

**LA LEGISLACION VIGENTE
EN LA COMUNICACION
SOCIAL DE MEXICO***

Beatriz Solís

* Esta ponencia está basada en un trabajo más amplio elaborado por un grupo de colegas entre los que destacan Miguel Farah U. y Sergio Rubén Caletti K.

El modelo sobre el que desarrollan su actividad los medios de comunicación se ubica en el marco de un conjunto de leyes, decretos, reglamentos y circulares que la regulan. Este ordenamiento jurídico promulgado a lo largo de los años, constituye un elemento necesario para el análisis de la comunicación social en México, pues de él se derivan una cantidad de factores determinantes y limitativos, tales como el régimen de propiedad, las formas de funcionamiento y la estructura financiera. Es decir que el estudio de este ordenamiento legal remite también a las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que sustentan la actividad informativa.

Pero el panorama legislativo en materia de comunicación social presenta complicaciones difíciles de sortear cuando se intenta una evaluación, porque se trata de una serie de normas legisladas en el presente siglo por diversos gobiernos, que plantearon, en su momento, tónicas y objetivos diversos.

La importancia del análisis del orden jurídico radica en su naturaleza estratégica como instrumento del Estado para regular la actividad en el área de la comunicación. La presencia dinámica del Estado con relación a esta área, es una condición indispensable para el desarrollo armónico de su actividad, que implica la necesidad de utilizar las atribuciones para legislar que le confiere el sistema político mexicano. Si bien la institución formal a nivel jurídico de la actividad de los medios constituye el punto de partida de su funcionamiento, éste no es más que el primer elemento que deberá contener el ordenamiento jurídico. La formulación de políticas y estrategias para incorporar los medios de comunicación al proyecto nacional sólo puede ser posible mediante una reglamentación adecuada. Ello implica reunir y coordinar la actividad del legislador, con la del administrador, comunicador y fuente de información. Significa, en otras palabras, asumir la responsabilidad de órgano rector en el área.

En la etapa que va de la Constitución de 1917 hasta la promulgación de la ley de vías generales de comunicación, 1931, es definida la forma de propiedad de los me-

dios electrónicos y demás formas de telecomunicaciones a partir del planteamiento básico del Artículo 27 de la Constitución. En tanto que utilizan espacios territoriales, jerarquizados como bienes nacionales, las ondas electromagnéticas se constituyen a su vez en propiedad de la nación y su categorización se vincula con el concepto de economía mixta; mediante una concesión o un permiso otorgado por el Estado, los particulares pueden participar en la radio y telecomunicaciones. Así, la conjunción de dos categorías jurídicas —propiedad federal y régimen mixto— es un elemento determinante en la configuración actual de radio, televisión, télex y telefonía.

Por otra parte, los artículos 6o. y 7o. constitucionales y la Ley de Imprenta promulgada por el Gobierno de Carranza en 1917, fundamentan la concepción de la libre empresa como elemento preponderante en el área: libre expresión y libre imprenta son garantías individuales y enmarcan, por lo tanto, la acción y facultades del Estado. En la práctica, ello significa que los límites al ejercicio de la propiedad de medios son mínimos generando un vacío al centrar la legislación en la definición de forma de propiedad, su uso y aprovechamiento y dejar a un lado cuestiones tales como, características de la programación y otras.

Es conveniente destacar, también, lo que puede calificarse de indudable acierto del Estado: el derecho a la réplica en la prensa, consignado en la Ley de Imprenta. Este concepto constituye un definitivo e importante antecedente de lo que puede ser un mecanismo que consolidado en la realidad, coadyuve a la democratización y la participación.

Un segundo periodo está constituido por el gobierno de Cárdenas, en donde se crea la ley definitiva en materia de vías de comunicación, que consagra las ondas electromagnéticas como propiedad de la nación, y cuyo uso y aprovechamiento —se dice— es mixto y se define como un servicio público, lo cual implica el acceso de diversos sectores sociales a su utilización. Hay que resaltar además, que a la legislación creada en este periodo, coincide con una etapa de participación constante del Estado en el área de la comunicación social, fundamentada en la voluntad política de generar educación y cultura. En esta etapa se consolida la primera legislación creada exprofesamente para la radio (entonces ya en pleno desarrollo) y las telecomunicaciones, definiéndolas como vías de comunicación. La importancia de este periodo obedece a que se legisla para el área de la comu-

nicación concebido como un instrumento unificado que contiene la importante noción de servicio público, y prevé futuros avances en las telecomunicaciones, además del fortalecimiento de los medios estatales así como la formulación de su política de comunicación sobre la base de considerar a los medios, elementos de cultura y educación.

En su contexto global, la legislación y regulación de los medios de comunicación se insertan en la práctica de un Estado nacionalista.

Una tercera etapa es la constituida por los gobiernos de Avila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos. En ésta se promulgan ordenamientos que facilitan la consolidación del control de los grupos privados sobre los medios. En general, esto se debe a un debilitamiento del Estado en materia de comunicación, la carencia de una política explícita al respecto y la desvinculación de la comunicación de la educación y la cultura.

