

### CAPÍTULO III EL OLVIDADO Y NO RESPETADO DERECHO A LA INFORMACIÓN

Jaime CÁRDENAS GRACIA\*

*En memoria de nuestra inolvidable colega y amiga  
doctora Sonia Rodríguez*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las últimas reformas constitucionales.* III. *La ausente democratización de los medios.* IV. *La ausencia de regulación en materia de publicidad gubernamental.* V. *La olvidada regulación del derecho de réplica.* VI. *Conclusiones.*

#### I. INTRODUCCIÓN

No existe un concepto definido universalmente sobre lo qué es el derecho a la información. Ernesto Villanueva, a partir de lo establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, indica que se trata de un derecho que comprende al menos tres garantías: 1) el derecho a atraerse información; 2) el derecho a informar, y 3) el derecho a ser informado.<sup>1</sup>

El derecho a atraerse información incluye los derechos para acceder a los archivos, registros y documentos públicos, y el derecho de las personas a informarse o no, o a determinar libremente a qué medio de comunicación atienden. El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta y el derecho a constituir sociedades y empresas informativas. Por su parte, el derecho a ser informado entraña los derechos de recibir información objetiva y oportuna; el derecho a que la información sea completa, es decir, que atienda a todos los enfoques, opiniones, puntos de vista e ideas

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>1</sup> Villanueva, Ernesto, "Derecho a la información", *Diccionario de derecho de la información*, México, 2010, t. I, pp. 399-407.

relevantes, y el derecho a que la información se difunda universalmente, sin exclusión alguna de personas, sectores y grupos.

En México, desde las reformas de 2002, se ha desarrollado paulatinamente, aunque de manera deficiente, el derecho de acceso a los archivos, registros y documentos públicos. Sin embargo, en cuanto a los derechos a recibir información objetiva, oportuna y completa, respecto a que los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, expongan todas las posiciones relevantes de la sociedad, y a que no existan sectores excluidos de la información, nuestro sistema jurídico y la práctica cotidiana deja mucho que desear.

Como se ha establecido en el derecho comparado, el derecho a la información es de doble vía, no cobija únicamente a quien informa, sino que principalmente protege a los receptores de la información, los que tienen el derecho a exigir que la información sea objetiva, oportuna, completa y sin exclusiones a personas, sectores y grupos. También el derecho comparado insiste y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país lo ha reconocido, que una cosa es el derecho de acceso a la información y otra muy importante es el derecho a la información que engloba al primero.<sup>2</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación —tesis LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio 1996, p. 513— ha extendido con timidez los alcances del derecho a la información y ha señalado que este derecho está vinculado con el derecho a conocer la verdad, lo que exige que las autoridades se abstengan de dar a conocer a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa.

Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado las fronteras del derecho a la información y lo ha entendido como derecho individual y social, también ha incorporado limitantes a su ejercicio, entre ellos los que establece el artículo 6o. de la Constitución (derechos de terceros provoquen algún delito o perturben el orden público). Igualmente ha asumido las limitaciones, en su vertiente de acceso a la información, las que contempla la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en cuanto a la información reservada y confidencial, así como respecto a la información relativa a la protección de los datos personales que se deriva del segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución.

En las páginas que siguen daremos cuenta de las insuficiencias de las últimas reformas constitucionales relacionadas con el derecho a la información. Desde nuestro punto de vista, la ausencia de una regulación adecuada y democrática y de las garantías efectivas para proteger y hacer

<sup>2</sup> Tesis: P. LXI/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, p. 71.

cumplir este derecho, explican el escaso desarrollo democrático del país y la no conformación de un auténtico Estado constitucional y democrático de derecho.

## II. LAS ÚLTIMAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Como se sabe, la reforma constitucional en materia electoral de 2007 implicó reformas en materia de derecho a la información. Las modificaciones constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 apuntaron hacia tres ejes fundamentales que no se realizaron del todo durante el proceso electoral de 2012. Éstos fueron: 1) la limitación de los medios de comunicación electrónica privados en los procesos electorales, los que ya constituían el fiel de la balanza de la vida política nacional, rompían la equidad electoral y degradaban el debate político sin que hubiese sujeción a ningún control democrático; 2) la contención del dinero privado y de los empresarios en las campañas para evitar la corrupción pública y que la vida nacional gravite en función de los grandes intereses económicos y no en razón a voluntad ciudadana, y 3) la disminución del dinero público en los procesos electorales para que esos recursos se ocupen en otros objetivos sociales.

El primer eje que aquí nos interesa, el relacionado con los medios, se desdobló en distintas modificaciones, entre ellas las siguientes:

1. Los partidos políticos, los candidatos o particulares en ningún momento podrán contratar tiempos en radio y televisión. Se prohíbe la transmisión de mensajes contratados desde el extranjero.

2. Se eleva a nivel constitucional el derecho de réplica, el que permitirá a cualquier ciudadano ejercer su derecho a aclarar sobre informaciones y noticias difundidas por los medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos.

3. Se determina que el Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral. Esta atribución otorgada al IFE deroga las competencias del Ejecutivo vía la Secretaría de Gobernación en la materia durante los procesos político-electorales.

4. Se señala que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

5. Se estatuye que durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

6. Se establece que durante las campañas deberá destinarse el 85% del tiempo del Estado a los partidos y que las transmisiones se verificarán entre las seis de la mañana y las doce de la noche.

7. El tiempo del Estado se distribuye entre los partidos conforme a la regla 70% y 30%, tomando en cuenta los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

8. A los partidos sin representación en el Congreso se le asigna del tiempo igualitario del 30%.

9. Al IFE se le asignará, fuera de los periodos de precampaña y campaña, hasta el 12% del tiempo total del Estado. De ese total, el Instituto distribuirá entre los partidos en forma igualitaria un 50% y el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales.

10. Se indica que para los procesos electorales locales coincidentes con el proceso electoral federal, el tiempo asignado en cada entidad estará comprendido dentro del total disponible.

11. Se expresa que cuando el tiempo de radio y televisión sea insuficiente para los fines del IFE y de las autoridades electorales locales, la autoridad electoral federal determinará lo conducente.

12. En la propaganda electoral no se podrán utilizar expresiones que denigren.

13. Durante las campañas no se transmitirá propaganda gubernamental, salvo la relativa a servicios educativos, de salud o de protección civil.

14. Las infracciones en esta materia serán sancionadas por el IFE. La autoridad electoral podrá cancelar las transmisiones en medios electrónicos.

