

Comentarios Monográficos

ASPECTOS JURIDICOS DE LA INFORMACION DEL ESTADO LA OFICINA CENTRAL DE INFORMACION

Alejandro Fuenmayor Espina
*Doctor en Derecho Administrativo
de la Universidad de París y
Profesor de la Facultad de Derecho
de la Universidad Católica Andrés Bello*

INTRODUCCION

El proceso de reorganización administrativa por el cual está atravesando nuestra Administración Pública, cuyos lineamientos generales fueron esbozados inicialmente en el Decreto N° 55 del 14 de marzo de 1984, obliga a reflexionar sobre la estructura y funcionamiento de muchos de los organismos que conforman el Ejecutivo Nacional. Al respecto, el Ministerio de Información y Turismo no escapa de dicha reflexión. En tal sentido, las opiniones sobre el mismo fueron variables; en efecto, mientras algunos opinaron que el Ministerio no tenía razón de ser, otros consideraron que el mismo debía fortalecerse y consolidarse.

Ahora bien, independientemente de cuál fue la opinión más razonable, hemos considerado conveniente exponer en líneas generales los aspectos jurídicos que configuran la información del Estado, lo cual permite orientar y canalizar mejor el tratamiento que debe dársele a esta institución de importancia capital para el desarrollo del país; así como también, permite conocer mejor los diversos elementos que conforman este servicio.

I. EVOLUCION HISTORICA DEL SERVICIO DE INFORMACION

El servicio público de información funciona en Venezuela desde 1936, a raíz de la creación de la Oficina Nacional de Prensa. La creación de ese organismo obedece a la necesidad de canalizar y centralizar la información gubernamental y de evitar noticias falsas, por cuanto a la caída del gobierno de Juan Vicente Gómez, habiendo estado reprimida durante largo tiempo la libertad de expresión en el país, se evidencian contradicciones y falta de coordinación de la información oficial. Desde entonces los servicios de información en Venezuela han sido reconocidos como una parte integrante de la maquinaria del Estado, pero su denominación, ubicación y organización han cambiado con frecuencia de acuerdo a las necesidades del momento. Así pues la antigua Oficina Nacional de Prensa fue sustituida entre 1946 y 1948, por una "Dirección de Información y Publicaciones". Del 1° de julio de 1948 al 30 de junio de 1949 se le llamó "Oficina de Información, Prensa y Publicaciones". Esta a su vez se convirtió el 1° de julio de 1963 en "Dirección Nacional de Información", denominación que mantuvo hasta 1965, fecha en que fue creada la primera "Oficina Central de Información". En el año 1969, dicha oficina pasó a depender del Ministerio de Relaciones Interiores; luego, a partir de 1970, se adscribió directamente a la Presidencia de la República.

En el año 1973, la antigua Comisión de Administración Pública, dirigida por el Dr. Allan R. Brewer-Carías, elaboró un proyecto de reforma del sistema de comunicación pública, la cual consistía en mantener la Oficina Central de Información

como organismo adscrito directamente a la Presidencia de la República y, en particular al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia (aún no creado para ese momento). Dicha oficina estaría integrada por dos Direcciones Nacionales: la Dirección Nacional de Información y la Dirección Nacional de Planificación Informativa. La primera iba a absorber la radiotelevisora e Imprenta Nacional y su función principal consistiría en desarrollar los procesos de información al público a través de dos tipos de información: primero, de sensibilización social, necesaria a los fines de introducir cambios en las relaciones de los administrados con la Administración Pública, tales como las campañas de servicios públicos. En segundo lugar, la función de crear y mantener la imagen de la Administración.

La reforma fundamental en este campo estaría en la constitución de tres patrimonios autónomos, uno para la radio, otro para la Televisora Nacional y otro para una empresa Editora Nacional, con el objeto de darles mayor agilidad administrativa y financiera a dichas instituciones, permitiéndoles ingresos que puedan ser reinvertidos directamente en sus actividades; todo ello de acuerdo a los lineamientos que deben tener los patrimonios autónomos.

La Empresa Editora Nacional absorbería todas las funciones de la Imprenta Nacional, lo cual permitiría una mayor racionalización y reordenación del gasto público mediante la concentración en dicha empresa, de una enorme capacidad editora y de impresión dispersas en los diversos Ministerios y unidades de la Administración Pública Nacional.

En cuanto a la Dirección Nacional de Planificación Informativa, observamos que ésta tendría por función servir de medio de comunicación de las respuestas y demandas sociales a la información y a la gestión administrativa, creándose de esta forma una retro-alimentación al sistema de Comunicación Pública.

La Dirección Nacional de Planificación Informativa, contaría a su vez con la Dirección de Investigación Informativa y la Dirección de Denuncias, Quejas y Reclamos.

