

CONCENTRACIÓN DE MEDIOS Y PLURALISMO: EL MARCO JURÍDICO DEL CANAL DE TELEVISIÓN DEL CONGRESO MEXICANO

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE*

SUMARIO: I. *Consideración introductoria.* II. *Marco conceptual.* III. *Los medios de comunicación en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial.* IV. *La televisión en el marco del Parlamento español y sus avances en el ámbito de la Unión Europea.* V. *La televisión y la actividad del Congreso mexicano.* VI. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Agradezco la invitación que me han hecho los organizadores de este Coloquio Internacional “El derecho a la información y los derechos humanos”, que organiza el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, para exponer en esta mesa el tema “Concentración de medios y pluralismo: el marco jurídico del canal de televisión del Congreso mexicano”.

Asimismo, quisiera mencionar que al desarrollar esta ponencia me encontré con una afirmación común o reiterada en la mayoría de los autores¹ que escriben sobre temas con relación al título de este seminario; es decir, que al igual que ellos, reconozco las dificultades y riesgos que se corren al desarrollar temas tan complejos. Sin embargo, es más fuerte el atractivo que éstos sean desafiantes.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Para el desarrollo de esta ponencia, agradezco los comentarios y sugerencias del doctor Alfredo Sánchez Castañeda, amigo y compañero de este Instituto, así como del licenciado Raymundo Figueroa, secretario técnico de la Comisión Bicameral del canal de televisión del H. Congreso de la Unión.

1 Entre éstos, Sierra, Lucas, “Pluralismo y comunicación social: libertad de expresión y dos conceptos de libertad”, *Revista de Derecho. Problemas éticos cruciales del derecho contemporáneo*, Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, agosto de 1997.

En primer lugar, abordaré algunos conceptos básicos relativos a la concentración de medios y pluralismo, y la manera en que los medios de comunicación operan tanto en el sistema parlamentario como en el régimen presidencial. En segundo lugar, me referiré a la televisión en el marco del Parlamento español y sus avances en el ámbito de la Unión Europea. Por último, trataré de ubicar cuál es la situación actual de la televisión y la actividad del Congreso mexicano.

II. MARCO CONCEPTUAL

En cuanto a la palabra “concentración”, y de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*,² ésta significa la agrupación de diversas fincas para unificar y facilitar el cultivo. Para González Montes,³ la concentración es un término de carácter procesal laboral o civil que implica que distintos actos, como las alegaciones de las partes, la prueba y la sentencia, se lleven a cabo en una sola sesión o en varias de manera sucesiva y próximas en el tiempo. De tal forma, la concentración es considerada por este autor como el instrumento idóneo para la consecución de procesos breves. Por otra parte, y en el ámbito de la ciencia política y del derecho constitucional, el término “concentración” tiene como significado la confluencia de intereses o la agrupación alrededor de algo o alguien para superar grandes desacuerdos.⁴

Por lo que se refiere a la palabra “medios de comunicación”, por un lado, “medio” proviene del latín *medius*, que significa la acción para conseguir algo. Por otro lado, el término “comunicación” se origina del latín *communicatio -onis*, que en español es la acción y efecto de comunicarse; es decir, de hacer partícipe a otro lo que uno sabe. Unidos estos dos términos, y en el contexto que nos ocupa, los medios de comunicación, como la prensa, la radio y la televisión, son los elementos materiales y humanos que sirven para transmitir información, es decir, los conocimientos que permitan ampliar o precisar los que se poseen sobre una determinada materia.

2 Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, t. I.

3 Cfr. González Montes, E., “Concentración”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. I.

4 Cfr. Salazar, Diego Renato, *Diccionario de derecho político y constitucional*, Colombia, Ediciones Librería del Profesional, 1987.

