

# *FACTOR RELIGIOSO Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO\**

MARIO FLORES-SAIFFE GARÍ

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN. A. *Libertad de expresión en México y la Reforma del Artículo 6º Constitucional*. B. *El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación*. C. *El derecho a la información en la actualidad*. D. *Reglamentación del derecho a la información: iniciativas presentadas*. 1. *Iniciativa de la Ley de Comunicación Social de la «Coalición de Izquierda»*. 2. *Anteproyecto de Ley de Comunicación Social de la «Coordinación Social de la Presidencia de la República»*. 3. *La última iniciativa presentada para la creación de una Ley Federal de Comunicación Social*. E. *Medios de comunicación en México y participación social*. F. *Los medios de comunicación y su papel educativo en México*. II. LIBERTAD RELIGIOSA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN. A. *La libertad religiosa y sus limitaciones*. B. *Asociaciones religiosas y medios de comunicación según la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*. C. *Ministros de culto y proselitismo político: un caso que levantó polémica*. D. *La cuestión del respeto a las creencias religiosas en los medios de comunicación*. E. *Las asociaciones civiles con fines religiosos: una posible vía de solución*. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

El tema de los medios de comunicación y el factor religioso no se encuentra entre aquéllos que han merecido una mayor atención desde la perspectiva eclesiasticista. Con todo, si tenemos en cuenta la relevancia de estos medios para la expresión y difusión de las ideas, resulta de mayor interés plantearse la

\* Director de la Tesis: Prof. Dr. Jorge Otaduy. Título: *El acceso a la radio y televisión en España y México: ámbito de expresión del factor religioso*. Fecha de defensa: 3.VII.1998.

cuestión de su régimen jurídico en México, teniendo en cuenta que la Iglesia reclama una mayor participación de los católicos en ese ámbito y reivindica, en cuanto grupo social, el derecho a servirse de estos instrumentos para cumplir con su misión evangelizadora.

No podemos dejar de mencionar la dificultad que entraña afrontar la cuestión con un talante constructivo. Baste recordar que en México se mantiene básicamente la legislación relativa a la libertad de expresión de 1917. En 1979 fue reconocido, felizmente, el derecho a la información, en virtud de una enmienda constitucional al artículo 6º, aunque se mantiene como ley reglamentaria la ley de imprenta, de los tiempos de Venustiano Carranza.

En la misma línea de las dificultades constructivas mencionadas hay que situar la falta de doctrina mexicana a propósito de la libertad religiosa con posterioridad a la reforma constitucional de 1992 y a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. La segunda parte de este trabajo tiene por objeto, precisamente, llegar a conocer la situación que nos presenta dicha Ley en relación con el derecho a la libre manifestación y difusión del propio credo, encontrándose éstos comprendidos por el derecho de libertad religiosa. Asimismo, se describen las posibilidades con que cuentan las Asociaciones o Confesiones Religiosas para hacer uso de los medios de comunicación masiva, en especial, de la radio y de la televisión.

## I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### A. *Libertad de expresión en México y la Reforma del Artículo 6º Constitucional*

La primera referencia a la libertad de expresión en la historia constitucional mexicana se encuentra en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, del 22 de Octubre de 1814, donde se proclamaba la libertad de hablar, discurrir y manifestar opiniones por medio de la imprenta, siempre que no se atacase el dogma, se turbara la tranquilidad pública o se ofendiera el honor de los ciudadanos<sup>1</sup>.

El texto constitucional vigente mantiene lo mismo que establecía el artículo 6º de la Constitución de 1917 que, a su vez, reproducía en la práctica el con-

1. El artículo 40 de este Decreto sancionado en Apatzingán señala en la parte conducente que «la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos» (cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México 1994, p. 341).

tenido del artículo 6º de la Constitución de 1857<sup>2</sup>. El único cambio que ha conocido dicha norma se realizó en el año 1977, con la incorporación del *derecho a la información* como garantía social, que preserva el derecho de todos los miembros de la sociedad a recibir información a través de los medios masivos de comunicación<sup>3</sup>.

El derecho a la información comprende el derecho a recibir información veraz. «La propaganda, en todas sus manifestaciones —afirma Rabasa—, es en nuestro mundo una fuerza poderosísima, tanto que puede dirigir conductas, modelar actitudes y conformar el pensamiento humano. De ahí, la necesidad de sujetar la información —sea política o comercial— a criterios de veracidad, para evitar que los pueblos sean manipulados sin que se perciban de ello y conducirlos a obrar de modo inconveniente y contrario a sus intereses legítimos», abarcando también, el «derecho a obtener de los órganos públicos la información necesaria para salvaguardar los intereses particulares o de grupos»<sup>4</sup>.

Además, este derecho comprende el derecho de las personas y de los grupos «a tener acceso a los medios de comunicación, en determinadas circunstancias y cuando se trate de asuntos de suma importancia para la sociedad. En México, por ejemplo, se ha otorgado este derecho a todos los partidos políticos, a fin de que puedan difundir sus ideas»<sup>5</sup>.

La génesis de esta adición al artículo 6º Constitucional arranca de lo que se vino a llamar la «*reforma política*» —promovida por el PRI—, cuyo proyecto fue dado a conocer a principios de 1977 por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.

El derecho a la información se plantea en el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, de José López Portillo, documento en el que este derecho adquiere tintes marcadamente políticos, cuando señala que la información es una *función social* y un instrumento de contacto popular y democrático. El documento añade que el derecho a la información así entendido, «evitará, tanto el monopolio mercantilista como la información manipulada y coadyuvará con eficacia para

2. Sancionada por el Constituyente el 5 de febrero de 1857, cuyo art. 6º decía: «*La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público*».

3. La reforma fue ejercida mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de Diciembre de 1977. Como es sabido, el derecho a la información es incorporado a las modernas constituciones del mundo occidental y, en algunos países, cuenta ya con una específica reglamentación. El texto del art. 6º quedó definitivamente redactado en estos términos: «*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado*».

4. RABASA, E., *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México 1993, pp. 56-57.

5. *Ibid.*

que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana, edifique su integridad en la democracia social»<sup>6</sup>.

Durante la campaña del candidato del PRI José López Portillo a la Presidencia de la República, quiso éste intervenir en La Paz, Baja California Sur, en una «Reunión Nacional sobre los Medios de Comunicación» en junio de 1976. En esta reunión, señalaba que «la libertad de expresión es correlativa al derecho de los ciudadanos a ser informados» y que «el derecho a ser informado es uno de los derechos más preciados, condición esencial de una sociedad abierta. El derecho a la información y a la libertad de prensa son derechos sociales e imponen a todos unas obligaciones»<sup>7</sup>.

El candidato del PRI a la Presidencia expresó también su opinión sobre la necesidad de «enfrentar la libertad de expresión con el derecho a la información, que no podemos de ninguna manera adulterar porque uno es derecho del individuo y el otro es de una sociedad a la cual se le presentan las opciones para poder elegir (...) no podemos confundir —decía— la libertad de expresión con el derecho a la información. En este esfuerzo por compatibilizar libertad con necesidad se viven serios, severos riesgos»<sup>8</sup>.

En el discurso de toma de posesión, el elegido Presidente López Portillo comenzó a contestar algunos de los interrogantes sobre este punto, haciendo notar que «es preciso *otorgar* vigencia plena al ejercicio de nuestro derecho a la información, donde los medios modernos de comunicación social tienen el alto deber de *merecer su libertad de expresión*, expresándose con libertad y haciéndolo con responsabilidad, respeto y oportunidad»<sup>9</sup>.

En el mes de abril de 1977, el gobierno mexicano convocó a una consulta nacional que determinase cuál debería ser el contenido de la Reforma Política que pretendía impulsar el Presidente. En estas consultas se pusieron de manifiesto diversas posiciones en torno a la conveniencia o no de una reglamentación del derecho a la información.

6. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Plan Básico de gobierno 1976-1982*, cit. en LÓPEZ AYLÓN, S., *El derecho a la información*, México 1984, p. 74.

7. Cfr. GRANADOS CHAPA, M.A., *Examen de la comunicación en México*, México 1981, p. 126.

8. *Ibid.* El candidato del PRI formuló algunas preguntas relativas al modo en que deberían ser tratados estos derechos: ¿Cómo hacerlo? ¿Quién y para qué se comunica, quién informa, quién tiene la razón? ¿Que el Estado controle a otros, que controle a todos menos a mí, porque yo quiero ser el Estado para controlar a todos? ¿Cada grupo de intereses tiene o no derecho a informar? ¿Qué ocurre con quien no dispone de medios para comunicar? ¿En qué condición queda esa mayoría silenciosa que no puede hacerlo? ¿Habla por ellos el Estado? (...) ¿La información es un servicio público?, etc. Es de observar que la participación del candidato del PRI en esta reunión vino a ser una premonición de su propósito de realizar reformas en este terreno, enmarcadas dentro de lo que desde el PRI se venía a llamar la reforma política, como veremos más adelante.

9. *Ibid.* El subrayado es nuestro.

Algunas de las ponencias de esta consulta definían el derecho a la información como un asunto esencialmente político. Por ejemplo, así ocurrió con las ponencias del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (en adelante PARM) y del Partido Acción Nacional (PAN), por lo que hace a los partidos. Otros participantes sostenían la misma tesis, como por ejemplo Lira Mora, verdaderamente anticipatoria de lo que más tarde debería ser la reforma constitucional del art. 6º: «el respeto a las libertades individuales, asegurado por la Constitución, debe expresar en su verdadera dimensión democrática el derecho a la información, como una fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, abrogando la tesis exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación que lo identifican como equivalente a la libertad de expresión»<sup>10</sup>.

En opinión de Granados Chapa, el Estado mexicano debería estimar como parte fundamental de la reforma política «la reforma de los medios y establecer constitucionalmente, al lado de la libertad de expresión, que es una garantía individual que deberá permanecer inalterada —decía—, la *garantía social* a la información, esto es, invertir el modelo conforme al cual se norman las comunicaciones masivas en los medios electrónicos, casi siempre en función de los intereses particulares de quienes hacen uso de ellos, por el modelo de la preeminencia del interés social»<sup>11</sup>.

En el dictamen elaborado por las comisiones unidas de estudios legislativos en su parte primera de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados, habiéndose referido ya a los antecedentes del art. 6º Constitucional, se sostiene que «es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos pre-

10. Esta tesis mercantilista sería aquella por la que toda actividad y todo producto participan del mundo y de la lógica de la mercancía, colocando a la información en un nivel de producto. Los que defienden esta tesis se expresan como si ésta fuese la libertad para el que produce y emite, ignorando el derecho que corresponde a los receptores de la información.

11. GRANADOS CHAPA, M.A., *Examen de la comunicación en México*, México 1981, p. 128. El subrayado es nuestro. Es de notar aquí la intervención que hizo el diputado Carlos Ortiz Tejada durante la discusión en particular del dictamen de la iniciativa de reforma del art. 6º Constitucional, en donde señalaba lo siguiente: «Señores diputados, vamos a inscribir el derecho social de la información al más alto rango jurídico, hagámoslo también con la mayor fuerza política posible: con el voto unánime de esta soberanía, con el respaldo absoluto de la representación popular. Ayer el diputado García Partida afirmó que la Constitución es sólo principio, por eso, a nosotros toca, a cada partido, según sus específicas concepciones ideológicas y estrategias particulares, procurar la reglamentación pertinente, la operacionalización de los conceptos generales que la Constitución establece. A nosotros toca continuar la obra legislativa para conseguir que esta garantía social se constituya en un derecho incluyente del ciudadano que le permita participar activamente en la creación de la información. Transformar un *status* funesto de interlocutor silente y convertirlo en participante vivo y responsable del proceso comunicacional. A partir de este principio, nos corresponde conseguir el acceso real y efectivo del pueblo a los sistemas de comunicación social (...)» (cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, México 1994, p. 459).

servar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite, sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos como manipulación informativa»<sup>12</sup>.

En octubre de 1977, el Presidente López Portillo remitió el proyecto de enmiendas constitucionales referidas a la reforma política en donde se recogió el derecho a la información referido exclusivamente a la actividad de los partidos políticos, es decir, al acceso de éstos a los medios de comunicación<sup>13</sup>.

Más adelante continúa diciendo que, si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general, educación política, posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación con lo que «surge la necesidad de instituir el *derecho a la información como una garantía social*», precisando seguidamente que «lo escueto de la expresión... “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, puede originar la crítica de que no precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quién corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar. No debe olvidarse sin embargo, que “la característica de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible”; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principio de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva»<sup>14</sup>.

Puede verse que el dictamen entiende el derecho a la información como una garantía social<sup>15</sup>, y — con el argumento aludido de la necesaria brevedad de

12. Cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., p. 388.

13. La exposición de motivos de la reforma constitucional decía: «Se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos el acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales. Esta prerrogativa —agregó la iniciativa—, tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que (...) se incorpora al artículo 6º (y) será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad» (cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., p. 372).

14. *Ibid.*

15. LÓPEZ AYLLÓN señala que «en realidad, no se atrevieron a modificar el texto enviado por el Presidente y se pensó en un reglamento para determinar los sujetos, objeto y materia de este derecho» (cfr. LÓPEZ AYLLÓN, *El derecho a la información*, México 1984, p. 79). En los debates del dictamen en la Cámara de Diputados, durante la discusión en lo general de la iniciativa de reformas, varios diputados, entre ellos Ramón Garcilita Partida, Jorge Garabito Martínez, Augusto César Tapia Quijada, Eugenio Soto Sánchez y Eduardo Andrade Sánchez, trataron de profundizar en la naturaleza y alcance del derecho a la información, así como en la necesidad de su reglamentación. Señalamos aquí las palabras del Diputado Andrade las cuales son representativas de estas intervenciones: «El derecho a la información que se consagra, viene a completar, viene a continuar, a modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión; no confundamos los conceptos como atinadamente lo dice el dictamen, la libertad individual de expresión es un derecho público subjetivo, el derecho a la información que se introduce es un derecho público co-

la Constitución—, no determinó qué debería entenderse por este derecho, expresando sin embargo que la manera de hacerlo operativo será a través de una ley reglamentaria.

A continuación nos detendremos a considerar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, ya que fue éste el medio por el que el derecho a la información se abrió camino en la legislación mexicana.

### B. *El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación*

La reforma aprobada por el constituyente se tradujo, a efectos de nuestro tema, en las modificaciones a los artículos 6º y 41º de la Constitución. Al primero se agregó la fórmula: «*el derecho a la información será garantizado por el Estado*»<sup>16</sup> y, al art. 41º, un párrafo que dice: «*Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley*»<sup>17</sup>.

El texto de la iniciativa de reforma del art. 6º fue bien aceptado por el Partido Acción Nacional, que a través del Diputado Jorge Garabito Martínez señalaba en el Pleno de la Cámara: «Saludamos con entusiasmo el advenimiento de la garantía de información, el enriquecimiento del capítulo de garantías individuales con una garantía social»<sup>18</sup>. Posteriormente afirmaba que «el artículo 6º va a garantizar los derechos de la sociedad, pero también los del individuo. Queremos señalar como laudable y positivo el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, principalmente la radio y la televisión»<sup>19</sup>.

La primera ley que venía a establecer unas formas y procedimientos para el ejercicio de este derecho fue la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LOPPE), del 30 de diciembre de 1977, cuya exposición de motivos señalaba la conveniencia de que los partidos pudiesen contar, de mane-

lectivo, ambos coinciden en el precepto constitucional, pero son de una naturaleza que difiere en aspectos substanciales; no se introduce una garantía junto, entiéndase bien, junto, no frente a la libertad de expresión, se establece el derecho a la información. La libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia» (cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., p. 422).

16. El texto del art. 6º, como ya se hizo notar, quedaba así: «*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado*».

17. Cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., p. 388. Se utiliza el término «medios de comunicación social» de un modo general. Podemos entender que se refiere tanto a la radio como a la televisión, sean medios públicos o privados.

18. GARABITO MARTÍNEZ, J., Diputado del PAN en la Cámara de Diputados celebrada el 6 de Octubre de 1977. Vid. *Derechos del Pueblo Mexicano...*, p. 424.

19. *Ibid.*, p. 425.

ra permanente y en forma equitativa y mensual, con tiempo en la radio y la televisión, estableciendo que para ello serían los partidos quienes determinasen libremente el contenido de sus programas, ya sean de carácter informativo, de esparcimiento, de difusión de tesis, ideas y programas, o si así lo desean, programas de carácter mixto.