Durante 2013 se aprobó la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radio y televisión. Entre otras cuestiones: 1) se establecieron de manera expresa en la Constitución —artículo 73— las competencias del Congreso de la Unión para legislar en la materia, pues respecto a radio y televisión no había claridad en la materia; 2) se abrió la inversión extranjera en el sector, y 3) se concedió autonomía constitucional, desde nuestro punto de vista limitada, al órgano regulador y garante en radio, televisión y telecomunicaciones.

El primer aspecto, relativo a si el Congreso de la Unión tenía o no facultades en la materia, había generado diversas polémicas. Había quien sostenía con razón que el artículo 73 de la Constitución —que establece las competencias del Congreso de la Unión— no determina competencia expresa a

favor del Poder Legislativo para legislar en la materia y, que de los artículos 6o., 7o. y 27 de la Constitución, tampoco se derivaba una facultad implícita. El punto no era menor, porque la ausencia de facultades del Congreso para legislar en la materia entrañaba que eran las entidades federativas las que deben legislar al respecto.

Respecto al segundo aspecto, estimamos que si se sostiene que el espacio radioeléctrico es parte integrante de la nación, es un recurso de ella, resulta muy difícil asumir la inversión extranjera en el ramo. No se puede sustituir una dependencia por otra, siendo la extranjera más perniciosa y grave porque puede implicar la pérdida de la soberanía nacional y la entrega de un ámbito fundamental de la economía, la política, la educación y la cultura a intereses foráneos.

El tercer tema tampoco es de menor tamaño, pues el órgano regulador y garante en la materia debía contar con autonomía constitucional para de esta manera gozar de plena independencia interna y externa y poder ser impermeable ante los intereses de los medios y de las empresas.

De lo anterior concluyo que la reforma a los medios de comunicación electrónica y a las telecomunicaciones, aunque partió de la Constitución y pretendió ser ambiciosa, no limita con seriedad la influencia indebida y muchas veces contraria al interés general de los medios electrónicos, ahora internos y foráneos, en la vida nacional. Mientras nos quedemos en el gradualismo y con propuestas mal fundadas constitucionalmente no enfrentaremos adecuadamente a ese poder fáctico.

La ONU y la OEA se han preocupado por la concentración mediática en México. Frank La Rue, relator especial de la ONU en materia de libertad de expresión, indicó en 2011 en relación con la libertad, pluralismo y diversidad en el debate democrático, que:

...sigue existiendo en México una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias radioeléctricas. El Relator Especial insta al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal a adoptar una legislación conforme con los organismos internacionales para desconcentrar dicho sector, y que contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población.<sup>3</sup>

En la parte conducente del informe de Frank La Rue se recomienda al Estado mexicano lo siguiente:

<sup>3</sup> Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Asamblea General de Naciones Unidas, 19 de mayo de 2011 (A/HRC/17/27/ Add.3).

a) Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica; promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población; b) Asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del Gobierno, con el objetivo de fomentar la diversidad y garantizar a la sociedad, entre otros, ciertos servicios educativos y culturales; c) Crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radio comunicación comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de las frecuencias; d) Crear un órgano independiente del gobierno que regule la radio y la televisión; e) Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.

Por su parte, la doctora Catalina Botero, relatora especial para la libertad de expresión de la OEA, en su informe final hecho público el 7 de marzo de 2011 señala:

La Relatoría observa que en México sigue existiendo una alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se ha asignado frecuencias radioeléctricas. La información entregada a la Relatoría por el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República indica que más del 90% de las frecuencias de televisión se encuentran en manos de sólo dos empresas. La información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil coincide en señalar este alto grado de concentración. El Presidente de la Comisión de Radio y Televisión y Cinematografía del Senado también informó a la Relatoría que con relación a la radio comercial, el 76% del sector se encuentra en manos de 14 familias, y que 47.8% de las emisoras pertenecen a cuatro grandes cadenas.<sup>4</sup>

Las preocupaciones de los dos relatores especiales de la ONU y la OEA son más que fundadas y las recomendaciones de sendos informes debieron ser adoptados por el Estado mexicano desde hace mucho tiempo. Sin embargo, a pesar de la reforma electoral de 2007-2008 y la reciente en telecomunicaciones, los medios de comunicación siguen estando por encima de las autoridades constituidas, por las siguientes razones: 1) el Congreso de la Unión no ha aprobado las leyes secundarias en materia de derecho de réplica y publicidad gubernamental; 2) no existe en México, a pesar de la reforma constitucional en telecomunicaciones, radio y televisión, una autoridad independiente que regule a los medios de comunicación electrónica de ca-

<sup>4</sup> Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 7 de marzo de 2011.

rácter privado y público; 3) hay un duopolio televisivo en donde dos empresas, Televisa y Televisión Azteca, concentran más del 90% del espectro radioeléctrico; 4) en la radio, unas pocas empresas concentran casi el 50% del espacio radioeléctrico; 5) los 48 minutos diarios de que disponen los partidos en las campañas para transmitir propaganda electoral, no impiden que los grandes medios de comunicación electrónica en México, vía entrevistas, programas especiales, infomerciales o noticieros, otorguen tiempo extra a sus candidatos favoritos en detrimento de la equidad en la contienda con lo que la reforma electoral ya citada queda burlada; 6) las autoridades electorales federales —IFE y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— se han visto tibias y tímidas a la hora de imponer sanciones a los medios de comunicación electrónica, de esta suerte y hasta el momento, ningún medio de comunicación ha perdido la concesión o se le ha suspendido su programación por violaciones a la legislación electoral; 7) las multas que han fijado las autoridades electorales federales a los medios privados en un gran porcentaje no se han podido cobrar porque éstas no tienen competencias directas y suficientes para cobrarlas; 8) los medios de comunicación electrónica han intentado impedir la mínima regulación administrativa de las autoridades electorales, y 9) las voces críticas al gobierno no tienen presencia equitativa en los medios de comunicación electrónica.

