



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública

Nueva legislación en materia de medios de comunicación

Efrén Arellano Trejo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 30

Diciembre de 2007

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.

Nueva legislación en materia de medios de comunicación

Efrén Arellano Trejo

Diciembre de 2007

El debate en torno a la nueva legislación para los medios de comunicación tiene diversas implicaciones económicas y sociales. Este trabajo ofrece un panorama general de los principales planteamientos y propuestas vertidas desde la academia y desde la CIRT (la agrupación de los empresarios del ramo) para definir cuáles son los principios y la forma de resolver los principales temas del debate. El documento aborda, en la primera sección, algunos antecedentes y la resolución de la Suprema Corte de Justicia que declaró inválidos diversos artículos de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, que habían sido reformados recientemente por el Congreso de la Unión; en la segunda parte se presentan los argumentos y propuestas de la CIRT; y por último, la tercera sección, presenta los testimonios de dos académicos que coinciden en la necesidad de que la nueva legislación contribuya a la democratización de los medios.

I. La resolución de la Suprema Corte

Modificaciones al tiempo oficial

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) se llevaron a cabo dos reformas que pretendían modificar las principales formas de operación de la radio y la televisión. La primera de ellas, que sí se concretó, fue la modificación de los llamados “tiempos fiscales” y la aprobación de un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT); la segunda, anulada por la Corte, fue la aprobación de diversas modificaciones a la propia LFRyT y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).

Por lo que se refiere al primero de estos acontecimientos, el 10 de octubre de 2002, mediante una edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, se dieron a conocer y entraron en vigor el nuevo reglamento ya mencionado y un decreto por el cual se modifica el tiempo y la forma con los cuales el Ejecutivo Federal disponía del 12.5 por ciento de los tiempos de transmisión de las estaciones de radio y televisión.¹

¹ Poder Ejecutivo Federal, “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión” y “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a diversos impuestos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1968, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002.

A partir de esta normatividad, el Estado mexicano dispone de dos modalidades para insertar sus campañas y programas de interés social dentro de las emisiones y programación regular de las estaciones comerciales. La primera de ellas son los denominados “tiempos oficiales”. De acuerdo con el artículo 59 de la LFRyT y el nuevo reglamento en la materia, las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación (Segob) a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía. Estos tiempos pueden ser utilizados por todas las instituciones oficiales y aunque la Segob informó que el nuevo reglamento garantiza mejores horarios para su transmisión,² en realidad esta nueva normatividad sólo indica que “los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía”.³

La segunda modalidad son los llamados “tiempos fiscales”, los cuales son utilizados únicamente por el Ejecutivo Federal. Mediante el decreto del 10 de octubre de 2002, dichos tiempos pasaron de 180 minutos, disponibles anteriormente a lo largo de las 24 horas de transmisión en las estaciones de televisión, a 18 minutos en un horario de 6:00 a las 0:00 horas. Según lo explicó la propia Secretaría de Gobernación, con ello se garantizó la inserción de la propaganda oficial en tiempos de mayor audiencia, ya que ahora no es posible que los concesionarios coloquen estos mensajes en las horas de la madrugada.⁴

La forma y el contexto en que se dio a conocer este decreto y el nuevo reglamento en la materia generaron suspicacias entre diversos sectores. La “Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos”, convocada por la propia Segob llevaba un año de trabajo y sus integrantes no fueron consultados ni tuvieron conocimiento sobre el contenido y lo inminente de la aplicación de estas normas. Beatriz Solís, una de las participantes en esta mesa, lo expresó en los siguientes términos:

² Secretaría de Gobernación, “A la opinión pública”, desplegado fechado el 18 de octubre de 2002, disponible en *Etcétera*, octubre de 2002, www.etcetera.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2007).

³ Poder Ejecutivo Federal, “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión...”, *op. cit.*, artículo 16.

⁴ Secretaría de Gobernación, “A la opinión pública”, *op. cit.*

Nuestra idea de cómo queríamos que fueran los medios de comunicación electrónicos fue plasmada de manera abierta y transparente en la mesa. La expectativa generada está en la misma dimensión de la frustración. Fue una expectativa sumamente enriquecedora porque se inauguraba una forma de hacer una ley, pero con lo que sucedió el 10 de octubre se canceló y clausuró.

Como la expectativa era muy grande la frustración es muy grande. Hemos estado acostumbrados, a lo largo de más de 70 años, a que el Ejecutivo hace las normas y las hace con los sectores de los intereses del poder, y pensábamos que en el gobierno del cambio eso iba a cambiar. No fue así, y hay una reacción de gran molestia. El Ejecutivo tiene que evaluarla en función de la gran expectativa que generó.

