad penal, están obligados a publicar el fallo, imponiéndoles una multa de cien pesos por cada día que pase sin hacerlo, después de aquél en que se le notifique dicha sentencia, sin que la multa pueda exceder de diez mil pesos;

- g) Privación de garantías individuales, cuando una persona viola de alguna manera, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos en la Constitución federal a favor de las personas, con prisión de seis meses a tres años y de veinticinco a cien días multa (artículo 364, fracción II, del CPF);

²⁶ Respecto de este delito es necesario destacar que existe cierta prescripción por la cual se determina que al acusado de difamación se libraré de toda sanción, en dos casos, uno de los cuales ocurre cuando el hecho imputado sea declarado cierto por sentencia irrevocable y el acusado haya obrado por motivo de interés público —en el caso del quehacer de los medios de comunicación evidentemente lo es— o por interés privado, y sin ánimo de dañar, como tampoco se aplicará cuando se manifieste técnicamente su parecer sobre alguna producción literaria, artística o industrial, si se manifiesta un juicio sobre la capacidad, instrucción o aptitud o conducta de otro, si se prueba que se obró en cumplimiento de un deber o por interés público, o que, con la debida reserva se hizo por humanidad, por prestar un servicio a persona con quien se tenga parentesco o amistad, o dando informes que se hubieren pedido, si no se hiciera a sabiendas calumniosamente.

²⁷ Código Penal Federal.

- h) Delito electoral cometido por cualquier persona, por publicar o difundir a través de cualquier medio de los resultados, o bien, encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de los husos horarios más occidentales del territorio nacional, con diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años (artículo 403, fracción XIII, del CPF y 190, párrafo 4, del Cofipe);
- i) Delito electoral cometido por el funcionario partidista o candidato, por realizar propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral, o bien, propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, con cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años (artículo 406 del CPF).

En cuanto a los casos señalados, es necesario apuntar que, de acuerdo con el principio general del derecho que se resume en el aforismo *nulla poena sine culpa*, por el cual se determina que para sancionar a un sujeto como autor o agente activo del delito o infracción administrativa le debe ser atribuible y reprochable la conducta; es decir, el acto u omisión debe ser atribuible a una persona imputable que comprenda la antijuridicidad de su proceder y le sea exigible la realización de otra conducta que sí resulte conforme a derecho, sin que lo ampare alguna causa de inculpabilidad. En el caso de las personas jurídicas o colectivas, así como de los grupos de poder, especialmente, en las materias de infracciones administrativas o penales, no es clara la responsabilidad subjetiva o culpabilidad, razón por la cual, en el primer caso, se ha acudido a la singularidad del derecho administrativo. Esta situación permite eludir la vigencia del principio *societas delinquere non potest*, subrayando, en su lugar, que la imputación de una infracción a una persona colectiva responde a la naturaleza de la ficción jurídica por la cual ésta se genera, ya que si bien ocurre la inexistencia de una voluntad propiamente dicha; sin embargo, no está ausente la capacidad de infringir las normas que rigen su creación, existencia y actuación.²⁸

²⁸ Silva Adaya, Juan Carlos, "Faltas electorales", en *Diccionario de derecho electoral*, 2ª. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 530-552.

Ante los nuevos y complejos fenómenos de la criminalidad con la expansión de la criminalidad organizada, transnacional y empresarial, es necesario que se dé una respuesta efectiva y proporcional a la necesidad de proteger los bienes jurídicos que se afectan, las formas y sujetos capaces de lesionarlos o ponerlos en peligro, a fin de superar el modelo de “delito naturalístico de lesión de bienes jurídicos”, en el cual sólo la persona es responsable de su conducta contra una víctima individualmente considerada, a pesar de que en la sociedad contemporánea existen jerarquías, distintos centros de poder y de toma de decisiones, en los cuales sus relaciones interorgánicas e intraorgánicas son múltiples y, la mayoría de las veces, desconcentradas, sin que sus víctimas siempre puedan ser determinadas, pero que con sus actividades sí lesionen bienes jurídicos socialmente valiosos.²⁹ La dificultad reside en el hecho de la individualización de la sanción y, en el ámbito penal, se reduce a una responsabilidad accesoria, en tanto a las personas colectivas se les considera como una suerte de instrumento del delito, como se puede.

En consecuencia con la problemática anterior, es preciso destacar que en los artículos 10 y 11 del Código Penal Federal, se determina que el carácter individual de la responsabilidad penal, la cual se limita a la persona y bienes del delincuente, excepto en los casos que se especifiquen en la ley; por ejemplo, cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas instituciones le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez puede, en los casos exclusivamente especificados en la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando se estime necesario para su seguridad pública.