Antes de la reforma constitucional en telecomunicaciones, la que derivó del Pacto por México,<sup>5</sup> el 11 de marzo de 2013, se presentó por parte del ti-

<sup>5</sup> El Pacto por México que se firmó al inicio del sexenio de Peña Nieto —los primeros días de diciembre de 2012— pensamos que fracasará por razones políticas, jurídicas, de política exterior, económicas, y sociales. Las razones políticas de este fracaso anunciado son: 1) los calendarios electorales y elecciones locales pondrán a prueba muchas veces la cohesión del pacto. Las posibles alianzas estatales y municipales entre el PAN y el PRD obligarán al PRI a recurrir a todas las prácticas inimaginables para ganar las elecciones municipales y estatales. Lo anterior distanciará a las fuerzas políticas. 2) Las movilizaciones sociales en contra de las reformas petrolera y fiscal —acordadas en el Pacto— provocaran divisiones al interior de los partidos, principalmente en el PRD pero también en el PRI. 3) El Pacto por México integra con el gobierno federal a las tres fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PRD, PAN) pero no comprendió al resto de los partidos (Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza). El Pacto por México no sumó a las organizaciones sociales ni a las organizaciones empresariales. No existe en él representación estatal ni municipal. No se incluyó en el Pacto a los pueblos indígenas ni están formalmente en él los poderes fácticos. Es un acuerdo político poco representativo, débilmente incluyente, que no respeta los derechos de las minorías y la pluralidad existente en el país. Fue elaborado y diseñado de espaldas a la sociedad y, en su implementación, a través del Consejo rector del Pacto, se repiten las deficiencias aquí apuntadas. 4) Las cúpulas de los tres partidos mayoritarios negociaron el Pacto y las militancias de esos partidos estuvieron ausentes. Los temas y el alcance o profundidad de cada uno de ellos fueron decididos por esas dirigencias y no se ha justificado aún

tular del Ejecutivo Federal la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y para limitar los monopolios en el país. La reforma modifica los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución, y tuvo como propósito facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de radio, televisión, telecomunicaciones, comunicación satelital, banda ancha y propone medidas antimonopolio. Establece que ninguna empresa puede concentrar más del 50% del mercado respectivo, constituye un orga-

ante la sociedad el por qué de esos temas y por qué con ese alcance. No se dio oportunidad para que los discursos alternativos a la hegemonía política —como el de los zapatistas o los miembros del Movimiento Regeneración Nacional (Morena)— expusieran sus preocupaciones, sus temáticas y la profundidad con que debieran tratarse los asuntos. Se trata de un Pacto acordado sin luz ni taquígrafos, en lo oscuro. Se desconocen los motivos particulares que tuvieron los partidos o el gobierno para firmarlo. ¿Por qué lo firmó Peña? ¿Por qué el PAN? ¿Por qué el PRD? Los motivos particulares que existen en cada caso son fundamentales para comprender los propósitos y los fines de cada una de las partes. Jurídicamente el Pacto por México fracasará porque no se compromete en serio con la transformación del país. Éstas son algunas razones: 1) Se ha dicho que el Pacto por México equivale a los pactos que produjeron la transición a la democracia en España. Aseveración totalmente falsa. Los acuerdos españoles fueron para convocar a elecciones democráticas y a partir de ahí aprobar una nueva Constitución. Las temáticas del Pacto por México son disímbolas —contienen políticas públicas, medidas presupuestales, reformas legales y reformas constitucionales— y no tienen por objetivo la convocatoria a un Congreso Constituyente destinado a aprobar una nueva Constitución. Los temas responden a los intereses particulares de los partidos signatarios y no son consecuencia de un diagnóstico previo sobre los grandes problemas nacionales. Es un Pacto elaborado sin estudios o análisis sobre lo que demandan y reivindican los ciudadanos. 2) Jurídicamente el Pacto por México tiende a centralizar decisiones y es poco federalista (los municipios y los estados no están en igualdad de circunstancias con los poderes federales). Se proponen así un Código Penal único, un Código de Procedimientos Penales único, un sistema nacional anticorrupción, esquemas nacionales de seguridad pública, entre otras medidas, que fortalecerán a las autoridades federales sobre las locales y las municipales. En algunas materias, como la de medios de comunicación o la de telecomunicaciones, no se va al fondo del problema, que es el de la concentración monopólica en el sector, lo que obligaría a establecer porcentajes límite a las empresas y corporaciones para acceder al espacio radioeléctrico y a los servicios de telefonía —no existe una seria voluntad anti monopólica—. En los asuntos energéticos se trata de abrir la industria petrolera a la inversión privada y eso equivale a la privatización del petróleo en contra de lo que establece el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución. Sobre la reforma hacendaria y fiscal se perciben ambigüedades que en la implementación del Pacto pueden implicar, por ejemplo, el cobro de IVA en medicinas y alimentos. Desde el punto de vista del sector externo, el Pacto fracasará porque no existe en él una definición sobre el papel preponderante de los Estados Unidos en la política económica, comercial y de seguridad de nuestro país. El Pacto no reconoce expresamente el intervencionismo del FMI o del Banco Mundial en nuestra economía. El pacto no aborda la relación y la posición que México debe tener respecto a la política de seguridad nacional de los Estados Unidos que nos considera dentro de su área de influencia. Ni siquiera busca incorporar a los ciudadanos en la aprobación de los tratados internacionales para que esas relaciones tengan algún tipo de legitimidad democrática. Económicamente, el Pacto fracasará porque se inscri-



nismo para regular los medios públicos, reconoce un limitado derecho fundamental para acceder a la banda ancha, limita la propaganda gubernamental, indica que el servicio de radiodifusión es de carácter social, dota de débil autonomía constitucional al organismo para las telecomunicaciones y también proporciona una reducida autonomía constitucional de la Comisión Federal de Competencia.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica que ha sido en general bien recibida por muchos sectores sociales, académicos y aún por los que se podrían considerar como afectados (entre otros, el duopolio televisivo y los responsables de Telmex), desde nuestro punto de vista no es la reforma constitucional que en estas materias se requiere. Conviene preguntarse si realmente la reforma constitucional de Peña Nieto merece tantos aplausos. ¿Por qué la reciben con beneplácito los afectados? Será acaso porque nunca les gusta perder y hasta cuando pierden muestran una postura triunfalista o habrá alguna otra respuesta.

Como sabemos, la iniciativa se preparó tras bambalinas, no se negoció públicamente y, por eso, desconocemos los diversos borradores que de la misma se prepararon, las presiones que existieron y las discusiones sobre los aspectos concretos. Hemos conocido sólo el texto definitivo de esas negociaciones, las que se realizaron en la opacidad. En principio, nuestro material de análisis está en la reforma constitucional, a reserva de incorporar a cualquier estudio posterior, los elementos que se vayan conociendo de esas negociaciones secretas. Desde luego, los proyectos de legislación secundaria también serán muy importantes para comprender a cabalidad los objetivos de la reforma propuesta y sus verdaderas intenciones.