Además de la Oficina Central de Información como órgano ductor y coordinador de las actividades destinadas a vincular al Estado Venezolano con la opinión pública nacional e internacional, el sistema de Comunicación Pública se complementaría con las oficinas sectoriales e institucionales de información; estas oficinas tendrían por finalidades, colaborar y asistir a la Oficina Central de Información con la finalidad de mantener una unidad informativa conforme con las decisiones del Presidente de la República¹.

Ahora bien, dicho informe no fue implementado para el momento de su presentación; sin embargo, en el año 1974 el Estado amplía su red radioeléctrica de televisión mediante la adquisición de la actual C. A. Venezolana de Televisión. La cual había sido creada en el año 1964 como televisora comercial; conjuntamente con la adquisición de esta Estación, la Televisora Nacional pasó a formar parte de esta empresa como canal cultural.

En el año 1975, el Ejecutivo Nacional, mediante el Decreto Nº 1.078 del 19-8-75 dispuso que la política de información pública del Ejecutivo Nacional correspondería a la Oficina Central de Información. A través de esta disposición reglamentaria, la Oficina Central de Información debía coordinar con los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado todo lo concerniente a una adecuada información sobre los planes de desarrollo del Estado.

Posteriormente, en el año 1976, con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Central surgió el Ministerio de Información y Turismo. Dicho Ministerio fue sustituido el 7-8-85, por la actual Oficina Central de Información de la Presidencia de la República.

1. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*; tomo II. "Comisión de Administración Pública", Ed. Arte, 1972, pp. 174 y sigs.

II. CONCEPTO DE INFORMACION

Antes de entrar al estudio tendiente a conceptualizar la información del Estado, amerita esbozarse, al menos en términos generales, los elementos y características que tienden a definir la información.

En este sentido observamos que:

El término información conlleva significaciones diversas. En el lenguaje corriente, evoca a veces el acto de recoger y dar informaciones; en el lenguaje jurídico designa un procedimiento de búsqueda y de constatación de una infracción. El término se aplica también al lenguaje científico donde sirve para calificar a una de las teorías de la cibernética (tratamiento de la información), suministrándole luego el derivado que la designa como la informática; en tal sentido, los diversos empleos del término han creado confusión sobre la misma².

Ahora bien, el sentido que queremos adoptar en el presente caso se relaciona con los medios de comunicación de masas: a tal efecto, podemos definir la información como: "la acción que lleva al conocimiento de un público ciertos hechos u opiniones con la ayuda de procedimientos visuales o auditivos, los cuales constituyen mensajes inteligibles para dicho público; la información es igualmente el resultado de esta acción sobre los destinatarios". Esta definición tiene dos sentidos que se complementan; el primer sentido de carácter activo, corresponde a la acción de la información que emana de un sujeto activo llevando hechos u opiniones al conocimiento de los sujetos pasivos; el segundo sentido corresponde al estado del público destinatario ante la acción de la información³.

A) Características de la Información

1. La información se presenta como un acto unívoco y unilateral. Los mensajes se dirigen del informador al informado, sin que este último tenga la posibilidad de devolver el mensaje; es decir, se trata de un mensaje sin respuesta inmediata y sin posibilidades de diálogo. En este sentido, podemos citar al autor Antonio Pasquali, quien en su libro sobre "Comunicación y Cultura de Masas" establece una diferencia entre "comunicación" e "información". Así pues, por comunicación se entiende el intercambio de mensajes que se dirige de un polo a otro con la posibilidad de retorno no mecánico dentro de dichos polos. En cambio, por información se entiende el envío de mensajes sin posibilidad de retorno no mecánico que van del emisor al receptor, constituyéndose este último en un polo esencialmente aferente del mensaje.

2. La información persigue como finalidad, el desarrollo del conocimiento de los que la reciben; en este sentido, el proceso de la información se acerca al de la enseñanza, caracterizándose por ser una comunicación de conocimientos; así pues, la información puede versar sobre hechos, comentarios, opiniones y enseñanzas o bien versar sobre un simple espectáculo de diversión. En consecuencia, el contenido de la información se traduce en mensajes que se dirigen al conocimiento del público destinatario, en el caso de la televisión, a través de la combinación de la imagen y del sonido y en el caso de la radio a través del sonido⁴.

3. La información se dirige a un público, que puede tener dimensión indeterminada; tal es el caso de la radio y la televisión, a través de los cuales la información adquiere una capacidad de recepción imposible de determinar, y la cual está representada por los auditores y telespectadores.

4. Por último se puede decir que los medios impresos, sonoros y audiovisuales constituyen los vehículos fundamentales de la información.