En este mismo sentido cabe traer a colación la posibilidad de que se imponga la disolución de la sociedad o empresa en los casos de

²⁹ Zúñiga Rodríguez, Laura del Carmen, *Bases para un modelo de imputabilidad de responsabilidad penal a las personas jurídicas*, Elcano (Navarra), Aranzadi, 2000, pp. 175, 176 y 241-243.

reincidencia en la comisión del delito de ultraje a la moral pública (artículo 200 del CPF), así como en los casos de calumnia y difamación en que el delito sea cometido a través de la prensa, los dueños, gerentes o directores de un periódico, sean o no responsables penalmente hablando, están obligados a publicar la sentencia, con el mismo tipo de letra, color de tinta y el mismo lugar, en la sanción que se conoce como publicación especial de sentencia, ya sea a través de una inserción total o parcial, sólo en la entidad de que se trate, otras o en algún otro periódico (en este caso a costa del delincuente, la víctima o el Estado y según lo determine el órgano jurisdiccional (artículos 47, 48, 50 y 363 del CPF). Asimismo, cabe la publicación especial de sentencia a título de reparación y a petición del interesado, cuando sea absuelto, el hecho imputado no constituya delito o él no lo hubiere cometido (artículo 49 del CPF).

Como se puede apreciar del catálogo de delitos en que pueden estar involucrados los medios de comunicación masiva, sólo en el caso de reincidencia en ultrajes a la moral pública, puede imponerse la disolución de la sociedad o empresa, puesto que en la mayoría de ellos se trata de penas que no están referidas al medio o instrumento que se utilizó para la comisión del delito, y son alternativas o conjuntivas. Dichas sanciones van desde las jornadas de trabajo en favor de la comunidad (diez a seiscientos días); multa (treinta a quinientos días multa); suspensión de la profesión (dos meses a un año); destitución (dos a siete años); inhabilitación (dos a siete años), y la privativa de la libertad (seis a siete años). Es decir, son eminentemente punitivas, salvo, la que se ha referido de publicación especial de sentencia que impera en materia de calumnia y difamación.

En cuanto al régimen penal, es oportuno aludir a la Ley de Imprenta (conocida como legislación preconstitucional),³⁰ la cual está dirigida básicamente a sancionar las conductas que se cometan a

³⁰ Legislación Preconstitucional. Tiene fuerza legal y debe de ser cumplida en tanto no pugne con la Constitución vigente o sea expresamente derogada. Jurisprudencia formulada en la Quinta Época que se integra con las ejecutorias que aparecen en el tomo I, pp. 809 y ss., figurando como quejosos Ignacio Álvarez e Icaza, María Beurang de May, Concepción Darte de Peón, Ildefonso Fernández y Miguel Lastrí.

través de medios impresos y la cual fue publicada el 12 de abril de 1917, en el *Diario Oficial de la Federación*. Ese ordenamiento jurídico tiene innegable validez, como se puede corroborar con los criterios de jurisprudencia que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los cuales ha sostenido expresamente su vigencia,³¹ así como con las afirmaciones que se han realizado por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y las cuales son del siguiente tenor:

Promulgada en 1917 por el presidente Venustiano Carranza, la Ley de Imprenta contiene las disposiciones jurídicas que norman hasta la fecha las actividades en materia de comunicación social, afectando a los medios impresos.

Son, sin embargo, disposiciones inoperantes, no sólo por lo añejo de su promulgación, sino por su falta de aplicación y consecuencia con la realidad actual, como han afirmado una y otra vez los especialistas en la materia.

En este mismo sentido, en el artículo 186, párrafo 3, del Cofipe, se remite a la ley que regule la materia de imprenta, para determinar las responsabilidades en que incurran los medios de comunicación, cuando presenten información que deforme hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

En dicho ordenamiento se desarrollan una serie de supuestos normativos que se sancionan con prisión (ocho días a dos años) y multa (cinco a mil pesos), se persiguen por querrela, y ocurren cuando se cometen ataques a la vida privada, la moral, el orden o la paz pública (artículos 1 a 3 y 31 a 35).

Por lo que atañe a los ataques a la vida privada, éstos pueden cometerse a través de expresiones maliciosas (manifestaciones que, por sus términos, sean ofensivas o impliquen necesariamente esa intención), las cuales, de cualquier manera, sean expuestas o circulen en público, y sean transmitidas por cualquier modo, y expongan a una persona al odio, desprecio o ridículo, o causen

³¹ No existe ley alguna reglamentaria del artículo 7º constitucional, y la Ley de Imprenta, expedida por el encargado del Poder Ejecutivo, durante el período preconstitucional, no contiene disposición alguna contraria a este precepto”, y “La ley de imprenta se encuentra vigente...”, ambas tesis en *Apéndice 1985 al Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, la primera de ellas en el t. VIII, tesis 178, p. 295 y, la segunda, en t. IX, tesis 38, p. 61.

demérito en su reputación o sus intereses, o bien, contra un difunto con el propósito o intención de lastimar el honor o la pública estimación de los herederos o descendientes de aquél que aún vivieren; asimismo, cuando se trate de informes, reportazgos o relación de audiencias de los jurados o tribunales, en asuntos civiles o penales, cuando se refieran hechos falsos o alteren los verdaderos con el propósito de causar daño a alguna persona, o se hagan con el mismo objeto apreciaciones que no estén ameritadas racionalmente por los hechos, siendo éstos verdaderos.