Por último, el pluralismo es un valor, en realidad, un principio de reconocimiento del sujeto y de los grupos que aspiran a su delimitación por referencia a subjetividades externas al Estado. También incluye las etnias, las razas, las edades, los sexos, así como el acceso a los medios tanto de las mayorías como de las minorías. En este sentido, son los poderes públicos quienes deben preservar la igualdad de oportunidades, la libre constitución de la sociedad, el derecho a la disidencia y a la identidad de las minorías. Es así como en el ordenamiento jurídico es en donde se debe reconocer el pluralismo.⁵

Para el profesor Bastida, el pluralismo, como ya lo ha mencionado, consiste en la posibilidad de que concurren el mayor número y diversidad de opiniones e información, y que dicha concurrencia llegue también al mayor número de personas, esto permite finalmente la formación libre de opinión pública. Bajo este escenario, la concentración puede ser contraria al pluralismo sólo cuando ésta frene o dificulte la realización del pluralismo. Sin embargo, y en la época actual, la innovación tecnológica hace que cada día sea más difícil un control centralizado de la opinión pública.⁶

III. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LOS SISTEMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL

En los países con sistema parlamentario, los medios de comunicación son pieza fundamental de la actividad política, al ser órganos de vigilancia y control sobre la actividad del gobierno. Para ello, los mismos participan en dos momentos, primero, como conducto para transmitir la información que proporciona algún miembro del gobierno; por ejemplo, cuando éste comparece ante el Parlamento o cuando la institución representativa verifica, examina, analiza, comprueba y fiscaliza la actividad del gobierno. En un segundo momento del control, los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) trasladan a la opinión pública las actuaciones —errores o aciertos— del gobierno, dejando sus consecuencias en el cuerpo electoral para que éste, con el ejercicio de su voto activo, apruebe o repruebe la política gubernamental. Es por ello que nos encontramos que las consecuencias que se producen en un sistema parlamentario serán las mismas

5 Cfr. Jiménez Campo, J., “Pluralismo político”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. III.

6 Cfr. Sierra, Lucas, “Pluralismo y comunicación social: libertad de expresión y dos conceptos de libertad”, *op. cit.*

para un sistema presidencial en donde existe no un Parlamento, sino un Congreso, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, México y varios países de Iberoamérica.

Es necesario aclarar que no es propiamente el régimen de gobierno el que determina la eficacia de los medios de comunicación como órganos de control, sino el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad, los grupos de interés (empresarios, organizaciones sindicales, entre otros) y, en particular, de los partidos políticos.⁷

Por otro lado, en ambos sistemas o regímenes, la cuestión que se ha suscitado es que si dentro de los derechos fundamentales se encuentran sólo los derechos sustanciales de expresar, difundir e informar, o también el derecho instrumental de crear cualquier medio de difusión, como es el caso de la televisión. En el primer supuesto, no existe duda sobre el derecho a crear medios de comunicación escrita como lo es la prensa, pero sí la hay en cuanto a la radio y la televisión. Veamos algunos casos que se pueden ubicar en este subtema.

IV. LA TELEVISIÓN EN EL MARCO DEL PARLAMENTO ESPAÑOL Y SUS AVANCES EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Varios autores consideran que el artículo 20 de la Constitución española de 1978 puede ser interpretado en el sentido de que el derecho a difundir las ideas y opiniones comprende también el derecho a crear los medios materiales, a través de los cuales la difusión se hace posible. Sin embargo, el Tribunal Constitucional español ha considerado que el derecho a crear emisoras de radio o de televisión no deriva de dicho artículo constitucional, sino que su establecimiento es una “decisión política” del legislador. Al respecto, Rubio Llorente, a través de un voto particular, consideró que “las decisiones acerca de la existencia o inexistencia de una libertad no pueden ser consideradas nunca como cuestiones políticas”. Y, para el profesor Bastida, si se admite tal discrecionalidad, entonces queda en entredicho que la televisión sea calificada como servicio público.⁸

7 Cfr. Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 23, 1986, y Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

8 Cfr. Bastida, Francisco, “Debate”, *El régimen jurídico de la televisión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

Por otra parte, el artículo 20 de la Constitución española impone al Parlamento la obligación de regular “la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y la garantía institucional de acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”. Para ello, el Congreso de los Diputados (Cámara baja), y no el Senado, cuenta con una Comisión de Control Parlamentario de Radio Televisión Española (RTVE) que sólo realiza un control político y no jurídico. RTVE es un ente público que se encuentra integrado, en su mayor parte, por miembros designados por el gobierno, es decir, que se trata de una dependencia directa del Ejecutivo.⁹

La televisión en España ha sido desde 1980 hasta 1988 un servicio público gestionado en régimen de monopolio por el Estado y regulado por la Ley que aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión del 10 de enero de 1980 (reformado en 1984, 1987 y 1998).