2. Terrou, Fernand, "L'Information". París. P.U.F.. Collection *Que sais je?*, 1974, pp. 5-6.

3. Auby, Jean Marie et Ducos-Ader, Robert, *Le Droit de l'Information*, Dalloz, París, p. 1.

4. Auby, Jean Marie et Ducos-Ader, Robert, *op. cit.*, p. 4.

B) *El principio de objetividad en la Información*

La información constituye hoy en día un acto motivado por un interés; así pues, el informador es remunerado bien sea por el informado o bien por un tercero. Con ello queremos decir que la información no es un acto gratuito, sino que el mismo obedece a una actividad comercial en la cual influye también el factor político. Los emisores de la información no están representados por la colectividad sino por una élite dentro de la sociedad; los altos costos de producción y mantenimiento de los medios audiovisuales así como la limitación del espacio radioeléctrico, provocan que los mismos estén en manos de dicha élite; de esta manera observamos que el derecho a informar por estos medios está restringido a unos pocos. Por esta razón, las élites de la información deben garantizar una objetividad en su actuación; el emisor del mensaje no debe perseguir entre sus objetivos, influenciar al destinatario del mismo, a fin de adherirlo a sus ideas, manipulando su raciocinio, ya que, ello constituye un ataque flagrante a la libertad de pensamiento y de acción de los informados.

Para evitar esta consecuencia, es necesario que la información sea objetiva e imparcial. Sin embargo, es evidente, que el informador, en tanto que ser humano, no puede despojarse de toda subjetividad; su coeficiente personal aparece necesariamente en la forma del mensaje y sus comentarios. Por tal razón, el informador debe limitar al máximo, en los mensajes que transmite, el elemento personal a fin de alcanzar esta objetividad⁵. De esta manera podemos afirmar que la noción de información es inseparable de los principios éticos que tienen por finalidad evitar la deformación de la información y las informaciones tendenciosas.

C) *El Derecho y la Libertad de Información*

"La libertad de información, si bien es un concepto nuevo y todavía en elaboración, viene en realidad a representar la suma de los principios tradicionales de libertad de pensamiento, libertad de opinión, libertad de expresión y libertad de prensa, aplicados a los modernos medios de comunicación. Por ello, es evidente cómo en la base de la libertad de información actual, está la libertad de prensa tradicional. De ahí que sea conveniente ante todo, recordar esos principios tradicionales que dieron origen a la libertad de prensa.

Entre los primeros textos constitucionales que consagraron la libertad de prensa está ciertamente la Constitución de los Estados Unidos en cuya Primera Enmienda, adoptada en 1791, se estableció que "El Congreso no podrá aprobar . . . ley alguna que coarte la libertad de palabra y de prensa. . ." Años antes, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su Artículo 11 dejó sentado así el principio: "La libre comunicación de las ideas y opiniones es uno de los más preciados derechos del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir y publicar libremente, a condición de que sea responsable por el abuso de esa libertad en los casos determinados por la Ley".

Bastan estas dos citas para percatarse de que la libertad en ellas consagrada, por tener como sustento el liberalismo e individualismo tradicional, era una libertad consagrada esencialmente frente al Estado, y por tanto, esencialmente negativa. De ahí que la misma evolución que han sufrido los Derechos del Hombre y las libertades individuales en los últimos dos siglos, con la atención del liberalismo tradicional, han repercutido también en la regulación actual de la libertad de información. Esa evolución no sólo tiene su origen en el mismo cambio del contenido de una democracia formal hacia una democracia social, sino que responde también a los

5. *Idem.*, pp. 3-4.

cambios técnicos y económicos inclusive sociales que han repercutido en forma especial en el ejercicio de la libertad de información. Por ello, la libertad de prensa de 1789 no tiene ni puede tener el mismo contenido de la libertad de información actual, no sólo porque ya la prensa de hoy, con su progreso técnico y su base en el gran capital no es ni la sombra de la de entonces, sino porque la aparición de los otros medios de comunicación ha revolucionado totalmente las expectativas y responsabilidades de la información. Hoy por hoy, estamos sintiendo cada vez más que la libertad de información va dejando de ser un derecho del hombre y del ciudadano, y se va convirtiendo en un monopolio de los gobernantes o de algunos pocos particulares con poder económico.

Por ello, ahora, el problema radica en exigir a la libertad de información una función social que cumplir y en impedir que su ejercicio por un grupo reducido, se convierta en negación del derecho de todos a la información”⁶.