A partir de un análisis de la reforma constitucional en telecomunicaciones y de las declaraciones de los actores que participaron en ella, encuentro cuatro motivos de crítica, que no deberíamos pasar de alto. Éstos son: 1) se permite que una empresa concentre el 50% del mercado en telecomunicaciones y radiodifusión (fracción III del artículo octavo transitorio); 2) en telecomunicaciones y comunicación satelital la inversión extranjera puede ser

be en el canon neoliberal cuando este modelo está en crisis en el mundo entero. No existe ni un solo renglón en el Pacto que reclame una modificación a este modelo para poner coto a sus consecuencias económicas, sociales y políticas negativas. Se trata de un Pacto neoliberal que representa el pensamiento único hegemónico de carácter mundial. No se apuesta en él por un modelo alternativo de desarrollo. Socialmente fracasará porque el Pacto procura atender los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos dentro del modelo neoliberal. A los derechos sociales se pretende satisfacerlos mediante programas sociales pero no son tratados en el Pacto como derechos humanos universales e indisponibles, directamente exigibles ante los tribunales. Los programas sociales, ya se sabe, son mecanismos de clientelismo político y electoral que no toman en serio los derechos de los seres humanos.

hasta del 100% y en radiodifusión hasta el 49% (artículo quinto transitorio); 3) la Comisión Federal de Electricidad cederá a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para favorecer a los inversionistas privados, y 4) los órganos reguladores propuestos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia, serán entidades sujetas al reparto de cuotas entre los tres grandes partidos y el Ejecutivo.

La concentración hasta del 50% de una empresa en alguno de los sectores no resuelve el problema de los monopolios en México. Una empresa que posea el 50% del mercado —Televisa o Telmex— seguirá siendo preponderante y podrá imponer a la autoridad reguladora muchas decisiones en su ámbito de actuación. ¿Por qué no se reduce ese porcentaje de concentración al 20% o al 30%? Mi respuesta es porque no se quiere efectivamente combatir la concentración empresarial. En los Estados Unidos, paradigma del modelo capitalista, ninguna empresa de televisión puede tener más del 30% del mercado. La impresión que tenemos algunos es que a Telmex o a Televisa se les quita parte de su influencia monopólica en telecomunicaciones o en televisión para compensarlos en otra actividad. A Telmex se le compensará en televisión y a Televisa en telecomunicaciones.

Los porcentajes de inversión extranjera que se permitieron hasta del 100% en telecomunicaciones y 49% en radiodifusión responden a la presión de las transnacionales. El Estado mexicano legislará en beneficio de esos intereses. Los beneficios de la reforma no sólo se repartirán entre la oligarquía nacional sino entre la oligarquía internacional. Peña busca apoyos y respaldos en la comunidad internacional como lo ha anunciado ya en la reforma petrolera y, sin que le importe la soberanía de México sobre sus recursos nacionales.

El artículo decimoquinto transitorio de la reforma priva a la Comisión Federal de Electricidad de su red de transmisión con el propósito de compartirla con los inversionistas privados, nacionales y extranjeros. Esto constituye un despojo a la nación. Nuevamente los recursos públicos se emplearán para beneficiar a intereses privados o, en otras palabras, esa reforma favorece que inversionistas privados obtengan beneficios económicos y que para ello compartan la infraestructura pública de una red que debiera ser estratégica para el desarrollo de la nación y para el logro de los intereses generales. Es evidente que en este punto, como en otros de la reforma, existe una privatización de lo público.

En cuanto a los órganos reguladores, a los que se dota de insuficiente autonomía constitucional, expresamos que como respecto a todos los órganos constitucionales del país, que carecen de legitimidad democrática. Son ór-

ganos elitistas, cuyos titulares responden a un esquema de reparto de cuotas entre los partidos y el Ejecutivo Federal. Sus comisionados, por el origen de sus nombramientos, no se deberán a los intereses de la sociedad sino a los intereses de los que los designen. El tema de la legitimidad democrática de los órganos constitucionales autónomos no es asunto menor, pues como órganos cúspide del Estado mexicano, sus titulares debieran provenir de la soberanía popular para que a ésta se deban.

### III. LA AUSENTE DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS

No cabe duda que entre los aspectos fundamentales de una reforma para la democratización de los medios de comunicación en México está el entendimiento integral del derecho a la información. Éste no consiste sólo en el acceso a la información y en la transparencia. El derecho a la información<sup>6</sup> tiene entre otras vertientes: el pluralismo de los medios y en los medios, el acceso a las concesiones sobre el espacio radioeléctrico, el derecho a recibir información veraz,<sup>7</sup> el derecho a participar en la discusión de los asuntos públicos, el derecho a que la información no constituya una forma de propaganda o publicidad, y el derecho a que existan órganos constitucionales independientes que garanticen la eficacia de los anteriores derechos. En México no contamos con pluralismo de medios y en los medios —al menos no en los medios electrónicos—; no hay acceso libre para todos los habitantes de la República a las concesiones de radio, televisión y las telecomunicaciones; el espacio radioeléctrico se encuentra dominado por unas cuantas empresas claramente monopólicas porque concentran en el caso de las dos televisoras privadas más del 90% del espacio radioeléctrico; no existen garantías para recibir información veraz ni para evitar que se simule información cuando en realidad se brinda propaganda o publicidad; no hay acceso universal y gratuito a la banda ancha —al internet— y desde luego no hay órganos independientes que posibiliten el ejercicio de un derecho a la información plural. Mucho menos existe la posibilidad de que en los medios electrónicos participemos los gobernados en la discusión o en la deliberación de los asuntos públicos en condiciones de pluralismo, en donde todas las voces y puntos de vista sean expuestos y escuchados.

<sup>6</sup> De Carreras Serra, Lluís, *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*, Barcelona, Ariel, 1996.

<sup>7</sup> Rubio Llorente, Francisco, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 205.

Los medios electrónicos en México no actúan ni ejercen su función bajo condiciones democráticas, tal como lo señalaron los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA.<sup>8</sup> La relación entre los medios de comunicación electrónica, el poder formal-institucional y los ciudadanos no constituye un vínculo propio de los sistemas democráticos porque no existe pluralidad de medios y al interior de ellos. Los medios electrónicos en México, sobre todo las dos grandes televisoras, actúan como poder fáctico afectando e influyendo de manera contraria a la de un Estado de derecho y al de una democracia en el desarrollo político del país. Los medios electrónicos ejercen un papel más que significativo durante los procesos electorales y, aunque la reforma constitucional-electoral de 2007-2008 y la reciente en materia de telecomunicaciones los limitó, esa regulación no implica que los medios electrónicos —la televisión— se hayan subordinado al derecho. Mantienen una posición de preeminencia e impiden reformas constitucionales y secundarias que contribuyan a pluralizar el acceso al espacio radioeléctrico. Han imposibilitado la legislación en materia de réplica que debió entrar en vigor desde hace algunos años. También han obstaculizado la aprobación de la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución sobre publicidad gubernamental y del Estado, lo que por cierto favoreció a Peña Nieto durante el pasado proceso electoral federal porque fue posicionado de manera más que relevante sobre cualquier otro posible candidato y político del país. Los medios electrónicos —la televisión privada— controlan las bancadas en el Senado y en la Cámara de Diputados y utilizan a los legisladores de estos grupos parlamentarios y de otros grupos parlamentarios como correas de transmisión de sus intereses.