Posteriormente, dicho servicio público (en 1983) se descentralizó, a partir de ese momento, también las comunidades autónomas pueden contar con televisión propia. En 1988 se previó la gestión indirecta de dicho servicio por particulares, a través de la Ley de Televisión Privada de 1988. En cuanto a esta última, su gestión debe tener los mismos principios que la televisión pública, es decir, objetividad, veracidad e imparcialidad; separación entre informaciones y opiniones, y proteger la juventud y la infancia. Asimismo, y debido a la importancia de preservar el pluralismo y la influencia que tiene la televisión, se ha dado una regulación específica de su uso en los procesos electorales contenida no sólo en una ley electoral, sino en otras normas específicas. En 1992 se publicó la Ley de la Televisión por Satélite.

A pesar de los anteriores avances, en España se considera que las medidas legislativas previstas son ineficaces para controlar la transparencia y para evitar las concentraciones de hecho, ya sea por las personas o sociedades, y existen demasiados órganos para lograr tal propósito. Y, además, este es un problema que no sólo se presenta en España, sino que se da en todos los países.

9 Sobre este tema, consúltense Bastida Freijedo, F. J., “Medios de comunicación social”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. III, y Llamares Calzadilla, María Cruz, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

Por ello, y de acuerdo con el profesor Bastida,¹⁰ los organismos de la Unión Europea han manifestado un gran interés por dictar medidas que impidan la concentración de medios a escala nacional y europea. Es así como se publicó la Ley de 1994 por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE en materia de coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Posteriormente se dio la Ley de 1995 de Televisión Local por Ondas Terrestres, la Ley de 1995 de las Telecomunicaciones por Cable, así como la Ley de 1997, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector.

Lo más reciente en esta materia es la resolución del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de 25 de enero de 1999 sobre el servicio público de radiodifusión. Dicha resolución considera que el servicio público de radiodifusión debe cumplir funciones culturales, sociales y democráticas en beneficio de todos. Su importancia radica en lograr garantizar la democracia, el pluralismo, la cohesión social y la diversidad cultural y lingüística. En dicha resolución se destaca que ya existe un aumento en la diversificación de los programas. Asimismo, toma en cuenta el Protocolo sobre el Sistema de Radiodifusión Pública de los Estados Miembros de la Unión Europea. Dicho Protocolo contiene el deseo unánime de todos los Estados miembros de reforzar el papel del servicio público de radiodifusión, y es una necesidad fundamental el acceso amplio de los ciudadanos a los distintos canales y servicios, sin discriminaciones y en condiciones de igualdad de oportunidades. La televisión debe ofrecer a la población programas y servicios de calidad, incluidos el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital; también debe proporcionar una programación diversificada a fin de atender a la sociedad en su conjunto, y los servicios públicos de radiodifusión deben hacer lo posible por llegar a una amplia audiencia.

Finalmente, se publicó la Ley de 1999 de modificación de la Ley de 1994, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, en materia de coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejer-

10 Cfr. Bastida Freijedo, F. J., “Medios de comunicación social”, *op. cit.*

cicio de actividades de radiodifusión televisiva. Asimismo, el 27 de septiembre de 1999 se presentaron las conclusiones del Consejo Europeo sobre el papel de la autorregulación en vista del desarrollo de nuevos servicios de medios de comunicación.

En dichas conclusiones se manifiesta el propósito de seguir el camino hacia lograr un nivel de protección efectivo de los menores y de la dignidad humana. Se afirma que en la mayor parte de los países de Europa se han desarrollado sistemas de autorregulación para los medios de comunicación, algunos de los cuales se extienden a todos los medios de comunicación (prensa, radiodifusión sonora, televisión y publicidad en todos los medios). También destaca que existen diferencias significativas en el modo en que los distintos sistemas de autorregulación están organizados, lo cual ha sido considerado como un reflejo de la diversidad democrática, regional y cultural de Europa.

Sin embargo, los sistemas de autorregulación de los medios de comunicación, aun de acuerdo con las tradiciones y prácticas nacionales, jurídicas y culturales, pueden contribuir a salvaguardar los intereses públicos. Es por ello que las conclusiones acogen con agrado que la Comisión Europea tenga la intención de presentar un conjunto de principios normativos más detallado, e insiste en la necesidad de estudiar las posibles contribuciones de los sistemas de autorregulación a los nuevos servicios de los medios de comunicación; evaluar las virtudes y defectos de los sistemas de autorregulación; profundizar en el análisis de las posibles contribuciones, especialmente mediante consultas públicas; también que se deban tomar en cuenta los intereses de terceros a la hora de considerar la autorregulación en los nuevos servicios de medios de comunicación.