El principio de objetividad en la información se relaciona con los aspectos del derecho y de la libertad de información. En efecto, el término información, en tanto que difusor del pensamiento está influenciado por el principio de la “libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones”. La libertad de información comprende la libertad de difusión de la información y la libertad en el contenido de sus mensajes, lo cual implica el derecho a informar al público destinatario y la posibilidad de recibir la información existente, así como la aptitud jurídica de beneficiarse de una información efectiva y objetiva. Esa libertad se relaciona también con la situación del informador, el cual debe beneficiarse no solamente de la libertad de informar, sino también la posibilidad jurídica de crear una fuente de información, o de poder utilizar una fuente existente.

La libertad y el derecho a la información lejos de constituir simples afirmaciones doctrinales, figuran en textos jurídicos de carácter oficial. A este respecto podemos mencionar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual enuncia en su Artículo 19 que: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo que implica el derecho a no ser molestado por sus opiniones y el de buscar, recibir y expandir sin consideraciones de fronteras las informaciones y las ideas por cualquier medio de expresión posible”. Asimismo, podemos mencionar el Artículo 66 de nuestra carta fundamental, el cual dice:

... “Todo ciudadano tiene derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la Ley, las expresiones que constituyan delito...”.

Como puede apreciarse, existe una consagración constitucional en nuestro país sobre la libertad de difundir por cualquier medio, la expresión de pensamiento de los ciudadanos, lo cual se traduce en la libertad de difundir la información sin que pueda establecerse censura previa y siempre y cuando sean expresiones conforme a la ley y no constituyan delito.

D) *El Estado y la Información*

Las posiciones que el Estado puede asumir en relación a la información varían según los países; ahora bien, dichas posiciones pueden resumirse en dos modalidades

6. Brewer-Carías, Allan R., “Las limitaciones a la libertad de información en el Derecho Comparado (prensa, radio, cine y televisión)”; *Rev. Facultad de Derecho*; U.C.V., Nº 47, 1970, p. 9 y sigs.

principales, que son: la modalidad de tendencia privatista y la modalidad de tendencia estatal.

1. El Estado puede conservar una posición de abstención y neutralidad dejando la gestión de la información a la iniciativa privada; esta actitud corresponde, naturalmente a una alta tradición de liberalismo clásico, representado por el Estado gendarme y fundado sobre las ideas del *laisser faire et laisser passer*. No obstante, razones diversas obligan al Estado a alejarse en cierta manera de esta doctrina liberal; en efecto, la neutralidad del Estado hacia la información no ha excluido la posibilidad de someterla a ciertos textos legislativos y reglamentarios destinados a determinar por el interés de la legalidad y del orden público, los límites de la libertad de información. Asimismo, el Estado puede establecer circuitos de información al interior o exterior de la Administración Pública a fin de llevar al conocimiento de los administrados los textos y decisiones administrativas, así como las indicaciones relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

Entre los países que han adoptado una tendencia privatista en esta materia, podemos citar el sistema norteamericano en el cual la gestión de la información, a través de los medios audiovisuales, ha sido confiada al sector privado; sin embargo, podemos percibir la existencia de un sistema de control gubernamental sobre estos medios, representado por un organismo de competencia federal, que es la Comisión Federal de Comunicaciones; esta Comisión otorga a los particulares los permisos para la explotación de las emisoras de radio y televisión, efectuando al mismo tiempo un control sobre el funcionamiento de las mismas. En consecuencia, podemos afirmar que la tendencia privatista de la radio y la televisión no excluye el control jurídico que el Estado debe ejercer sobre los medios audiovisuales.

2. El Estado también puede optar por administrar total o parcialmente medios de información, bien sea para asegurar el dominio de los mismos, o bien sea porque la iniciativa privada no le parezca favorable o no tenga los medios financieros necesarios para tal gestión. Dentro de este sistema podemos citar el sistema francés, el cual está confiado a una serie de entes públicos o semipúblicos.

Ahora bien, en relación al sistema venezolano observemos que el Estado ha optado por la instauración de un sistema mixto caracterizado por la participación de medios de información públicos y medios de información a cargo de particulares.

Así pues, en lo concerniente a la radio notamos una tendencia privatista, caracterizada por más de ciento sesenta emisoras comerciales repartidas en todo el país, cuya gestión está confiada a los particulares bajo un control del Estado sobre la instalación y funcionamiento de las mismas; en cambio, en lo que respecta a la televisión podemos observar una tendencia semiestatal en el sentido de que el Estado, a través de entes de la Administración descentralizada, dirige y gestiona en forma parcial los medios de información (red canal 5 y canal 8).

III. LA INFORMACION DEL ESTADO

Al referirnos a la información del Estado podemos distinguir —siguiendo la doctrina del ilustre y recordado autor de Derecho Administrativo André de Laubadère— las siguientes categorías: A) La información administrativa. B) La información nacional y C) La información general.

7. De Laubadère, André, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 2eme ed., 1er volume, LGDJ, France-Paris, pp. 340 y sigts.