En materia electoral es fundamental restringir el mercado negro en la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión. Lo anterior era necesario, pues aunque la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia electoral prohibió a los partidos y a los terceros la compra de tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales, lo cierto es que las reformas constitucionales y legales han sido defraudadas continuamente, pues al margen de los tiempos del Estado que corresponden a los partidos se ha producido un mercado negro entre medios y clase política, en donde las empresas de radio y televisión comercian sus espacios con los partidos y dirigentes políticos, para transmitir información que pasa a ser pro-

<sup>8</sup> Informe del relator especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión 2010, Frank La Rue (A/HRC/17/27/Add.3, 10 de mayo de 2011) y, el Informe Especial sobre la libertad de expresión en México 2010 de la Relatora Especial de la OEA, Dra. Catalina Botero (OEA/Ser.L/V/II.Doc.5, 7 marzo de 2011).

paganda, cuando se realiza sistemática y generalizadamente, en los noticieros, en los programas de opinión, de espectáculos o a través de infomerciales, etcétera.<sup>9</sup> Esa propaganda derivada de un mercado negro afecta los principios y reglas electorales porque los subvierte y constituye fraude a la Constitución y a la ley. Además, 1) produce inequidad porque los candidatos y partidos con mayores recursos pueden adquirir más fácilmente esa propaganda; 2) es una propaganda que no es monitoreada obligatoriamente por el IFE en los términos de lo dispuesto en el artículo 76, párrafo octavo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales porque éste sólo monitorea obligatoriamente noticieros y no programas que difunden espectáculos o barras de opinión; 3) es propaganda que no se reporta al IFE y que no se fiscaliza por éste; 4) es propaganda que no suele dejar huellas fiscales o contables porque las operaciones se realizan en efectivo —constituye defraudación fiscal— lo que dificulta la obtención de pruebas directas; 5) es propaganda que es pagada con recursos muchas veces de procedencia desconocida y que, por tanto, viola los principios y reglas en materia de financiamiento y fiscalización electoral, y 6) es propaganda que puede constituir lavado de dinero y otras faltas administrativas y delitos.

El indebido posicionamiento de Peña Nieto antes y durante el proceso electoral de 2012 en el escenario político fue consecuencia del mercado negro de la propaganda política y electoral existente en nuestro país. Por eso, en materia electoral urge una reforma para que la autoridad electoral monitoree de manera obligatoria todo tipo de programas y no sólo los relativos a los noticieros y los referentes a las pautas de tiempos del Estado que aprueba el IFE para los partidos. Además, esa reforma debe establecer las reglas que permitan, por un lado, garantizar el libre ejercicio periodístico en los programas de radio y televisión pero por otro salvaguarden la equidad y el pluralismo en la contienda electoral. Para ello deben establecerse conductas típicas de responsabilidad con sus correspondientes sanciones cuando los comunicadores y los medios violenten la equidad electoral, entre otras, la cancelación de las concesiones, facultad que debe estar en manos de la autoridad electoral. También deben existir responsabilidades y sanciones más graves para las personas que pretendan adquirir y/o comprar tiempos en radio y televisión en fraude a la Constitución y a la ley electoral, incluso prever la cancelación de las precandidaturas y candidaturas y la pérdida de registro para los partidos que incurran de manera sistemática en esas futu-

<sup>9</sup> Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, México, Editorial Aguilar, 2012, p. 173.

ras faltas, sin olvidar establecer que es causa de nulidad de una elección viciar la equidad mediática durante los procesos electorales.

#### IV. LA AUSENCIA DE REGULACIÓN EN MATERIA DE PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL

Parte de la reforma en medios tiene relación con la regulación de la publicidad gubernamental y del Estado. En nuestro país, desde hace mucho tiempo, se necesita una ley reglamentaria que regule la publicidad del Estado para evitar abusos de los gobiernos federales, locales y municipales que limitan la equidad política y la imparcialidad, no sólo en los procesos electorales, sino también en el ejercicio cotidiano de los derechos a la libertad de expresión, al derecho a la información, en el quehacer de los gobiernos y en las relaciones entre gobierno y oposición. Se trata de un viejo propósito que ha sido materia de distintas iniciativas de ley y que ha obligado a la Secretaría de Gobernación a emitir lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal que, hay que decirlo, son del todo insuficientes.

La reforma constitucional electoral de 2007 estableció en sus párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la carta magna lo siguiente:

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Las anteriores disposiciones constitucionales significan que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado, que los obligan a la imparcialidad y a la salvaguarda de la equidad en la competencia entre los partidos políticos. A partir de este principio, los recursos públicos, tanto

federales, estatales o municipales, jamás pueden usarse en la publicidad gubernamental para trastocar esos principios. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad y de imparcialidad, en las relaciones con los ciudadanos, con la oposición y con los medios de comunicación. Es decir, no es posible romper por ningún motivo esos principios, y no sólo en época de procesos electorales y de campaña sino permanentemente, en todo tiempo, para que exista una relación simétrica entre ciudadanos y gobernantes, entre medios y gobernantes, y entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo.

Además, la propaganda estatal y gubernamental debe tener carácter institucional; es decir, debe referirse a los fines de cada institución y a la manera en que las instituciones se aproximan a ellos. No están permitidos mecanismos mediáticos de manipulación, simulación u ocultamiento. Los instrumentos de comunicación social deben darse a partir de elementos documentales o electrónicos, que expresen objetivamente a los ciudadanos el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales, con el propósito de dar cuenta de información confiable, técnica y verificable, que garantice los principios de rendición de cuentas y el derecho a la información. No se trata de cualquier información institucional sino de una circunscrita a informar y transparentar las tareas y objetivos de la función pública, sin exageraciones, falsedades u ocultamientos, pues esa información debe responder a los criterios del artículo 6o. constitucional en materia de derecho de acceso a la información (por ejemplo, dando cuenta a través de documentos, de la información completa y actualizada de los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos).

La propaganda que difundan las instituciones públicas debe tener fines informativos. Es decir, su propósito no es el de promocionar a los gobiernos o la de cantar loas a los logros del gobierno. Tampoco la finalidad es la de fortalecer o apuntalar una opción ideológica. El objetivo es simplemente informar en un tono de neutralidad y de objetividad, como se señaló en el párrafo anterior. La evaluación de la información corresponde a los ciudadanos y no a los gobiernos. El simple hecho de decir, por parte de las instituciones públicas, que lo han hecho muy bien o que se han conseguido los objetivos puede entrañar una violación de este principio constitucional.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ríos Vega, Luis Efrén, “La regla de la propaganda fraudulenta. Libertad, equidad y neutralidad de medios”, *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 191 y ss.