Igualmente cabe destacar de los ataques a la moral, a aquellos casos en que se manifiesten de palabra y en público, independientemente del modo en que se realice, consideraciones por las cuales se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, y se haga la apología de ellos o de sus autores; igualmente, toda manifestación que se realice por cualquier medio, con la cual se ultraje u ofenda públicamente el pudor, la decencia o las buenas costumbres, o bien, se excite a la prostitución, la práctica de actos licenciosos o impúdicos que, en concepto público, estén calificados de contrarios al pudor.

Constituyen ataques al orden o la paz públicos, la manifestación o exposición maliciosa que se realiza de cualquier manera y que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país; injuriar a la nación mexicana o a las entidades políticas que la forman; la manifestación o expresión pública por cualquier medio con la cual se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al ejército a la desobediencia, la rebelión, la dispersión de sus miembros o a la falta de otro u otros de sus deberes; se aconseje, provoque o excite directamente al público, en general, a la anarquía, motín, sedición o rebelión, o bien, la desobediencia de las leyes o de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo, o bien, con el mismo objeto se ataque los cuerpos públicos colegiados, al ejército o guardia nacional, o bien, a los miembros de aquéllos y éstas, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, los soberanos o jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país; se aconseje, excite o provoque a la comisión de un delito determinado. Asimismo, son ataques al orden o la paz pública, la publi-

cación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la república o en alguna parte de ella, de causar el alza o baja de los precios de las mercancías, lastimar el crédito de la nación o de algún estado o municipio o de los bancos legalmente constituidos, así como toda provocación prohibida por la ley o la autoridad por causa de interés público, o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público.

De los casos en que no se considera maliciosa una manifestación o expresión, o bien, delictuosa, destacan aquellos en que éstas aun siendo ofensivos sus términos por su propia significación, estén previstos legal y expresamente como casos de excepción y el acusado pruebe que los hechos imputados al quejoso son ciertos o que tuvo motivos fundados para considerarlos verdaderos y que los publicó con fines honestos, así como también en aquel supuesto en que se critique a un funcionario o empleado público si son ciertos los hechos en que se apoya, y si las apreciaciones que con motivo de ella se hacen son racionales y están motivadas por aquellos, siempre que no se viertan frases o palabras injuriosas.

Como se puede apreciar, dichos tipos, aunque, en principio, están referidos a los medios de comunicación impresos, atendiendo a la publicidad que se dé a las manifestaciones (así deriva de la expresión “expuesta o circulando en público” o “transmitida... de cualquier otro modo”), permiten concluir que dentro de su ámbito de validez material y personal, además de la prensa escrita, están comprendidos los medios de comunicación masiva consistentes en radio y televisión. Sin embargo, es pertinente advertir que ciertas figuras típicas de la Ley de Imprenta están comprendidas por otras que aparecen en el Código Penal Federal y que, atendiendo al principio de *lex posterior derogat prior*, algunas específicas formas de comisión de las señaladas en forma genérica en dicha ley, están derogadas. Así, por ejemplo, ocurre con ciertos supuestos de ultrajes a la moral pública, provocación de un delito o apología de éste o de algún vicio, así como difamación y calumnia previstos en el Código Penal Federal.

B. Derecho de rectificación o respuesta

De la Ley de Imprenta (artículo 27), sobresale la obligación que pesa sobre los periódicos para publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportajes o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación y se atiendan otros requisitos legales, debiéndose hacer en el mismo lugar y con la misma clase de letra y demás particularidades con que se hubiere hecho la publicación del artículo, párrafo o entrevista a que la rectificación o respuesta se refiera.

Según se aprecia, en dicha disposición jurídica, se limita el derecho de “las autoridades, empleados o particulares” para hacer rectificaciones o respuestas a las alusiones en los medios impresos, precisamente a aquellos casos en que aparezcan en periódicos. En efecto, lo anterior se corrobora porque, en dicho numeral, se alude a la obligación correlativa de los “periódicos” y se limita el derecho de rectificación o respuesta a las referencias que aparezcan en artículos, editoriales, párrafos, reportajes y entrevistas, por lo cual se puede entender que no se hace extensivo a otros medios de comunicación social, como lo serían el cine, el internet, la radio o la televisión, por ejemplo; sin embargo, esa deficiencia normativa puede remediarse, ya que, en el artículo 14 de la Convención, se reconoce al derecho de toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, a través de los medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, para efectuar por el mismo órgano de difusión, su rectificación o respuesta en las condiciones que se establezcan en la ley, en el entendido de que la rectificación o respuesta eximirá de otras responsabilidades en que se hubiere incurrido y con la obligación para las publicaciones o empresas periodísticas, cinematográficas, de radio o televisión, de que designen una persona responsable que no esté protegida por inmunidades o fuero especial, a fin de que se proteja la honra y reputación de las personas.