A) *La Información Administrativa*

Dicha información se refiere a la actividad que ejerce el Estado para comunicar a los administrados las medidas gubernamentales y administrativas que son de interés para la colectividad, la cual corresponde a la publicidad que deben tener las leyes y los Actos Administrativos.

En este sentido, podemos citar el artículo 1º del Código Civil el cual establece: "La Ley es obligatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique". Asimismo, el artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dice: "Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial que corresponde al organismo que toma la decisión... También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la Ley".

La información administrativa también tiene su fundamento en la Ley de Publicaciones Oficiales del 22 de julio de 1941, la cual en su artículo 1º prevé que "las leyes deberán publicarse en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela...". Por su parte, el artículo 8º *eiusdem* establece que "en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela deberán publicarse los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad de reglamentar las Leyes y los Reglamentos de carácter orgánico".

Como se puede apreciar, la información administrativa constituye una actividad de obligatorio cumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional, la cual data del siglo pasado. Así pues, el 15 de octubre de 1872 Antonio Guzmán Blanco, Presidente provisional de la República decretó la creación del periódico oficial denominado Gaceta Oficial, saliendo a la circulación tres veces por semana. Establecía dicho Decreto que en la Gaceta Oficial se publicarían las leyes, decretos y todos los documentos expedidos en el ejercicio de los poderes públicos nacionales. Asimismo, se establecía que dichos documentos producirían sus efectos en relación a los derechos y obligaciones de los venezolanos teniendo autenticidad y vigor desde que aparecieran en la Gaceta Oficial.

La oficina de dicho periódico estaba adscrita al antiguo Ministerio del Interior y de Justicia.

El 31 de mayo de 1928 se decretó la Ley de la Imprenta Nacional y de la Gaceta Oficial, la cual establece en su artículo 1º que:

"El gobierno de la República tendrá para su servicio una imprenta que se denominará la Imprenta Nacional".

Asimismo, en el artículo 2º *eiusdem* establecía que la organización, dotación y funcionamiento de la referida imprenta corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores. Esta disposición se ratificó en la Ley de Publicaciones Oficiales del 22 de julio de 1941.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 1976, con motivo de la creación de la Ley Orgánica de la Administración Central, la Dirección de Imprenta Nacional pasó a formar parte del extinto Ministerio de Información y Turismo, adscribiéndose finalmente a la actual Oficina Central de Información, creada mediante la modificación parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central de fecha 7 de agosto de 1985; así pues, el artículo 50, ordinales 6º y 8º establecen lo siguiente:

Artículo 50. "Corresponde a la Oficina Central de Información: ...

6º) La dirección y administración de los distintos medios gráficos, radiofónicos y audiovisuales propiedad del Estado y la coordinación de aquellos que por

necesidad del servicio estén adscritos a otro organismo de la Administración Pública...

8º) La coordinación de la edición y distribución de las publicaciones oficiales y la organización de un registro en esta materia..."

Por su parte, el artículo 39, ordinal 12º de la misma Ley establece:

Artículo 39. "El Ministerio de la Secretaría de la Presidencia... tendrá las siguientes atribuciones: ...

12º) Ordenar las publicaciones de la *Gaceta Oficial*..."

Como vemos, la información administrativa del Ejecutivo Nacional la ejercen en forma concurrente el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia y la Oficina Central de Información. En efecto, la dirección y administración corresponde a la Oficina Central de Información y la ordenación de los actos jurídicos a publicarse al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

A comienzos de la actual administración de Gobierno, el antiguo Ministerio de Información y Turismo elaboró un proyecto de reforma de la Imprenta el cual fue sometido al estudio y consideración del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública, donde pese a la oposición reticente de su Presidente y otros miembros del Consejo, el mismo fue aprobado en Consejo de Ministros y puesto en vigencia el 28 de agosto de 1985. De esta forma, la Imprenta Nacional ha comenzado a funcionar como servicio autónomo sin personalidad jurídica, dependiente jerárquicamente de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República. Dicho servicio tiene rango de Dirección General Sectorial de la Oficina mencionada. Mediante esta nueva figura jurídica se espera que el servicio de la Imprenta Nacional obtenga una mayor agilidad administrativa y financiera, permitiéndole obtener ingresos que puedan ser reinvertidos directamente en sus actividades, de acuerdo con los parámetros que deben seguir los patrimonios autónomos⁸.

B) *La Información Nacional*

Esta categoría se refiere a la información que el Estado transmite al público sobre su propia acción, su política, sus proyectos, tanto a nivel nacional como internacional.