En este lapso son sancionadas las leyes en que ahora se basa principalmente la legislación vigente (cine, radio y televisión). Se retoma la concepción original de su propiedad y uso, plasmada en el primer período, manteniendo los elementos esenciales que realizan la propiedad privada en los medios y se minimizan los límites a esta actividad, formuladas como meras categorías éticas. Pero un importante elemento es modificado: la noción de servicio público se convierte en actividad de interés social (con la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960).

El propósito fundamental de la acción del Estado es fomentar la intervención de los particulares para acrecentar el desarrollo de los medios (en especial los electrónicos), noción plasmada, por ejemplo, en los considerandos del decreto de 1950 que norma el carácter técnico de las transmisiones de TV. Finalmente, se suscriben importantes convenios internacionales que conllevan medidas para el ámbito interno, pero impulsados por organismos de expresión de intereses particulares (como la AIR) dentro de los cuales los intereses nacionales tienen una fuerza preponderante.

El último periodo que es posible delimitar, conformado por los gobiernos sucesivos de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo, no revela como los anteriores una concepción homogénea con relación a esta problemática, aunque los tres, con respuestas diferentes, asumen la importancia que a nivel mundial han ganado a los medios de comunicación en la dinámica social y política. Esto se visualiza en los intentos realizados por

el Estado para lograr una mayor participación en este nivel.

Dichos intentos se expresan en el primer gobierno de los tres mencionados, con las medidas adoptadas en 1965 al dictarse el decreto que pretendía establecer un 25% de impuesto a las estaciones de radio y televisión (o bien que éstas depositaran 49% de sus acciones en empresas de financiamiento estatal) y se continúan con el segundo periodo gubernamental con la reglamentación de la Ley Federal de Radio y Televisión, originalmente planeada para modificar el panorama de funcionamiento de los medios. En la administración actual, esta tendencia hacia una mayor preocupación del Estado por los medios se traduce en la iniciativa desarrollada para establecer el Derecho a la Información como categoría constitucional y reglamentar su ejercicio.

Si bien cada una de las etapas aludidas presenta diferencias en cuanto al desarrollo de los acontecimientos involucrados en la legislación y en cuanto a los resultados y avances obtenidos, es posible, sin embargo, establecer varias cuestiones generales.

La tendencia general es la dificultad que representa para detener el proceso hacia una consolidación del criterio preponderantemente comercial sobre los medios. Los resultados en el primer caso (25% de impuestos o 49% de acciones) se traducen, como resultado de la oposición privada, en una "cesión" al Estado del 12.5% del tiempo de transmisión (cuya capacidad para cubrirlo si bien se ha acrecentado, en ese entonces era mínima). En el segundo (el intento por elaborar una nueva legislación de radio y TV) el conflicto entre el sector privado y el Estado, deriva en la privatización de la televisión consolidándose el monopolio TELEVISIA. El periodo en cuestión demuestra entonces la dificultad del Estado para utilizar la legislación como instrumento de regulación activa y muestra también cómo en el área de la comunicación, entran en conflicto los intereses del Estado para incorporar los medios al proyecto de nación.

El caso de la tercera etapa es distinto, con el agregado al artículo 60. constitucional sobre derecho a la información. Por un lado, las experiencias anteriores se retoman y se impulsan, en los primeros años del sexenio 77-79, con una estrategia de democratización que no intenta ejercer un mayor control sobre los medios, sino procurar el acceso a los mismos de distintos grupos sociales, así como de modificar el modelo vigente en el que aquellos se hallan involucrados. Sin embargo, el proceso iniciado no

concluyó satisfactoriamente. Nuevamente la incapacidad del Estado en esta área quedó de manifiesto. De nuevo quedan evidenciadas carencias y tareas inconclusas: a) la creciente tendencia del Estado a utilizar la facultad de legislar como un instrumento más, y no único, en el marco de una estrategia global para constituirse en el órgano rector del área; b) la interrupción de lo indispensable de democratización de los medios fomentando el acceso y la participación de grupos sociales más amplios.

¿Qué conclusiones es posible establecer sobre el desarrollo histórico de la legislación?

En primer lugar, el conjunto de ordenamientos jurídicos que rigen actualmente la comunicación social, se crean en su mayor parte, en función de necesidades inmediatas. Ello genera la superposición de disposiciones sustancialmente distintas, cuestión que deviene de las diferentes actitudes del Estado (en algunos casos antagónicas) de un periodo presidencial a otro.

Lo que podría haber sido eficaz instrumento para regular la comunicación social, integrando los medios a la cultura y la educación, fomentando el acceso democrático a ellos y estableciendo límites a la penetración cultural, se convierte en un conjunto de disposiciones que legalizan la actuación de los grupos privados y el establecimiento de su control en el área.