En la misma exposición de motivos añadía:

«El hecho de que los partidos puedan disponer de manera permanente de tiempo en la radio y la televisión para difundir sus ideas, programas y opiniones, y no únicamente durante los períodos electorales, no sólo tiene el propósito de hacer llegar sus mensajes a amplios núcleos de población ubicados en todo el territorio nacional, sino que con esta disposición, en el caso de que la iniciativa sea aprobada, se habrá dado un paso muy importante para dar plena vigencia al derecho a la información establecido en nuestra Carta Magna. Ya que la presencia de los partidos en los canales de radiodifusión hará posible que por dichos medios se expresen de manera regular diversas opiniones que sumadas a otras, proporcionen a la opinión pública nuevas fuentes de información, con puntos de vista y criterios distintos propios. De esta manera, el ciudadano podrá contar con más elementos para informarse y así determinar sus criterios políticos».

En su art. 49, la LOPPE establece que, para el uso permanente que los partidos políticos hagan de la radio y la televisión, la Comisión Federal Electoral será órgano de coordinación, y la Comisión de Radiodifusión<sup>20</sup> coordinará lo relativo a la producción técnica.

Además, cada partido político dispondrá de una parte del tiempo destinado por Ley al Estado «en forma equitativa y mensual», y, además, en la programación que la Secretaría de Gobernación formule para los espacios que le corresponden al Estado en la radiodifusión comercial, oficial y cultural, se dará preferencia al acceso de los diferentes partidos, cuyo tiempo de acceso se incrementará en los períodos electorales.

Las transmisiones pueden integrarse en el programa dedicado a un sólo partido político o con programas de varios o de todos los partidos, dando así posibilidades diversas, aunque sea cada partido quien determine libremente «el contenido de las transmisiones que correspondan al uso de su tiempo», mismas que

20. Dentro de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la responsabilidad de realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión. Esta Dirección Ejecutiva y la Comisión de Radiodifusión, que es un órgano de apoyo especializado en esta materia, tienen a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos gratuitos en las frecuencias de radio y televisión que corresponden al Estado. La Comisión de Radiodifusión es presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, y cada uno de los partidos políticos nacionales tiene el derecho de acreditar ante ella un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

podrán ser de tipo informativo, de esparcimiento, de análisis económico, político, social o cultural, así como de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas, según se señala en el inciso i) del mencionado artículo. De este modo, los partidos pueden combinar estos elementos programáticos.

Unos días después de la publicación de la LOPPE, el Presidente López Portillo abordó de nuevo el tema del derecho a la información ante el sindicato de redactores de la prensa, el 4 de enero. En esta ocasión afirmaba que tal derecho, no obstante su vinculación a la reforma política y su primera concreción en la LOPPE, «no se agota ni debe agotarse en la política, sino que constituye uno de los apoyos principales para organizar el proceso de participación»<sup>21</sup>.

Entonces advertía que «si no garantizamos el derecho a informar y el derecho a ser informados, corremos el riesgo de empobrecer relativamente nuestra vida de relación (...) pobre es la libertad si carece de medios para ejercitarse»<sup>22</sup>.

Se trata de «enriquecer la libertad, poniendo al alcance los medios de su expresión, es el *derecho social a la información*: derecho a informar y a ser informado. Lo vinculamos con la reforma política porque es fundamental. Si queremos hacer más participativo al pueblo de México en nuestros procesos democráticos fundamentales, debemos informarlo respecto de las opiniones *políticas* que tiene; pero pobre sería el empeño si al abrir las opiniones no ponemos a su alcance los medios de difusión»<sup>23</sup>.

El 7 de junio de 1978, en la conmemoración del Día de la Libertad de Prensa, el Presidente se refirió de nuevo a «uno de los derechos fundamentales de la sociedad, ya no del individuo, que tiene su propia garantía: el derecho de la sociedad a ser informada y a informar». Reiteró su decisión, de «convertir la oportunidad democrática en certidumbre operativa». «Debemos empezar —decía—, por los propios partidos políticos, debemos garantizar a los partidos políticos su acceso a los medios de información».

Posteriormente, en 1990, sale a la luz una nueva regulación electoral que trata sobre el derecho de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)<sup>24</sup>, título tercero: «de las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos».

21. Citado por GRANADOS CHAPA, M.A., *Examen de la comunicación...*, cit., p. 131. El subrayado es nuestro.

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

24. Derogando la LOPPE del año de 1977 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de Agosto de 1990; adicionado con los artículos transitorios decimoséptimo y decimoctavo según decreto publicado el 17 de Julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación; y reformado por decretos publicados —también en el Diario Oficial de la Federación— el 3 de Enero de 1991, el 24 de Septiembre y el 23 de Diciembre de 1993 y el 18 de Mayo y 3 de Junio de 1994. En adelante nos referiremos a este Código con las siglas COFIPE.

El artículo 41.1 de la COFIPE señala en su inciso a) que «*Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales: Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos del artículo 44 de este Código*»<sup>25</sup>.

Como puede observarse, el derecho de acceso de estos partidos políticos hace referencia sólo al tiempo destinado al Estado marcado por la ley. Se trata de tiempo gratuito. Parece lógico, si tenemos en cuenta que uno de los fundamentos del derecho de acceso es, precisamente, como señalaba ya la doctrina española, la posibilidad de favorecer el pluralismo y la expresión de aquéllos que no disponen de medios propios para difundir sus ideas o mensajes.

Merece un juicio negativo que el derecho a la información haya sido planteado prioritariamente en orden a la promoción de la cultura política del pueblo mexicano. No puede olvidarse que este derecho se encuentra ubicado en la parte del texto constitucional correspondiente a las garantías individuales.

Esta interpretación del derecho que venimos comentando pone de relieve que la iniciativa pretendió, por encima de todo, garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación dejando de lado otras dimensiones del derecho, y en particular la comprometida cuestión del acceso de otros grupos sociales.

A este respecto, López Ayllón observa que para ello —la inclusión del acceso de los partidos— «hubiera sido suficiente el párrafo que se le añadió al artículo 41. Sin embargo, el hecho de haber adicionado el artículo 6º dio lugar a pensar que se estaba consagrando una nueva garantía», ya que esta idea fue favorecida por el dictamen que recayó sobre la iniciativa de reformas y adiciones<sup>26</sup>.

Como ya tuvimos ocasión de mencionar, el dictamen viene a entender el derecho a la información como una *garantía social*, aunque no llegase a precisar qué es lo que debía entenderse por este nuevo derecho; sin embargo, lo que aparece claro, es que la forma de lograr su operatividad será precisamente a través de una ley reglamentaria.

25. En el artículo 44 de este Código se señala que: «1. *Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación.* 2. *La duración de las transmisiones será incrementada en períodos electorales, para cada partido político, en forma proporcional a su fuerza electoral.* 3. *Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.* 4. *Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.* 5. *Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.*»

26. Citado por LÓPEZ AYLLÓN, S., *El derecho a la información*, cit., p. 78. Además Vid. *Supra Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., p. 388.

Por último, es de notar que en el texto Constitucional mexicano no aparece contemplado el *derecho de acceso* de los grupos sociales significativos —como pueden ser las asociaciones religiosas u otras— y es de desear que estas cuestiones relativas a la libertad de expresión se clarifiquen, no privilegiando o dejando espacios abiertos tan sólo a las cuestiones relativas a la política partidista.

### C. *El derecho a la información en la actualidad*

El derecho a la información, tal y como está contemplado en el artículo 6º constitucional, aparece como un postulado político, lo que suscita complicaciones jurídicas diversas.

El modo en que el derecho a la información fue incorporado a la Constitución resulta un tanto contradictorio, ya que, por una parte, se adicionó el artículo 6º con la inmediata finalidad de facilitar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación bajo la garantía del Estado, lo cual queda probado por la adición que se hizo de un párrafo al artículo 41º constitucional que señala que los partidos «tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley». Sin embargo, la adición al artículo 6º constitucional puede interpretarse, a la vez, como la consagración de una nueva garantía, lo que en su momento levantó polémicas acerca de su naturaleza y alcance, así como sobre la necesidad de su desarrollo normativo.

CASTELLANOS ha llegado a señalar que el derecho a la información en México nació «ligado a la política y ha sufrido los avatares de la misma. Ligado al proyecto de un partido y vinculado con él, ha carecido de claridad y doctrina sólida, por lo que no ha pasado de ser una declaración (...) sin que se puedan extraer de él sus potencialidades»<sup>27</sup>.

BURGOA realiza un análisis de los riesgos que la reglamentación del derecho a la información lleva consigo. A continuación señalamos algunos de ellos de modo esquemático:

a) Los medios de comunicación distintos a la prensa son legislables por el Congreso de la Unión de acuerdo a las facultades que le son otorgadas en las fracciones X y XVII del artículo 73 Constitucional. Sin embargo, esa legislación puede realizarse sólo para conseguir preservar el interés social, económico y cultural del pueblo mexicano, pero nunca para limitar la libre expresión de las ideas por caprichos del gobierno en turno.

b) Las autoridades cuentan —para cumplir con lo señalado antes— con una herramienta, que es el sistema de concesiones. De este modo, a través de la con-

27. CASTELLANOS, L.J., *Evolución jurídica...*, cit., p. 489.

cesión que hace el Estado a los particulares para utilizar los medios de comunicación masiva (radio y televisión), las autoridades deben asegurarse de que el concesionario cumpla con los requisitos legales, demuestre su capacidad instalada e informe de su programación y funcionamiento. Pero, sobre todo, las autoridades deben evitar la constitución de monopolios que pongan en riesgo la pluralidad de los mensajes informativos, indispensable en todo régimen democrático.

Por otra parte, la concesión debe cumplir con lo señalado en el art. 16 Constitucional, es decir, fundar y motivar su decisión. Esto quiere decir que las autoridades no deben resolver caprichosamente, ya que cualquier decisión que lesionara el principio de legalidad podría impugnarse mediante el juicio de amparo.

c) La reglamentación del derecho a la información tendría que precisar los derechos y obligaciones de cada uno de los diferentes sujetos que concurren en el proceso a través del cual se desarrolla la información.

d) En tanto que toda información representa cierto grado de subjetividad, la reglamentación sería muy arriesgada, pues, con el pretexto de obligar a una información veraz, se pueden señalar criterios del legislador que atenten contra la libertad de expresión. De este modo, se podría considerar falso todo lo que no se adecúe a los criterios que se establezcan, con lo que solamente existiría una «verdad oficial» perteneciente al Estado<sup>28</sup>.

BURGOA no es partidario de que se reglamente el artículo 6° constitucional, y señala que el derecho a la información es difícil de instrumentar normativamente, «pues el equilibrio entre su ejercicio dentro de un marco de seguridad para México y la observancia de la Constitución es casi imposible de lograr. Ello nos induce a meditar sobre la conveniencia de que no se expida ninguna ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, a efecto de que el multicitado derecho sólo se conserve como mera declaración dogmática del Estado Mexicano sin proyección pragmática positiva alguna»<sup>29</sup>.

Para CASTELLANOS, el derecho a la información, tal y como está señalado en la legislación, constituye un añadido legal en el que todo está por definir, desde su contenido hasta sus titulares, y señala su temor de que la reglamentación de este derecho pudiera ser un instrumento represor de la libertad de expresión<sup>30</sup>.

A continuación analizaremos los proyectos e iniciativas que se han ido presentando para conseguir la reglamentación del derecho a la información en México.

28. Cfr. BURGOA, I., *Las garantías individuales*, México 1983, pp. 662-671.

29. *Ibid.*, p. 668.

30. «Mucho me temo que la idea de convertir a este derecho en social, para entrometer al Estado en este asunto — y sin duda nuestros gobernantes sienten que ellos son el Estado —, esconde propósitos de control, ampliando los que ya en la práctica operan, a pesar de la formal consagración en un sistema de libertades». CASTELLANOS L.J., *Evolución jurídica del derecho a la información en México*, en «Revista de Investigaciones Jurídicas» XII, 12 (1988) 495.

## D. Reglamentación del derecho a la información: iniciativas presentadas

### 1. Iniciativa de la «Ley de Comunicación Social» de la «Coalición de Izquierda»

A fines de 1980, fue presentada por la Coalición de Izquierda una iniciativa de *Ley Federal de Comunicación Social*. A juicio de LÓPEZ AYLLÓN, ésta fue importante por presentarse como un proyecto viable, y porque demostró a Farías que no tenía monopolio alguno sobre las ideas para legislar en la materia<sup>31</sup>.

En la exposición de motivos, se critica la resistencia del Estado a afrontar estas cuestiones con estas palabras: «parece que el conjunto del Estado mexicano ha abandonado, cuando menos transitoriamente, la idea de enfrentar jurídica y políticamente el problema». Por otra parte se señala que «las organizaciones políticas que integran la Coalición de Izquierda no comparten esa actitud, pues están convencidas que, mientras no se reglamente y no se pongan límites a los monopolios que hoy realizan la comunicación como derecho exclusivo de ellos, se aleja la perspectiva de establecer la democracia en México»<sup>32</sup>.

Por último, se mantenía que la información «*constituye un servicio público*»<sup>33</sup> y que los medios deberían considerarse de igual modo, a la vez que esta-

31. Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, S., *El derecho a la información*, cit., p. 105. La actitud del entonces líder de la Cámara Luis M. Farías fue una actitud «pendular» frente al problema de la reglamentación. Según observa el referido autor, «un análisis de sus discursos y declaraciones descubren la actitud contradictoria de Farías». Así, el 24 de abril de 1980 se manifestaba en contra de la reglamentación en el discurso pronunciado en la convocatoria de las audiencias públicas. El 10 de junio del mismo año venía a admitir que la ley reglamentaria era posible, mientras que el 25 de junio, en Mérida, dijo: «No queremos reglamentar si eso afecta la libertad». El 21 de julio, en Monterrey, descubrió que «las declaraciones dogmáticas en las constituciones carecen de eficacia real (y por ello) requieren de ser complementadas por una o varias leyes aplicables», añadiendo una serie de siete puntos que, a su juicio, describían las implicaciones del derecho a la información. Por otra parte, el 10 de agosto dijo: «Si no encontramos la manera de hacer compatible el disfrute de la libertad con la reglamentación de la información, preferiríamos no legislar» (cfr. LÓPEZ AYLLÓN, S., *El derecho a la información*, cit., p. 103 quien cita varios artículos del periodista Manuel Buendía, que es de la opinión de que el diputado Farías no quería que se diera una legislación reglamentaria).

32. *Ibid.*

33. Fundamentalmente existen dos modos de entender el concepto «servicio público». Por una parte, puede entenderse en su acepción *sociológica*, en la que «servicio público» viene a designar —según Roca Fernández— «cualquier actividad de carácter indispensable para la solidaridad y el desenvolvimiento social realizada por los gobiernos», mientras que el servicio público, *en sentido estricto*, «se refiere a un sector determinado de actividades que, siendo indispensables y esenciales para la comunidad, ha sido declarado como servicio público mediante ley formal», lo cual lleva implícita la titularidad del Estado. En México no existe declaración legal alguna en tal sentido, si bien lo que se declara es que la actividad de los medios de comunicación es una actividad de interés social (cfr. ROCA FERNÁNDEZ, M.J., *Reflexión crítica acerca de la televisión como servicio público en su referencia al derecho de libertad religiosa*, en «Humana Iura» 2 [1992] 270).

blecía que el Estado debería prestar a todos los sectores sociales la garantía para expresar libremente sus ideas.

La pretensión de que la actividad sea considerada como servicio público y sirva como elemento por medio de la cual se justifique la intervención del Estado, se encamina a conseguir eliminar los oligopolios privados existentes y las supuestas limitaciones al libre ejercicio de la libertad de expresión en los medios de comunicación<sup>34</sup>.

Una declaración de servicio público no sería adecuada, pues la consideración de los medios de comunicación como actividad de *interés social*, no exige necesariamente la reserva pública y exclusiva de la misma al Estado. La técnica del servicio público no parece ser la más adecuada para garantizar los derechos fundamentales en tanto derechos de libertad, como lo es el derecho a la información<sup>35</sup>.

Más adelante trataremos sobre los medios de comunicación en México y el modo como están considerados en la legislación. Mientras tanto, cabe indicar que desde su nacimiento, éstos han sido en su mayoría gestionados por la iniciativa privada, manteniendo, sin embargo, un sistema peculiar de funcionamiento en lo que respecta al uso de los espacios de su programación por parte del Estado, el cual no ha llegado a utilizarlos en su integridad.