Este tipo de información se encuentra bastante generalizada en el mundo moderno donde numerosos Estados han creado principalmente, después de la segunda guerra mundial, organismos especializados para tal fin; a título de ejemplo podemos citar la Oficina Central de Información en Gran Bretaña; la Oficina Federal de Prensa en Alemania y la Gran Agencia de Información de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo director es un alto funcionario de la Administración Pública Norteamericana, contando para el año 1971 con unas 200 oficinas repartidas en más de 100 países.⁹

Refiriéndonos al sistema venezolano, podemos citar el artículo 50, ordinales 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Central, el cual dice:

Artículo 50. "Corresponde a la Oficina Central de Información: ...

1º) El establecimiento, la dirección, la coordinación y la ejecución de las políticas informativas, divulgativas y publicitarias del Estado, en todas las áreas de la Administración Pública, así como las de promoción integral del país.

8. *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 33.280 de 7-8-85.

9. De Laubadère, André; *op. cit.*, p. 340.

2º) La organización técnica y administrativa de las actividades de las oficinas sectoriales de información y publicidad de la Presidencia de la República, Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y Entidades Federales.

3º) La promoción, planificación y realización de actividades informativas de carácter institucional tendientes a la divulgación en el exterior de la realidad política, social, económica y cultural del país...".

Como se puede apreciar, en nuestro sistema jurídico esta categoría de información es competencia de la Oficina Central de Información la cual dirige y coordina la ejecución de la política informativa del Ejecutivo Nacional, así como también organiza, desde el punto de vista técnico y administrativo, las actividades de las oficinas sectoriales de información y relaciones públicas de los diversos organismos de la Administración Pública Nacional y Estatal.

Desde el punto de vista orgánico y estructural podemos observar la Dirección General Sectorial de Información, la cual dirige, coordina y ejecuta la política informativa de la Administración Pública, así como también, promueve, planifica y ejecuta las actividades informativas de carácter institucional tendientes a la divulgación en el exterior de la realidad política, económica y social del país. Así pues, en primer lugar, la Dirección coordina y define la política informativa del Estado a nivel nacional, suministrando el material informativo para los programas de noticia; participando en la organización de las oficinas sectoriales de información; organizando las ruedas de prensa y alocución del Presidente de la República a nivel nacional e internacional; elaborando y distribuyendo los boletines de prensa relacionados con la actividad presidencial, del Consejo de Ministros y otras reuniones que se realicen en la Presidencia de la República.

En segundo lugar, en el plano internacional, coordina y define la política informativa del país en las corresponsalías internacionales de noticias y en las representaciones diplomáticas y consulares de Venezuela en otros países.

Paralelamente a la actividad informativa, observamos la actividad publicitaria del Estado, cuyo establecimiento, dirección y coordinación también corresponde a la Oficina Central de Información. Las normas que regulan esta publicación se encuentran establecidas en el Decreto presidencial N° 808 del 4-9-85, publicado el 16-6-86, el cual prevé en sus tres primeros artículos lo siguiente:

"Artículo 1º. El establecimiento, la dirección y coordinación de las políticas publicitarias del Estado corresponde a la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República.

Artículo 2º. Quedan sometidos a las presentes normas los organismos que integran la Administración Pública Central, los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado, las Sociedades en las cuales los organismos antes mencionados posean no menos del cincuenta por ciento (50%) del capital social y las fundaciones del Estado.

Artículo 3º. La Oficina Central de Información planificará anualmente las campañas y promociones publicitarias oficiales tendientes a la proyección de la imagen del Estado, jerarquizando las prioridades de divulgación y estableciendo los requerimientos de fondos necesarios para su ejecución. Asimismo, aprobará el concepto y contenido en general de las campañas y promociones publicitarias oficiales sometidas a su consideración, en base a las recomendaciones de carácter técnico sobre los planes de medios de las mismas...".

De las disposiciones transcritas observamos que la dirección y coordinación de la política publicitaria del Estado, corresponde a la Oficina Central de Información. Cuando decimos "Estado", nos estamos refiriendo a la Administración Pública Cen-

tral y Descentralizada. Ello tiene su fundamento legal en el artículo 50, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Administración Central, antes citado y en el carácter intersectorial de la información y publicidad del Estado. Esta competencia se precisa en el artículo 2º de dicho Decreto, el cual somete en forma expresa bajo su ámbito de aplicación a las Empresas del Estado e Institutos Autónomos. De manera, pues, que dicho Decreto, en tanto que disposición normativa dictada por el ciudadano Presidente de la República en Consejo de Ministros, debe ser acatado y cumplido por las Empresas del Estado e Institutos Autónomos.

En cuanto al artículo 3º del Decreto, observamos que éste prevé dos tipos de publicidad: la publicidad institucional y divulgativa de la Administración Pública, entendida ésta en su sentido integral, y la publicidad propia de cada organismo de la Administración.