También la propaganda de las instituciones públicas puede tener fines educativos y de orientación social. En el primer caso, los contenidos son de carácter pedagógico, cuidando que en esa enseñanza no se violenten los principios de imparcialidad ni los de equidad. Esto es, sin favorecer a ninguna de las opciones ideológicas del país o, en su defecto, presentando todos los puntos de vista sobre un mismo hecho, fenómeno o acontecimiento histórico, político o científico. En cuanto a la orientación social, se trata de recomendaciones, exhortaciones o consejos a los ciudadanos para que adopten determinadas conductas referentes a su salud, alimentación, a sus hábitos de consumo o a las medidas de protección civil. Esto último debe hacerse sin infringir los principios de equidad y de imparcialidad.

Lo anterior implica que, constitucionalmente, la publicidad institucional está acotada, en todo tiempo y no sólo en los momentos electorales, por los dos principios multicitados: el de imparcialidad y el de equidad. No se puede, en pocas palabras, usar la publicidad del Estado con finalidades político-electorales. Por eso, la norma constitucional señala que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución han sido una y otra vez violentados, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos. Los gobiernos de los distintos órdenes usan la publicidad del Estado con una clara intencionalidad política para exagerar logros, para promocionar opciones ideológicas, sin exponer información neutral, objetiva, confiable y mensurable. Se hace un puro uso político de ella y, lo que es peor, se cometen fraudes a la Constitución y a las disposiciones legales electorales, así se compran entrevistas a través de terceros, se da a conocer información por los medios de comunicación electrónica, aparentemente con valor informativo, pero que en realidad constituyen formas directas e indirectas de promoción política a ciertos servidores públicos o a determinadas opciones ideológicas o partidarias. Los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución son hoy día letra muerta.

La regulación del Cofipe tiene su parte de responsabilidad en esta cascada de violaciones constitucionales. El artículo 347 de la legislación electoral federal circunscribe la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, y no en cualquier tiempo, como se desprende de las prohibiciones del artículo 134 de la carta magna. Igualmente, el Cofipe sólo prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en los procesos electorales, que contraviene los párrafos sexto y séptimo del artículo 134 de la ley fundamental.



Es también necesario derogar el actual párrafo quinto del artículo 228 del Cofipe que permite difundir en radio, televisión y por otras vías de comunicación el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, siempre y cuando no se exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Esa permisividad viola el artículo 134 de la Constitución porque constituye una excepción a la carta magna y entraña una forma de propaganda político-electoral que se emplea durante los procesos electorales. En todo caso el informe anual y de gestión de los servidores públicos puede difundirse en internet para que éstos cumplan con el derecho a informar.

Las deficiencias normativas en la legislación secundaria exigen contar con una ley reglamentaria de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, que permita el cumplimiento cabal de los principios establecidos por esa norma constitucional. Las normas del Cofipe son insuficientes y permisivas con las conductas de los gobiernos y de los medios de comunicación electrónica. Por eso, la ley reglamentaria debe determinar que la publicidad del Estado en radio y televisión sólo se transmita en los tiempos del Estado y fiscales. Es la solución más adecuada y la óptima porque evita las malas prácticas que hoy se presentan. En cuanto a la publicidad en medios impresos, ésta debe sujetarse a criterios muy estrictos para salvaguardar también los principios de imparcialidad y de equidad, además de los de objetividad y transparencia.

Es necesario evitar que la publicidad oficial sea utilizada a capricho del gobernante en turno. Es también imprescindible que la publicidad del Estado no responda a mecanismos de persecución, ataque u hostigamiento contra medios críticos de los gobiernos y de las instituciones. Asimismo, que la publicidad oficial esté en plena consonancia con los principios constitucionales.

En una iniciativa que presenté como diputado a la LXI Legislatura sostuve que los objetivos específicos de la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución deben ser:<sup>11</sup>

I. Establecer que en materia de publicidad del Estado en radio y televisión no se contratarán tiempos. Toda la publicidad del Estado en radio y televisión se transmitirá en tiempos del Estado;

<sup>11</sup> La iniciativa consistió en proponer la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de publicidad del Estado y que al mismo tiempo expide la Ley Reglamentaria de los artículos 6o. y 134 constitucionales para regular la publicidad del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2902-II, martes 1o. de diciembre de 2009 (294).

II. Obligar a distribuir los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión que no son competencia de la autoridad electoral federal entre todas las instituciones federales, estatales y municipales, conforme a criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia;

III. Permitir en medios impresos y de Internet contratar publicidad del Estado conforme a criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia, a fin de impedir su uso como censura o premio a medios de comunicación;

IV. Determinar el contenido de la publicidad del Estado a fin de que comunique, efectivamente y sin sesgos, a las instituciones con la población y se cumpla el derecho a la información;

V. Realizar la contratación eficiente, transparente y unitaria de la publicidad del Estado en medios impresos e Internet, estableciendo procedimientos sencillos de distribución, asignación, contratación e información sobre la publicidad contratada;

VI. Que el órgano constitucional en materia de radio y televisión y telecomunicación —sobre tiempos del Estado no electorales— tenga las competencias en la materia; y

VII. Establecer como principal medio de control del cumplimiento de la Ley de Responsabilidades y sanciones a quienes la incumplan.

En la publicidad oficial, según la iniciativa que propuse, queda prohibido cualquier contenido:

I. Con sesgo informativo que se aparte de la objetividad e imparcialidad en la comunicación;

II. Orientado a promover los logros de las autoridades e instituciones;

III. Destinado a cuestionar o criticar a cualquier sector de la sociedad mexicana en el ámbito político, social, económico o cultural;

IV. Tendente a criticar o cuestionar a cualquier persona;

V. Influir en las preferencias electorales y políticas de los ciudadanos para apoyar directa o indirectamente a algún servidor público, precandidato, candidato o partido;

VI. Dirigido a polemizar con o a desprestigiar a las personas;

VII. Que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público;

VIII. En los medios impresos o en Internet, la que no contenga el logotipo y nombre de la institución del Estado que paga el mensaje publicitario; es decir, cualquier texto en forma de “gacetilla”, reportaje, nota periodística u otros que no indique claramente que se trata de publicidad oficial;

IX. Que haga proselitismo directo o indirecto en favor de algún partido político, precandidato, candidato a puesto de elección popular o servidor público, y

X. Distinto de los señalados anteriormente que viole de cualquier forma los principios constitucionales en la materia.

La iniciativa de ley reglamentaria expuesta buscaba asignar equitativa y transparentemente los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión para publicidad oficial, que no corresponde asignar a la autoridad electoral federal. También establece el sistema de distribución de recursos en medios impresos y en Internet. Señala las competencias de la autoridad competente. Determina las sanciones, los procedimientos y las autoridades que deben aplicarlas.