## 2. Anteproyecto de «Ley de Comunicación Social» de la «Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República»

La «Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República», teniendo como director a Luis Javier Solana, trabajó — por encargo del Ejecutivo Federal — en un Plan Nacional de Comunicación Social y en un pro-

34. La problemática que suscita la consideración de la información como servicio público, dada la amplia gama de interpretaciones que sobre tal concepto se pueden dar, radica en el enfrentamiento de las consecuencias que su aplicación lleva consigo con el respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales. Sin embargo, baste ahora advertir que el derecho a la información no es prerrogativa de unos cuantos, sino que corresponde a todos como derecho humano. Cada persona sin distinción ni exclusión es titular de este derecho. La intención de algunos para que la información se determine como servicio público, parece pretender el otorgamiento a la sociedad de la titularidad de este derecho, quedando ésta como a la sombra del Estado. Ahora bien, «la información, en tanto derecho humano no es un servicio público. En todo caso, los medios de comunicación dan un servicio al público», como ha señalado Castellanos (cfr. CASTELLANOS, L.J., *Evolución jurídica del derecho a la información en México*, en «Revista de Investigaciones Jurídicas» XII, 12 [1988] 494).

35. Un estudio acerca de servicio público y derechos de libertad, con referencia específica posterior al derecho a la educación, puede encontrarse en DE LOS MOZOS, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, Madrid 1995, pp. 131-138.

yecto de ley reglamentaria del artículo 6º Constitucional, en concreto, sobre el derecho a la información<sup>36</sup>.

El proyecto elaborado abarcaba las siguientes materias: normas generales; normas comunes para medios de comunicación; medios impresos; radio, televisión y cinematografía; medios telemáticos de información y comunicación; agencias informativas nacionales y extranjeras; periódico mural; publicidad; privacidad; política editorial; información gubernamental, asociaciones de receptores; comités editoriales; profesionales de la comunicación<sup>37</sup>.

En este anteproyecto se establecen —entre las funciones de la comunicación social—, «la creación de condiciones para el desarrollo integral de la persona humana como ser social; ampliar la creatividad individual y social encauzándola hacia la consecución de objetivos sociales comunes; la integración del individuo en la sociedad a través de la participación democrática en la vida pública; el acceso de grupos e individuos al patrimonio de conocimiento e informaciones de la sociedad; informar veraz, objetiva y ampliamente; promover el diálogo plural y amplio; exponer la problemática social; promover la conciencia política y el desarrollo cultural; impulsar la integración regional y nacional, y contribuir al esparcimiento y la recreación de la persona, la familia y la sociedad en general»<sup>38</sup>.

Como objetivos de la ley se establecían: la promoción de la democratización de los medios de comunicación, el fomento del ejercicio del derecho a la información mediante una comunicación plural y participativa, que se encamine a la reafirmación de la conciencia social y la opinión pública; la defensa y logro del fortalecimiento de la cultura nacional y la búsqueda de integración de las distintas regiones del país, así como la promoción de la participación del país en la comunidad internacional, entre otros.

Para conseguir esos objetivos, se marcaba el papel que el Estado debía desempeñar: «el Estado garantizará el ejercicio del derecho a la información y la participación y acceso en la comunicación social a todos los miembros de la co-

36. Según relata López Ayllón, «el titular de la dependencia confió la elaboración de ambos documentos a la Dirección de Planeación, siendo que en este proyecto trabajaron numerosos especialistas en comunicación, juristas asesores, investigadores, etc., entre los que destaca a Enrique Ruiz Eldredge, Isabel S. Villar, E. Guajardo y José Barragán, entre otros, todos ellos bajo las órdenes de Federico Fasano, consultor de la UNESCO en materia de comunicación social». Todos ellos —afirma el autor— «se distinguen —según información proporcionada por José Barragán— en sus respectivas áreas por la seriedad de sus trabajos y por su vocación democrática» (cfr. *op. cit.*, p. 106, nota 192). Del trabajo llevado a cabo se obtuvieron 6.550 páginas, en 30 tomos, dos de los cuales se dedicaron al proyecto de Ley Reglamentaria, que se hiciera público a través de la revista «Proceso», cuyo número 256 de 28 de septiembre de 1981 incluía un resumen del mencionado anteproyecto.

37. Cfr. *ibid.*, pp. 106-107.

38. *Ibid.*

munidad, considerados individual y colectivamente, entre sí, con el Estado y los medios de comunicación social»<sup>39</sup>.

Se plantea que sea el Estado quien promueva y proteja de modo especial —entre otros—, los siguientes puntos: a. La libertad y dignidad de la persona y la familia; b. El respeto a la vida privada; c. La libertad de crear, buscar, recibir y difundir ideas e información; d. El acceso a la información de interés social; e. La participación de la comunidad en el proceso de la comunicación; f. El desarrollo de la comunicación en las organizaciones y grupos sociales; g. La efectiva igualdad de oportunidades para la creación y aprovechamiento de los bienes de la educación, la ciencia y la cultura; h. La afirmación de la soberanía informativa del país, sobre todo en relación con las nuevas tecnologías; i. El acceso a la información que se genere en las dependencias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto a nivel federal como estatal y municipal, así como en la administración descentralizada, etc.

Entre los sujetos del derecho a la información, aparecen tanto las personas físicas como las jurídicas, la familia y los demás grupos sociales, con la obligación para todos ellos de respetar, en sus actividades, los principios de libertad, democracia e igualdad, participación, acceso y pluralidad.

Puede observarse que el contenido de este anteproyecto es altamente positivo, aunque habría sido —previsiblemente— objeto de dura crítica si se hubiese presentado en la Cámara de Diputados.

Podemos concluir señalando que si esta iniciativa hubiera sido aprobada, México se habría puesto sin duda alguna a la vanguardia en materia de comunicación social, con una ley modelo en muchos sentidos. LÓPEZ AYLLÓN explica que este proyecto no salió adelante, debido a las fuertes reacciones en contra que suscitó, reacciones que aparecieron fundamentalmente en la prensa tras la publicación de dicho documento en la revista «Proceso» antes referida<sup>40</sup>.

### 3. *La última iniciativa presentada para la creación de una «Ley Federal de Comunicación Social»*

El 16 de Diciembre de 1994, el Partido Acción Nacional ponía de relieve en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la necesidad de legislar en materia de medios de comunicación, aduciendo que la ley de imprenta vigente era promulgada con carácter transitorio el 9 de Abril de 1917 y que, desde entonces,

39. *Ibid.*, p. 108.

40. Cfr. *ibid.*, pp. 112-119. En resumen podríamos señalar que la fuerte oposición vino de los empresarios de la comunicación más poderosos del país. Sirva de ejemplo el grupo Televisa.

no había sufrido reforma ni actualización alguna<sup>41</sup>. Para ello, la diputada María Teresa Gómez Mont sugería la creación de una Comisión Especial para elaborar una iniciativa de *Ley Federal de Comunicación Social*, reglamentaria de los artículos 6º y 7º de la Constitución, cuyos trabajos llegasen a concluir con la elaboración de un anteproyecto de ley, abocándose a la actualización de las leyes existentes.

Esta iniciativa surgió del Partido Acción Nacional (PAN), en coalición con otros dos partidos (el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo)<sup>42</sup>, y fue presentada el 22 de Abril de ese mismo año.

Se buscaba alcanzar una actualización legislativa en el ámbito de los medios de comunicación, así como el establecimiento de normas jurídicas que regularan las relaciones existentes entre los emisores, la naturaleza de los mensajes, los medios de comunicación y los receptores. Se quería conseguir determinar y preservar las libertades y los derechos de cada uno de los involucrados en este ámbito, fomentando el ejercicio pleno del derecho a la información y de la libertad de expresión, abriéndose al pluralismo y a una mayor participación social, contribuyendo así a la conformación de una opinión pública libre<sup>43</sup>.

Por otra parte y de modo secundario, se buscaba la abrogación de la Ley de Imprenta ya referida con anterioridad, que había sido aprobada por el Congreso de la Unión el 9 de Abril de 1917 y publicada en el «Diario Oficial de la Federación» el 12 de Abril de ese mismo año.

Sin embargo, en México no existe todavía una reglamentación de la libertad de expresión distinta de la de 1917, a pesar de la iniciativa que comentamos, misma que no ha sido aprobada<sup>44</sup>, y en la que se aborda la necesidad de una ac-

41. Con el fin de reglamentar el art. 6º Constitucional, se hicieron varias Consultas Públicas. En 1979 el Congreso de la Unión convocó una consulta pública en el mes de diciembre, que inició en enero de 1980 y que de alguna manera se vio anulada al desatarse una campaña en su contra que obligó a la suspensión del proyecto reglamentario. Asimismo, en el año de 1983, se convocaba otra consulta bajo la Presidencia de Miguel de la Madrid, que sufre las mismas consecuencias. Sobre esta última puede verse la recopilación que se hizo de las propuestas hechas desde diferentes áreas de la sociedad cuyo título es *Foro de Consulta Popular de Comunicación Social*, que ocupa 8 volúmenes. Según TREJO DELARBRE, en este Foro «se puso de manifiesto que existe un considerable sector de la sociedad ampliamente sensibilizado respecto al tema de la comunicación, y partidario de reformas sustantivas en ese ámbito...», siendo que sin embargo «la mayor parte de las proposiciones formuladas en el Foro, no fueron tomadas en cuenta por quienes controlan los medios en México» (cfr. TREJO DELARBRE, *La sociedad ausente*, México 1992, p. 22).

42. Los diputados que figuran en la presentación de esta iniciativa son respectivamente: Ricardo García Cervantes, Jesús Ortega Martínez y Joaquín Vela González.

43. En la exposición de motivos se insinúan los obstáculos que se fueron presentando en la elaboración de esta iniciativa cuando se afirma que «México es aún un país de ataduras, de compromisos bajo el agua que alteran el proceso informativo, que los controles se dan y que México reclama de manera enérgica acabar con ellos».

44. Nos parecen significativas las alusiones de la exposición de motivos a la resistencia del PRI a reglamentar estas cuestiones, instado por el gobierno. No puede ocultarse la existencia de ciertos intereses creados entre los principales empresarios, que se resisten a una reglamentación,

tualización. Se aducen, entre otros motivos, que «México ha fungido como signatario de tratados internacionales relativos a la materia sobre la que se ha comprometido a legislar, para que sus acuerdos sean incorporados como válidos en la normatividad de acuerdo al artículo 133 de la Constitución, en el que se indica que todos los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado de la República, serán Ley Suprema».

«Además de que han sido ratificados por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966 en la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>45</sup>, estos preceptos deben ser incorporados, como válidos —se lee en la exposición de motivos—, a la normatividad de cada país, sin que a la fecha hayan cumplido (las autoridades mexicanas) con lo acordado»<sup>46</sup>.

Por otra parte, en la misma exposición de motivos de la iniciativa, se pone de manifiesto la falta de determinación que muestra el gobierno para hacer posible el pleno ejercicio de las libertades de comunicación, y se subraya la «responsabilidad de los Estados para la determinación de políticas nacionales de comunicación concebidas en el contexto de las propias realidades de la libre expresión y el respeto a los derechos individuales y sociales»<sup>47</sup>.

así como del Partido en el poder. Pensamos que no nos corresponde ahora tratar de interpretar esta situación ya que nos alejaría de la perspectiva jurídica que mantenemos.

45. Que en su artículo 50 establece que «las disposiciones establecidas serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados Federales, sin limitación ni excepción alguna».

46. Cfr. Exposición de motivos del *Proyecto de Ley Federal de Comunicación Social*, presentado por el PAN. «Tan sólo citar la *Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre*, aprobada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, con sus artículos 12, 19, 29 sobre la libertad de expresión y el derecho a la información» retomando a su vez estos principios la *Declaración Americana de derechos y deberes del Hombre*, de la Organización de Estados Americanos (artículos 4, 5 y 28) y el Pacto de San José, del 2 de noviembre de 1969 que intenta «consolidar en el Continente dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto a los derechos esenciales del hombre» y que trata sobre la libertad de expresión y el derecho a la información, a la privacidad y el derecho de réplica en los artículos 11, 13 y 14. Además, en el artículo 2 claramente dice que «...si el ejercicio de los derechos y libertades no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades». Lo establecido en el Pacto de San José fue aprobado en México por la Cámara de Senadores, el 18 de diciembre de 1980, mediante Decreto de promulgación de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José). Sin embargo, en México —dice la exposición de motivos— «la validez de estos preceptos existe formalmente a partir de esta fecha (...)» y «su inoperancia y falta de referente en leyes internas no ha permitido que se conviertan en una normatividad vigente».

47. Texto de la *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación* auspiciada por la UNESCO, que, además, en su recomendación número 7 aconseja a los Estados la creación de consejos nacionales de políticas de comunicación en los que participen los grupos interesados, además de distintos sectores sociales, siguiendo el derecho interno de cada país (cfr. Exposición de motivos del *Proyecto de Ley Federal de Comunicación...*).

Por último, se recuerda que en la XXI Conferencia General de la UNESCO, celebrada en 1980 y presidida por Sean Mc. Bride, los 153 países que participaron, asumieron el compromiso de definir y explicitar preceptos destinados a la eliminación de desequilibrios y desigualdades en materia de comunicación en las legislaciones internas de cada uno de ellos, así como a la suspensión de aquellos efectos negativos de ciertos monopolios públicos o privados, a reconocer la libertad de prensa e información, y a respetar el derecho del público —de los grupos étnicos y sociales y de los individuos—, a tener acceso a las fuentes de información y a su participación activa en el proceso de la comunicación.

### E. *Medios de comunicación en México y participación social*

En México, los medios de comunicación —de modo especial la radio y la televisión—, surgen a instancias del sector privado y con un marcado carácter comercial<sup>48</sup>. El Estado tiene una participación secundaria en los medios electrónicos respecto al sector privado, situación ésta que se ha dado no sólo durante los últimos años, sino que —como señala FERNÁNDEZ CHRISTLIEB— ha prevalecido en México desde los años veinte<sup>49</sup>.

48. En México, la televisión surge en los años cincuenta, con una orientación básicamente mercantil o comercial, que incluye el manejo de este importante medio de comunicación por parte de concesionarios privados. Se ha generado, en la práctica, una estructura monopolística, que ha conferido a sus titulares un enorme poder derivado de su capacidad de penetración social, así como una enorme riqueza económica en beneficio de sus propietarios, contando incluso con el apoyo gubernamental. Tres grandes períodos se pueden distinguir en la historia de la televisión mexicana: el *surgimento*, en el que se adopta un modelo comercial-privado (como el estadounidense), y la aparición de los primeros concesionarios, notoriamente apoyados en sus proyectos por los gobiernos mexicanos, utilizándolos como instrumento ideológico y de reflejo de una buena imagen oficial. El segundo período viene a ser el de la *expansión monopolística de la televisión privada*. En 1972 nace la gran cadena de televisión privada: Televisa. En ese mismo año, el gobierno del Presidente Luis Echeverría adquiere la Corporación Mexicana de Radio y Televisión (CMRT), concesionaria del Canal 13. Por último, el tercer período viene a ser el de una *recíproca vinculación*, que inicia en 1983 y coincide con la puesta en marcha del proyecto neoliberal de modernización. Este período culmina en 1993, cuando se privatiza la televisión estatal (Televisión Azteca).

49. Cfr. FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, *Los medios de comunicación...*, cit., p. 87. El Estado intentó intervenir directamente en la gestión de una empresa televisora, intento que comenzó en 1972. Lo que fuera la televisión estatal mexicana ha sido puesta en manos de capital privado nuevamente, al ser vendida la llamada «Televisión Azteca» al empresario Raúl Salinas Pliego. Durante esos veintidós años de televisión estatal (1972-1993) no fue posible la creación de un proyecto con características propias y bien definidas, sino que más bien se desarrolló un estilo de gestión y de televisión que estuvo sujeto a los vaivenes sexenales, a los caprichos de poder y a la carencia de una voluntad política para la creación de una alternativa a la televisión privada. La televisión estatal estuvo integrada en un sistema llamado IMEVISION, que agrupó a los canales 13, el canal 7 y el 22 de UHF, el 2 de Chihuahua, el 8 de Monterrey y el 11 de Ciudad Juárez, en una sola cadena, quedando excluido el canal 11 de la Ciudad de México por pertenecer al Instituto Politécnico Nacional. La decisión de poner en manos de la ini-

Según indica el art. 1º de la *Ley Federal de Radio y Televisión*, el dominio directo del espacio territorial y el del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, corresponde al Estado. El artículo 4º por su parte, establece que la radio y la *televisión* «*constituyen una actividad de interés público*»<sup>50</sup>, correspondiendo al Estado su protección y vigilancia «*para el debido cumplimiento de su función social*»<sup>51</sup>.