Dentro de las conclusiones se invita a la Comisión Europea, sin perjuicio de las prerrogativas que le confiere el tratado, a tener presente que depende de cada Estado miembro determinar el posible papel complementario de la autorregulación con respecto a la legislación; así como facilitar el debate futuro sobre este asunto presentando información actual, cuando proceda, al Parlamento Europeo y al Consejo.

Regresando al artículo 20 de la Constitución española, éste impone al Parlamento la obligación de regular “la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y la garantía institucional de acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”.

Por otro lado, el Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980, en su artículo 7o., determina que habrá un Consejo de Administración, que es uno de los organismos fundamentales que rigen Radio Televisión Española, pero se encuentra bajo las decisiones del ente público RTVE, al que ya me he referido. Dicho Consejo está compuesto por doce miembros, elegidos en cada Legislatura, la mitad por el Congreso de los Diputados y la otra mitad por el Senado español, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara y designadas personas de relevantes méritos profesionales. En cuanto al Senado, el procedimiento se desarrolla conforme al Reglamento del Senado, reformado el 16 de junio de 2000. Dicha reforma permite que, con carácter previo a la votación, una Comisión de Nombramientos integrada por el presidente del Senado y los portavoces de los grupos parlamentarios examine la idoneidad de los candidatos propuestos, que podrán ser convocados a comparecer ante la Comisión. La votación se realiza por papeletas, y para resultar elegido cada candidato ha de obtener dos tercios del número de senadores.

Como se puede apreciar, en España la tendencia en esta materia es la creación de un Consejo Superior de los Medios Audiovisuales, figura que ya existe en otros países, como es el caso de Francia.

En cuanto a la participación o actividad del Parlamento en la Televisión Española (TVE), este órgano emite los sábados, entre las 11:00 y 12:00 horas y también por canal internacional, la actualidad de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), así como el análisis de las leyes más importantes, un resumen de las preguntas más interesantes de la sesión de control del Ejecutivo, crónicas y reportajes de la actualidad del Parlamento Europeo con relación a España; también los diputados y senadores responden a preguntas, se dan los perfiles biográficos de los parlamentarios, y se realizan coloquios en los que, con la presencia de portavoces autorizados de todos los grupos parlamentarios, se analiza un tema de actualidad relacionado directamente con las leyes que están en trámite. El objetivo primordial del programa es divulgar e informar de la actividad parlamentaria a los ciudadanos, tratando de dar cabida, y de forma equilibrada e independiente, a las distintas posiciones de los grupos parlamentarios. Así, el papel que ha jugado el Parlamento español ha sido importante en la elaboración de la normatividad de medios de comunicación.

Sin embargo, en cuanto a la participación dentro del órgano colegiado RTVE y del propio canal de Televisión Española es reducida. Por ello,

y en esta última materia, considero que es notoria la necesidad de que las Cortes españolas cuenten con un mayor acceso a los canales de televisión o, incluso, tener un propio canal, como está ocurriendo recientemente en México. De esta forma, se podría contribuir a los pesos y contrapesos entre los poderes. Asimismo, fomentar y contribuir a un mayor pluralismo.

V. LA TELEVISIÓN Y LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO MEXICANO

En el contexto mexicano, la presencia de los medios de comunicación está garantizada constitucionalmente en el artículo 6o., última parte, al señalar que “... el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Asimismo, se encuentra vigente la Ley Federal de Radio y Televisión (1970).

El 27 de septiembre de 1921 Agustín Flores y José Valdovinos lanzaron al aire, desde la ciudad de México, la primera transmisión oficial desde el recinto del Poder Legislativo. Posteriormente, el entonces presidente de la República, Álvaro Obregón, encargó a la Liga Central de Radio la redacción de una iniciativa de Ley, la cual fue aprobada en septiembre de 1923. Más adelante se dio la Ley para el Servicio de Practicaje en los puertos, ríos, canales, lagos y lagunas de la República, de 7 de enero de 1925, y posteriormente la Ley de Vías Generales de Comunicación de 30 de diciembre de 1939.