Esa reacción de molestia se debe en mucho a que quienes de buena fe estábamos trabajando en la redacción de nuevas reglas para la radio y la televisión no esperábamos que en un cubículo cerrado, en lo oscuro — porque además en serio los últimos momentos fueron de madrugada, por eso es un albazo, porque fue en el alba—, estuvieran preparando una manera de darle la vuelta al Congreso, de darle la vuelta a la mesa de diálogo y única y exclusivamente plasmar los intereses que en particular corresponden sólo a dos sectores que es el gobierno federal y los concesionarios de la radio y la televisión.⁵

En contraparte los voceros de Televisa expresaron su beneplácito. Joaquín López Dóriga, conductor del principal noticiario de este grupo, consideró que el decreto cerraba una etapa de oprobio e iniciaba una etapa prometedora. En su columna del ahora desaparecido *El Heraldito* escribió:

Cuando conocí el proyecto de Bernardo Gómez, presidente de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, lo vi como algo, si no imposible, sí muy difícil de lograr. Lo vi operar durante semanas en todos los frentes, hasta que a las cuatro y media de la mañana de este jueves se logró el acuerdo: la reforma al reglamento y la eliminación del 12.5 por ciento, que cierra una larga y oprobiosa era de las telecomunicaciones e inicia otra que promete ser mejor.⁶

Hacia una nueva legislación

El 1 de diciembre de 2005 la Cámara de Diputados aprobó, con el voto a favor de todos los legisladores presentes, una iniciativa de ley con diversas reformas a las ya citadas LFT y

⁵ Miguel Carriedo, "Decreto y reglamento, elaborados por sus beneficiarios", entrevista a Beatriz Solís, *El Zócalo*, noviembre 2002, número 33, www.periodicozocalo.com.mx (fecha de consulta: abril de 2007).

⁶ Citado por Julio Chávez Sánchez, "10 de octubre no se olvida", en *Etcétera*, noviembre de 2002, www.etcetera.com.mx (fecha de consulta: abril de 2007).

LFRyT. Dicha reforma provocó, una vez más, una amplia polémica entre diversos sectores interesados en la materia e incluso dividió la opinión de los miembros del gabinete del ex presidente Vicente Fox.

En los días subsiguientes algunos radiodifusores, como Rogerio Azcárraga (Grupo Radio Fórmula), escritores, comunicadores y académicos expresaron su inconformidad con el contenido de esta propuesta de ley y solicitaron al Senado realizar una revisión y modificación de fondo.⁷

Desde el Poder Ejecutivo se hicieron declaraciones que anticipaban la posibilidad de modificar los términos del documento aprobado por los diputados. Dionisio Meade, en ese momento subsecretario de Enlace Legislativo de la Segob, expresó que en enero (de 2006) el Ejecutivo definirá un esquema para “enriquecer el dictamen actual”. En tanto, Enrique Aranda, en su carácter de subsecretario de Normatividad de Medios de esa misma dependencia, informó haber enterado a las comisiones del Senado que estudian la iniciativa de posibles cambios en los que el Ejecutivo tiene interés en que se apliquen correcciones.⁸

Por su parte, el senador Héctor Osuna, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado, anunció la realización de amplias consultas, sobre todo entre aquellos que han expresado su objeción a las reformas, a fin de incluir sus observaciones en la discusión del tema. Sin embargo, la iniciativa fue aprobada por los Senadores sin modificaciones y más tarde, pese a las recomendaciones en sentido contrario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), el presidente Vicente Fox ordenó su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, hecho que ocurrió el 11 de abril de 2006.

Un documento aprobado por el pleno de la Cofetel, en una sesión extraordinaria del 15 de marzo de 2006, y que incluye los argumentos esgrimidos por su presidente en el Senado el 22 de febrero de ese mismo año, permite identificar los principales argumentos técnicos y jurídicos en contra de estas reformas legales. De manera resumida, las cinco conclusiones que contiene este documento son las siguientes:⁹

⁷ Un recuento de los principales pronunciamientos puede consultarse en *Etcétera*, “Momentos importantes hasta la aprobación del Senado”, México, abril de 2006, www.etcetera.com.mx (fecha de consulta: abril de 2007).

⁸ *Idem*.