Aunque las libertades de expresión e información sí gozan de protección constitucional según se desprende de los artículos 6º y 7º de la Carta Magna, la regulación de la televisión en México, carece de un reconocimiento expreso en el texto constitucional.

A partir de las afirmaciones anteriores, podemos intentar ahora describir la situación de los medios de comunicación en este país, comenzando por un análisis de la titularidad de los mismos.

VILLANUEVA ha llegado a afirmar que en México, propiamente hablando, no existen medios del Estado o medios públicos, tal como vienen a considerarse éstos en los estándares democráticos internacionales, sino únicamente medios del Poder Ejecutivo Federal<sup>52</sup>. Llega a esta conclusión a partir del análisis de los objetivos esenciales a los que pretenden servir los medios públicos en los Estados democráticos, a saber:

ciativa privada a la televisión estatal fue impulsada en tiempos del Presidente Salinas de Gortari (1988-1994) y se ratificó en el año de 1993, dando fin al proyecto iniciado con el propósito de ofrecer una alternativa diferente a la hasta entonces desarrollada televisión privada y contrarrestar el enorme poderío alcanzado por el consorcio privado Televisa. En los 21 años de la televisión estatal, ésta tuvo tres denominaciones diferentes: Canal 13, Imevisión y Televisión Azteca. Hoy al Estado le quedan sólo el Canal 11 (del Instituto Politécnico Nacional) y el Canal 22 de la banda de UHF, limitados en su cobertura. Para una información más detallada sobre la televisión mexicana: Vid. CRUZ ESCAMILLA, B., *La Televisión mexicana: un caso singular de política audiovisual*, Tesis Doctoral defendida en la Universidad de Navarra, Facultad de Ciencias de la Información, «Pro Manuscrito», Pamplona 1994.

50. Un hecho curioso es que en México, a excepción de la radio y la televisión, todas las demás vías generales de comunicación son definidas como actividades de *servicio público*. Hemos tenido ocasión de considerar que en España, estos medios están considerados como *servicio público esencial*. Ahora bien, en México, no se les considera así porque, entre otras razones, los empresarios mexicanos de la radiodifusión presionaron al Estado para que la televisión fuese definida por la Ley como una actividad de *interés público*. Pretendían con ello evitar que el Estado interviniera en la fijación de sus tarifas para la transmisión de publicidad y en la selección de sus clientes (cfr. CRUZ ESCAMILLA, B., *La televisión mexicana...*, cit., p. 105).

51. MEJÍA F., en *50 años de televisión comercial en México (1934-1984)/Cronología*, citado por TREJO DELARBRE, R. (coord.), *Televisa, el quinto poder*, México 1991. Menciona como principal característica de esta ley: la extensión hacia la radio y la televisión del derecho a la libertad de expresión, que entonces sólo estaba reconocido para la prensa. MEJÍA explica que, de acuerdo con esta Ley, la radio y la televisión ya no serán prestadoras de un servicio público, sino de un *servicio de interés público*, lo que las faculta a determinar el monto de sus tarifas publicitarias sin que para ello intervenga autoridad pública alguna, y para elegir o rechazar a los clientes.

52. VILLANUEVA, E., *¿Qué hacer con los medios del Poder Ejecutivo Federal?*, en «Revista Mexicana de Comunicación» X, 52 (enero-febrero 1998) 48.

«a) Brindar información veraz, imparcial y equilibrada sobre hechos noticiables de interés público.

b) Otorgar espacios de expresión, plurales y equitativos, a las más distintas corrientes y posturas políticas, sociales y culturales que dan vida al tejido social.

c) Promover programas educativos y de esparcimiento compatibles con los valores democráticos que nutren a la sociedad civil y que norman la conducta de la sociedad política»<sup>53</sup>.

Asimismo, este mismo autor indica que:

«los medios estatales en los Estados democráticos de derecho poseen las siguientes características legales mínimas:

a) Son creados por una Ley expedida por el Poder Legislativo, circunstancia que les brinda seguridad jurídica en la medida en que para reformar, adicionar o derogar su articulado, se requiere del consenso de varias voluntades representadas en el Congreso o Asamblea Legislativa, y no una sola por muy importante que ésta sea.

b) Poseen una Junta Directiva o Consejo de Administración, integrado por representantes de los diversos sectores políticos y sociales, y dotado de atribuciones para fiscalizar y vigilar el efectivo cumplimiento del articulado de la ley (...).

c) El director general o administrador es nombrado con el Concurso del Consejo de Administración o Junta Directiva. De este modo se garantiza que el designado posea las cualidades personales y profesionales entre sus pares y dentro de la propia sociedad.

d) Los derechos de expresión de las corrientes políticas y culturales están expresamente previstos en el cuerpo de la ley. Así, se habilita a los grupos que eventualmente pudieran verse afectados por falta de espacios en la carta de programación de los medios estatales, para acudir en busca de justicia ante los órganos jurisdiccionales competentes, a fin de que se les restituya su derecho lesionado, si hubiese lugar a ello»<sup>54</sup>.

En México, por tanto, no cabe pensar que los medios de que dispone el Ejecutivo sean medios públicos si se toma en cuenta la estructura jurídica que los configura. VILLANUEVA presenta un ejemplo, al reseñar la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano de la Radio (IMER), que abordamos continuación.

El IMER es un Instituto creado por medio de Decreto dado por el Presidente de la República en uso de las facultades que le son otorgadas por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Mexicana, el 23 de marzo de 1983, constituyendo así este organismo público descentralizado: Instituto Mexicano de la Radio.

Según el art. 6º de su decreto de creación, la Junta Directiva de dicho Instituto se integra por los secretarios de Gobernación —que hace las veces de Presidente—, el de Hacienda y Crédito Público, el de Programación y Presupues-

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

to, el de la Contraloría General de la Federación, el de Energía, el de Comercio y Fomento Industrial, el de Comunicaciones y Transportes, el de Educación Pública, el de Salud, así como el subsecretario de Gobernación, el director general de Comunicación Social de Presidencia de la República, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el director general del Instituto Politécnico Nacional, y el director general de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación —éste último con la función de secretario técnico de la junta—. «Sobra decir —señala VILLANUEVA— que, salvo el rector de la UNAM, todos los demás integrantes de la Junta Directiva son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República»<sup>55</sup>.

El director general del Instituto Mexicano de la Radio es designado y removido también por el Presidente, según lo dispone el artículo 10º del Decreto referido, mientras que el aspirante a la dirección no está obligado a satisfacer ningún requisito profesional para ser nombrado en dicho cargo<sup>56</sup>.

En opinión del multicitado autor, no existe una base legal o reglamentaria que sirva como fundamento para la implementación de eventuales espacios destinados a las diversas corrientes políticas y sociales, y haciendo un análisis de derecho comparado, señala lo siguiente:

«1) Mientras en los estados democráticos de derecho, los medios de información del Estado son creados por Ley expedida por el Poder Legislativo; en México, los medios no privados tienen su origen en decretos del Presidente de la República, sin el concurso del Congreso. 2) Mientras en los Estados democráticos de derecho, los medios del Estado financiados a cargo del erario público tienen como propósito reflejar la pluralidad política, artística y social de la sociedad; en México, los medios que viven al amparo de los recursos públicos sirven para reflejar las expresiones políticas, sociales y culturales que discrecionalmente acuerda el Presidente de la República. 3) Mientras en los Estados democráticos de derecho, las juntas directivas están integradas por representantes de los diversos sectores sociales, a fin de garantizar el cumplimiento imparcial de la ley; en México, las juntas directivas están formadas por un grupo de servidores públicos que únicamente representan el punto de vista del propio Presidente de la República, en virtud de la naturaleza política de las funciones que desempeñan. 4) Mientras en los Estados democráticos de derecho, los espacios de expresión de los grupos sociales y culturales se otorgan de acuerdo con un mandato legal; en México, los espacios que tienen las expresiones críticas al régimen —tan necesarias en la democratización del país— representan concesiones graciosas del Ejecutivo susceptibles, por ello mismo, de ser otorgadas y revocadas en cualquier momento en función de las personas y de las circunstancias»<sup>57</sup>.

55. *Ibid.*, p. 49.

56. Cfr. *ibid.*

57. VILLANUEVA, E., *¿Qué hacer con los medios del Poder Ejecutivo Federal?*, cit., p. 49.

Existe un contraste notable —a tenor de lo que llevamos dicho— entre la situación mexicana y la de otros países, como por ejemplo España. Podemos concluir que en México no hay medios públicos de comunicación —estrictamente hablando—, aunque existan algunos medios gestionados públicamente.

Ahora bien, recientemente, como efecto de la nueva correlación de fuerzas políticas que imperan en la Cámara de Diputados, se ha asumido un compromiso para *desincorporar* en el lapso de un año los medios de información del Poder Ejecutivo Federal<sup>58</sup>. Este ha sido el resultado de la negociación política que tuvo lugar con el fin de aprobar la vigente Ley de Egresos de la Federación<sup>59</sup>, lo que sin duda supondría una mejora considerable del derecho a la información, ya que se eliminaría la ventaja ilegítima con que hasta ahora el Ejecutivo Federal y su partido actúan en la exposición mediática, promoviendo también el principio de equidad entre partidos políticos de cara al electorado, así como la eliminación de la práctica discrecional del presupuesto público<sup>60</sup>.

Este autor, ante la expectativa mencionada, opina que «convendría que el proceso de *desincorporación* deviniera más que en una privatización a secas, en una *socialización*; es decir, dichos medios podrían convertirse eventualmente en modelos de nuevo tipo para ejercer un periodismo libre y responsable», añadiendo que «sin duda, se requiere para ello desplegar ejercicios de imaginación y de concertación social en donde los trabajadores de los medios y los activistas de la sociedad civil tengan un papel central»<sup>61</sup>.

Aunque esto último no será tarea fácil «por las resistencias del régimen a negociar la cesión de sus medios a la sociedad civil organizada, por la falta de

58. En el artículo transitorio décimo segundo de la vigente Ley de Egresos de la Federación, firmada por el Presidente el 26 de diciembre de 1997 y presentada en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el 13 de ese mismo mes y año, se señala lo siguiente: «*El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la respectiva dependencia coordinadora de sector, deberá tomar las acciones conducentes para proceder a la desincorporación de Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., del Periódico El Nacional, S.A. de C.V., y cualquier otra empresa paraestatal*». Esta desincorporación responde a exigencias de austeridad en el gasto público y a negociaciones realizadas fundamentalmente entre el PRI y el PAN, con el objeto de conseguir la aprobación del presupuesto de egresos. Al parecer, el PAN sometió su apoyo al presupuesto a la consecución de estas desincorporaciones, que por el momento son sólo una declaración; habrá que esperar para ver cuál es su verdadero alcance.

59. De ello da noticia el mismo VILLANUEVA en *¿Qué hacer con los medios del Poder Ejecutivo Federal?*, cit., p. 48. En el artículo transitorio décimo segundo de la Ley de Egresos de la Federación ahora vigente, firmada por el Presidente el 26 de diciembre de 1997 y presentada en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el 13 de ese mismo mes y año, se señala lo siguiente: «*El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la respectiva dependencia coordinadora de sector, deberá tomar las acciones conducentes para proceder a la desincorporación de Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., del Periódico El Nacional, S.A. de C.V., y cualquier otra empresa paraestatal*».

60. Cfr. *ibid.*, p. 49.

61. *Ibid.*

un espíritu organizativo en el periodismo mexicano», concluye que «si esa desincorporación se hace como una impronta social, se habrá dado un primer paso en la edificación de la democracia informativa mexicana»<sup>62</sup>.

El reclamo social de una mayor participación en los medios de comunicación mexicanos es una cuestión que cada vez adquiere mayor entidad. A este respecto nos interesa ahora reseñar algunas de las intervenciones que tuvieron lugar en *el Foro de Consulta Popular de Comunicación Social* realizado en 1983<sup>63</sup>, en donde este reclamo se deja sentir.

El gobierno ha mantenido respecto a estas cuestiones una política de omisión, aunque ha comenzado a comprender que se ha visto muchas veces maniatado por intereses mercantilistas<sup>64</sup>. De hecho, cuando se hace referencia a la política de omisión del Estado, se está intentando explicar que en México el papel que ha desempeñado el Estado ha sido más el de concesionar y dejar al juego del mercado las emisoras y su manejo por particulares, que el cumplimiento de las obligaciones asumidas para establecer los adecuados cauces legales por los que se abran espacios destinados al cumplimiento de su fin social y a la manifestación del pluralismo, sin pretender el resultado económico<sup>65</sup>.

En ese Foro, el Congreso del Trabajo reclamó que el Estado definiera expresamente a la comunicación social como *servicio público*, con todas las consecuencias fiscales y jurídicas que se desprenden de ello, y especificando con claridad los requisitos sociales que deberán cumplir aquellos particulares a quienes el Estado otorgue una concesión para prestarlo<sup>66</sup>.

62. *Ibid.*

63. La Secretaría de Gobernación, en tiempos del Presidente Miguel de la Madrid, aparentemente movida por una idea democratizadora, convocó este Foro, el cual inició el 24 de marzo de 1983. Su objetivo era el de analizar toda la gama de disposiciones jurídicas sobre los medios de comunicación para hacer un replanteamiento que jerarquizara, simplificara y actualizara la legislación sobre esta materia.

64. Cfr. *Foro de Consulta Popular...*, cit., vol. 1, p. 16.

65. En este sentido, el control político que pretende mantener el partido en el gobierno se sustenta, sobre todo, en hacer el juego a los empresarios de la comunicación, dilatando, obstaculizando o impidiendo una reglamentación adecuada que otorgue instrumentos o cauces para el ejercicio de la libertad de expresión e información por parte de diferentes sectores sociales, como pueden ser los sindicatos, por ejemplo. La cautela del gobierno para lograr una reglamentación ha sido explicada diciendo que llegar a ello implicaría graves riesgos. Sin embargo, no queda suficientemente claro a qué riesgos se refieren, aunque sí puede entenderse si nos centramos a ver este problema desde una perspectiva meramente política.

66. Cfr. *Foro de Consulta Popular...*, cit., p. 100. En España, por ejemplo, la televisión es considerada como un *servicio público esencial*. En México, TREJO DELARBRE ha explicado —refiriéndose a esa política de omisión del Estado— lo siguiente: «El proverbial abandono del Estado en asuntos de comunicación colectiva devino en una creciente y hasta la fecha poderosísima concentración de los medios, especialmente electrónicos, en unas cuantas manos. A esta monopolización se añade la ubicación fundamentalmente centralista que imita, pero sobre todo multiplica, tendencias económicas, políticas, culturales, en perjuicio de las regiones mexicanas» (TREJO DELARBRE, R., *La*

En otro momento, el movimiento obrero manifestaba abiertamente una posición a favor de que «se precisen los mecanismos a través de los cuales el Estado debe garantizar un derecho que, en la práctica, ejerce sólo una mínima parte de los mexicanos (...)»<sup>67</sup>.

«El reto básico a que se enfrenta hoy el Estado mexicano frente a los medios de comunicación es el de garantizar la expresión en ellos de la *pluralidad* ideológica y cultural que existe en nuestro país, producto de diferencias sociales en una sociedad de desigualdades económicas largamente arrastradas que impide ejercer esas libertades en igualdad de circunstancias». Estas palabras recogidas en el Foro antes referido vienen a reflejar, por último, la exigencia social existente para que las condiciones de acceso a los medios de comunicación electrónicos —en especial la televisión— no estén condicionados por los requerimientos económicos. La intervención del Estado se justificaría en tanto que facilitase que todos —en especial los que no tienen recursos económicos propios, pero sí una condición ciudadana, unas opiniones y una cultura—, puedan acceder a dichos medios<sup>68</sup>.

Haciendo recuento de los resultados de este Foro, podemos destacar, entre otros aspectos, el reclamo de que se propicien tiempos de televisión a las diferentes organizaciones sociales, culturales, profesionales, estudiantiles y ciudadanos en general, así como la urgencia de que se reorienten los contenidos de la programación en la televisión privada.

En nuestra opinión, la participación social en los medios de comunicación mexicanos comienza a abrirse paso sin que por parte del Estado se impulsen modificaciones legales. A pesar de que los medios han ido adquiriendo cada vez mayor fuerza comercial y que muchas veces se mueven —hay que reconocerlo— como instrumentos de presión, los concesionarios son cada vez más conscientes de la utilidad social de los medios que poseen cuando se utilizan con iniciativa y sentido de la solidaridad. A este respecto pensamos que se tiende más a la autoregulación de los mismos, a la vez que se abren espacios a la participación en un marco de amistosa colaboración, aunque muchas veces ésta se da por intereses de imagen.