Rómulo O’Farrill obtuvo en 1950 la primera concesión televisiva. Con el sexenio del entonces presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se inicia una época de apertura democrática al permitir proporcionar una información crítica. También se publica la Ley Federal de Radio y Televisión el 9 de enero de 1970, aún vigente. Sin embargo, según afirma Bonham,¹¹ la tolerancia de Echeverría frente a los críticos de las desigualdades e injusticias debe considerarse tácticamente perspicaz.

Al igual que su antecesor, el ex presidente de la República, José López Portillo (1976-1982), inicia su gobierno con una política informativa de apertura y, hacia finales de su mandato cierra los canales de comunicación a los críticos de su gestión.

11 Cfr. Bonham, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México en los noventa*, trad. de Alejandro Zenker, México, CNCA, 1990.

Posteriormente, a partir de los años ochenta se han venido gestando cambios importantes, tendentes a obtener un mayor nivel de democracia tal como lo señala el artículo 3o. de la Constitución de 1917 vigente; es decir, hacia un sistema de vida donde participen activamente más sectores. Se afirma que durante dicha década, una de las pocas industrias que crecieron en Iberoamérica, incluso, considerada como la única en la que se realizaron grandes inversiones, fue la de la comunicación. Por ejemplo, México compró un satélite, las empresas televisivas abrieron enlaces mundiales, se manifestó un aumento en el número de antenas parabólicas y aparecieron los canales regionales de televisión.¹²

Al respecto, y sólo por citar un dato, en el estado de Veracruz, a finales de los años setenta o principios de los ochenta, se creó TV4 con la finalidad de proporcionar el servicio de Telebachillerato por las tardes; posteriormente, aunque se perdía un poco la imagen, se transmitieron programas culturales, así como información relativa sólo al Ejecutivo local y no sobre el Legislativo y el Judicial. A pesar de sus limitaciones, con ello se dio cierta pluralidad, porque antes los estados quedaban excluidos de la televisión, como afirma Barbero, supuestamente “nacional”.¹³ Es así como se iniciaron los primeros cambios durante el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), por un lado, en la economía con la tendencia privatizadora y la apertura comercial, y por otro lado, con situaciones que no se desvinculan de los acontecimientos políticos y sociales que se presentarían durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Más adelante, la actitud de los medios de comunicación, como enlace entre los gobernados y los órganos estatales, ha ido en constante evolución. Muestra de ello es el aumento de programas informativos. En cuanto a los partidos políticos, se han realizado reformas encaminadas a lograr la equitativa distribución de tiempos oficiales concedidos en los medios de comunicación.¹⁴

De tal forma, en el reciente pasado mexicano hemos sido testigos de acontecimientos que en otros países ya se habían presentado con anterioridad. Asimismo, inició la era de los debates con relación a la candidatura

12 Cfr. Barbero, Jesús Martín, “La comunicación plural. Paradojas y desafíos”, *Nueva sociedad*, Chile, noviembre-diciembre de 1995.

13 Barbero, Jesús Martín, “La comunicación plural. Paradojas y desafíos”, *op. cit.*

14 Sobre los temas anteriores, consúltese Granados Chapa, Miguel Ángel, *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1980, y Granados Chapa, Miguel Ángel, “1970-1976, un sexenio de comunicación”, *Connotaciones*, México, núm. 1, 1981.

presidencial de la República (1994-2000), en donde el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León participó en el segundo de los debates.

El doctor Zedillo ha tratado de instituir una costumbre: la de informar periódicamente con el programa de radio “Pláticas del presidente” sobre el estado que guarda su administración y los problemas de relieve nacional e internacional. Bajo su gobierno, también se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones el 7 de junio de 1995, relativa al espectro radioeléctrico, redes de telecomunicaciones y comunicación vía satélite.

En materia de elecciones y debates, lo más reciente se ha presentado en la campaña electoral de este año (2000) respecto a la elección presidencial (2000-2006), en donde los medios de comunicación jugaron un gran papel, siendo parte insustituible del escenario político. En ese año, así como en los anteriores y los que vendrán, queda reafirmado que el político, en palabras del doctor Jorge Carpizo,¹⁵ requiere de los medios para crearse, que lo conozcan, para hacer llegar sus mensajes y sostener su popularidad como un profesional en los medios de comunicación.