En este sentido es necesario destacar que, como resultado de la legislación promulgada durante más de 60 años, las nociones sobre servicio público, derecho a réplica y derecho a la información, han sido minimizadas y hasta modificadas. Es con elementos legales como éstos como es posible constatar la presión que los industriales de la radiodifusión han ejercido sobre el Estado para conformar un cuerpo jurídico que sustente su actuación y control sobre los medios.

Cuerpo jurídico. Los planteamientos básicos de leyes, reglamentos, decretos y convenios referidos a la comunicación social que es posible identificar, según las áreas que abarcan, así como por los objetivos y las funciones que delimitan, se ordenan en dos niveles:

a. Disposiciones que facultan a particulares para ser propietarios de medios. Este grupo abarca el conjunto de permisos y concesiones dictados por el Poder Ejecutivo a través del diario oficial.

b. Reglamentos y decretos que norman el funcionamiento técnico de los medios de comunicación.

c. El conjunto de acuerdos y convenios que México ha suscrito en materia de legislación internacional.

d. El conjunto de leyes y reglamentos que regulan, en el sentido más amplio del término, los medios en sus diversos aspectos, como la forma de propiedad, el carácter jurídico de su actividad, las formas de financiamiento, las obligaciones fiscales, la producción, las obligaciones de los propietarios, las facultades del Estado y sus límites.

En primer término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como garantías individuales la libertad de expresión y la libertad de imprenta.

Sobre esta base se promulgan, consecuentemente a la aparición de los medios, las principales leyes que regulan el área:

- La Ley de Imprenta.
- La Ley de Vías Generales de Comunicación.
- La Ley de la Industria Cinematográfica.
- La Ley Federal de Radio y Televisión.
- La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
- El Código Penal.
- El Código Sanitario.
- El Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica y de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- El Reglamento de Publicaciones y Revistas Ilustradas.
- El Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos.
- El Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.

Además, se encuentran las leyes que definen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y la actividad y facultades del Estado, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal de Derechos de Autor, y los decretos que crean diversos organismos gubernamentales, PRONARTE, Corporación Mexicana de Radio y Televisión y Comisión de Radiodifusión, entre otros.

La mayor parte de estas disposiciones jurídicas no atañen exclusivamente a la comunicación social, sino que la regulación de ésta forma parte de legislaciones que abarcan simultáneamente varias áreas de interés social.

Ley de imprenta. Muchos aspectos de esta ley promulgada en 1917, se hallan actualmente derogados. Define, en primer término, los límites de la edición de impresos sujetándolos al respeto, a la moral, la paz y

los derechos de terceros. Esta ley se promulga para definir y reglamentar el artículo 7 Constitucional y delimita la responsabilidad penal de los editores en caso de caer en infracciones a los preceptos jurídicos.

Destacan en ella, los criterios referentes a la circulación de noticias constituyendo como delito la difusión de hechos falsos, y de aquellos que afecten a la economía o al Estado) y el establecimiento del derecho de réplica en la prensa.

Ley de vías generales de comunicación. Reformada por tercera ocasión en 1940, esta ley fue adicionada sucesivamente y las leyes posteriores derogaron la mayor parte de sus disposiciones. Orienta la actividad en la radiodifusión y las telecomunicaciones; establece como propiedad de la Nación el espacio aéreo (de aquí que radio y televisión sólo puedan ser concesionados) y define las obligaciones a que han de sujetarse los particulares que explotan dicho espacio.

Ley de la industria cinematográfica. Promulgada en 1949, enfoca específicamente la regulación de la industria cinematográfica y centraliza en la Dirección de Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, las actividades relativas a dicha industria que abarcan la producción, distribución y exhibición de películas nacionales o extranjeras. Las facultades de la Secretaría de Gobernación se centran principalmente en el fomento a la producción, la elaboración de material, la autorización para exhibir películas y la regulación del uso de salas cinematográficas. Por medio de esta ley se crea la Cineteca Nacional, el Registro Público Cinematográfico y el Consejo Nacional de Cinematografía, de los cuales, solamente la Cineteca Nacional había tenido existencia real.

Ley federal de radio y televisión. Promulgada en 1960, se encuentra dividida en seis títulos. En el primero, "Principios Fundamentales", se define el dominio del espacio aéreo como propiedad de la Nación; se faculta al Poder Ejecutivo para concesionar el uso y explotación de dicho espacio; se enmarca a la industria de la radio y televisión como actividad de interés público y señala que su aprovechamiento deberá orientarse hacia el fortalecimiento de la integración nacional, y a mejorar las formas de convivencia humana, por lo que sus propósitos se centrarán en reafirmar el respeto, la moral, la dignidad y los valores de la familia, evitar influencias nocivas, y elevar el nivel cultural subrayando la nacionalidad y fortaleciendo la convicción democrática y la unidad nacional.