⁹ La versión completa de este documento puede consultarse en *Etcétera*, México, abril de 2007, “Opinión de la Cofetel respecto a la Minuta de Decreto que reforma y

- a) Las reformas contradicen la tendencia internacional que pretende resolver la convergencia mediante la uniformidad de reglas para servicios similares. Lo anterior debido a que las telecomunicaciones y la radiodifusión se mantienen como materias reguladas por separado, lo que propicia la creación de un “régimen legal de telecomunicaciones especial para la radiodifusión y por ende, la definición de dos mercados (ambos con la posibilidad de prestar servicios de radio y televisión y telecomunicaciones): uno basado en la regulación de vías generales de comunicación para la prestación de servicios de telecomunicaciones en la LFT, y otro basado en la prestación de servicios por el espectro regulado por la LFRyTV.
- b) Se debilita la rectoría del Estado para planear una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico en ambas materias. El argumento de la Cofetel es que “el artículo 28 (de la LFRyT), convertiría al espectro en un recurso cuya disposición es determinada por las peticiones que hace el sector de radiodifusores. La autoridad no podría garantizar el uso eficiente del espectro conforme a este esquema, en beneficio del interés público, por encima de los intereses particulares”.
- c) Las reformas no fortalecen un esquema de sana competencia. Según el documento de la Cofetel, en la LFT “la autoridad podrá establecer obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad e información a los agentes con poder sustancial en el mercado de telecomunicaciones, pero no se hace aplicable lo anterior a la radiodifusión”. Además, en la LFRyT (artículo 16) se establece que al concluir el plazo de una concesión sobre el espectro de radiodifusión procede su refrendo, dando preferencia a su titular; en tanto, según la LFT (artículo 32) procede la petición de prórroga, en el entendido que para que ésta se autorice a) deberá solicitarse en los tiempos legales; b) el concesionario tuvo que haber cumplido las condiciones previstas en la concesión, y c) deberá aceptar las nuevas condiciones que en su caso establezca la autoridad.
- d) Se crea un marco jurídico especial y distinto para la radiodifusión como servicio de telecomunicaciones en la LFRyT, en contradicción al marco general de las telecomunicaciones en la LFT; además, se crean derechos y obligaciones asimétricos entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, dependiendo del marco legal

que los regula, así como de las autorizaciones que reciban con anterioridad o posterioridad a la entrada en vigor de estas reformas, lo cual genera importantes distorsiones en el mercado, complica la función del regulador, e impide la convergencia.

- e) Se debilita el órgano regulador y se crea incertidumbre jurídica para el particular respecto a los actos de autoridad de las dependencias del sector. Lo anterior debido a las siguientes razones: a) la Cofetel no tiene independencia de decisión, ni control integral de los trámites efectuados en materia de concesiones, permisos, asignaciones y sanciones, en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, pues se mantiene como unidad administrativa subordinada a la Secretaría; b) le resta al órgano regulador las facultades en materia de telecomunicaciones; c) omite actualizar sus facultades en materia de sanciones y otorgarle facultades esenciales para administrar la convergencia tecnológica; y d) provoca una confusión entre la competencia de la Secretaría y la Cofetel en materias de telecomunicaciones y radiodifusión.

El 4 de abril de 2006, días antes de que el entonces Presidente Vicente Fox ordenara la publicación de estas reformas en el *Diario Oficial de la Federación* (hecho que ocurrió el 11 de abril de ese año), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a cargo en ese momento de Pedro Cerisola, le hizo llegar al mandatario una serie de observaciones en contra de esta ley que tampoco fueron tomadas en cuenta.

Las observaciones coincidían en diversos aspectos con el diagnóstico elaborado por la Cofetel. Se señaló, por ejemplo, que “el servicio de radiodifusión es definido y regulado por dos leyes al mismo tiempo y con distintas acepciones”; se cuestionó el hecho de que la LFRyT permita a los concesionarios de radio y televisión prestar otro servicio de telecomunicaciones sin que el Estado reciba una contraprestación (artículo 3) y sin tener que pasar por licitación previa (artículo 28).

Este último artículo también se cuestionó por el hecho de señalar que la LFRyT se “aplicará a los servicios de radiodifusión, siempre y cuando no se oponga a la LFT, situación que en opinión de la SCT puede propiciar diversas interpretaciones, debido a los criterios tan diversos que manejan en temas como tarifas, inversión extranjera, sanciones y causas de revocación.