Así pues, en la práctica publicitaria de los diversos organismos que integran la Administración Pública, existen dos tipos de actividad, una dirigida a la promoción de los bienes o servicios que suministran al público, y otra que suele ser denominada "Campañas Institucionales" en la cual promueven o divulgan actividades o hechos que no son realizados por ellos, sino que se consideran de interés general; ello sucede, por ejemplo, en el área de publicidad comercial cuando las entidades o empresas contribuyen con actividades de tipo cultural, social, artístico, cívico e, incluso, de interés general, destinando a ello parte de sus recursos publicitarios; en este sentido, podemos referirnos a campañas sobre protección del ambiente, comportamiento del ciudadano, tránsito, riquezas naturales del país, etc. Este tipo de publicidad que difunden dichos organismos con sus propios recursos (dentro de los cuales se encuentran los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado) no son utilizados para la promoción de sus bienes o servicios sino para los temas de interés general, y cuya dirección y verificación corresponde a la Oficina Central de Información.

A este tipo de publicidad se refiere el encabezamiento del artículo 3º antes transcrito, al prever que "la Oficina Central de Información planificará las campañas y promociones publicitarias oficiales tendentes a la proyección de la imagen del Estado... estableciendo los requerimientos de fondos necesarios para su ejecución...". Así pues, cuando se trata de campañas institucionales de interés general, esta Oficina las puede planificar y ordenar con cargo al presupuesto de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado siempre y cuando tengan la disponibilidad presupuestaria necesaria para ello. De esta manera observamos que existen precedentes administrativos en el pasado donde el 30% del presupuesto publicitario de las Empresas del Estado era destinado a este tipo de "campaña institucional", la cual siempre fue ordenada por el antiguo Ministerio de Información y Turismo, actividad administrativa que ha sido aceptada por la Contraloría General de la República en varias decisiones dictadas por este Organismo.

Paralelamente observamos la publicidad propia de cada organismo, cuya finalidad es la de promover sus propios bienes o servicios. Respecto a esta publicidad dicho artículo prevé que las mismas deben ser sometidas a la consideración y aprobación de la Oficina Central de Información.

Es en este sentido que debe interpretarse el artículo transcrito, lo cual se conforma con el carácter intersectorial de la publicidad del Estado y con la atribución de coordinación que se le asigna a esta Oficina en la Ley Orgánica de la Administración Central, en las campañas de promoción integral del Estado.

C) *La Información General*

Esta categoría de información se refiere a la colecta y difusión de información. La intervención del Estado en esta categoría de información es considerada en la

actualidad como necesaria debido a la conjugación de varios factores; así pues, la idea de un derecho de los ciudadanos a la información es una noción que progresivamente se ha desarrollado como una auténtica necesidad moderna y sobre la cual el Estado debe intervenir con la finalidad de asegurar la satisfacción de este derecho; es decir, para garantizar por una parte, que los ciudadanos no sean privados de información y, por la otra, que la información que reciban sea lo más objetiva posible; al mismo tiempo, el desarrollo de la información, consolidada hoy en día con los procedimientos audiovisuales impide que el Estado se desinterese de esta actividad, la cual se nos presenta como material posible de constituir un servicio público. Ahora bien, la idea de un servicio público de la información no implica que la colecta y difusión de la información sea un monopolio del Estado, ya que también el sector privado participa en esta actividad; la idea de servicio público debe entenderse en el sentido de que el Estado teniendo en la materia una misión por cumplir, debe contar con las estructuras administrativas necesarias para garantizar los derechos enunciados.

1) *Colecta de la Información*

Dentro de la categoría de colecta de información debemos referirnos a la Agencia de Noticias VENPRES, la cual constituye una estructura interna de la Dirección General Sectorial de Información. El Estado Venezolano a través de esta Agencia le imprime a la información periodística la mayor exactitud, equilibrio e imparcialidad, mediante un periodismo veraz, oportuno y objetivo, teniendo siempre presente que la actividad informativa debe estar al servicio del desarrollo del país, fomentando la consolidación de la identidad nacional, difundiendo los valores culturales autóctonos y haciendo que la población esté cada día mejor informada.

La actividad de VENPRES es realizada a través de dos direcciones: la Dirección de Información Nacional y la Dirección de Información Internacional, las cuales tienen a su cargo el funcionamiento de los siguientes servicios: VENPRES-hilo, VENPRES-radio, VENPRES-foto y VENPRES-video.