En el segundo título, "Jurisdicción y Competencia", se definen las funciones de las áreas del Poder Ejecutivo involucradas —Gobernación, Educación, Comunicaciones y Transportes y Salubridad y Asistencia—. Cabe hacer notar que estas funciones fueron reformuladas posteriormente con la Ley de la Administración Pública de 1976 que ubica como actividades primordiales a dichas Secretarías, en el mismo orden: la supervisión de las emisiones, el fomento de la educación y la cultura a través de los medios, el otorgamiento y concesiones y su verificación técnica así como la vigilancia del material relativo a medicamentos, bebidas y alimentos (actividad de la SSA reformulada asimismo posteriormente mediante un reglamento específico).

En lo que se refiere a "Concesiones, Permisos e Instalaciones" (tercer título), se establece que la SCT será la encargada de supervisar su expedición. Se definen los procedimientos y términos de las concesiones (30 años), su limitación a nacionales y los requisitos técnicos a que han de sujetarse.

El título cuarto, "Funcionamiento", norma la operación, tarifas, programación, escuelas y la actividad de los locutores de radio y televisión. En este capítulo se define la actividad de emisión como un derecho de todo mexicano, porque no es susceptible de inquisición, limitación o censura.

Se obliga a los medios a transmitir 30 minutos de programación cultural, de transmitir boletines de importancia nacional en forma gratuita y a encadenarse cuando la Secretaría de Gobernación así lo determina. Este punto establece también la prohibición de transmitir material que corrompa, que sea obsceno o violento y de material que atente contra el Estado. Sujeta a autorización la transmisión de material extranjero y establece características y límites de la publicidad comercial (equilibrio en la programación, omisión de anuncios de centros de vicio, apego a la realidad al presentar los productos).

Este título establece también que los anuncios de bebidas alcohólicas deberán alternarse con propaganda educativa para la salud, y que la SSA deberá autorizar anuncios de medicinas, cosméticos, etc. También se regulan aspectos varios de la programación como: rifas, concursos, emisiones impropias para niños, tiempo mínimo de programación en vivo (que la SG definirá) y de actuación de artistas nacionales; obligación de transmitir información sobre todo tipo de acontecimientos de importancia y de indicar en la radio, la fuente y el locutor.

En el título IV, relativo a "Escuelas Radiofónicas y Locutores", se encarga a la SEP de supervisar su funcionamiento —que deberá de orientarse a la educación, la difusión cultural, la instrucción técnica, industrial, agrícola y la alfabetización y orientación social. En el caso de los locutores se enumeran los requisitos para realizar esta actividad: ser nacionales y contar con estudios de secundaria como mínimo (los extranjeros pueden obtener una autorización especial de Gobernación).

Para la "Coordinación y Vigilancia", el título V establece la creación del Consejo Nacional de Radio y Televisión (con miembros de las secretarías mencionadas y propietarios y trabajadores de los medios). Este organismo se deberá encargar de coordinar las actividades que la ley establece, organizar las emisiones que el Poder Ejecutivo le asigne y de ser su órgano de consulta, elevar el nivel de las transmisiones y resolver cuestiones que atañan a los medios. Además, se faculta a la SCT para verificar el cumplimiento de las disposiciones.

Finalmente, el título VI, "Infracciones y Sanciones", señala las multas y castigos a que se sujetan los concesionarios en caso de violar las normas así como los ciudadanos que atentan contra el funcionamiento de las estaciones.

Reglamento de la ley federal de radio y televisión y de la ley de la industria cinematográfica. Expedida en 1973, en sus considerandos expone la necesidad de definir aspectos que no habrían sido cubiertos en forma precisa, por la Ley Federal de Radio y Televisión ni por la de la Industria Cinematográfica. Entre las definiciones más importantes se encuentra la formulación de los objetivos preferentes de los medios —educación, cultura, principios, nacionalismo—; se establece que la función informativa debe orientar apegándose a los criterios que reglamentan la libertad de expresión y se establecen limitaciones en cuanto al uso de lenguaje obsceno o vulgar, en las emisiones de entretenimiento.

Este reglamento dispone que los concesionarios deberán contribuir al desarrollo económico y al reparto equitativo de bienes y servicios. La publicidad, además, deberá orientarse hacia la producción nacional, condicionando el anuncio de productos suntuarios a la situación de la economía nacional; y deberá contribuir a la planificación del gasto familiar.

Con esta disposición, las facultades que la ley federal asigna a la Secretaría de Gobernación son distribuidas en la Dirección de Información (en cuanto a boletines,

enlace en cadena nacional y autorización de programación extranjera) y en la Dirección de Cinematografía (en cuanto a vigilar contenidos de películas y programas, autorizar su importación y exportación, vigilar que exista un equilibrio entre la transmisión de películas nacionales y extranjeras y sancionar las normas legales). Se reiteran las atribuciones de tiempo para el Estado, consignadas en la ley y se establecen los procedimientos a cubrir para transmitir programas extranjeros en otros idiomas y efectuar concursos y sorteos.