La SCT también cuestionó el artículo 16 de la LFRyT, pues en su opinión, en el caso de refrendos de concesiones, se genera un régimen de excepción al otorgar preferencias a los actuales concesionarios, quienes no tendrían que realizar un pago adicional, al contrario de los que pretendería ser nuevos concesionarios, pues estos deberán licitar y pagar por ello. Estos y otros argumentos confluyeron en una acción de inconstitucionalidad que un grupo de 47 senadores interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (4 de mayo de 2006).¹⁰

La Corte resolvió dicha acción mediante una metodología inédita en el máximo tribunal. Durante la semana del 14 al 18 de mayo de 2007 los ministros analizaron el proyecto de sentencia, de más de 800 cuartillas, elaborado por Salvador Aguirre. Dicha proyecto fue entregado a las partes en litigio, es decir, al Senado de la República, a la Presidencia de la República y al representante del grupo de senadores que promovió la demanda; y se puso a disposición del público en Internet. El 21 de mayo comparecieron ante el pleno especialistas en telecomunicaciones de la UNAM y del Instituto Politécnico Nacional.¹¹

Los ministros dedicaron ocho sesiones, entre el 24 de mayo y el 7 de junio, a discutir las impugnaciones a esas reformas. Dichas sesiones fueron transmitidas en el Canal Judicial y el Canal del Congreso. Este debate concentró “la mayor atención que, posiblemente, haya suscitado jamás discusión alguna de ese tribunal”.¹²

El 7 de junio de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó resolución. En el caso de la LFT, los senadores impugnaron la constitucionalidad de 13 artículos, la Corte dictó ajustes para dos ellos (9-C y segundo transitorio). En el caso de la LFRyT fueron impugnados

¹⁰ Los senadores que integraron este recurso fueron Adrián Alanís Quiñones, Esteban Miguel Ángeles Cerón, Jorge Eduardo Franco Jiménez, Marco Antonio Xicoténcatl Reynoso, Jesús Galván Muñoz, Óscar Cantón Zetina, Leticia Burgos Ochoa, Wadi Amar Shabshab, Manuel Bartlett Díaz, Genaro Borrego Estrada, Rómulo de Jesús Campuzano González, Raymundo Cárdenas Hernández, José Alberto Castañeda Pérez, Joaquín Cisneros Fernández, Javier Corral Jurado, Óscar Cruz López, Marcos Carlos Cruz Martínez, Rutilio Cruz Escandón Cadenas, Francisco Antonio Fraile García, Laura Alicia Garza Galindo, Ricardo Gerardo Higuera, Omar Raymundo Gómez Flores, Noemí Zoila Guzmán Lagunes, Guillermo Herbert Pérez, Guillermo Herrera Mendoza, Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, David Jiménez González, Saúl López Sollano, Filomena Margaiz Ramírez, Alberto Miguel Martínez Mireles, Rafael Melgoza Radillo, Joaquín Montañón Yamuni, Elías Miguel Moreno Brizuela, Miguel Ángel Navarro Quintero, César Raúl Ojeda Zubieta, José de Jesús Ortega Martínez, María del Carmen Ramírez García, Alfredo Martín Reyes Velázquez, Luis Alberto Rico Samaniego, Serafín Ríos Álvarez, Carlos Rojas Gutiérrez, María Lucero Saldaña Pérez, Dulce María Sauri Riancho, Germán Sierra Sánchez, Antonio Soto Sánchez, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez y Eduardo Ovando Martínez.

¹¹ Reforma, “Atrae ‘Ley Televisa’ atención de Corte”, 2 de mayo de 2007, p. 2.

¹² Raúl Trejo Delarbe, “El monopolio monocromático”, en *Nexos*, número 355, julio de 2007, disponible en <http://raultrejo.tripod.com/> (fecha de consulta: diciembre de 2007).

30 artículos, la Corte dictó ajustes parciales para cuatro de ellos y declaró inconstitucionales los artículos 28 y 28-A (véase cuadro 1).

Si bien la Corte modificó una pequeña parte del decreto de ley, en realidad se trata, en opinión de un especialista en el tema, de “los artículos más importantes de esas reformas”.¹³ Como se mostrará más adelante, un tema central es la administración y destino que el Estado dará al espectro radioeléctrico.