2) *Difusión de la Información*

La difusión de la información por parte de los organismos públicos está representada por C. A. Venezolana de Televisión y por la Radio Nacional, la primera en su categoría de empresa mercantil, y la segunda como servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

En lo que respecta a la primera, observamos que ésta cuenta con un canal de televisión cultural (red canal 5) que era la antigua Televisora Nacional, y un canal de programación ligera (red canal 8) que permite la transmisión de publicidad comercial. Estos canales participan conjuntamente con los organismos privados de televisión en la difusión de todo tipo de mensaje informativo (cultural, educativo, de esparcimiento, de noticias y otros).

En relación a la Radio Nacional, observamos que ésta cuenta también con dos canales de difusión, uno de carácter cultural y un canal de programación ligera. Ambos canales emiten espacios informativos.

3) *Actividades Internacionales*

En relación a las actividades internacionales la presencia de Venezuela a nivel internacional, en el ámbito de la información, se ha mantenido a través de programas enmarcados dentro de una participación en pro de un Nuevo Orden Mundial de la Información y las Comunicaciones (NOMIC). El primero de ellos es realizado por intermedio de Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN), a fin de

dar una respuesta a la situación de desbalance que, en el campo de la información, afecta a los países del Tercer Mundo.

En este sentido VENPRES mantiene un intercambio de informaciones con 16 países latinoamericanos y del Caribe dentro del sistema ASIN. Igualmente, mediante este sistema los países latinoamericanos mantienen un convenio de intercambio informativo con los países árabes, agrupados en la Federación de Agencias de Noticias Arabes (FANA). Actualmente se estudian proyectos similares a ser suscritos con PANA, organización que agrupa las agencias de noticias de los países africanos, y con OANA, que corresponde a los países asiáticos.

Otro aspecto importante es el impulso que ha dado Venezuela a la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI), cuyo comité de acción fue creado en 1981, teniendo Venezuela la primera Vicepresidencia. Este Comité está formado por 12 naciones miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Es necesario destacar que ALASEI constituye un proyecto creado por los países de la región en función de los intereses del área y del desarrollo integral de América Latina. La constitución de la Agencia tuvo lugar el 10 de octubre de 1983 en Ciudad de México¹⁰.

La Agencia de Noticias del Estado venezolano, VENPRES, ha desarrollado una política de intercambio informativo con similares de otras regiones del mundo, bien por medio de corresponsalías propias como las de Washington y Bogotá y corresponsales especiales en París y Buenos Aires, o a través del establecimiento de intercambios informativos con otros países. Actualmente se mantienen convenios de intercambio con NOTIMEX, de México; Andina de Perú, RCN de Colombia, y se adelantan proyectos de intercambio con IRNA del Irán, Agencia de Noticias Irak, ADN de la República Democrática Alemana, Tan-Jug de Yugoslavia, XIN-HUA de la República China, ECUAPRES del Ecuador, PRENSA LATINA de Cuba y SAPOSITE de Argentina. Estos proyectos se encuentran en su etapa final. Asimismo, VENPRES actúa como corresponsal en Venezuela de la Agencia de Noticias de OPEP (OPECNA) produciendo un boletín diario de cuatrocientas palabras en inglés que es enviado a la sede principal de esta agencia en la ciudad de Viena, Austria¹¹.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El análisis de los aspectos jurídicos de la información del Estado antes expuesto, nos demuestra de manera fehaciente que dicha institución, lejos de ser eliminada debe mantenerse y desarrollarse a fin de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.

2. La Información Administrativa del Estado configura un servicio público de obligatorio cumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional, ya que es un elemento de publicidad necesario para garantizar la seguridad jurídica de los administrados, en relación a las disposiciones legales y administrativas que regulan nuestro sistema social.

3. La Información Nacional constituye un mecanismo público idóneo y necesario para comunicar a la colectividad las medidas que dicta el gobierno en las diversas áreas del contexto social (área económica, financiera, social, cultural, etc).

4. La Información del Estado no debe entenderse en un sentido estricto sino amplio. En tal sentido, el Ejecutivo Nacional no puede limitarse a informar las noticias que a diario acontecen en el funcionamiento del Estado, sino que debe exten-

10. *Memoria y Cuenta del Ministerio de Información y Turismo 1983*, pp. 179-180.

11. *Idem*.

derse a la información de los servicios públicos que presta la Administración en sus distintos sectores como son: Educación, Sanidad, Transporte, Agricultura, Defensa Civil, Hacienda y otros.

5. La publicidad de los servicios públicos del Estado debe perseguir como meta la creación de conciencia en la colectividad ciudadana, ya que ello es fundamental para el mejoramiento de los servicios de la Administración Pública.

6. Todo proyecto de reforma estructural y orgánica de la Información del Estado, deberá tener presente los elementos enunciados en este trabajo a objeto de que el servicio público de la información no se distorsione en sus fines sociales y políticos.