Con relación a la programación, el reglamento define con mayor amplitud las condiciones fijadas anteriormente. Se estructuran, en primer lugar, los horarios en que se transmite la programación clasificada (niños en cualquier horario, adolescentes de las 21 horas y adultos a partir de las 22 horas). Además, se considera como corrupción del lenguaje la utilización de términos fuera del consenso general, su deformación o el uso de vocablos extranjeros. Asimismo, se mencionan como elementos negativos a evitar en la programación, las ofensas a la moral, al hogar, al pudor y a la decencia, incitar a la prostitución y actos licenciosos, justificar relaciones sexuales y el tratamiento (a excepción de los enfoques de carácter científico) de temas de drogas y alcohol.

El reglamento establece los límites de tiempo comercial en 18% para la televisión y 40% para la radio (además, en la televisión el tiempo de publicidad después de las 20 horas no debe exceder un 50% del tiempo total de comerciales) y se fijan las normas para su introducción en los programas. Los anuncios de bebidas alcohólicas deben hacerse después de las 22 horas (acompañados de propaganda educativa para la salud) y los de tabaco no pueden hacerse en horario infantil. Se prohíbe también, anunciar cantinas.

Finalmente, la disposición señalada reitera las funciones asignadas por la Ley al Consejo Nacional de Radio y TV, y establece que los concesionarios rindan a éste un informe semanal de su programación. El tiempo del Estado, no previsto por la ley, es facultad de dicho organismo que lo coordinará en colaboración con los propietarios.

Reglamento de publicaciones y revistas ilustradas. Este reglamento, creado en 1951 para normar los artículos 4o. y 5o. de la Ley Orgánica de la Educación Pública, establece los límites en la materia y crea el organismo destinado a supervisar su aplicación.

Se prohíbe publicar, distribuir, circular, exponer, etc. impresos que estimulen malas pasiones, sensualidad, ocio, fe en el azar, el éxito al transgredir las leyes, los delitos, el desprecio a las costumbres y la corrupción del lenguaje. La Comisión Calificadora se encarga de examinar las publicaciones, establecer infracciones, identificar e incluso declarar la ilicitud de ellas. En el caso de existir hecho delictuoso, se coordinará con el Poder Judicial al efecto. Las infracciones de 500 a 5,000 pesos, pueden ser acompañadas de prisión en caso de reincidencia.

Cabe hacer notar que a partir de 1977, la Comisión Calificadora (que hasta entonces quedaba a cargo de la SEP) pasó al ámbito de funciones de la Secretaría de Gobernación.

Reglamento de publicidad para alimentos, bebidas y medicamentos incluido en el código sanitario. Promulgado en 1974, determina los requisitos sanitarios y administrativos a que deben sujetarse los anuncios comerciales de dichos productos, con el fin de proteger, promover y preservar la salud pública.

La aplicación y vigilancia de esta disposición es facultad de la SSA quien debe autorizar toda publicidad en el área. Se establece, en primer término, que los contenidos deberán evitar conferir valores humanos, espirituales o afectivos a los productos y que los avisos deberán distinguirse del resto de la programación. Establece, además, especificaciones a cumplir como la mención "Hecho en México", el calificar a un producto como genuino sólo en caso de que en verdad lo sea, de otra manera, se podrá denominar el producto como "tipo" o "estilo" semejante. La publicidad infantil debe ser clara y adecuada.

El reglamento define los trámites de solicitud de autorización y establece como límites, entre otros, engañar al público sobre las propiedades de los artículos, difamar a través de la comparación con otras marcas, asociar el producto al prestigio social, expresar verdades parciales que puedan provocar error o engaño, corromper el lenguaje y atentar contra la nación, la religión o la posición de los individuos; utilizar violencia, comparar sin fundamento, hacer uso de recursos subliminales y no aclarar en toda su extensión las características de composición, uso y funcionamiento de los productos, y no limitarse a enunciar las propiedades del producto, induciendo a su consumo a través de los procedimientos anteriores o de cualquier otro. El reglamento fija, asimismo, el plazo

de las autorizaciones (máximo 2 años) y define las multas correspondientes a las infracciones.

Reglamento de anuncios para el D.F. Expedido en 1976, se refiere a la utilización de anuncios, sus procedimientos legales y las normas y límites a que han de sujetarse en su contenido. Faculta al DDF para aplicarlo y sancionar su infracción.

En primer término, se definen las condiciones y espacios en que es posible colocar anuncios, por seguridad física, condiciones urbanas, etc. Define la clasificación de anuncios según su espacio de localizaciones, su temporalidad (transitorios o permanentes) y categoría (denominativos de propaganda, mixtos y de carácter cívico, político y electoral). Todo anuncio queda sujeto a autorización oficial y sus contenidos deben sujetarse a la paz, la moral y las buenas costumbres y a las demás normas dictadas por la ley como los alimentos, bebidas y medicamentos. Se establecen, además, los trámites de solicitud, las condiciones de renovación e instalación y las infracciones correspondientes.

Para facilitar el estudio del ordenamiento legal en materia de comunicación en México, además de la enumeración de las principales leyes y reglamentos, es necesario tener una visión global, según las áreas reglamentadas.