#### V. LA OLVIDADA REGULACIÓN DEL DERECHO DE RÉPLICA

El derecho de réplica es un derecho fundamental previsto en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados internacionales celebrados y ratificados por nuestro Estado, en diversos preceptos de la legislación secundaria y hasta en disposiciones administrativas dispersas y sin orientación. El legislador nacional hasta el momento no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el poder revisor de la Constitución, mismo que le ordenó legislar en la materia para garantizar plenamente el derecho de réplica. En efecto, nuestro país requiere de una ley reglamentaria del primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución que dé vigencia a ese derecho para hacer posible y real el derecho a la información. Toda persona física, moral o grupo social, tienen derecho a dar su propia versión de los hechos cuando son aludidos negativamente por los medios de comunicación o agencias, pues de otra manera sólo rige y prevalece el punto de vista de los medios de comunicación y de las agencias hegemónicas y/o dominantes. Requerimos de una opinión pública libre y plural, que proteja los derechos de las minorías, así como los derechos a la intimidad, el honor y la propia imagen de las personas.

El avance en esta materia constituiría un paso adelante en la construcción de la democracia mexicana. La diversidad de puntos de vista sobre la información es lo que caracteriza a una sociedad libre y bien informada, en donde el derecho a saber debe ser una realidad tangible y no una aspiración incumplida.

En una iniciativa que como diputado presenté ante la LXI legislatura propuse en esta materia lo siguiente:<sup>12</sup>

a) Que la interpretación y aplicación de la ley reglamentaria se hará conforme a lo establecido en los principios constitucionales, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, celebrados y ratificados por nuestro país, así como en otras leyes o disposiciones que maximicen el ejercicio del derecho de réplica;

b) Que el derecho de réplica puede ser ejercido tanto por personas físicas, morales o grupos sociales. Es decir, establece una acción colectiva a favor de los grupos sociales para proteger su derecho de réplica cuando son discriminados o afectados en sus derechos;

c) La iniciativa señala que se debe acreditar un interés legítimo y no un interés jurídico. De esta manera, no es preciso demostrar un agravio personal y directo en la esfera de derechos para que el tribunal pueda conocer el fondo del asunto. Bastará acreditar un interés legítimo.

d) La propuesta precisa que es responsabilidad de los medios, al igual que de las autoridades competentes previstas en esta ley, garantizar el derecho de réplica.

e) Determina que se aplicarán de manera supletoria a la ley reglamentaria, las disposiciones conducentes contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

f) Establece que el derecho de réplica podrá hacerse valer ante el medio de comunicación o la agencia, en un plazo no mayor al de 30 días naturales, a partir de que tenga conocimiento el afectado de la información.

g) Precisa que la persona física, moral o grupo social legitimado para ejercer el derecho de réplica, podrá presentar, en caso de que los medios o las agencias no acuerden favorablemente la solicitud de rectificación, aclaración o respuesta, la demanda ante el Tribunal Colegido que corresponda al Circuito en donde se hayan difundido o publicado las informaciones motivo del derecho de réplica. Serán competentes los Tribunales Colegiados de Circuito en materia civil o los Tribunales Colegiados de Circuito de competencia genérica, ahí donde no exista uno especializado en la materia administrativa. Si se publicaron o difundieron las informaciones en toda la república o en distintas entidades federativas que comprendan a más de un Circuito, quedará a la elección del interesado determinar el Tribunal Colegido de Circuito civil o genérico competente.

<sup>12</sup> La iniciativa se presentó al pleno de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura el 23 de septiembre de 2009.

h) Contempla un procedimiento oral y sumario, y durante el desahogo del mismo no cabe recurso alguno. El procedimiento consiste en lo siguiente: 1) la persona física, moral o grupo social legitimado para ejercer el derecho de réplica, podrá presentar la demanda ante el Tribunal Colegiado que corresponda al Circuito en donde se hayan difundido o publicado las informaciones motivo del derecho de réplica; 2) la demanda se presentará por escrito dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que se haya negado la réplica; 3) recibida y admitida la demanda, el Tribunal Colegiado de Circuito competente, notificará al medio de comunicación o a la agencia y le correrá traslado de la demanda para que dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir de la fecha de notificación conteste; 4) el Tribunal competente, como medida cautelar al admitir la demanda, ordenará al medio de comunicación o a la agencia que difundan públicamente el nombre de la persona que ha promovido en su contra demanda para exigir el derecho de réplica, así como la información que sea motivo de la reclamación; 5) recibida la contestación, el Tribunal Colegiado de Circuito competente citará, a través del magistrado que haya sido designado ponente, a una audiencia de pruebas y alegatos, que se desahogará en forma oral y sumaria, dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de la contestación. Concluida la audiencia, el Tribunal dictará en un plazo no mayor de cinco días hábiles la sentencia; 6) durante el procedimiento ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente no cabe recurso alguno; 7) si la sentencia es estimatoria, el Tribunal ordenará la publicación o difusión de la aclaración, rectificación o respuesta motivo de la réplica, señalándole al medio de comunicación o a la agencia el plazo perentorio para ese fin. Además impondrá, de acuerdo a la gravedad de la falta, las sanciones que determine la ley, y 8) las sentencias de los Tribunales de Circuito competentes, podrán ser recurridas ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se impugne por las partes la inconstitucionalidad de la ley, de un tratado o, cuando las acciones, excepciones y defensas hayan planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitará al análisis de las cuestiones constitucionales pero no sobre el fondo de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito.

i) Considera que de acuerdo al artículo 104, fracción I, de la Constitución y al artículo 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es conforme a derecho que los Tribunales Colegiados de Circuito en materia civil o genérica, sean competentes para conocer de las de-

mandas en contra de los medios o agencias que infringen el derecho de réplica.

La iniciativa que presenté buscaba superar los inconvenientes, tanto los de un procedimiento administrativo para garantizar el derecho de réplica en manos de la Secretaría de Gobernación o de cualquier otra dependencia, como los de un procedimiento judicial tortuoso, poco ágil y práctico, que haría en los hechos nugatorio el derecho de réplica. La propuesta que hice rechaza el procedimiento administrativo porque el solicitante de rectificación, aclaración o respuesta, promueve un litigio en contra de los medios y no un procedimiento administrativo dado que los medios de comunicación y las agencias no son parte de la administración pública federal. Además, la autoridad administrativa no es la más indicada en México para proteger los derechos fundamentales, en tanto que su finalidad es realizar acciones dirigidas al bienestar común de la sociedad.