Sería de desear que, en tanto instrumentos de interés público, existiesen más espacios de participación y de acceso, de modo que éstos puedan verse incrementados ante la llegada de las nuevas tecnologías por las que la especialización y segmentación de audiencias hace que los medios tradicionales o de gran público hagan lo que esté en su mano por cumplir con su responsabilidad social.

*sociedad...*, cit., p. 9). Además, este mismo autor sostiene que la sociedad mexicana no ha terminado de entender los medios de comunicación como «espacios propios a los que tiene derecho a acceder» ya que éstos son contemplados por el público «como fuentes de entretenimiento» pero no necesariamente como foros para manifestar sus opiniones (cfr., *Idem*, pp. 21-22).

67. *Ibid.*, p. 100.

68. Cfr. *Foro de Consulta Popular...*, cit., p. 167.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de México, ha manifestado que:

«La libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión. Pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, el radio y la televisión»<sup>69</sup>.

Los medios de comunicación están considerados como cauces de expresión a través de los cuales *cualquier persona* puede, en ejercicio de la libertad de expresión, manifestar libremente sus ideas. El razonamiento acerca de la necesaria protección de esta libertad, viene marcado por la intención de evitar que el uso de los medios de comunicación quede al arbitrio de las autoridades o la formación de monopolios excluyentes.

Ya hemos tenido ocasión de hablar del *pluralismo* como principio que ha de informar a todo sistema democrático. Y es en este sentido en el que pensamos que la Suprema Corte se pronuncia, cuando por ejemplo, dice que «*esa libertad de expresar ideas y de comunicarlas, incluye lógicamente también las ideas filosóficas, científicas, artísticas, religiosas, etc., y todas las formas o maneras como esas ideas y expresiones (...) pueden difundirse*»<sup>70</sup>, se puede entender que está refiriéndose al contenido de la libertad de expresión, el cual puede ser manifestado mediante la utilización de cualquier medio de expresión, pudiendo entender aquí también la radio y la televisión.

Si nos atenemos a estos textos reseñados y a las palabras de López Portillo que en su momento transcribimos (el derecho a la información no puede limitarse a la política) no hay razón alguna para que el derecho de acceso tan sólo sea visto como una prerrogativa de los grupos políticos y no como un derecho de todos. Otra cosa distinta sería la lógica limitación a que se somete el número de concesiones para la explotación de estaciones de radio y televisión, que afecta a la denominada *libertad de antena*<sup>71</sup>, un tema de gran interés, cuyo estudio excede del objeto del presente trabajo.

69. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Amparo en revisión 721/77, Victoria Graciela Alba de Llamas y coagraviados, 25 de enero de 1978, unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco, vid. «Semana Judicial de la Federación», séptima época, quinta parte, vols. 104-109, pp. 120-123.

70. *Ibid.*

71. En México, La Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, declara, en el art. 2º lo siguiente: «*corresponde al Estado la*

Por lo que se refiere al derecho de acceso, en México sólo cabría en relación con el tiempo reservado al Estado en virtud de lo establecido en las disposiciones legales correspondientes<sup>72</sup>.

*rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación. En todo momento el Estado matendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país».* En este sentido, se puede entender que para usar, aprovechar o explotar las redes públicas de telecomunicaciones, sea necesaria la concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En México, existe el sistema de concesiones, que se otorgan a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y se regulan en la Ley Federal de Radio y Televisión (cfr. arts. 2º y 13º). Por otra parte, las estaciones pueden ser comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole (como indica el art. 13º). Los *permisos* para las estaciones oficiales, culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas —según el art. 25º— «sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos y entidades u organismos públicos o sociedades cuyos socios sean mexicanos». Las *concesiones* se aplican para la instalación y operación de emisoras comerciales cuyo fin es lucrar, mientras que los permisos son para instalar y operar emisoras no comerciales o aquellas que no persiguen fines de lucro. Los criterios para el otorgamiento de concesiones están sujetos al «libre juicio» de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se trata de facultades discrecionales en el ámbito administrativo, por lo que no podrá someterse una decisión determinada a revisión por el Poder Judicial en la vía de amparo, «a no ser que se demuestre una evidente violación legal o que la autoridad faltó a los elementales principios de la lógica». La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene en su favor la presunción de poseer los conocimientos y criterio necesarios para elegir a la persona física o moral a quien habrá de otorgar la concesión, contando —como decíamos— con facultades discrecionales al respecto, de modo que «las facultades del poder judicial no pueden llegar al extremo de imponer a dicha Secretaría su opinión sobre la conveniencia de otorgar a una empresa y no a otra, una concesión determinada» (cfr. «Semanario Judicial de la Federación», séptima época, vol. 58, p. 59, citado por VILLANUEVA, E., *Régimen jurídico de la televisión privada en Europa e Iberoamérica*, Madrid 1997, pp. 50-51).

72. En la Ley Federal de Radio y Televisión, aparte de las facultades regulatorias e indicativas sobre el contenido de la programación, el Estado se reservó tres posibilidades de emplear tiempo para sus propios fines en las difusoras concesionadas. Las tres clases de tiempo derivan de los artículos 59 —vinculado con el 61—, 60 y 62 de la ley. De acuerdo con este último precepto «*Todas las estaciones de radio y televisión en el país estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación*». A este espacio corresponde por ejemplo la difusión anual del informe que rinde el Presidente de la República en la apertura del Congreso. A su vez, el art. 60 dispone la obligación de los concesionarios de transmitir, gratuitamente y de preferencia, «*los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública...*». Por su parte, más definidamente que en los anteriores artículos, en el art. 59 se advierte la intención de crear espacios que el Estado pueda aprovechar, cuando establece que «*las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión*».

### F. *Los medios de comunicación y su papel educativo en México*

En el año 1971, el entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, decía refiriéndose al papel que los medios de comunicación deben jugar en el campo educativo del país: «Necesitamos que quienes dirigen los medios de difusión —los que entran ya en todos los hogares prácticamente—, entiendan que el propio porvenir de la economía, dentro de la cual trabajan quienes patrocinan publicidad y programas, está vinculado a las grandes concepciones sociales de nuestro pueblo. Que por su propio interés, tendremos que hacer, dentro del ámbito de libertades de México, una labor de armonía para que la educación escolar y educación extraescolar, que tanto influye en los adultos y en los menores, en los hogares y en la vida pública, encuentren el camino de la armonización, que lleva a nuestro pueblo a niveles superiores de cultura»<sup>73</sup>.

El papel que los medios de comunicación pueden desempeñar en el terreno educativo es algo que muchas personas se han planteado. En esta ocasión, el Presidente Echeverría los veía como medios poderosísimos que influyen en el modo de generar una visión de las distintas realidades que componen el entorno que nos rodea. En este sentido, el desarrollo cultural puede ser impulsado mediante una adecuada utilización de los medios de comunicación que incentive y promueva los distintos valores y concepciones que el hombre se ha ido haciendo a lo largo de la historia.

De hecho, el Estado ha promovido —como veremos más adelante— la utilización de los medios de comunicación para elevar el nivel educativo de la población, en especial de adultos que no han alcanzado la alfabetización.

El artículo 74 de la Ley General de Educación<sup>74</sup>, señala que los medios de comunicación masiva, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán, entre otras cosas, al desarrollo integral del individuo para que ejerza plenamente sus capacidades humanas, así como al «el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal», destacando aquéllos que provienen del patrimonio cultural de México.

También se señala como función de estos medios la promoción del desarrollo de la solidaridad y «el respeto absoluto a la dignidad humana».

Por su parte, el art. 8º menciona que «el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan (...), se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios»<sup>75</sup>.

73. FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, F., *Los medios de comunicación...*, cit., p. 120.

74. Publicada en el «Diario Oficial de la Federación», el martes 13 de Julio de 1993, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, pp. 42-56.

75. Además señala que el criterio que ha de informar la educación, será democrático, nacional y contribuirá mejor a la convivencia humana (cfr. Art. 8º de la Ley General de Educación).

El 15 de diciembre de 1958 el Estado echó a andar un canal de televisión designando como permisionario al Instituto Politécnico Nacional (Instituto de carácter público) que tenía una señal visible tan sólo en un reducido número de hogares de la Ciudad de México<sup>76</sup>.

En el ámbito de la radiodifusión podemos destacar una estación que data de los años veinte, aunque durante tan largo período de tiempo ha conocido diferentes etapas. Nos estamos refiriendo a Radio Educación<sup>77</sup>. Esta emisora es administrada por la Secretaría de Educación Pública, cuyo principal objetivo es el de aplicar el espíritu del artículo 3º Constitucional, para «hacer de la educación una educación nacionalista y democrática fundamentalmente; una educación que por democrática tiene que ser plural» —como ha señalado GRANADOS CHAPA—<sup>78</sup> es decir, que atienda a la diversidad de criterios que se advierten en una sociedad heterogénea, para encontrar la unidad en lo esencial.

La Ley Federal de Radio y Televisión, al establecer el tiempo que ha de dedicarse a lo que el Estado facilite<sup>79</sup> en el art. 12º, señala como obligación de las estaciones de radio y televisión «incluir gratuitamente en su programación diaria 30 minutos continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo», entre otros.

En la mencionada Ley se otorgan las siguientes atribuciones a la Secretaría de Educación Pública (SEP):

1. Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión.
2. Promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico.
3. Promo-

76. Como señala GRANADOS CHAPA, la situación jurídica de Canal 11 «se funda en el decreto que establece que el Canal 11 se utilizará para la transmisión de programas educativos, culturales y de orientación social», publicado en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1969. En este decreto se señala que la operación técnica de este canal corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la programación recae en la Secretaría de Educación Pública. Además, este mismo autor observa que «esta primera difusora de televisión estatal ha tenido que desenvolverse en un nivel artesanal, en contraste con las enormes inversiones industriales de la televisión comercial». (GRANADOS CHAPA, M.A., *Examen de la comunicación...*, cit., p. 41). Es de observar que en México el sistema de concesiones se da para los medios de carácter comercial, mientras que para aquellos que no buscan fines de lucro (educativos y culturales) se aplica el sistema permisionario.

77. Nacida en el año de 1924 «la suerte de Radio Educación ha sido muy azarosa (...) No conoció un desarrollo semejante al desarrollo de la radiodifusión comercial». Mientras la radiodifusión comercial crecía, las emisoras de carácter cultural y dependientes del gobierno fueron perdiendo terreno hasta que Radio Educación suspendió sus operaciones muy poco tiempo de iniciada. Resurgió en los primeros años de la década de los treinta, y hacia 1940 cesó otra vez sus trabajos. En 1967 reabrió de nuevo. En 1972 comienza a definirse mejor, convirtiéndose en una radiodifusora alternativa frente al sistema de difusión comercial. Esta emisora no persigue fines de lucro y por tanto no emite comerciales ni publicidad (cfr. GRANADOS CHAPA, *Examen de la comunicación...*, cit., pp. 93-102).

78. Cfr. *ibid.*, p. 99.

79. El texto dice «del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación» (cfr. Art. 12º de dicha Ley).

ver el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y televisión.

Por su parte, el art. 1° del Reglamento a dicha Ley, señala a la radio y la televisión como servicios de interés público, correspondiendo al Estado protegerla y vigilar el cumplimiento de sus funciones sociales. Y en el art. 3° viene a dar un criterio para su funcionamiento: orientar preferentemente sus actividades «a la ampliación de la educación popular, la difusión de la cultura, la extensión de los conocimientos, la propalación de las ideas que fortalezcan nuestros principios y tradiciones (...)».

A partir de la media hora diaria prevista por el artículo 59° de la Ley Federal de Radio y Televisión, en México se instrumentó un proyecto de televisión estatal educativo. Así, el 16 de agosto de 1965 se iniciaba en circuito cerrado un curso de alfabetización, y en 1966 comenzaron cursos de circuito abierto en varias emisoras que ya eran quince en 1970<sup>80</sup>.

No chocaría con estas disposiciones la inclusión de contenidos de carácter religioso en consonancia con la marcada espiritualidad del pueblo mexicano. Es conocido que la Iglesia católica en México ha sido generadora de múltiples tradiciones populares y que dentro del ámbito de la cultura no puede verse marginado el factor religioso. Ahora bien, el texto de la Ley General de Educación no menciona en ningún momento este factor como elemento de consideración. El problema radica en que los términos empleados son tan amplios que se prestan muchas veces a distintas interpretaciones.

Si nos atenemos al principio histórico de separación Iglesia-Estado, y tratándose de una emisora gestionada por una entidad pública, no es de extrañar que el factor religioso no encuentre acogida.

Más recientemente, en los debates de la reforma de 1992 al art. 3° Constitucional, aparecen algunas alusiones a la función educativa de los medios de comunicación. Nada se dice, de manera explícita, acerca de posibles contenidos de carácter religioso.

En estos debates se concluye que el terreno de los medios de comunicación no encuentra lugar en el art. 3° y se decide no hacer referencia a ellos en el marco del derecho a la educación. Con todo se dejaron oír algunas voces —como la del Diputado Martín del Campo, de la fracción parlamentaria del PRD— en el sentido de que se hiciera referencia explícita a «la responsabilidad de los medios de comunicación en las tareas educativas». «En la legislación en materia

80. Cfr. GRANADOS CHAPA, *Examen de la comunicación...*, cit., pp. 44-45. Este autor señala que «el 2 de enero de 1968 se iniciaron los cursos de telesecundaria en circuito abierto, con 6.569 alumnos inscritos en 304 aulas y cerca de 4 mil libros. En 1969 se extendió la telesecundaria a la provincia», sobre la base de la cooperación de la iniciativa privada y los gobiernos locales. (Vid. Secretaría de Educación Pública, *La educación pública en México, 1964-1970*, México 1970, p. 148, obra citada por GRANADOS CHAPA, p. 45).

educativa —añadía el Diputado— debe abordarse explícitamente el papel de los medios de comunicación. De ahí que sea fundamental que se establezcan las bases para que las emisiones de los medios se ajusten a los valores y principios consagrados en el artículo 3º»<sup>81</sup>.

## II. LIBERTAD RELIGIOSA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El derecho a la información *no se agota ni debe agotarse en la política*, sino que constituye uno de los apoyos principales para organizar el proceso de participación social en este terreno. Cabe ahora proceder a analizar el modo en que los derechos de libertad de expresión e información se armonizan con el de libertad religiosa conforme a las nuevas normas contenidas en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

### A. *La libertad religiosa y sus limitaciones*

En México, la libertad religiosa ha suscitado —por diversas razones históricas, bien conocidas— una particular problemática. Frecuentemente ha sido mezclada, en efecto, con cuestiones relativas a las relaciones Iglesia-Estado y también se han dado confusiones entre libertad religiosa y libertad de conciencia, entendiéndose por esta última la posibilidad de creer, más no la posibilidad de profesar lo que se cree.

Al igual que en otros países de América Latina, la libertad religiosa en México no ha alcanzado todavía un gran desarrollo ni en el aspecto legislativo ni en el doctrinal. El amplio período del coloniaje ibérico en América permitió a las jóvenes Repúblicas de Latinoamérica vivir los primeros años de independencia bajo una única fe religiosa: la católica. Cuando estas Repúblicas consiguen la emancipación de sus metrópolis y adoptan el modelo liberal democrático —al menos en sus formas— éstas se ven obligadas a reconocer constitucionalmente los derechos del hombre. Ahora bien, no parece que se hayan preocupado particularmente por la llamada libertad de cultos, al establecer la intolerancia religiosa respecto a los credos no católicos, declarando el catolicismo como la religión del Estado. Hasta nuestros días, la religión católica sigue siendo mayoritaria en América Latina, y es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando las llamadas *sectas* comienzan a penetrar con éxito, sobre todo, entre las capas desfavorecidas de la población.

Para comenzar, es de notar que el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que la libertad de religión abarca la libertad de

81. *Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., p. 926.

cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de *manifestar* dichas creencias individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. De este texto se desprende que el derecho fundamental de libertad religiosa no incluye, tan sólo, la posibilidad de tener o carecer de convicciones de tipo religioso, sino que, además, muestra y reconoce el derecho a manifestar y practicar dichas creencias ya sea en público o en privado, por medio de actos, motivados por las mismas convicciones, los cuales pueden ser realizados en grupo o individualmente.