Radio

Su regulación jurídica la conforman 24 disposiciones de jerarquía múltiple: una ley, más de 15 decretos y acuerdos, reglamentos y convenios. A su vez, existen disposiciones que contienen uno o más artículos con modificaciones posteriores. La mayoría de éstas, sobre todo los decretos, son de carácter técnico, dentro de las que sobresalen aquellas destinadas a distribuir las bandas de frecuencia entre las estaciones. Entre ellos destacan, por ejemplo, los decretos que se refieren a las convenciones interamericanas sobre radiodifusión, así como los acuerdos internacionales al respecto como el de Ginebra. La Ley de Impuestos a las Estaciones de Radiodifusión, tiene como objeto la regulación administrativa fiscal de esta actividad.

Televisión

Su regulación legal se basa en 15 disposiciones, además

de la Ley Federal de Radio y T.V. Al igual que en el caso anterior, una significativa proporción de ordenamientos lo constituyen decretos presidenciales, cuyas funciones mayoritarias son de carácter normativo, administrativo y técnico. Cuatro acuerdos, que tienen como fin asignar canales oficiales en la República, involucrando a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para tal efecto.

Cine

El caso de la industria cinematográfica es sustancialmente distinto a los anteriores. A la multiplicidad de ordenamientos que prevalecen en radio y T.V. se corresponde en esta actividad la existencia de un cuerpo básico formado por la Ley de la Industria Cinematográfica a la que se añaden seis decretos que la reforman y adicionan, el reglamento de ésta y un decreto de carácter fiscal. A este cuerpo básico podrían añadirse las disposiciones estatutarias de la Cámara Nacional de Industria Cinematográfica que establecen la afiliación y representación del sector privado. Esta cámara, como todas las de la Industria y Comercio, son órganos de consulta del Estado.

Disposiciones conjuntas para radio y televisión

Bajo esta denominación se agrupan, por su importancia, la Ley Federal de Radio y Televisión y su reglamento relativo al contenido de las transmisiones y la Ley de la Industria Cinematográfica.

La primera ley ha sido objeto de sucesivas adiciones a través de decretos ya mencionados, entre los que destacan el que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir en especie el pago de impuestos correspondientes a las estaciones de radio y televisión, y el que modifica en 1970 los artículos 17 y 19 que se refieren a los procedimientos de convocatoria de las concesiones.

El carácter básico de esta ley se ubica a nivel administrativo y de funcionamiento de las estaciones, así como en el plano de la delimitación de responsabilidades de las instancias involucradas: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en lo que a concesiones se refiere; la Secretaría de Gobernación en lo relativo a la vigilancia, cumplimiento de sanciones y la Secretaría de Educación Pública cuya participación se limita a las escuelas radiofónicas.

Publicidad

Se encuentran 6 reglamentos, 1 decreto y dos acuerdos, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley de Invencciones y Marcas. Y la Ley de Propiedad Industrial (Artículos 209, 210, 211 y 213).

En el primer caso, la mayoría de las disposiciones hacen eje con el reglamento de publicidad para alimentos, bebidas y medicamentos, con el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal y con el Reglamento sobre Promociones y Ofertas.

Infraestructura nacional de comunicaciones y sus servicios

En relación con esta área el panorama legal presenta la existencia de un amplio conjunto de disposiciones que la regulan: una ley promulgada sucesivamente en tres ocasiones y adicionada a través de tres reglamentos, doce decretos, un reglamento y cinco acuerdos. En la regulación del área, interviene, además el código penal.

Es posible distinguir varias funciones básicas en los ordenamientos anunciados, de acuerdo al área específica a que se destinan y al carácter que presentan. La primera de ellas está constituida por la Ley de Vías Generales de Comunicación con sus tres reglamentos, los dos decretos sobre dichas vías y el código penal.

Otro grupo integrado por la serie de decretos (cinco en total) de carácter tarifario destinados a establecer el pago de télex, televisión, radiotelegrafía, etc. A éste hay que añadir decretos que crean recursos federales o delimitan sus funciones.

Por último, el resto de las disposiciones se refieren a la actividad de los peritos en el área, fijando las condiciones de dicha actividad y sus obligaciones; a la aprobación de disposiciones internacionales que normen el funcionamiento de los servicios (Convenio de Málaga, Torremolinos) o bien, a la participación del país en organismos internacionales (Intelsat); y por último, la regulación de la teleinformática —a través de cuatro acuerdos— fijando las normas de su funcionamiento y estableciendo funciones del Estado, y los particulares.