Proteger los derechos individuales y colectivos es competencia de los tribunales. Sin embargo, nos opusimos a la aplicación íntegra del juicio de amparo porque sus reglas e instituciones anularían al derecho de réplica, tanto por el transcurso del tiempo que se requiere en este tipo de procesos como por los laberintos procesales existentes en el amparo. En este sentido, es preferible, más allá de que en México sea una realidad próxima la tesis de la eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales, que el conocimiento de las demandas en contra de los medios o de las agencias para reclamar el derecho de réplica esté a cargo de un tribunal de alzada federal de carácter colegiado y que, en lo fundamental durante el procedimiento, se prescinda de la aplicación de la Ley de Amparo por su obsolescencia y su carácter excesivamente técnico.

## VI. CONCLUSIONES

En México es necesario desarrollar y hacer cumplir con fundamento en el artículo 6o. de la Constitución y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos una doctrina sobre el derecho a la información. Éste no consiste sólo en el acceso a la información y en la transparencia. El derecho a la información tiene entre otras vertientes: el pluralismo de los medios y en los medios, el acceso a las concesiones sobre el espacio radioeléctrico, el derecho a recibir información veraz,<sup>13</sup> el derecho a participar de todos los sectores relevantes de la sociedad y de la vida política en la discusión de los

<sup>13</sup> Rubio Llorente, Francisco, *Derechos fundamentales y principios*, cit., p. 205.

asuntos públicos, el derecho a que la información no constituya una forma de propaganda o publicidad, y el derecho a que existan órganos constitucionales independientes, no derivados de las cuotas de partidos, que garanticen la eficacia de los anteriores derechos.

En México no contamos con pluralismo de medios y en los medios —al menos no en los medios electrónicos—; no hay acceso libre y para todos los habitantes de la República a las concesiones de radio, televisión y las telecomunicaciones; el espacio radioeléctrico se encuentra dominado por unas cuantas empresas claramente monopólicas porque concentran en el caso de las dos televisoras privadas más del 90% del espacio radioeléctrico; no existen garantías para recibir información veraz ni para evitar que se simule información cuando en realidad se brinda propaganda o publicidad; no hay acceso universal ni gratuito a la banda ancha —a Internet— y desde luego no hay órganos independientes que posibiliten el ejercicio de un derecho a la información plural. Mucho menos existe la posibilidad de que en los medios electrónicos participemos en la discusión o en la deliberación de los asuntos públicos en condiciones de pluralismo.

En México se requiere de una nueva reforma a los medios de comunicación electrónica y a las telecomunicaciones para limitar la influencia indebida de los medios electrónicos en la vida nacional y muchas veces contraria al interés general.<sup>14</sup> Mientras nos quedemos en el gradualismo de reformas constitucionales insatisfactorias no enfrentaremos adecuadamente a ese poder fáctico.

No cabe duda que entre los aspectos fundamentales de una reforma para la democratización de los medios de comunicación en México está el entendimiento integral del derecho a la información, tal como aquí hemos enunciado.

En materia electoral es fundamental restringir el mercado negro en la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión. Lo anterior era necesario, pues aunque la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia electoral prohibió a los partidos y a los terceros la compra de tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales, lo cierto es que las reformas constitucionales y legales han sido defraudadas continuamente, pues al margen de los tiempos del Estado que corresponden a los partidos, se ha producido un mercado negro entre medios y clase política, en donde las empresas de radio y televisión comercian sus espacios con los

<sup>14</sup> Una visión empresarial diversa a la que aquí se expone y consecuente con los intereses de los medios de comunicación y las empresas de telecomunicaciones se encuentra en González Luna Bueno, Federico *et al.* (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Porrúa, 2007.

partidos y dirigentes políticos, para transmitir información que pasa a ser propaganda, cuando se realiza sistemática y generalizadamente, en los noticieros, en los programas de opinión, de espectáculos o a través de infomerciales, etcétera.<sup>15</sup> Esa propaganda derivada de un mercado negro afecta los principios y reglas electorales, porque los subvierte y, constituye fraude a la Constitución y a la ley y, además: 1) produce inequidad porque los candidatos y partidos con mayores recursos pueden adquirir más fácilmente esa propaganda; 2) es una propaganda que no es monitoreada obligatoriamente por el IFE en los términos de los dispuesto en el artículo 76 párrafo octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales porque éste sólo monitorea obligatoriamente noticieros y no programas que difunden espectáculos o barras de opinión; 3) es propaganda que no se reporta al IFE y que no se fiscaliza por éste; 4) es propaganda que no suele dejar huellas fiscales o contables porque las operaciones se realizan en efectivo —constituye defraudación fiscal—, lo que dificulta la obtención de pruebas directas; 5) es propaganda que es pagada con recursos muchas veces de procedencia desconocida y, que por tanto, viola los principios y reglas en materia de financiamiento y fiscalización electoral, y 6) es propaganda que puede constituir lavado de dinero y otras faltas administrativas y delitos.

En materia electoral urge una reforma para que la autoridad electoral monitoree de manera obligatoria todo tipo de programas y no sólo los relativos a los noticieros y los referentes a las pautas de tiempos del Estado que aprueba el IFE para los partidos. Además, esa reforma debe establecer las reglas que permitan, por un lado, garantizar el libre ejercicio periodístico en los programas de radio y televisión pero por otro, salvaguarden la equidad y el pluralismo en la contienda electoral. Para ello deben establecerse conductas típicas de responsabilidad con sus correspondientes sanciones cuando los comunicadores y los medios violenten la equidad electoral, entre otras, la cancelación de las concesiones, facultad que debe estar en manos de la autoridad electoral. También deben existir responsabilidades y sanciones más graves para las personas que pretendan adquirir y/o comprar tiempos en radio y televisión en fraude a la Constitución y la ley electoral, incluso prever la cancelación de las precandidaturas y candidaturas y la pérdida de registro para los partidos que incurran de manera sistemática en esas futuras faltas, sin olvidar establecer que es causa de nulidad de una elección violentar la equidad mediática durante los procesos electorales.

<sup>15</sup> Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, cit., p. 173.



En la reciente discusión pública sobre la reforma constitucional energética, los medios de comunicación electrónica no han respetado el derecho a la información en los términos del artículo 6o. de la Constitución. En particular no han cumplido con el pluralismo de los medios y en los medios, el derecho a recibir información veraz, el derecho a participar en la discusión de los asuntos públicos, el derecho a que la información no constituya una forma de propaganda o publicidad y el derecho a que todos los puntos de vista relevantes se manifiesten en igualdad de circunstancias en ellos.