En 1950, la Convención Europea vino a precisar aún más el concepto de lo que debería entenderse por práctica religiosa, cuando señalaba que ésta tendrá como únicas limitaciones las necesarias para la protección de la seguridad, el orden, la salud, la moral pública y los derechos de los demás.

En el ámbito americano, el Pacto de San José del año 1969 recogía este concepto, añadiendo el derecho que corresponde a los padres y tutores para que sus hijos y pupilos reciban la educación religiosa de acuerdo a sus propias convicciones.

Ahora bien, el documento internacional que sobresale entre todos los que aquí interesan es la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundada en la religión o las convicciones*, emitida por la ONU el 25 de noviembre de 1981. El preámbulo de dicha Declaración señala que la religión o las convicciones constituyen para quienes las profesan uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida y que, por consiguiente, la libertad de religión o de convicciones debe ser íntegramente respetada y garantizada.

Dicha Declaración, como su nombre indica, afronta específicamente el tema de la discriminación por motivos religiosos o de convicciones, entendiendo por ésta toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o las convicciones y cuya finalidad o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Este tipo de discriminaciones —como es fácilmente comprensible—, suponen un atentado contra la dignidad de la persona humana.

El artículo sexto de la mencionada Declaración resulta de gran importancia para el tema que nos ocupa, puesto que enuncia las principales libertades incluidas en el derecho de libertad religiosa, entre las que mencionamos las siguientes:

- a) la libertad de escribir, publicar y difundir publicaciones relativas a esta materia;
- b) la libertad de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para esos fines;
- c) a libertad de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones religiosas o de convicciones en el ámbito nacional e internacional.

Abocándonos a nuestro tema, en la legislación mexicana, específicamente en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP) publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 1992, se establecen los límites y alcances que tiene el derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico mexicano. El artículo segundo señala el contenido de tal derecho, que se concreta en: Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia; no profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa; no ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas; no ser impedido del ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en ese y en los demás ordenamientos aplicables; no ser obligados a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, Iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso; no ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas, debiendo añadir aquí lo dicho en el artículo tercero de la misma Ley cuando afirma que los documentos oficiales de identificación no contendrán mención sobre las creencias religiosas del individuo; asociarse y reunirse pacíficamente con fines religiosos.

Asimismo, el artículo tercero deja claro que el Estado mexicano ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, la conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros, por lo que tampoco el Estado podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna, a favor o en contra de ninguna Iglesia o agrupación religiosa.

Según el artículo 25 de la LARCP las autoridades — ya sean federales, estatales o municipales — no intervendrán en los asuntos internos de las asociaciones religiosas (principio de separación). Tampoco podrán asistir con carácter oficial a los actos de culto público, salvo que se trate de una misión diplomática (pudiendo asistir a dichos actos a título privado).

Después de esta breve alusión a los términos en que el derecho de libertad religiosa aparece recogido en la ley mexicana, entramos en la consideración de los puntos de contacto entre este derecho y la actividad de comunicación social.

#### *B. Asociaciones Religiosas y Medios de Comunicación en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*

«La ley de cultos es un reflejo “limitado y perfectible” de la reconciliación entre el Estado y la Iglesia en donde no debe haber vencedores ni vencidos. Es

preciso avanzar en la tolerancia, el entendimiento y la libertad (...) La nueva legislación no deja contentos a todos. Constituye un pasado grande y ha abierto caminos a la libertad de la Iglesia, pero definitivamente es perfectible»<sup>82</sup>. Estas palabras de Mons. Adolfo Suárez Rivera —entonces Presidente de la Conferencia del Episcopado Mexicano— comentando la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público publicada el 15 de julio de 1992, dejan ver la insatisfacción que aún perdura, a pesar del gran avance producido por la reforma de 1992, bajo la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

Las expectativas que algunos Obispos mostraban a la prensa antes de la promulgación de la LARCP no han sido del todo cumplidas. Nos referimos especialmente a la relación entre el factor religioso y los medios de comunicación. En tal sentido, el Obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruíz, hizo notar «indefiniciones» y «ambigüedades» en la LARCP y calificaba de «absurdo que el Estado defina que existe libertad plena para la libertad de expresión, y limite el uso de los medios de comunicación a las iglesias»<sup>83</sup>. Abordaremos este aspecto con ocasión del análisis particularizado de las disposiciones de la LARCP relativas a los medios de comunicación.

Si la libertad religiosa implica la libertad de manifestación de las propias convicciones religiosas de modo individual o colectivo, cabe deducir que es posible que estos actos de manifestación —sean de culto o de otro tipo— se expresen a través de los modernos medios de comunicación masiva.

Los artículos 16 y 21 de la LARCP hacen referencia, desde luego, a las actividades de las confesiones y de los ministros de culto en el ámbito de la comunicación.

El primero de los citados señala literalmente lo siguiente:

«Las asociaciones religiosas y los ministros de culto no podrán poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva, excluyendo las publicaciones impresas de carácter religioso»<sup>84</sup>.

82. Declaraciones del Arz. Adolfo Suárez Rivera que pronunció en el discurso inaugural de la LII Asamblea de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM). Palabras reseñadas en «El Universal», 12 de agosto de 1992, en *Las relaciones Iglesia-Estado en México: 1916-1992*, México, vol. 3, p. 203.

83. Vid. Declaraciones al periódico «El Universal», 9 de agosto de 1992, en *op. cit.*, vol. 3, p. 200. El periodista Wilbert Torre, del mismo periódico, señalaba que «la mayor parte de los arzobispos y obispos del país coincide en que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público es violatoria de las libertades religiosas; contiene una “excesiva injerencia” de la Secretaría de Gobernación en las funciones y atribuciones de las iglesias y coarta la libertad de expresión, respecto del uso de los medios de comunicación».

84. Ni en la exposición de motivos de la LARCP, ni en los debates parlamentarios correspondientes se hace alusión a esta prohibición.

Además, el artículo 21 de la misma Ley señala en sus párrafos segundo y tercero que las asociaciones religiosas podrán transmitir de manera extraordinaria actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos, siempre que se cuente con la previa autorización de la Secretaría de Gobernación y fuera de los tiempos destinados al uso del Estado<sup>85</sup>. Añade —por otra parte—, que los patrocinadores, organizadores, concesionarios o propietarios de los medios de comunicación, serán solidariamente responsables, junto con la asociación religiosa de que se trate, de cumplir con esa disposición<sup>86</sup>.

La prohibición de que las asociaciones religiosas posean o administren, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, así como para la adquisición, posesión o administración de cualquiera de los medios de esta naturaleza, introduce un criterio intensamente restrictivo del derecho a la propagación de las ideas o creencias religiosas. Tal prohibición —como ha afirmado SÁNCHEZ MEDAL—, «va más allá del texto y de los límites de la fracción II del artículo 27 de la Constitución» y se trata —a su juicio— de una prohibición «notoriamente inconstitucional»<sup>87</sup>.

Este mismo autor advierte, a propósito de esta prohibición, que «al tratar de aplicarse en un determinado caso concreto a una “asociación religiosa” podrá ésta combatir el primer acto de ejecución en perjuicio de ella, a través del juicio de amparo ante un Juez de Distrito con base en la parte final de la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo»<sup>88</sup>.

85. Esto último puede entenderse si tenemos en cuenta que se trata de una consecuencia del principio de separación, así como del principio de laicidad del Estado, lo que AMORES explica señalando que en caso contrario «supondría utilizar por parte de una asociación religiosa un espacio de transmisión televisiva o radiofónica que el público cree ser del Estado, provocando la confusión o una idea equivocada de anuencia con una asociación religiosa concreta» (AMORES, M., *La libertad religiosa en México...*, cit., pp. 249-259).

86. «Las asociaciones religiosas únicamente podrán, de manera extraordinaria, transmitir o difundir actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos, previa autorización de la Secretaría de Gobernación. En ningún caso, los actos religiosos podrán difundirse en los tiempos de radio y televisión destinados al Estado.

*En los casos mencionados en el párrafo anterior, los organizadores, patrocinadores, concesionarios o propietarios de los medios de comunicación, serán responsables solidariamente junto con la asociación religiosa de que se trate, de cumplir con las disposiciones respecto de los actos de culto público con carácter extraordinario.*

*No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político».*

87. SÁNCHEZ MEDAL, R. y MORENO VALENCIA, H., *La presencia en México de Juan Pablo II y la Relación Iglesia-Estado* (Capítulo 10 «Más espacios que candados de las libertades religiosas»), p. 181. El artículo 27, fracción II de la Constitución señala que «Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria».

88. *Ibid.* La Fracción II del art. 27 Constitucional señala que «Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, tendrán capacidad

Ahora bien, como se trata de normas prohibitivas, estas normas han de ser interpretadas restrictivamente, de modo que el hecho mismo de que se establezcan unas prohibiciones sobre determinados actos hace que todos aquellos que no se encuentren contemplados de manera expresa en la prohibición del texto legal queden autorizados.

Tomando en cuenta estas consideraciones, no resultaría contrario a dichas normas la compra, por parte de ministros de culto o asociaciones religiosas, de tiempo en los canales de radio o televisión y puedan así «*propagar su doctrina*»<sup>89</sup> —por utilizar los términos de la LARCP—, siempre y cuando *no sean los propietarios* de dichos medios. También podrían concurrir a programas de todo tipo como invitados y dar a conocer su religión.

Asimismo, para impartir conferencias —por ejemplo—, o enviar mensajes a través de estos medios de comunicación, no haría falta tener el mencionado permiso o autorización de la Secretaría de Gobernación, ya que únicamente se requiere dicha autorización para la transmisión de *actos de culto*<sup>90</sup>, y una conferencia no puede entenderse como tal, así como tampoco lo es un anuncio de un acto de culto que fuera a realizarse posteriormente<sup>91</sup>.

Podría decirse lo mismo de todos los demás medios masivos de comunicación, salvo las publicaciones impresas, que dichas asociaciones religiosas pueden poseer sin ningún tipo de obstáculo ni cortapisa. La prohibición, por tanto, queda restringida a que tales asociaciones y sus ministros de culto sean *propietarios o administradores*, pero no afecta en modo alguno al *uso* de estos medios cuantas veces lo requieran. De modo semejante, tampoco caería en el ámbito de las prohibiciones indicadas en la LARCP la obtención, por parte de los *miembros* de una iglesia determinada, de una concesión de radio o televisión para transmitir programas de contenido religioso.

*para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria».*

89. Un ejemplo de ello lo constituye el caso de una campaña televisiva promovida por el Arzobispado de México relativa a la educación sexual. Se anunciaba que contaría con 4 anuncios en televisión y otros dos en radio. Según reseña la revista «Palabra», esta publicidad es la primera que realiza la Iglesia Católica cuya finalidad es «hacer ver a los padres de familia la responsabilidad que tienen en el tratamiento de este tema tan delicado e importante» (cfr. «Palabra», n. 387, del mes de Enero de 1997, p. 22). En España está prohibida la publicidad religiosa en televisión mediante pago.

90. Aclara PACHECO que «dicha transmisión se hará en caso de autorizarse, por estaciones o canales de televisión propiedad de terceros, pues ninguno pueden tener las Asociaciones Religiosas ni los ministros de culto» según queda indicado en el art. 16 de la LARCP. (PACHECO, A., *Temas de Derecho Eclesiástico Mexicano*, México 1993, p. 109).

91. «El permiso sólo es necesario cuando sea la Asociación Religiosa la que pretende hacer la transmisión, no cuando ésta se haga por iniciativa o por cuenta de otras personas, como pueden ser programas de noticias o empresas comerciales que quieran patrocinar la transmisión, pues el sujeto de la prohibición es la Asociación Religiosa, según el texto claro del segundo párrafo del art. 21 de la Ley». (PACHECO, A., *Temas de derecho eclesiástico...*, cit., p. 109).

Ante este panorama que nos presenta la LARCP, cabría preguntarse si estas disposiciones contradicen el derecho de libertad religiosa o resultan compatibles con él. Nos encontramos ante dos cuestiones que merecen ser distinguidas: una primera hace referencia a la *propiedad* de los medios de comunicación en tanto que la otra se refiere, más bien, a la *transmisión* a través de medios electrónicos de comunicación de *actos de culto religioso*.

SOBERANES, al preguntarse acerca de la prohibición de que las asociaciones religiosas sean titulares de medios de comunicación masiva, explica que es así porque «la asociación mayoritaria, o sea la Católica, no lo ha pedido; y no lo ha pedido porque le resultaría sumamente caro y no cuenta con los recursos para semejante empresa, sin darle carácter mercantil»<sup>92</sup>.

Es interesante observar que, en cambio, otras agrupaciones religiosas sí solicitaron este derecho. Así, con respecto al tema de las ofertas de los medios a las religiones, «la Iglesia Mormona ofreció una versión de las nuevas leyes que incluían el derecho para comprar una radio o la concesión de un canal de televisión: “El reconocimiento de nuestros derechos legales debe significar que nosotros tenemos más libertad, más franqueza en nuestra comunicación con el público”, declaró el Presidente de la Iglesia Mormona en México, Horacio Tenorio. El Foro Nacional de las Iglesias Evangélicas cristianas había requerido derechos similares de acceso a la radiodifusión»<sup>93</sup>.

Añade SOBERANES que desde un punto de vista estrictamente jurídico, y teniendo en cuenta el artículo segundo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual nadie será objeto de discriminación por motivo de religión, «tenemos que concluir que aquí estamos ante una clarísima discriminación por motivos religiosos; por lo tanto, el artículo 16 de la LARCP sí viola el derecho fundamental de libertad religiosa»<sup>94</sup>, así como los párrafos 2º y 3º del art. 21 de la misma Ley, que —según este autor—, no se ajustan a lo establecido por los textos internacionales suscritos por México<sup>95</sup>, ya que todos ellos mencionan la necesidad de dar la más amplia libertad a la manifestación pública de las convicciones religiosas, a través de la práctica, del culto y la observancia.

92. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Libertad Religiosa y Medios de Comunicación Social en México*, en «Cuadernos» del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Derecho Fundamental de Libertad Religiosa*, México 1994, p. 184. (AMORES, *La libertad religiosa...*, cit., pp. 251-252). Para más detalles: Vid. METZ, A., *Protestantism in Mexico: contemporary contextual developments*, en «Journal of Church and State» 36 (1994) 57-58.

93. METZ, A., *Protestantism in Mexico: contemporary contextual developments*, en «Journal of Church and State» 36 (1994) 57-58, cit., por AMORES, M., *La libertad religiosa...*, cit., pp. 251-252.

94. SOBERANES FERNÁNDEZ, *Libertad Religiosa y Medios de Comunicación...*, cit., p. 185.

95. Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, expedida en San José en 1969.

Entramos ahora a considerar algunos aspectos relativos a la transmisión de actos de culto a través de los medios de comunicación.

La necesaria obtención del permiso previo de la Secretaría de Gobernación para poder transmitir actos de culto en los medios de comunicación viene a constituir —a nuestro parecer— un mecanismo de control o de censura claramente violatorio de la libertad de expresión reconocida a todos en la Carta Magna.

Además, si hacemos una interpretación extensiva del art. 7º Constitucional que asienta el principio de que «ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura», pues «la libertad de imprenta —léase aquí libertad de información y difusión por cualquier medio— no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública»<sup>96</sup>, inmediatamente surge la cuestión acerca de si la difusión de actos de culto público a través de medios masivos de comunicación atentan, por su naturaleza, contra el orden público o contra lo señalado en el art. 7º Constitucional. No parece que la transmisión de estos actos de culto sean tan «peligrosos» como para someterlos a autorización previa, no existiendo —en nuestra opinión— motivos serios que justifiquen esta disposición reglamentaria.

Por otra parte, es de suponer que, generalmente, una asociación religiosa no dispone de medios económicos suficientes como para poseer y administrar concesiones de radio y televisión, y menos aún para utilizarlos sin fines de lucro, es decir, como meros instrumentos de propagación y adoctrinamiento dirigidos a grandes audiencias. Ahora bien, en caso de que llegaran a tener sus propios medios de comunicación, pensamos que éstos resultarían poco rentables. Aparte quedan las dificultades a las que se enfrentarían para que las emisiones fuesen de buena calidad técnica.

Algunos obispos de la Iglesia católica en México han mantenido la postura de aceptar las cosas como están, en vez de que se legisle a favor de la propiedad y manejo por parte de las asociaciones religiosas de medios de comunicación no impresos, argumentando entre otras cosas que «de ninguna manera es conveniente que la jerarquía eclesiástica detente concesiones de radio y televisión. Es más, no tiene los recursos económicos para ese fin»<sup>97</sup>.