En dicha Convención, se establece que el derecho de rectificación o respuesta, se ejercerá en las condiciones que se prevean le-

galmente y, según se dilucidó, las vías reguladas legalmente y vigentes, serían las que se disponen en materia de prensa (Ley de Imprenta); como resultado de la comisión de los delitos de calumnia y difamación (publicación especial de sentencia, en el entendido de que esta sanción no está circunscrita en función del medio de comisión del delito y por lo cual cabría su actualización), y daño moral (en cuyo caso, como se verá más adelante, tampoco se limita dicha acción civil en razón de los sujetos que están obligados a la reparación y, en su caso, la publicación de un extracto de la sentencia respectiva), por lo cual es irrelevante y de una cuestionable constitucionalidad el hecho de que se prevea el derecho de réplica, en el artículo 38 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, porque, además, es en un ordenamiento reglamentario, a través del cual se pretende establecer obligaciones o cargas para los particulares, ya sea persona física o moral, cuando se difunda material por los programas de radio o televisión sin que se cite la fuente de la cual se extrajo la información y se considere que los hechos a que se alude sean falsos e injuriosos.

Es decir, la inconstitucionalidad de la disposición es manifiesta por dos aspectos:

- a) El primero de ellos porque se establece una obligación o carga para los particulares (atención del derecho de réplica) que van más allá de la simple reglamentación de la Ley Federal de Radio y Televisión, en la cual ni siquiera se menciona o alude a los derechos de réplica, rectificación o respuesta, esto es, no existe esta institución en dicha ley. De esta manera, se puede concluir que aquellos a quienes se les pretenda exigir el cumplimiento o satisfacción de esos derechos, con razón, podrían argumentar que no es válida dicha norma reglamentaria puesto que excede a los alcances de primigenios de la ley, y
- b) El segundo porque dicha disposición resulta atentatoria para la libertad de expresión, en tanto que se determina la procedencia del derecho de réplica cuando no se cite la fuente de la cual se extrajo la información y se considere que los hechos a que se alude son falsos e injuriosos. Ciertamente, es claro que, en México, a diferencia de lo que ocurre en otras naciones, no existen disposiciones, por las cuales se

reconozca expresamente el secreto profesional de los periodistas;³² sin embargo, a través de una interpretación sistemática y funcional de ciertas normas jurídicas, puede llegarse a la conclusión de que el secreto profesional de los periodistas, sí está tutelado en el ordenamiento jurídico mexicano. En efecto, cuando en el artículo 13 de la Convención, se prohíbe la restricción del derecho de expresión por una vía o medio indirecto que esté encaminado a impedir la comunicación y la circulación de las ideas, se puede concluir que uno de esos medios que está incluido en la prohibición de dicho precepto jurídico, es el desconocimiento del secreto profesional (lo cual ocurre en la medida de que la procedencia del derecho de réplica, entre otros requisitos, está condicionada cuando no se cita la fuente).

Asimismo, en los artículos 5 del Pacto y 29, incisos a) y b), de la Convención, se agrega que las disposiciones de ambos tratados internacionales no pueden interpretarse en el sentido de permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que los previstos en dichos documentos de derecho internacional público, así como, según se agrega en la Convención, para excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o derivan de la forma democrática representativa de gobierno. Como se ve, es claro que una tentativa que vaya en el sentido de desconocer el secreto profesional de los periodistas conllevaría una restricción indebida y así resultaría prohibida en dichos tratados internacionales de los que es parte México.

³² Por ejemplo, están los casos de Alemania, en cuya ley federal de 25 de mayo de 1975, se reconoce el derecho a negarse a testificar en un proceso penal a las personas relacionadas con la prensa, la radio y la televisión, que hubieren intervenido en la preparación, confección o difusión de una información; Austria, nación en la cual el secreto profesional está protegido por los poderes públicos; Suecia, en cuya Ley de Prensa se determina que "... ningún autor, de cualquier impreso, estará obligado a que en él aparezca su nombre", y Suiza, en cuya ley federal de 20 de diciembre de 1968, se reconoce a los periodistas el derecho a negarse a testimoniar sobre el contenido y la fuente de sus informaciones. Por secreto profesional se alude al derecho que posee todo periodista para no revelar sus fuentes de información, incluyendo en éstas tanto a las personas que le han proporcionado esa información como también a los elementos integrantes de la información –por ejemplo, grabaciones audiovisuales, material escrito, etcétera- que en caso de ser conocidas pueden servir para identificar su procedencia. El bien jurídico protegido es el derecho a la información, no la intimidad de la fuente que proporciona la información. Cfr., Carrillo, Marc, *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 181-194, 200 y 201.