En México, a pesar de los avances, podemos afirmar que existen vías jurídicas en el ámbito constitucional; sin embargo, se encuentran necesidades en materia de comunicación principalmente en la reglamentación. El texto actual y vigente de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que las mismas constituyen una actividad de interés público y que el Estado deberá proteger y vigilar para que cumpla su función social (artículo 4o.). Como principios fundamentales, deben fortalecer las convicciones democráticas, contribuir a elevar el nivel cultural, cuidar la propiedad del idioma, entre otros (artículo 5o.).

Aunque no lo señala expresamente la Constitución, pero sí el artículo 8o. de dicha Ley, es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión. Dicha Ley atribuye gran número de facultades a diversas secretarías de Estado que dependen directamente del Ejecutivo, por ejemplo, a la de Comunicaciones y Transportes, de Gobernación, de Educación Pública, y a la de Salubridad y Asistencia (artículos 9o., 10, 11 y 12). Dicha regulación establece centralismo en esta materia y es, al mismo tiempo, burocrática. En el artículo 30 establece un catálogo de cuáles son las causas por las que las concesiones caducan. Mientras que el artículo 46

15 Cfr. Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 95, mayo-agosto de 1999.

establece la autoridad a la que le corresponde fijar el horario, de acuerdo con las posibilidades técnicas de utilización de los canales.

El artículo 55 contempla en qué casos no se pagarán las tarifas. En cuanto a la limitación de la programación, el artículo 58 menciona que se ejercerá en los términos de la Constitución y las leyes. El artículo 59 establece que las transmisiones gratuitas tendrán una duración hasta de 30 minutos al día, en las que se difundirán temas educativos, culturales y de orientación social. Un artículo importante, y con relación a la programación, es el 62, que establece que todas las estaciones de radio y televisión estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, pero esto a juicio de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, en los artículos 63-66 de esta Ley se establece un amplio catálogo de los casos en que no se podrá transmitir la programación.

En los artículos 72, 73, 75 y 77 se señalan las obligaciones que deberá cumplir la programación, particularmente el respeto de los valores del país y realizar programas informativos.

Asimismo, se establece un Consejo Nacional de la Radio y la Televisión (CNRT), el cual depende de la Secretaría de Gobernación, y se integra con un representante de dicha Secretaría, que será su presidente, otro miembro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otro de la de Educación Pública, también de la de Salubridad y Asistencia, dos miembros de la industria de la radio y televisión y dos de los trabajadores (artículo 90). Dicho órgano depende directamente del Ejecutivo. Entre sus facultades se encuentran promover y organizar las emisiones que este último le ordene, así como conocer y dictaminar los asuntos (artículo 91).

Por todo lo anterior, nos encontramos que esta Ley no es adecuada para un Estado que pretende ser democrático y de derecho. Por ello, quizá sea preciso suprimir la dependencia del gobierno, que el nombramiento del presidente del CNRT lo realice el Congreso, que se trate de un órgano autónomo y que se establezca nuevamente no una Comisión en cada una de las Cámaras, sino una Comisión Bicameral para el control racional de dicho órgano autónomo.

Cabe señalar sobre este último aspecto que, con la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de septiembre de 1999,¹⁶ no habrá Comisión de Radio Televisión y Cinemato-

¹⁶ Cfr. Cámara de Diputados, *Marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.

grafía (RTC), ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores.¹⁷ Situación que resulta paradójica, ya que en la nueva Ley del Congreso, en su título quinto, denominado “De la difusión e información de las actividades del Congreso”, integrado por un capítulo único, establece que el Poder Legislativo hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras cumplan las funciones que la Constitución y la Ley les señalan (artículo 130). Para ello el Congreso, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el canal de televisión que le asigne la autoridad competente, el canal 5 por cablevisión.

Dicho canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa (artículo 131). Para la conducción de las actividades que desarrolla el canal, se constituye la Comisión Bicameral de dicho canal de televisión, integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada Cámara, a propuesta de las respectivas Juntas de Coordinación Política.

La Comisión Bicameral informará al inicio de cada periodo ordinario de sesiones de cada Cámara sobre el desarrollo de las actividades del canal. Los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras podrán solicitar al responsable del canal copia de las videograbaciones transmitidas. Y la organización y funcionamiento del canal se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión Bicameral (artículo 132).