96. Teniendo en cuenta que esta norma data de 1917, es lógico suponer que no contemplara otros medios distintos que los impresos. Pensamos que no choca con el espíritu de la norma la extensión de lo que dispone a otros medios de comunicación social como la radio o la televisión.

97. Declaraciones del Arz. De Monterrey, Adolfo Suárez Rivera, entonces Presidente de la Conferencia del Episcopado Mexicano al periódico «El Universal» el 10 de febrero de 1992, en *Las relaciones Iglesia-Estado...*, cit., vol. 3, p. 145. Por otra parte, es conocido el temor que subyace, por parte de la Jerarquía a que, bajo el amparo de esta libertad de manejo de concesiones, grupos calificados como «sectas» se introduzcan en este ámbito, como ha sucedido ya en otros países latinoamericanos, como Colombia. Sin embargo, si nos atenemos a lo establecido en la LARCP relativo al registro de asociaciones religiosas, entre éstas no tienen cabida las «sectas»,

El Magisterio de la Iglesia ha señalado que en este tipo de cometidos pueden ser los laicos quienes ayuden a la difusión de valores cristianos<sup>98</sup>. En este sentido, el panorama jurídico de la LARCP presenta algunas posibilidades ciertamente interesantes en lo que respecta a la participación de los laicos en este ámbito de la comunicación. La actuación de éstos resulta crucial para la consecución de las directrices marcadas a este respecto por el Concilio Vaticano II.

Considerando que la Iglesia no se agota en la jerarquía ni en las estructuras organizativas que la integran, se entenderá la importancia decisiva del papel de los laicos —no afectados por ningún género de prohibiciones— en el mundo de la comunicación<sup>99</sup>. Entendido de esta manera, podría sostenerse que no se ha prohibido a la Iglesia católica en México tener canales de radio o televisión; sino que dichas prohibiciones recaen únicamente sobre las asociaciones religiosas y los ministros de culto.

Las limitaciones que fija la LARCP al respecto muestra que en México aún perduran ciertos temores a que, desde las asociaciones religiosas y de sus ministros, se pretenda interferir en cuestiones ajenas a su cometido, como lo es el campo de la política. Más adelante abordamos un caso que ilustra, a nuestro parecer, esta cuestión.

En nuestra opinión, sería deseable una nueva Ley Reglamentaria en donde la libertad de expresión no contenga limitaciones a la libertad de expresión, permitiendo el pleno ejercicio de las facultades contenidas en el derecho de li-

ya que éstas generalmente no poseen un cuerpo de doctrina o creencias propiamente religiosas, entre otros requisitos exigidos a las asociaciones para adquirir personalidad jurídica. (Vid. Arts. 6-10 de la LARCP). Lo que en todo caso entendemos, es el lógico temor, por parte de los pastores de la Iglesia católica, a que otras confesiones o asociaciones legalmente constituidas hagan lo suyo en este terreno.

98. Como declaró el entonces Presidente de la Conferencia Episcopal «la Iglesia no necesita tener medios poderosos ni mucho menos... Debe ser como todo lo demás, austera (...) no va a ser política de la Iglesia meterse a competir con los medios que ya existen...». Las declaraciones del entonces Obispo de Chihuahua, Mons. Manuel Talamás Camandri al mismo periódico seguían esta misma línea cuando afirmaba que «en otros países, Argentina, Brasil, Honduras, Nicaragua (...), la Iglesia tiene sus propios canales de televisión. Aquí nosotros no tenemos, dice (...) *ni queremos tener*, preferimos participar en los “comunes y corrientes” ...» (cfr. «El Universal», *Las relaciones Iglesia-Estado...*, cit., vol. 3, p. 146).

99. Señalamos aquí, a modo de ejemplo, el único canal de televisión que hasta ahora existe en México en el que abiertamente se difunden contenidos religiosos y que está en manos de un particular. Se trata del Canal llamado «Clara+Visión. Presencia y Testimonio». Se trata del primer canal de televisión en América Latina y del Caribe dedicado a la difusión de valores familiares, que comenzó sus actividades mediante transmisión vía satélite el 1 de noviembre de 1993. La señal que emite es gratuita en todos los casos y está disponible para ser captada en México, América del Norte, América del Sur, Centro América, El Caribe, Europa y Norte de África. En documento anexo a este trabajo señalamos más información relativa a este Canal, cuyo centro de transmisión de encuentra en la Ciudad de Toluca, Edo. de México. (Vid. <http://main.netspace.com.mx/empresas/claravision/>).

bertad religiosa, entre las cuales destacamos la libertad de comunicación y manifestación de ideas religiosas. Además, no debería contenerse en ella nada que traspase lo establecido en la propia Constitución. El principio de no discriminación por motivos religiosos debería aplicarse también en lo relativo a la propiedad de medios de comunicación y al acceso a los medios de todo tipo de programas y actos de carácter religioso, sin someterlos a ningún control en razón de su propia naturaleza. Es indudable que la apertura democrática y la participación individual y de los grupos sociales en el mundo de las comunicaciones constituye una exigencia impostergable ante el nuevo orden multicultural al que nos enfrentamos.

### C. *Ministros de culto y proselitismo político: un caso que levantó polémica*

Recientemente se produjo en México un caso de flagrante injerencia gubernamental en la esfera de la Iglesia católica, con motivo de supuestas intervenciones de algunos de sus miembros en cuestiones relativas a la política.

La relación pormenorizada de estos hechos quizá ayude a comprender el peculiar contexto socio-político del país y la mentalidad de un gobierno dispuesto a mantener una restrictiva política en materia de medios de comunicación.

El comentario de la frase evangelica «*Dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios*» en algunas homilías pronunciadas por Obispos de la nación el 20 de octubre de 1996, en especial la homilía pronunciada por el Arzobispo Norberto Rivera Carrera, en la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México, desató una polémica de la que se hizo eco la prensa.

En aquél momento, se estaban preparando los textos de la reglamentación del artículo 130 Constitucional, que había sido reformado en 1992.

Dicha reforma constitucional —como es sabido—, vino a reconocer la personalidad jurídica de la Iglesia, después de casi medio siglo de persecución sectaria y violenta —como aconteció durante la llamada guerra cristera, entre los años 1926 a 1934—, existiendo también otros años de convivencia pacífica, pero con controles en el ámbito de la educación, amenazas veladas o explícitas, expropiación de propiedades destinadas al culto o a la vivienda de religiosos, etc. Fueron años en los cuales la Iglesia católica vivía y desarrollaba sus actividades al margen de la realidad legal.

Al anunciarse la elaboración de un nuevo proyecto de ley, muchos de los Obispos del país hicieron declaraciones públicas en las que manifestaban sus temores de que, con motivo de esta reglamentación, el Estado impusiera de nuevo limitaciones injustas a la Iglesia, o como mínimo, estableciera un control riguroso de la actividad religiosa.

Muchos de los políticos conocidos como de la «vieja guardia», en efecto, habían hecho declaraciones en el sentido de retornar al texto original del art.

130 Constitucional para controlar la actuación de los Obispos y los sacerdotes que —según ellos—, se habrían dedicado a la política desde el templo, en abandono de sus funciones eclesiásticas e invadiendo esferas que no les corresponderían. Muchas han sido las ocasiones en que estas personas han protestado ante declaraciones de los Obispos en las que se refieren a la necesidad de proteger a los más débiles, legislar justamente a favor de la vida, de la familia, difundiendo la doctrina social de la Iglesia en materias económicas, o por denuncias de fraudes electorales o violaciones a los derechos humanos fundamentales.

En 1996 volvió a desarrollarse —después de muchos años—, la procesión del Corpus Christi en el Zócalo de la Ciudad de México, a la que acudieron miles de ciudadanos. Fue entonces cuando comenzaron a escucharse declaraciones dirigidas contra el Arzobispo de México y contra la Iglesia de parte de algunos políticos de corte masónico, iniciándose las hostilidades<sup>100</sup>.

El 21 de octubre de 1996, la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación enviaba una comunicación a Mons. Norberto Rivera Carrera —ahora Cardenal—, con motivo de la homilía que pronunció en la Catedral de la Ciudad de México el día anterior —20 de octubre de 1996—, en la que declaraba principios generales de actuación pública de los católicos ante leyes y actuaciones administrativas injustas. La comunicación advertía al Arzobispo que si insistía en difundir llamados a la desobediencia civil o mensajes apartados del quehacer estrictamente religioso, podría hacerse acreedor a sanciones.

En efecto, el entonces Director General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, D. Leonardo López Campa, precisaba que la LARCP establece sanciones específicas para los casos de violaciones y faltas graves. Los artículos 29, 30 y 32 de este ordenamiento hablan de que los ministros de culto recibirán apercibimientos que podrían dar lugar a multas. Se mencionaba, incluso, la posibilidad de la clausura temporal o definitiva de la Catedral Metropolitana, o la cancelación del registro de la archidiócesis de México como asociación religiosa.

Se trató de un acto sin precedente en el nuevo marco jurídico que regula las relaciones Iglesia-Estado. El motivo de la llamada de atención estaba fundada en que el Arzobispo Rivera Carrera afirmó en la Catedral Metropolitana y ante cientos de fieles que la Iglesia «puede y debe» intervenir en política y que «no hay obligación de tributarle obediencia al gobierno» cuando las autoridades contravienen los derechos humanos o salen del marco de la ley.

100. Es conocido que algunos miembros del PRI entienden que toda opinión expresada por los Obispos, cuando es una denuncia contra injusticias, suele ir en contra del partido gobernante y a favor de la oposición.

La irritación de la Secretaría de Gobernación se verificó al hacerse públicas las declaraciones del Arzobispo en los medios de comunicación, las cuales estaban consideradas como «fuera de lugar» —según declaraciones radiofónicas de López Campa—, por lo que éste solicitó a Mons. Rivera que le enviase el texto de la homilía para ser turnada al departamento correspondiente (Dirección de Normatividad y Sanciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación). El mismo funcionario, afirmaba que, después de haberse analizado el documento, éste llamó a Mons. Rivera avisándole que le enviaría una notificación recordatorio de lo que la ley señala.

Al hacer mención —en las referidas declaraciones radiofónicas— del contenido del artículo 3º de la LARCP en donde se establece que «el Estado mexicano es laico», y que «ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, sea individual o colectiva», exhortó a los dirigentes y ministros de culto de todas las asociaciones religiosas a que reflexionen sobre la responsabilidad tan delicada que tienen como líderes espirituales, para colaborar y coadyuvar con las autoridades civiles a sumar esfuerzos para que México siga transformándose dentro de los cauces del derecho y de la civilidad.

Ante esta situación, la Dirección de Comunicación Social del Arzobispado de México, por conducto de su vocero Gerardo López Becerra, informaba que la carta de Gobernación fue recibida y que no tenía interés en hacer público su contenido por tratarse de correspondencia privada (aunque se consideraba un documento privado, cabe señalar que el Gobierno lo hizo público sirviéndose del periódico «El Nacional», órgano oficioso en el que ordinariamente se publican los lineamientos oficiales de los gobernantes).

El episcopado mexicano ratificó cada uno de los puntos del texto de la homilía del Arzobispo. Así, el Secretario de la Conferencia Episcopal, Mons. Ramón Godínez Flores manifestó en declaración pública que lo dicho por el Arzobispo de México es absolutamente concorde con el Evangelio y la Tradición y también afirmó que el gobierno «debe estar al servicio de la sociedad» y cuando deja de estarlo pierde legitimidad. Así, en respaldo al mensaje del Arzobispo Primado de México, Mons. Godínez señaló —sin pretensiones de finura jurídica, desde luego— que en España, Francia e Italia existe la «objeción de conciencia» como un derecho que tiene cualquier ciudadano de no obedecer a la autoridad civil en medidas o decisiones gubernamentales que atenten contra los derechos humanos.

Dijo después que no hay ningún artículo en la LARCP «en que se prohiban los pronunciamientos de carácter religioso que tengan que ver con el bien común de la sociedad»<sup>101</sup>, recordando que sólo se prohíbe la intervención en política partidista y la descalificación de un partido.

101. Declaraciones publicadas en la revista «Palabra» 386 (diciembre de 1996) 25.

Tras estos hechos, se fue aclarando que la actitud de la Secretaría de Gobernación fue un error y una interpretación torcida de la Ley de cultos, ya que no existen aún los artículos que regulen plenamente las actuaciones de los representantes de las iglesias inscritas en Gobernación. Para calmar los ánimos intervino el Presidente de la República, Ernesto Zedillo que, en declaraciones a una cadena de televisión, afirmó que no había conflicto entre la Iglesia y el Estado, y que todos tienen que acatar la ley.

Según análisis periodísticos, la mencionada carta al Arzobispo buscaba probar la capacidad de reacción y de defensa que tiene la Iglesia y los católicos ante el anuncio de posibles sanciones injustas, para ver hasta dónde pueden legislar de nuevo en esa reglamentación del artículo 130 sin que se produzca un estallido violento. Sin embargo, otros han afirmado que intentan ocultar problemas objetivos que han causado el hambre, la pobreza y la falta de empleo, desviando la atención de la población al organizar estas «guerras de papel». Otros entendieron estos hechos como un intento de dividir a la Iglesia, pensando que habría fieles que se alinearían con su causa en lugar de cerrar filas —como sucedió— apoyando a los Obispos incondicionalmente ante el anuncio de imposición de sanciones.

#### D. *La cuestión del respeto a las creencias religiosas en los medios de comunicación*

La única referencia que encontramos en la legislación mexicana relativa a los medios de comunicación y el respeto debido a las creencias religiosas, se encuentra en la *Ley Federal de Radio y Televisión*<sup>102</sup>, que en su artículo 63 señala la prohibición de «todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres (...). Se prohíbe *también todo aquello que sea denigrante u ofensivo* para el culto cívico de los héroes y *para las creencias religiosas* o discriminatorio de las razas (...)». Sin embargo, esta disposición no encuentra desarrollo en el Reglamento correspondiente<sup>103</sup>.

La escueta formulación legal aporta escasa luz a nuestra materia. La regulación sobre el respeto a las creencias religiosas aparece mencionada junto con el respeto debido al «culto cívico a los héroes», lo que resulta un tanto desacertado, aunque la utilización del término *culto* para este supuesto quiera indicar el honor que éstos merecen.

Con todo, el respeto a las creencias religiosas es una consecuencia de la dignidad de la persona y contribuye significativamente a la garantía de la paz

102. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 19 de enero de 1960.

103. *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica*, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Abril de 1973.

social. A nadie se le oculta la función que en tal sentido pueden desempeñar los medios de comunicación masiva.

E. *Las asociaciones civiles con fines religiosos:  
una posible vía de solución*

La prohibición existente de que las asociaciones religiosas posean o administren por sí o por interpósita persona concesiones para la explotación de estaciones de radio y televisión o cualquier tipo de telecomunicación, y para adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva —como viene establecida en el artículo 16 de la LARCP—, es violatoria de la libertad de expresión y del derecho a la difusión pacífica de las ideas religiosas. Baste recordar que el artículo 6º de la Constitución mexicana consagra el derecho a la libre expresión de las ideas. Por otra parte, en los textos internacionales, el art. 18 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* señala la libertad de manifestar las creencias religiosas individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

Más directamente aún cabe señalar la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundada en la religión o las convicciones*, en cuyo preámbulo se pone de manifiesto —como ya hemos señalado anteriormente— que la libertad de religión o de convicciones debe ser íntegramente respetada y garantizada. Por último, es de observar que «forma también parte de la libertad religiosa el que no se prohíba a las comunidades religiosas manifestar libremente el valor peculiar de su doctrina para la ordenación de la sociedad y para la vitalización de toda la actividad humana», como declara el número 4 del Decreto del Concilio Vaticano II sobre la libertad religiosa.

Ahora bien, esta prohibición del art. 16 de la LARCP «no es extensiva a las asociaciones civiles con finalidades religiosas que no tengan el registro constitutivo de la Secretaría de Gobernación y no sean por consiguiente “asociaciones religiosas”, sin que dichas asociaciones civiles puedan tildarse de interpósitas personas o testaferros de una “asociación religiosa” cuando esta especie de simulación relativa no exista en la realidad»<sup>104</sup>.

Encontramos aquí una posible vía de solución al problema de las limitaciones con las que las asociaciones religiosas se encuentran al no poder ellas mismas, ni sus ministros, poseer o administrar medios de comunicación fuera de los de carácter impreso.

104. SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Más espacios que cerrojos a la libertad religiosa*, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana (IMDOSOC), Colección «Diálogo y Autocrítica», n. 29, México 1992, p. 33.