En general, toda una serie de disposiciones menores cubren áreas no previstas por la Ley de Vías Generales de Comunicación (cuya mayor parte ha sido derogada) y se orientan, a través de un carácter normativo, des-

criptivo y tarifario, a fijar procedimientos, características y funcionamiento en los diversos servicios. La instancia involucrada en su mayor parte es la SCT, a la que corresponde la concesión, prestación de servicios, supervisión de normas y aplicación de sanciones interviniendo también la SPP y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Revistas y publicaciones

Las disposiciones referentes a esta área en su conjunto, abarcan tres decretos y cuatro reglamentos. El reglamento de revistas ilustradas en lo tocante a la educación (promulgado sucesivamente en 1944 y 1951 y modificado mediante decreto 1977-1981, con lo que se convierte en el reglamento de publicaciones y revistas ilustradas que ya fue descrito anteriormente).

Un segundo grupo de ordenamientos legales son aquellos con los que se faculta y legaliza la actuación de instancias gubernamentales, como el decreto de la Comisión Revisora de Libros de Texto y de Consulta, de la SEP, cuyas atribuciones y forma de funcionamiento son establecidos por dos reglamentos y también el decreto de la Comisión Nacional de Libros de Texto que faculta a la SEP para su producción.

Impresos (prensa y editoriales)

En esta área existe una ley básica creada hace más de 60 años, la Ley de Imprenta que ha sido sustituida de hecho en su mayor parte por el código penal.

Se encuentra además, el conjunto de disposiciones de carácter facultativo, que crea órganos gubernamentales para la producción y su fomento, como los decretos de creación de la Editorial Popular de los Trabajadores, PIPSA, Pronapade, el Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y del Comercio del Libro (que involucra a la SEP, la SHCP y la SG, así como a la Cámara Industrial del Ramo) y la Comisión Técnico Consultiva de Ediciones Gubernamentales (destinada a asesorar a toda la administración pública en esta cuestión). También existen disposiciones de carácter fiscal y tarifario: el acuerdo de estímulos fiscales a editoriales, impresores, distribuidores y librerías (que involucra a la SHCP) y el que regula los pagos del Estado a los servicios de El Nacional.

Por último, el decreto que autoriza la Cámara de la Industria Editorial y de las Artes Gráficas (con modificaciones a través de tres oficios), cuyo carácter es el

de constituir legalmente a ésta y normar su funcionamiento, objetivos y procedimientos.

Derechos de autor

La Ley Federal de Derechos de Autor promulgada en dos ocasiones y adicionada mediante un decreto que deroga anteriores disposiciones, establece el envío de ejemplares a la Biblioteca Nacional, a la Biblioteca del Congreso de la Unión y a la Dirección del Derecho de Autor. Hay que hacer notar que en esta área se encuentran también dos decretos de carácter aprobatorio de normas adoptadas por convenciones internacionales en las que está involucrada la UNESCO.

Distintos ordenamientos que parcialmente regulan los medios

Existen también ordenamientos que crean y facultan instancias estables cuya actividad las relaciona con la comunicación: el decreto que crea el Consejo de Recursos para la Juventud (que promueve espectáculos culturales y actúa como organismo de producción); el decreto que crea el Consejo Nacional para promover la Cultura y Recreación entre los Trabajadores y la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación que involucra al Instituto Nacional de Bellas Artes. El carácter eminentemente facultativo de estas disposiciones se traduce en órganos de fomento y organización de actividades vinculadas a las tareas de los medios.

Otro grupo está constituido por disposiciones generales que regulan aspectos fiscales, mercantiles y de propiedad de los medios; la ley que establece impuestos a los servicios de interés público, la Ley de Inspección de Adquisiciones, y la Ley General de Bienes Nacionales. Podría incluirse asimismo la ley reglamentaria del artículo 5 constitucional relativo al ejercicio de las profesiones y su reglamento, única disposición que regula la actividad de los profesionales en la comunicación, si bien se refiere en forma general a todas las ramas profesionales.

Por otra parte, las disposiciones que establecen obligaciones o introducen modificaciones y límites al funcionamiento de los medios, de carácter esencialmente normativo son: la Ley Federal de Estadística y su Reglamento, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (adicionado en múltiples ocasiones) que se vincula a la

publicidad de alimentos, bebidas, medicamentos y cosméticos, entre otros productos, así como la Ley Federal Electoral y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que establece el tiempo de emisión y apoyos editoriales a los partidos políticos, involucrando a la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Por último, un importante elemento del cuerpo legal está constituido por las disposiciones que establecen las funciones de la Administración Pública Federal en relación con los medios. Estas se centran en las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia y Educación Pública, cuyas actividades son definidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (que sustituye a anteriores leyes de Secretarías) y los reglamentos internos de la Secretaría de Gobernación (con dos decretos que los reforman y adicionan) y de las Secretarías señaladas. Estos ordenamientos facultan y describen las obligaciones y actividades de estas dependencias en relación con los medios.

A la Secretaría de Gobernación corresponde el mayor número de atribuciones ya que vigila la aplicación de las normas de funcionamiento y programación, así como supervisa y da autorización en todo lo relacionado con los medios. Coordina, asimismo, la mayoría de recursos estatales en el área.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se asigna la tarea de concesionar y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas de radio, TV y telecomunicaciones, además de prestar algunos de estos servicios.