De acuerdo con lo anterior, tratándose de los periodistas que se nieguen a revelar sus fuentes de información, puede concluirse que no incurrirían en el delito de encubrimiento [fundamentalmente a través de las formas comisivas previstas en el artículo 400, fracciones III y IV, del Código Penal Federal], porque, además, es claro que lo harían al amparo de la causa de exclusión del delito prevista en el artículo 15, fracción VI, del Código Penal Federal (así como las disposiciones correlativas de las entidades federativas), en cuanto a que la acción u omisión se realizaría en ejercicio de un derecho (libertad de expresión), y siempre que exista necesidad racional del medio empleado para ejercer el derecho y no se realice con el sólo propósito de perjudicar a otro.

Para reforzar la anterior aserción, se puede sumar lo previsto en los artículos 210 y 211 del Código Penal Federal, en los cuales se determina que el delito de revelación de secretos se comete cuando, sin causa justificada, con perjuicio de alguien y sin consentimiento de quien pueda resultar perjudicado, una persona revela un secreto o comunicación reservada que conoce o recibe con motivo de su empleo, cargo o puesto, en el entendido de que la sanción se agrava, en razón del sujeto o el objeto, esto es, cuando la revelación sea hecha por persona que preste servicios profesionales o técnicos, por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial. Esto es, para efectos de lo que aquí interesa, es ilícita la comunicación de secretos que se hubieren recibido o conocido con motivo de su empleo (alguno relacionado con el periodismo o la información masiva) o puesto (periodista o editor, por ejemplo), o bien, de la profesión o trabajo técnico (periodista, reportero, fotógrafo, camarógrafo, etcétera). Como ya se ha señalado, el derecho de los periodistas no es absoluto y reconoce ciertos límites, entre los cuales están el respeto a los derechos de los demás, a la seguridad pública, así como el orden, la salud y la moral públicas.

De acuerdo con J. J. Solozábal Echavarría,³³ al hablar de los derechos de rectificación y respuesta sobresale el carácter marcadamente institucional del derecho a la información y su preponderancia sobre la libertad de expresión, lo cual está dado por el hecho de que coexiste, por una parte, el derecho a rendir información del aludido

³³ Voz: "Libertad de expresión y derecho a la información", en *Enciclopedia jurídica básica*, t. III, Madrid, Civitas, 1995, pp. 4048-4054.

y, por otra, el del público a conocer una versión plural respecto de los hechos que son objeto de la crónica, de ahí que se imponga el contenido de la rectificación sobre la libertad de expresión (en sentido negativo) del medio para no contar lo que no quiere.

C. Infracciones administrativas y sanciones

En el Cofipe no existen disposiciones por las cuales se pueda llegar a sancionar a un medio de comunicación social, a sus directores, consejos de administración, editores, redactores, columnistas o editorialistas, presentadores, conductores, reporteros, fotógrafos, etcétera (véase, lo previsto en los artículos 264 a 271 del Título Quinto del Libro Quinto del Cofipe, denominado “De las faltas administrativas y de las sanciones”), por la comisión de irregularidades administrativas, siendo que existen innumerables cargas, deberes jurídicos u obligaciones para los medios de comunicación, cuya observancia debería de asegurarse mediante la imposición de una pena. Entre dichas obligaciones están las relativas a acceso a radio y televisión, financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales.

Por ejemplo, están las disposiciones por las cuales se determinan: a) El tiempo permanente o regular mensual que se reconoce en favor de los partidos políticos para disfrutar de quince minutos mensuales en radio y televisión del tiempo total que le corresponde al Estado; b) La participación conjunta en un programa especial que se transmite dos veces al mes por radio y televisión;³⁴ c) Las

³⁴ Como se puede apreciar, se han establecido dos tipos de derechos que son: a) Tiempo regular mensual de 15 minutos en los medios de comunicación (artículo 44, párrafo 2, del Cofipe); b) Programa especial coordinado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y transmitido por radio y televisión dos veces por mes; a éstos habría que sumar, el tiempo que se distribuye durante las campañas electorales, distribuida entre los partidos políticos con representación en la cámara con 30% igualitariamente y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral; c) Doscientas cincuenta horas en radio y doscientas en televisión -también llamados tiempos complementarios- para todos los partidos políticos y siempre que haya elección presidencial, ya que, en caso contrario, se reducen los tiempos al 50%; d) Tiempo adicional, el Instituto Federal Electoral adquiere hasta diez mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión, con duración de veinte segundos, para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente. A cada uno de los demás partidos políticos que no tengan representación le toca un 4% del total.

fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones que determine la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; d) La transmisión en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia de los programas de los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral, los cuales tienen preferencia dentro de la programación general en la radio y la televisión; e) El derecho exclusivo de los partidos políticos para contratar tiempos en radio y televisión, a fin de difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, de tal manera que terceros no pueden contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político; f) La solicitud oportuna por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes intervenga, a fin de que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión nacionales y de cada entidad federativa, le proporcionen el catálogo de horarios y tarifas correspondientes, disponibles para su contratación, por los partidos políticos para dos períodos, en el entendido de que las tarifas no pueden ser superiores a las de la publicidad comercial; g) Los tiempos y horarios que cada partido político está autorizado a contratar con los concesionarios o permisionarios, según el comunicado que realice la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; h) La transmisión sólo durante los períodos de campaña legales de los mensajes alusivos a los candidatos a Presidente, diputados y senadores que se contraten en los medios de cobertura local; i) Las reglas y límites para la realización de propaganda impresa; j) Las reglas y limitaciones para realizar propaganda electoral a través de la radio y la televisión, y k) El respeto al derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos consideren que con la misma se han deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

Como se podrá corroborar en líneas precedentes y en las que siguen del presente tema, los supuestos previstos en la ley electoral que están relacionados con actividades de los medios de comunicación social y cuyo cumplimiento está asegurado en otros ordenamientos (Ley de Imprenta y Ley Federal de Radio y Televisión), mediante la previsión de sanciones, están los supuestos pre-

vistos en los incisos a), c), d), f), i), j) y k). Sin embargo, a fin de asegurar un actuar autónomo del Instituto Federal Electoral, por cuanto a que no dependa de las decisiones que se adopten por otras dependencias y la discrecionalidad que tienen las autoridades actualmente competentes en la materia (Secretaría de Gobernación, fundamentalmente a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, y Secretaría de Comunicaciones y Transportes), en cuanto a la utilización de los tiempos del Estado en radio y televisión, y las reglas que rigen en los procedimientos administrativos sancionadores, así como a las conductas que deben dar lugar a infracciones administrativas y las sanciones, es que se considera necesario modificar la Ley Federal de Radio y Televisión, a fin de que:

- 1) Se reitere en la ley de la materia, como ocurre en el Cofipe, que el Instituto Federal Electoral, a través del órgano respectivo, está facultado para determinar qué tipo de información tiene carácter preferente para ser incluida dentro de los tiempos oficiales de que dispone el Estado en los medios sociales de comunicación que son objeto de regulación en la Ley Federal de Radio y Televisión, a lo cual se deberá ajustar, en cuanto a tiempos, el resto de los programas y mensajes de los demás órganos del Estado;
- 2) Todo procedimiento administrativo sancionador que esté originado en quejas presentadas por el Instituto Federal Electoral en contra de cierto concesionario o permisionario, debe agotarse en cierto plazo, contado a partir de la presentación de la queja, en el entendido de que su incumplimiento puede dar lugar a sanciones que inclusive den lugar a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable, así como de sus superiores jerárquicos, por omisión y falta de cuidado, y que dichas decisiones, cuando el inconforme sea la autoridad administrativa son susceptibles de impugnarse, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y
- 3) Las sanciones de carácter pecuniario e indexadas que pueden imponerse por la infracción a las obligaciones que pesan sobre los medios de comunicación masiva, en materia electoral federal, las cuales pueden dar lugar, en caso de reincidencia a la revocación de la concesión.

En el régimen disciplinario podrían ser sujetos activos en alguna infracción que esté vinculada con los medios de comunicación social y precisamente con lo electoral:

- a) Las autoridades federales, estatales y municipales que se nieguen a proporcionar los informes que sean solicitados por los órganos del Instituto Federal Electoral (artículo 264, párrafo 3, del Cofipe). Como puede apreciarse, no se establece, en el artículo 131 del Cofipe, la obligación a cargo de los particulares de proporcionar a los órganos del Instituto Federal Electoral, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones, de ahí que parezca necesario reformar dicho artículo, para que esta obligación, se reitera, se haga extensiva a los particulares, concretamente a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para que entreguen dicha información y documentación, siempre y cuando esté relacionada con la propaganda electoral de los partidos políticos nacionales y el cumplimiento de las obligaciones que se han destacado en el presente trabajo a cargo de los permisionarios y concesionarios, en la materia electoral;
- b) Los funcionarios electorales que infrinjan lo previsto en el Cofipe (artículo 265 del Cofipe), y
- c) Los extranjeros que pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos (artículo 267, párrafo 1, del Cofipe).