Cuadro 1
Artículos declarados inválidos por la SCJ

Ley Federal de Telecomunicaciones	Ley Federal de Radio y Televisión
<ul style="list-style-type: none"> ■ Artículos transitorio segundo, tercer párrafo ■ Artículos 9-C, último párrafo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Artículo 16, en cuanto al término “de 20 años” de las concesiones y porción normativa que establece: “El refrendo de las concesiones, salvo el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.”; ■ Artículo 17-E, fracción V, porción normativa que dice “...solicitud de...presentada a...”; ■ 17-G, porción normativa que dice: “... a través de subasta pública.” ■ Artículo 20, fracción I, porción normativa que dice “...cuando menos...”; fracción II, primera parte, y fracción III, porción normativa que dice “...a su juicio...”, conforme a lo expuesto en los considerandos octavo, décimo quinto y décimo, respectivamente ■ Artículos 28 y 28-A (en su totalidad).

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, México, 7 de junio de 2007, disponible en www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/index.php (fecha de consulta: diciembre de 2007).

Las posibilidades de la tecnología y el papel del Estado

Como lo ha explicado Raúl Trejo Delarbre, el desarrollo tecnológico disponible hoy en día, permite que en el espacio aéreo donde hasta ahora se ha difundido un canal de televisión, quepan tres o cuatro señales de televisión digital: “también es posible transmitir, en ese mismo espacio, señales de Internet o telefonía inalámbricas, entre otras opciones. Las posibilidades de comunicación que hasta ahora se encontraban reducidas a pocos canales de televisión, pueden diversificarse gracias a la compresión de señales con tecnología digital”.¹⁴

El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, declarado inconstitucional por la Corte, les daba la posibilidad a los actuales concesionarios de utilizar como quisieran el espacio adicional que habrá en cada frecuencia, pues como lo explica Trejo Delarbre, “bastaría con una

¹³ *Idem.*

¹⁴ Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*

notificación a la autoridad administrativa para que las televisoras pudieran difundir, en esas frecuencias, servicios de telefonía o Internet. Y por ese aprovechamiento adicional del espacio que tienen concesionado no sería obligatorio que le pagasen nada al Estado. Por otro lado los medios no comerciales –televisoras educativas y culturales, radiodifusoras comunitarias, estaciones oficiales– estaban excluidos del aprovechamiento del espacio adicional que resultará cuando los medios electrónicos experimenten la transición de la radiodifusión analógica a la de carácter digital”.¹⁵

Sobre este aspecto, la Corte determinó que la redacción del artículo 28 privaba al Estado de la rectoría para planear una eficiente administración del espacio radioeléctrico. El siguiente fragmento de la sentencia muestra cómo la Corte analizó y dictaminó los argumentos esgrimidos por el grupo de 47 senadores y resolvió la inconstitucionalidad de dicho artículo:

Dicho de otro modo, según la parte actora, se está despojando al Estado de su rectoría sobre el espacio radioeléctrico, al otorgarle al concesionario de radio y televisión la propiedad de facto de la banda de frecuencia que tiene concesionada, sin importar la existencia del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, el Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ni los protocolos y tratados bilaterales y multilaterales firmados por México.

En el entendido de que el citado Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, resulta vinculatorio para el Estado Mexicano y en éste se establece que el uso de bandas de frecuencia a título primario y secundario, es decir, la posibilidad de atribuir otros usos compatibles al espectro hoy determinado para radiodifusión, requiere de procesos protocolarios, correspondiendo a los Estados la decisión sobre los cambios en los usos y no a los concesionarios, motivo por el cual resulta indebido que mediante una mera solicitud, sea el concesionario de radio y televisión el que determine el nuevo uso que se va a dar a la banda de frecuencia concesionada originalmente.

Esto es, mediante el mecanismo previsto en el precepto que se estima contrario a la Constitución, se hace nugatorio el derecho del Estado mexicano para establecer las modalidades de uso primario y secundario del espectro radioeléctrico, impidiendo hacer un uso más eficiente del mismo.

En este contexto, debe tomarse en cuenta que una misma banda de frecuencia puede tener un uso primario y uno secundario, Los primeros son protegidos contra las interferencias provocadas por los servicios que operan a título secundario, lo cual permite la convivencia entre distintos servicios proporcionados a través de la misma banda de frecuencia bajo determinadas condiciones tecnológicas y de operación, logrando un uso eficiente y armónico del recurso y permitiendo la convivencia de sistemas en zonas fronterizas evitando problemas de interferencia. Esta atribución de bandas

¹⁵ *Idem*.

de frecuencia para servicios a título primario o secundario, está hecha por el Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Bajo este esquema, es el Estado mexicano el que debe mantener la potestad para licitar las bandas de frecuencia, que hoy por hoy están atribuidas a la radiodifusión, a título primario para ese fin y a título secundario como banda de uso libre que permita su utilización sin necesidad de concesión, permiso o registro. O bien, en un momento dado, gracias a la evolución tecnológica, rescatar o cambiar bandas de frecuencia actualmente atribuidas a la radio y televisión.