Los derechos de autor y la producción editorial destinada al fomento de la cultura, así como la supervisión de la publicidad de alimentos, bebidas y medicamentos caen en el ámbito de actividad de la SEP y la SSA, respectivamente y la publicidad de instituciones de crédito y seguros de la SHCP.

El estudio de la legislación descrita permite encontrar elementos de análisis para discernir las características que presenta la aplicación de este ordenamiento jurídico, las tendencias básicas que lo rigen y, fundamentalmente, las deficiencias y problemas que existen en el área.

El orden jurídico actual está constituido por una serie de disposiciones de carácter y funciones diferenciadas: técnicas, tarifarias y fiscales, para el régimen de concesiones; y de asignación de facultades estatales y regulatorias (es decir, limitativas y organizativas a nivel de forma de propiedad, dominio, aprovechamiento, función,

uso, estructura financiera, operación técnica, programación, funcionamiento administrativo y que además asigna funciones de coordinación y vigilancia al Estado).

Entre las principales características de las disposiciones enunciadas tenemos:

La Ley de Imprenta, creada para regular el área hace más de 60 años, hoy es prácticamente obsoleta al estar derogadas gran parte de sus disposiciones. Lo mismo sucede con la Ley de Vías Generales de Comunicación. Por lo tanto, hay una legislación básica en nuestro país que en la práctica funciona a nivel mínimo (más que nada continúan vigentes los principios jurídicos fundamentales). Además, en el caso de la primera —Ley de Imprenta—, los límites de la comunicación impresa (mismos de la Constitución y que retoman posteriores leyes), si bien constituyen verdaderos propósitos —preservar la paz, la moral, el orden, la integridad—, no son más que preceptos fundamentales. Dichos límites son ampliados por el Código Penal pero en la práctica no existe un cuerpo jurídico que rija los contenidos de los impresos, su estructura de funcionamiento, sus formas de financiamiento, mensajes comerciales y otros aspectos. Ello crea un vacío en la regulación del funcionamiento de la prensa, industria editorial, subliteratura e impresos. Aunque estos últimos son regulados además por el Reglamento de Publicaciones, éste tampoco define con amplitud los aspectos mencionados. Los problemas de mercantilización de la información, manipulación de la prensa, la degradación de la cultura que historietas y revistas suelen presentar, son entre otros, consecuencia de esta situación.

El caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación es semejante. Destinado a regular la radiodifusión y telecomunicaciones, el rápido crecimiento tecnológico trajo consigo nuevos temas que desbordaron el marco en que se ubicaba. Los vacíos fueron salvados con disposiciones superpuestas que respondían sólo a necesidades particulares, sin que se haya formulado una reglamentación global.

Sin embargo, cabe observar que las leyes mencionadas contienen elementos cuya recuperación sería indispensable en una legislación más adecuada, como el derecho de réplica (poco utilizado y en ocasiones no aceptado), y la noción de la actividad de los medios como un servicio público.

En cuanto a la Ley de la Industria Cinematográfica, las disposiciones sólo definen formalmente en la práctica

los mecanismos de autorización y supervisión de su actividad; su función y contenidos son enunciados como categorías generales sin que se formulen claramente las características que ha de observar el cine. Su función educativa e integradora es señalada como propósito, pero ésto no se traduce en una reglamentación específica. Incluso, las características actuales de la programación —erotismo, violencia y mayoría de material extranjero— están en contraposición explícita en dichos preceptos. Así, se presentan características de ambigüedad, incongruencia y áreas no definidas.

Por último, los reglamentos de publicidad y de anuncios en el D.F. representan intentos por formular una legislación más coherente, pese a sus deficiencias y elementos negativos. Pero el reglamento de anuncios no se aplica en absoluto, ya que las empresas anunciadoras se hallan amparadas desde 1977. Conviene resaltar el hecho de que en materia fiscal, una tasa en especial aplicada de modo uniforme a radio y T.V. (12.5% del tiempo) coadyuva, por un lado, a generar altas ganancias y por otro, a presentar la insuficiencia del Estado en su utilización.

Debo hacer notar que ha sido grande la tentación de cuestionar radicalmente el conjunto de leyes y reglamentos que enmarcan las actividades actuales de la comunicación social en México, pues frente a cada una de los supuestos jurídicos, estoy cierta de que surgen en nosotros los grandes interrogantes que la realidad comunicativa cotidiana nos enfrenta, como violaciones permanentes a este mismo cuerpo jurídico.

Resulta claro, pues, que frente a su incapacidad para ejercer la función reguladora el Estado enfrenta, en consecuencia, una peor incapacidad: la de vigilar y administrar los confusos y escasos intentos jurídicos en el área.

Insistimos: detrás de toda esta realidad poco estimulante del marco regulador de la tarea de la comunicación social, se encuentra la urgente necesidad de afrontar responsablemente el trabajo pendiente de definir una política nacional de comunicación social que tenga como base y sustento, una participación de capas más amplias de población de nuestro país.