Fuera de estos casos, están las obligaciones que pesan sobre los partidos políticos que estén vinculadas con los medios de comunicación masiva y cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones administrativas [artículo 269, párrafo 2, incisos a) y g), del Cofipe]. Así, por ejemplo, están los supuestos relativos a lo siguiente:

- a) Los partidos políticos nacionales, durante el ejercicio de sus prerrogativas en radio y televisión, deben difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, y que, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante el proceso electoral, lo deben destinar a la difusión de esta última (artículos 42 y 44, párrafo 3, del Cofipe);
- b) Sólo los partidos políticos pueden contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme con las normas y procedimientos previstos en el artículo 48 del Cofipe;
- c) Los partidos políticos tienen la obligación de contratar directamente en los tiempos y horarios, así como con los permisionarios o concesionarios, con quienes se les hubiere autorizado a contratar, según se lo comunique la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (artículo 48, párrafo 8, del Cofipe);

- d) Los partidos políticos tienen la obligación de que los mensajes sobre las elecciones de Presidente, diputados y senadores que contraten en medios de cobertura local, sólo pueden transmitirse durante los periodos de campaña (artículo 48, párrafo 9, del Cofipe);
- e) Las restricciones al financiamiento de los partidos políticos –sujetos que no pueden realizar aportaciones o donativos y prohibición para solicitar créditos de la banca de desarrollo- y las reglas para su control, por ejemplo, presentación de informes de gastos ordinarios y de campaña, así como topes a los gastos de campaña [artículos 49, párrafos 2 y 3; 49-A, párrafo 1, incisos a) y b), y 182-A, párrafo 1, del Cofipe];
- f) Reglas para la realización de propaganda electoral y las actividades de campaña, a fin de que se propicie la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que se hubiere registrado (artículo 182, párrafo 4, del Cofipe);
- g) Los partidos políticos deben destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión, en programas para la difusión de su plataforma (artículo 182, párrafo 5, del Cofipe);
- h) Las limitaciones a la propaganda por medios gráficos (artículo 185 del Cofipe);
- i) Las limitaciones a la propaganda por radio y televisión (artículo 186, párrafo 2, del Cofipe);
- j) El inicio de las campañas y su conclusión (artículo 190, párrafos 1 y 2, del Cofipe), y
- k) La organización de debates entre candidatos, por petición de los partidos políticos y los candidatos a Presidente (artículo 190, párrafo 6, del Cofipe).

Sin embargo, de manera indirecta, en la Ley Federal de Radio y Televisión, se reconoce que a la Secretaría de Gobernación, en lo que para los presentes efectos interesa, le compete imponer las sanciones que corresponden a sus atribuciones, específicamente la vigilancia de que las transmisiones de radio y televisión se mantenga dentro de los límites del respeto a la vida privada, la dignidad personal y la moral, y que no ataquen los derechos de terceros, ni

provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz pública (artículo 10, fracciones I y V).

Dentro del capítulo de infracciones que se dispone en dicha ley y guardan relación con el tema objeto de análisis (artículo 101, fracciones I, II, IVX, XX y XXII), están:

- a) Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, la integridad nacional, la paz y el orden públicos;
- b) La no prestación de servicios de interés nacional previstos en la ley, por parte de los concesionarios y permisionarios;**
- c) La alteración sustancial por los locutores de los textos de boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno, con carácter oficial, para su transmisión;
- d) Cuando las estaciones de radio y televisión no efectúen las transmisiones gratuitas diarias, con una duración de treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, de acuerdo con el material que para el uso de dicho tiempo proporcione la dependencia que señale el ejecutivo federal** (podría considerarse que este supuesto tiene su correlativo en el artículo 46, párrafo 1, del Cofipe, en el cual se prescribe que a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos le corresponde determinar las fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones, sólo que, de acuerdo con el texto de dicha prescripción y atendiendo a los principios generales del derecho que se resumen en las expresiones *la ley especial prevalece sobre la general* y *lex posterior derogat prior*, debe estimarse que lo que decida dicha dirección es definitivo);
- e) Cuando las estaciones de radio y televisión del país no se encadenen para transmitir información de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación;
- f) Cuando el concesionario o permisionario no atienda las observaciones que por escrito le haga la Secretaría de Gobernación, porque las transmisiones no se ajusten a la ley y su reglamento (en el mismo sentido, está lo previsto en el artículo 46, párrafo 2, del Cofipe, en cuyo texto se prescribe que los programas sobre partidos políticos y el Instituto Federal Electoral se cuidará que sean transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia), y
- g) La no transmisión de los programas que el Estado ordene en el tiempo cuyo uso le corresponde, en los términos de dicha ley y

otros ordenamientos (este supuesto debe relacionarse con lo dispuesto en el artículo 46, párrafo 2, del Cofipe, en cuanto a la preferencia de los programas de partidos políticos y el Instituto Federal Electoral para su transmisión dentro de la programación general en el tiempo estatal en radio y televisión).