El 13 de junio de 2000 se dio el Acuerdo de la Comisión Bicameral del canal de televisión del Congreso, mediante el que se aprueba el Proyecto de Reglamento del canal de televisión.¹⁸ El canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.

17 Cfr. Villanueva, Ernesto, “Fin a la Comisión de RTC”, *Revista Proceso*, México, núm. 1227, del 7 de mayo de 2000.

18 Cfr. *Acuerdo de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por el que se aprueba el Proyecto de Reglamento del Canal de Televisión del propio Congreso*, México, Cámara de Diputados, del 13 de junio de 2000.

El canal es un órgano del Poder Legislativo y es de interés público al propiciar el derecho a la información, la libertad de expresión, el fomento de la democracia, entre otros. Entre sus principios y objetivos destacan colocar en el espacio público los intereses de la nación en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia; fomentar la difusión del análisis, discusión y debate de los problemas nacionales para fortalecer la opinión pública; contribuir al fortalecimiento educativo y cultural y fomentar el desarrollo de la cultura cívica y política en la sociedad; fomentar los valores humanos y sociales garantizados por la Constitución; fomentar un permanente debate político ciudadano sobre los temas que se aborden en el Congreso; coadyuvar a difundir el pensamiento, la cultura, las ciencias y las artes en sus variadas y plurales manifestaciones.

En cuanto al patrimonio y financiamiento del canal, éstos los integrarán las aportaciones o donativos autorizados por la Comisión Bicameral, así como los ingresos derivados de patrocinios, intercambio de servicios, tiempo al aire, programación y otros servicios prestados.

La conducción del canal está a cargo de la Comisión Bicameral y de la Dirección General. La primera será presidida por el diputado o senador electo de manera directa por los miembros que la constituyan, la misma será rotatoria cada seis meses, y para que las sesiones de la Comisión sean válidas se requiere la asistencia de cuando menos cuatro de sus miembros, mientras que sus decisiones se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate el presidente de la Comisión tendrá voto de calidad.

La Comisión Bicameral se reunirá en sesión plenaria cuando menos una vez al mes. Le corresponde nombrar y remover al director general, quien durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo igual. Entre los requisitos para ocupar el cargo de director general se encuentra contar con amplia experiencia en el ramo de la televisión.

A la Comisión también le corresponde aprobar el organigrama general de organización, los manuales de operación y procedimientos; discutir, revisar y aprobar el anteproyecto de presupuesto anual del canal, mismo que deberá ser presentado a los órganos responsables de la administración de ambas Cámaras; aprobar, supervisar y evaluar los planes y programas anuales del canal propuestos por el director general; definir qué sesiones y plenarios, y qué reuniones de comisiones y comités de ambas Cámaras, u otros eventos, se transmitirán, así como cuáles se difunden en vivo y cuáles diferidas.

En lo tocante al Proyecto de Barra Programática del canal de televisión del Congreso,¹⁹ se contempla que éste transmitirá los 365 días del año, los 7 días de la semana, de las 9:00 horas a las 22:00 horas y, en el caso de que continúen las sesiones, la transmisión continuará. Habrá una programación básica, integrada por programas que den a conocer las actividades legislativas y parlamentarias; por ejemplo, transmisiones en vivo de las sesiones del Congreso, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, del Pleno de la Comisión Permanente, así como de los comités y comisiones del Senado. Y también habrá transmisiones diferidas respecto de los anteriores.

De igual forma, se transmitirán los actos protocolarios y los eventos especiales organizados por ambas Cámaras en vivo o diferidos. También habrá un noticiero legislativo; notas breves sobre temas culturales de promoción de valores, actividades y procesos legislativos; historia del Poder Legislativo en México; actividades de congresos o legislaturas locales del país; programas en donde participen los jóvenes; los parlamentos del mundo; cuáles son las nuevas iniciativas y las no aprobadas. Quizá lo más importante es que habrá una programación complementaria relativa a programas destinados a ampliar el conocimiento y la reflexión sobre la problemática nacional, propiciar la participación civil, fortalecer la opinión pública, elevar la conciencia ciudadana y/o difundir la ciencia y el arte.