En todo caso, conviene precisar cuándo una persona física o moral puede ser considerada como interpósita. En opinión de PACHECO, no todos los supuestos de interposición son ilegales, ya que pueden darse casos en los que ocultar al verdadero titular del negocio sea legítimo y correcto, y señala como ejemplo de esto la figura de los «mandatarios sin representación» quienes actúan a nombre propio ante terceros, a propósito de lo establecido en los artículos 2560 y 2561 del Código Civil para el Distrito Federal. Añade que «es un uso comercial común que no se revele el verdadero titular del derecho a cuyo cargo se está actuando», como sucede en los contratos con persona por designar y en otras figuras jurídicas<sup>105</sup>.

Si bien no se puede considerar a alguien como persona interpósita de una asociación religiosa por el hecho de ser miembro o asociado de ésta, no se debe extender esta prohibición a las Asociaciones Civiles con o sin fines religiosos, ya que el artículo 16 de la LARCP se refiere *expresamente* a las asociaciones religiosas. En este sentido, nos parece que, efectivamente, esa prohibición a las asociaciones religiosas está fuera de lugar sin entender ni poder justificar la razón de la misma, que lleva consigo una clara discriminación por motivos religiosos.

Una solución a este problema podría venir por la intervención en esta esfera de actividad de las Asociaciones Civiles con fines religiosos. PACHECO —ante la prohibición de que las asociaciones religiosas y los ministros de culto tengan medios de comunicación masiva— declara que «ha llegado la hora de volver realidad, en este aspecto, la clara doctrina conciliar de que la Iglesia somos todos y hacer crecer en responsabilidad eclesial a los laicos, para que sin ser testaferros o prestanombres de la Jerarquía, sino con la sólida formación y orientación que ésta les preste, con responsabilidad personal, tomen conciencia de la importancia que debe tener su actuación en el campo de los medios de comunicación masiva y no sigan dejando éstos en manos de enemigos de la Iglesia o al menos en manos de gentes indiferentes o inmorales»<sup>106</sup>.

La solución nos parece muy acorde con las orientaciones emanadas del Concilio Vaticano II que revalorizan el papel de los laicos en la vida de la Iglesia. En este terreno, los laicos tienen absolutamente abierto el camino para trabajar en la difusión de ideas religiosas y en la manifestación de los diversos aspectos que el factor religioso tiene de suyo comunicables y enriquecedores para el crecimiento y desarrollo de la personalidad. En sentido análogo, cabe referirse a la intervención de los laicos en las actividades educativas que la Iglesia promueve y alienta, en especial al destacar el papel que corresponde a los padres en la educación de sus hijos.

105. Cfr. PACHECO, A., *Temas de Derecho Eclesiástico Mexicano*, México 1993, p. 101.

106. Cfr. VV.AA., *La Iglesia Católica en el Nuevo Marco Jurídico de México*, México 1992, pp. 255-256.

El artículo 21 de la LARCP deja claro, como ha puesto de manifiesto SÁNCHEZ MEDAL, que tanto las asociaciones religiosas como las asociaciones civiles con fines religiosos «podrán transmitir o difundir actos de culto religioso a través de medios de comunicación no impresos, previa autorización de la Secretaría de Gobernación (...)», la cual «sólo se refiere a los “actos religiosos de culto público”, pero no comprende otros actos» como podrían ser por ejemplo la difusión de ideas, principios y consejos de índole religiosa<sup>107</sup>.

## CONCLUSIONES

1. En México, están garantizadas las libertades de expresión e información. A diferencia de lo que ocurre en España, el acceso a ellos está garantizado sólo a los partidos políticos. El reconocimiento del derecho a la información nació —según la exposición de motivos de la reforma que adiciona este derecho al art. 6º Constitucional— con la pretensión inicial de facilitar el acceso permanente de los partidos a los medios de comunicación, no existiendo en el Ordenamiento ninguna referencia a los demás grupos sociales, como sí ocurre en España.

2. En la nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, aparecen algunas limitaciones a la libertad de expresión aplicada a dichas asociaciones y confesiones, imponiendo la necesidad de un permiso previo de la Secretaría de Gobernación, para poder difundir o transmitir actos de culto público a través de los medios electrónicos de comunicación. Esta disposición puede constituir un medio de control, que recuerda a la censura previa, propia de regímenes autoritarios. A nuestro juicio, es inconstitucional.

3. Las asociaciones o confesiones religiosas no pueden, ni por sí ni por interpósita persona, poseer o adquirir concesiones de radio y televisión. Dicha prohibición traspasa lo establecido en la fracción II del art. 27 de la Constitución mexicana, que establece la capacidad jurídica de las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes necesarios e imprescindibles para el cumplimiento de sus fines, uno de los cuales es, precisamente, difundir y propagar sus creencias. Aunque la legislación no define con claridad lo que ha de entenderse por interpósita persona, cabe que dichas asociaciones o confesiones puedan contratar espacios para difundir cualquier tipo de programas de divulgación. En España, por el contrario, está prohibida la publicidad religiosa mediante pago.

107. *Ibid.*, p. 15. Así, a las asociaciones civiles con finalidades religiosas no les afecta la limitación de la fracción II del artículo 27 Constitucional de poder adquirir, poseer o administrar concesiones de radio y televisión o cualquier tipo de comunicación masiva.

4. Las Asociaciones Civiles con fines religiosos pueden adquirir concesiones para la explotación de radio y televisión. Pensamos que ésta podría ser una de las maneras para aportar contenidos religiosos a los medios de comunicación. Esta posibilidad resulta más acorde con las enseñanzas de la Iglesia pues los fieles laicos podrán de este modo cumplir con su misión dentro de la Iglesia, contribuyendo a la cristianización de la sociedad. La formación religiosa de los fieles laicos adquiere, desde esta perspectiva, particular relevancia.

5. En México se constata cierta resistencia ante una posible reglamentación del derecho a la información. Sería deseable que ésta —en caso de llevarse a cabo— incluyera algunas normas destinadas a garantizar el acceso a los medios de comunicación de aquéllos grupos sociales no exclusivamente políticos, por tratarse de una *garantía social*. Entre esos grupos deberían encontrarse las distintas confesiones o asociaciones religiosas que cuenten con el debido registro ante la Secretaría de Gobernación, según lo establece la misma LARCP. Téngase en cuenta que las denominadas «sectas» no reúnen los requisitos legales establecidos para obtener personalidad jurídica como Asociaciones Religiosas.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. FUENTES

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Diario Oficial de la Federación, México, del 15 de Agosto de 1990. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edición actualizada al año 1996, México 1997. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 12 vols., México 1994. (Recopilación de la versión taquigráfica de todos los debates parlamentarios sobre la elaboración y reformas a las distintas Constituciones de México). HERVADA, J.-ZUMAQUERO, J.M., *Textos internacionales de derechos humanos*, 2 vols, Pamplona 1992. *Ley Federal de Radio y Televisión*, Diario Oficial de la Federación, México, del 19 de Enero de 1960. *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, Diario Oficial de la Federación, de 15.VII.1992. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Texto vigente comentado por E. Rabasa y Gloria Caballero, México 1993. *Proyecto de Ley General de Medios de Comunicación Social*, Iniciativa presentada por el PAN, PRD y PT, facilitada vía Internet por el Grupo Parlamentario Federal del Partido Acción Nacional, México 1997. *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica*, Diario Oficial de la Federación, México, del 4 de Abril de 1973.

### II. ESTUDIOS, ARTÍCULOS Y OTROS DOCUMENTOS

ACEVES HERNÁNDEZ, J.L., *Maniobra política para amordazar a la Iglesia*, en «Palabra» 386 (Madrid, diciembre de 1996) 24-25. AGUILAR-ÁLVAREZ BAY, E., *El Derecho humano a la información*, Tesis de Licenciatura realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana (pro manuscrito), México 1994. ADAME GODDARD, J., *Análisis de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, en «Ars Iuris» 8 (México 1992). AMORES CARREDANO, M., *La libertad religiosa en México*, Tesis Doctoral defendida en la Facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra (pro manuscrito), Pamplona 1996. ARIÑO ORTIZ, G., *El servicio público como alternativa*, en «Revista Española de Derecho Administrativo» 23 (octubre-diciembre de 1979) 537-560. CASTELLANOS LÓPEZ, J., *Evolución jurídica del derecho a la información en México*, en «Revista de Investigaciones Jurídicas», 12, 12 (1988). COELLO ITUARTE, E., *Las Relaciones del Estado y las Iglesias a la luz de las reformas constitucionales de 1992*. Tesis de Licenciatura realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana (pro-manuscrito), México 1995, 181 pp. CRUZ ESCAMILLA, B., *La televisión mexicana: un caso singular de política audiovisual*, Tesis Doctoral defendida en la Universidad de Navarra, Facultad de Ciencias de la Información (pro manuscrito), Pamplona 1994. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, J.A. et. al., *Derecho Eclesiástico Mexicano*, México 1993. GOTI ORDEÑANA, J., *Secularización y laicidad en la experiencia democrática moderna*, Madrid 1996. GRANADOS CHAPA, M.A., *Examen de la comunicación en México*, México 1981. LÓPEZ AYLLON, S., *El Derecho a la información*, México

1984. MANTECÓN SANCHO, J., *El Derecho Fundamental de Libertad Religiosa*, Pamplona 1996. MOLINA MELIA, A. (coord.), *Las libertades religiosas*, México 1997. PACHECO E.A., *Temas de Derecho Eclesiástico Mexicano*, México 1993, 141 pp. PASCUAL, J.M., *Los medios de comunicación en la doctrina de la Iglesia*, Madrid 1976, 345 pp. ROCA FERNÁNDEZ, M.ªJ., *Reflexión crítica acerca de la televisión como servicio público en su referencia al derecho de libertad religiosa*, en «Humana Iura» 2 (Pamplona 1992) 267-278. RODRÍGUEZ PERALES, O., *Derechos educativos en México*, Tesis doctoral, defendida en la facultad de Derecho Canónico de la Universidad de Navarra (pro manuscrito), Pamplona 1998. RUIZ MASSIEU, J.F. et. al., *Derecho Eclesiástico Mexicano*, México 1993. SÁNCHEZ MEDAL, R. et. al., *La Presencia en México de Juan Pablo II y la Relación Iglesia-Estado*, México 1992, 184 pp. SOBERANES FERNÁNDEZ, J.L. et. al., *Derecho Eclesiástico Mexicano*, México 1993. Vatican Information Service (VIS), *Mensaje de la Asamblea Especial para América* (se/mensaje/vis 971211 [vía internet]), del 11 de diciembre de 1997. VILLANUEVA, E., *¿Qué hacer con los medios del Poder Ejecutivo Federal?*, en «Revista Mexicana de Comunicación» X, 52 (enero-febrero 1998) 48. IDEM, *Régimen jurídico de la televisión privada en Europa e Iberoamérica*, Madrid 1997. VV.AA., *Comunicación Social*, 8 volúmenes (Foro de Consulta Popular de Comunicación Social), México 1983. Coord. por el Lic. Manuel Bartlett Díaz. IDEM, *La Iglesia Católica en el Nuevo Marco Jurídico de México*, México 1992. IDEM, *La presencia en México de Juan Pablo II y las relaciones Iglesia-Estado*, México 1992. IDEM, *Derecho Eclesiástico Mexicano*, UNAM, México 1993. IDEM, *Derecho Fundamental de Libertad Religiosa*, UNAM, México 1994. IDEM, *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona 1994.

## ÍNDICE DE LA TESIS DOCTORAL

INTRODUCCIÓN. CAPÍTULO I: VISIÓN GENERAL DEL MAGISTERIO DE LA IGLESIA. 1. El Decreto *inter mirífica*. 1.1. Consideraciones generales sobre el Decreto. 1.2 Líneas fundamentales. 1.2.1. Fundamentación del derecho «*nativum*» de la Iglesia a disponer de medios de comunicación. 1.2.2. Los medios de comunicación al servicio de la difusión del Evangelio. 1.2.3. La Iglesia en cuanto promotora de medios de comunicación. 1.2.4. Creación de las Jornadas Mundiales de las Comunicaciones Sociales. 2. Otros Documentos Conciliares. 3. La Instrucción Pastoral *Communio et progressio*. 4. La Instrucción Pastoral *Aetatis novae*. 5. La Iglesia como sujeto del derecho a la información en el pensamiento de Juan Pablo II. CAPÍTULO II: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO. 1. Las libertades de expresión e información en España. Aspectos generales. 1.1. La libertad de expresión como derecho fundamental. 1.2. El derecho a la información como derecho a comunicar información. 2. Modalidades para la expresión del factor religioso en los medios de comunicación. 3. El derecho de acceso. 3.1. Concepto del derecho de acceso. 3.2. Fundamentos jurídicos y principios constitucionales del derecho de acceso. 3.2.1. Antecedentes. 3.2.2. El art. 20.3 de la Constitución. 3.2.2.1. Significado y elementos del art. 20.3 CE según el Tribunal Constitucional. 3.2.2.2. El pluralismo interno de los medios de comunicación de titularidad pública: una exigencia de las libertades de comunicación. 3.2.2.3. El acceso como exigencia constitucional y su fundamento. 3.2.3. Ámbito de ejercicio del derecho de acceso. 3.2.3.1. Circunscrito a los medios públicos de comunicación. 3.2.3.2. El acceso en la Ley de Televisión Privada. 3.2.4. Sujetos titulares del derecho de acceso. 3.2.4.1. Grupos políticos y sociales significativos. 3.2.4.2. Criterios para la determinación de los sujetos de este derecho. 3.2.5. El derecho de acceso de los grupos políticos. 3.2.5.1. Régimen. 3.2.6. Naturaleza del derecho de acceso. Especial referencia a la Jurisprudencia Constitucional. CAPÍTULO III: FACTOR RELIGIOSO Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 1. La libertad religiosa: Constitución y ley orgánica de 1980. 2. Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales. 2.1. Los medios de comunicación como «escuela eficaz». 2.2. La cuestión del respeto a los sentimientos de los católicos. 3. Principios básicos de programación de RTVE. 4. Acuerdos Iglesia-Comunidades Autónomas. 4.1. Acuerdo entre RTVA y los Obispos de Andalucía. 4.2. Acuerdo entre Radiotelevisión de Galicia y los Obispos de las Diócesis del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. 5. El factor religioso en la radio y la televisión de España: una valoración. 5.1. La radio y el factor religioso. 5.1.1. La Cadena COPE: radio de la Iglesia. 5.1.2. Programas religiosos en otras cadenas de radio. 5.2. El factor religioso en la televisión. CAPÍTULO IV: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 1. La libertad de expresión en México y la reforma del Artículo 6º Constitucional. 2. El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. 3. El derecho a la información en la actualidad. 4. Reglamentación del derecho a la información. Iniciativas presentadas. 5. Medios de comunicación en México y participación social. 6. Los medios de comunicación y su papel educativo en México. CAPÍTULO V: LIBERTAD RELIGIOSA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 1. La libertad religiosa y sus limitaciones. 2. Asociaciones religiosas y medios de comunicación según la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. 3. Ministros de

culto y proselitismo político: un caso que levantó polémica. 4. La cuestión del respeto a las creencias religiosas en los medios de comunicación. 5. Asociaciones civiles con fines religiosos: posible vía de solución. CONCLUSIONES. ANEXOS. Anexo I. Acuerdo sobre programación religiosa en RTVE. Anexo II. Principios Básicos de programación en RTVE. Anexo III. Acuerdo entre RTVA y los Obispos de Andalucía. Anexo IV. Protocolo para la interpretación y desarrollo del. Acuerdo entre RTVA y los Obispos de Andalucía. Anexo V. Acuerdo entre RTVG y los Obispos de Galicia. Anexo VI. Ideario de la Cadena COPE. Anexo VII. Programas religiosos en los medios electrónicos de comunicación españoles. Anexo VIII. El problema de la reglamentación del derecho a la información en México. Anexo IX. Intervención en el pleno de la Cámara de Diputados de la Diputada M<sup>a</sup> Teresa Gómez Mont y Urueta para la creación de una Comisión Especial que trabaje en la elaboración de la iniciativa de Ley General de Medios de Comunicación. Anexo X. Proyecto de Ley Federal de Comunicación Social, presentado por el PAN, RRD y PT en 1997. Anexo XI. Homilía de Mons. Norberto Rivera en la Catedral Metropolitana de Ciudad de México. Anexo XII. Carta de la Secretaría de Gobernación a Mons. Rivera. Anexo XIII. Entrevista a Mons. Norberto Rivera. BIBLIOGRAFÍA.