Las sanciones van de multa de cinco mil a cincuenta mil pesos [casos a), b) y g)], y de quinientos a cinco mil pesos [casos c), d), e) y f)]. Como se aprecia, las sanciones son irrisorias, razón por la cual se explica la negativa de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, para transmitir los mensajes del Instituto Federal Electoral, durante el pasado proceso electoral federal, y que lleva a sugerir la revisión de las mismas, así como de la dependencia facultada para imponerlas, a fin de que no se incurra en actitudes desafiantes, por una parte, y complacientes, por la otra. Además, este imperativo deriva de la necesidad de fortalecer la autonomía del Instituto Federal Electoral, según se dijo, cuya alta función estatal de organizar las elecciones federales, debe estar garantizada mediante la previsión de elementos que le permitan hacer cumplir sus determinaciones y prescripciones legales, en forma eficaz, y a través de mecanismos jurídicos pertinentes. Por ejemplo, previendo que dichas faltas puedan sancionarse con una multa equivalente al doble del costo que comercialmente en dicha empresa infractora tendría el tiempo de los mensajes que se hubieren dejado de transmitir y, en caso de reincidencia, con la revocación de la concesión (artículos 31 y 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión). Igualmente, sería conveniente que se previeran plazos ciertos para que la Secretaría de Gobernación o la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según se dijo, sustancien y resuelvan los asuntos que se sometan a su consideración, con motivo de infracciones en materia electoral y contados a partir del momento en que se presente la queja respectiva por la autoridad competente del Instituto Federal Electoral, en el entendido de que su inactividad procesal injustificada del funcionario competente diera lugar a su destitución e inhabilitación.

Por último, está la acción por daño moral, la cual tiene lugar cuando la persona sufre una afectación en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás. En este caso existe la obligación de reparar me-

diante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material. El monto es determinado por el juez, tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, así como las demás circunstancias del caso, y con la posibilidad de que si se afecta a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En el entendido de que si el daño deriva de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiera tenido la difusión original. No está obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6° y 7° de la Constitución federal (artículos 1916 y 1916 bis del Código Civil Federal). Sobre esto último, es oportuno traer a colación lo advertido por Sergio López Ayllón, lo cual es en el siguiente sentido:

Tanto la redacción como el sentido del artículo 1916 bis del CC nos parecen cuestionables pues, además de incluir derechos que no existen en sentido estricto en la Constitución, no contribuye a precisar los límites del ejercicio de los derechos de expresión e imprenta, ni facilita el ejercicio de un régimen de responsabilidades en materia de información. Los legítimos intereses gremiales de los periodistas parecen haber alcanzado, en la redacción de 1916, una inmunidad práctica respecto de posibles, pero reales, excesos en el ejercicio de las libertades constitucionales. Nos parece urgente avanzar en la construcción de un auténtico régimen de responsabilidad civil en materia de información, el cual constituiría una pieza clave en una regulación moderna de esta materia.³⁵

6. Control social de las instituciones y servidores públicos

Desde el siglo XIX, Thomas Babington Macaulay ubicó a los periodistas que cubrían las informaciones del Parlamento, como el

³⁵ *Derecho de la información*, México, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Mc Graw Hill, 1997, pp. 53-56.

“cuarto poder” al lado de los poderes tradicionales del Estado, en virtud de la férrea observación que realizaban sobre los legisladores.³⁶ Los medios de comunicación masiva son una suerte de control informal de la actividad de los servidores públicos y el quehacer de los órganos del poder público del Estado. Son, a decir de H. Eugene Goodwin, “un vigilante del gobierno”,³⁷ el cual representa y ofrece información a los ciudadanos para que puedan ejercer sus derechos de participación política. De esta manera, es preciso referirse a lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el cual se prescribe: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades... a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, así como también es necesario recordar que el ejercicio de los derechos políticos de participación, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “...se encuentra íntimamente asociado con la práctica de otros derechos fundamentales como son, por ejemplo, el derecho de asociación y el de libertad de expresión”,³⁸ y, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “la libertad de expresión es... *conditio sine qua non* para que los partidos políticos... puedan desarrollarse plenamente”.

Los medios de comunicación social como control son un instrumento por el cual se hacen efectivas las limitaciones del poder. Los medios de comunicación masiva articulan un control de hecho o informal, o bien, pueden ser entendidos como una parte del control social no institucionalizado³⁹ que, según se dijo, está sujeto al derecho, pero no forma parte de los controles constitucionales interorgánicos (electorado, y poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cuando el control funciona entre diversos detentadores del poder que cooperan en la función estatal) ni intraorgánicos (en el seno de cada uno de los poderes tradicionales del Estado o dentro de la or-

³⁶ Rospigliosi, Fernando, *op. cit.*, p. 196.

³⁷ *Por un periodismo independiente. Cómo defender la ética*, tr. Fernando Arbeláez, Bogotá, Tercer mundo, 1994, pp. 368.

³⁸ *Cfr.*, O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, pp. 293-294.

³⁹ *Cfr.*, Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, pp. 67-89.

ganización de un solo detentador del poder), o institucionalizados, por lo cual es difuso.⁴⁰ Es un medio de control objetivamente considerado y no institucionalizado por el cual se fiscaliza la actividad del poder para evitar sus abusos, una forma, a través de la cual, los gobernados ejercen su capacidad de fiscalización de los gobernantes a fin de examinar las acciones de gobierno.

⁴⁰ Vid., Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, 2ª. ed., tr. Alfredo Gallego Anibatarte, Ariel, Madrid.