En resumen, se está privando al Estado de la rectoría para planear una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico a corto, mediano y largo plazo, al permitirse que, a pesar de constituir un bien del dominio público escaso, su uso sea determinado mediante las peticiones formuladas por los concesionarios.¹⁶

La resolución de la Corte también colocó en el centro del debate la alta concentración de la propiedad que tienen los medios en México. En nuestro país existen 461 canales de televisión, de los cuales 257 están concesionados a Televisa y 176 a Televisión Azteca. De tal manera que del total de la inversión publicitaria realizada en el país, la primera de estas empresas se lleva más del 50 por ciento y más del 70 por ciento de la inversión en publicidad televisiva. De acuerdo con Gabriel Sosa Plata, especialista en nuevas tecnologías, se trata de una concentración que no existe prácticamente en ningún otro país.¹⁷

Esta concentración también tiene costos comerciales. Como lo ha explicado Raúl Trejo Delarbre, actualmente cada canal de televisión ocupa 6 megahertz. Televisa, con 257 canales, disfruta de un ancho de banda equivalente a más de 1,500 megahertz. Este autor retoma cálculos de Fernando Butler Silva, presidente del Colegio Nacional de Economistas, quien ha estimado que el valor de un megahertz para una televisora de cobertura nacional sería de casi 230 millones de pesos. Es decir, las frecuencias en las que difunde una emisora como el llamado Canal de las Estrellas costarían 1,380 millones de pesos.

Respeto al proceso de digitalización para las señales de radiodifusión, Trejo Delarbre recuerda que en junio de 2004 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expidió un acuerdo para entregar a cada televisora una concesión adicional por cada una de las que ya tenía. Esas nuevas concesiones “servirían para difundir televisión digital de alta definición. De

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, México, 7 de junio de 2007, pp. 494-496, disponible en www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/index.php (fecha de consulta: diciembre de 2007).

¹⁷ Gabriel Sosa Plata, entrevista personal, 17 de diciembre de 2007, México, DF.

esa manera, en cada canal de los que ya existían las televisoras seguirían transmitiendo en formato analógico, que es el que se ha utilizado hasta ahora. Y en la nueva frecuencia comenzarían a transmitir esos contenidos en el nuevo sistema digital que permite conducir imágenes de calidad notablemente mayor y añadir otras señales dentro del mismo espacio. La idea era que a fines de 2021 todos los canales de televisión abierta hubieran cumplido con ese proceso de transición y, entonces, le regresaran al Estado la frecuencia adicional”.¹⁸

Un problema de este acuerdo y del decreto que la Corte invalidó es que en ningún establecía los procedimientos para que los concesionarios devuelvan la frecuencia adicional. “Por lo pronto, --afirma Raúl Trejo-- las televisoras disponen de una frecuencia más por cada una de las que ya tenían. Es decir, si Televisa y Azteca contaban con 257 y 176 concesiones cada una, ahora pueden tener, entre ambas, 866. Eso significa un ancho de banda equivalente a 5 mil 200 megahertz. Y todas esas concesiones, antiguas y nuevas, fueron prorrogadas o asignadas hasta el último día de 2021”.¹⁹

El acuerdo expedido en 2004 tiene otra consecuencia fundamental sobre el uso del espectro radioeléctrico, pues estableció que la tecnología digital serviría para difundir señales de alta definición. Como la refiere nuevamente el multicitado Trejo Delarbre, “con la tecnología más utilizada actualmente, sobre todo en Estados Unidos, cada canal de alta definición requiere de 6 megahertz, es decir, el mismo ancho de banda que hasta ahora ha utilizado un canal tradicional, de carácter analógico”.²⁰ Sin embargo, la digitalización de las señales podría permitir que en esos 6 megahertz se difundieran varios canales de televisión aunque no necesariamente de alta definición. Es decir, como concluye Trejo Delarbre, “el gobierno mexicano decidió que tengamos las mismas opciones que hasta ahora han existido en el panorama de la televisión mexicana pero en formato de alta definición, en vez de propiciar la incorporación de dos o tres canales diferentes por cada uno de los que ya existen”.²¹ Más aún, en pocos años la tecnología digital permitirá que cada vez quepan más contenidos en el mismo espacio. En un ancho de banda de 6 megahertz se podrán difundir más canales, o servicios de telecomunicaciones distintos de la televisión.