Finalmente, considero que el canal del Congreso es o puede pretender ser una televisión pública en todos los sentidos. No se trata de programas sin interés, sino que los mismos buscan cumplir la función de informar, educar, entretener y contar, en consecuencia, con una gran audiencia.²⁰ Asimismo, lo principal sería que el canal del Congreso sea considerado totalmente como el canal de televisión pública, no en el 5 por cablevisión, sino que tenga cobertura nacional. De tal forma, nos encontraríamos que el proceso de democratización del espacio público en México bajo el contexto no sólo de una transición a la democracia, sino de una transición jurídica, exige abrir espacios y canales para la participación ciudadana.²¹

19 Cfr. *Proyecto de Barra Programática del canal de televisión del Congreso*, México, Secretaría Técnica de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del H. Congreso de la Unión, México, Cámara de Diputados, sin fecha de publicación.

20 Cfr. Bastida, Francisco, "Debate", *op. cit.*

21 Sobre participación ciudadana, y para ampliar este tema, consúltese Winocur, Rosalía, "Medios y participación ciudadana: problemas y desafíos", en Arredondo Ramírez, Vicente (coord.), *Una sociedad de ciudadanos: apuntes para una revolución ciudadana en México*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 2000.

Cada día son más los poderes legislativos que buscan sus propios canales de comunicación.²² Con ello, y citando al maestro Bastida,²³ no sólo se reconocen constitucionalmente las libertades sustanciales de expresión e información, sino que también se tiene la libertad instrumental; es decir, el derecho a crear los medios para que ese ejercicio de las libertades sustanciales sea posible.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por el que se aprueba el Proyecto de Reglamento del Canal de Televisión del propio Congreso, México, Cámara de Diputados, 13 de junio de 2000.

ARAGÓN REYES, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 23, 1986.

AVELEDO, Ramón Guillermo, “El Parlamento interactivo. Sociedad democrática, gobernabilidad y Parlamento hacia el siglo XXI”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, núm. 6, 1997.

BARBERO, Jesús Martín, “La comunicación plural. Paradojas y desafíos”, *Nueva sociedad*, Chile, noviembre-diciembre de 1995.

BASTIDA, Francisco, “Concentración de medios y pluralismo: ‘Acordes y desacuerdos’ entre pluralismo y mercado”, en esta obra, pp. 273-286.

———, “Debate”, *El régimen jurídico de la televisión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

———, “Medios de comunicación social”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. III.

BONHAM, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México en los noventa*, trad. de Alejandro Zenker, México, CNCA, 1990.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.

CARPIZO, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 95, mayo-agosto de 1999.

22 Cfr. Avelado, Ramón Guillermo, “El Parlamento interactivo. Sociedad democrática, gobernabilidad y Parlamento hacia el siglo XXI”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, núm. 6, 1997.

23 Cfr. Bastida, Francisco, “Concentración de medios y pluralismo: Acordes y desacuerdos entre pluralismo y mercado”, en esta obra, 10 pp.

- GONZÁLEZ MONTES, E., “Concentración”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. I.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1980.
- , “1970-1976, un sexenio de comunicación”, *Connotaciones*, México, núm. 1, 1981.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., “Pluralismo político”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. III.
- LLAMARES CALZADILLA, María Cruz, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1999.
- Páginas de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/123/2.htm>;
http://europa.eu.int/eur-lex/es/lif/reg/es_register_1620.html;
<http://www.congreso.es>; http://www.senado.es/info_g/index.html;
http://www.senado.es/procedimientos/conformacion/crtve/text_descripcion.html; <http://www.rtve.es/tve/informa/parlamen/index.htm>
- Proyecto de Barra Programática del canal de televisión del Congreso*, México, Secretaría Técnica de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, sin fecha de publicación.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, ts. I y II.
- RUBIO LORENTE, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- SALAZAR, Diego Renato, *Diccionario de derecho político y constitucional*, Colombia, Ediciones Librería del Profesional, 1987.
- SIERRA, Lucas, “Pluralismo y comunicación social: libertad de expresión y dos conceptos de libertad”, *Revista de Derecho. Problemas éticos cruciales del derecho contemporáneo*, Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, agosto de 1997.
- VILLANUEVA, Ernesto, “Fin a la Comisión de RTC”, *Proceso*, México, núm. 1227, 7 de mayo de 2000.
- WINOCUR, Rosalía, “Medios y participación ciudadana: problemas y desafíos”, en Arredondo Ramírez, Vicente (coord.), *Una sociedad de ciudadanos: apuntes para una revolución ciudadana en México*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 2000.