Debido a todo lo anterior, se puede sostener que los temas centrales a resolver son cómo aprovechar las nuevas posibilidades de la tecnología digital, qué papel puede cumplir el

¹⁸ Raúl Trejo Delarbre, *op.cit.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

Estado en este nuevo escenario y cuáles son los beneficios que deben protegerse y promoverse desde la perspectiva del interés pública.

II. Las propuestas de los empresarios

Para llevar a cabo el análisis de la resolución de la Corte, retomar cabalmente en la legislación la sentencia dictada, así analizar las propuestas de los diversos sectores interesados, el Senado de la República instaló el denominado Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Este grupo, instalado formalmente el 7 de septiembre de 2007, se integró con los coordinadores de los grupos parlamentarios; el presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; el presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes; el presidente de la Comisión de Estudios Legislativos; tres senadores del PAN; dos senadores del PRI y dos del PRD; así como un senador de cada uno de los partidos Verde Ecologista, Convergencia y del Trabajo.²²

Hasta noviembre de 2007, este grupo había realizado tres reuniones plenarias y doce diferentes reuniones de trabajo, en las cuales ha recibido, entre otros, a representantes de las siguientes organizaciones e instituciones: comisiones federales de Telecomunicaciones y de Competencia, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Red de Protección de Periodistas y Medios de Comunicación, cámaras nacionales de las industrias de Telecomunicaciones por Cable y Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información, Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, secretarías de Educación Pública, Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, Comisión de Mejora Regulatoria, Sindicato de Telefonía de

²² Este grupo quedó integrado por los senadores Santiago Creel Miranda (PAN), Marko Antonio Cortés Mendoza (PAN), José Alejandro Zapata Perogordo (PAN), Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI), Francisco Agustín Arroyo Vieyra (PRI), Carlos Ruiz Navarrete (PRD), Pablo Gómez Álvarez (PRD), Francisco de Paula Agundis Arias (PVEM), Dante Alfonso Delgado Rannauro (Convergencia), Alejandro González Yáñez (PT), Marco Humberto Aguilar Coronado (PAN), José Julián Sacramento Garza (PAN), Ángel Heladio Aguirre Rivero (PRI), Raúl José Mejía González (PRI), David Jiménez Rumbo (PRD), Carlos Sotelo García (PRD), Javier Orozco Gómez (PVEM), Gabino Cué Monteagudo (Convergencia) y Alberto Anaya Gutiérrez (PT). El 16 de octubre se nombró a Julio Di-Bella Roldán, ex director de Canal 11, como secretario técnico de este grupo.

Japón, Asociación Mexicana de Derecho a la Información y Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).²³

El documento presentado por la CIRT reúne en gran medida las propuestas de los empresarios del ramo. A continuación se describen las que corresponden a la rectoría del Estado en materia de radiodifusión, en materia de concesiones y permisos y de convergencia tecnológica, que consideran por este trabajo como algunos de los temas centrales del debate.

Por lo que respecta a la rectoría del Estado, la CIRT propone cuatro lineamientos de trabajo:

- a) Que el Congreso de la unión cuide que las facultades de la autoridad no sean exorbitantes, es decir que no excedan de las necesarias para la prestación eficiente del servicio.
- b) Que las facultades del Estado sean claras, a fin de evitar actos arbitrarios.
- c) Que se acoten las facultades discrecionales.
- d) Que las facultades que se confieran al Estado no inhiban el quehacer de los particulares.²⁴

En materia de concesiones, los empresarios de la radio y la televisión han desarrollado los siguientes lineamientos:

- a) Que se realicen mediante una licitación pública, bajo un procedimiento que permita valorar adecuadamente la parte de contenidos, social, cultural y de competencia, de tal manera que el factor económico no sea el que determine quien recibirá la concesión.
- b) El factor económico sólo deberá servir como criterio de desempate entre solicitantes que cubren ampliamente los requisitos establecidos por la autoridad

23 El material presentado por estas organizaciones, las versiones estenográficas de las reuniones sostenidas, la sentencia de la Corte y otros materiales de interés sobre este tema se pueden consultar en la siguiente dirección: http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/index.php (fecha de consulta: diciembre de 2007).

²⁴ Cámara de la Industria de Radio y Televisión, *Presentación ante el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y radiodifusión el Senado de la República*, México, DF, 30 de octubre de 2007, p. 16.

- c) Que exista un programa de concesiones de radio y televisión que permita a los interesados tengan conocimiento de las concesiones por venir y puedan prepararse para ello.
- d) Que los procedimientos prevean requisitos objetivos (legales, técnicos y financieros) que permitan a la autoridad calificar de manera transparente las solicitudes recibidas; y
- e) Que los procedimientos concesionarios culminen en plazos relativamente cortos, de aproximadamente dos o tres meses.²⁵

El documento de la CIRT plantea la necesidad de mantener los regímenes legales diferenciados para permisos y concesiones. Por ello, en materia de permisos propone los siguientes lineamientos:

- a) Que se otorguen de manera discrecional y sin concurso público.
- b) Que los permisos se continúen otorgando de manera gratuita.
- c) Que en cualquier caso se incorporen medidas de transparencia, que permitan a la sociedad conocer la identidad de las personas que están gestionando la obtención de un permiso y dar seguimiento de los procedimientos respectivos.²⁶

La CIRT asume que la convergencia tecnológica propicia un mejor uso de la infraestructura y la tecnología disponible y que, frente al desarrollo realizado en otros países, ésta no es una opción sino una necesidad, que puede redundar en servicios más eficientes y baratos para el público usuario. En este tema, la CIRT propone los siguientes lineamientos:

- a) Que tanto los permisionarios como los concesionarios puedan ser objeto de una autorización para prestar servicios adicionales.
- b) Que los procedimientos para prestar servicios adicionales se encuentren previstos de manera previa y general, mediante disposiciones administrativas emitidas por la autoridad regulatoria, para de esta forma evitar tratos preferentes o discriminatorios.

²⁵ *Ibidem.*, pp. 18 y 19.

²⁶ *Ibidem.*, pp. 19 y 20.

- c) Que se pague una contraprestación económica en los mismos términos en que deben hacerlo los concesionarios de las telecomunicaciones, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública.
- d) Que las concesiones y permisos pasen a ser redes públicas de telecomunicaciones en las que deberá estar expresamente excluida la inversión extranjera, dado que a través de ellas se presta el servicio de radiodifusión.²⁷

III. Las propuestas de la academia

En el ámbito de la academia y de las organizaciones sociales involucradas en estos temas, los temas centrales de atención son los ya abordados por la CIRT, además del papel que deberá cumplir el Estado para crear e impulsar auténticos medios de servicio público, la composición y autonomía del órgano regulador, el usufructo que podría darse a las nuevas posibilidades abiertas por la tecnología y, entre otras cosas, la revisión y supervisión de los contenidos, con el ánimo de promover emisiones de mayor calidad.

Gabriel Sosa Plata, profesor-investigador de la UAM-Cuajimalpa y coordinador académico de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, subraya que esta asociación se ha pronunciado a favor de un solo marco legal que regule la radiodifusión y las telecomunicaciones, el fortalecimiento del órgano regulador y de las sanciones aplicables en la materia:

“La posición de la AMEDI ha sido de que tengamos un solo marco regulatorio. Las ventajas son que te permite tener una legislación en dos grandes ámbitos. Uno de ellos tiene que ver con lo que se le llama las estructuras horizontales y que es el establecimiento de las reglas comunes para todo lo que son redes de telecomunicaciones y de radiodifusión. Es decir, condiciones similares, que no haya privilegios para algunos ni para otros, que se establezcan criterios similares de licitación, sobre todo en el caso de las telecomunicaciones, de que exista un solo órgano regulador, en este caso una Comisión Federal de Telecomunicaciones con una autonomía constitucional, cosa que la actual Cofetel no tiene, y que sea un organismo lo suficientemente fuerte como para que pueda llevar a cabo todas sus decisiones con independencia y de que no esté sometido tanto a los intereses del poder político como de los propios empresarios.

²⁷ *Ibidem.*, p. 22.

“Para ello se necesita generar un marco legal que garantice la aplicación fuerte de la ley en el caso de incumplimientos, en grados mucho mayores, que considere incluso la revocación de la concesión. Lo anterior porque la ley ha sido muy laxa, sobre todo en radiodifusión. Hay una violación constante, que los radiodifusores, sobre todo las empresas de televisión, prefieren pagar la multa y no pasa nada. Ellos prefieren pagar multas porque son muy pequeñas, por decir una cifra, no son ni el uno por ciento de lo que finalmente terminan facturando.

“La AMEDI propone crear un Cofetel fuerte, acabar con la discrecionalidad en el otorgamiento de las concesiones y los permisos, establecer criterios similares y no diferenciados entre los medios culturales y educativos, a los cuales se les otorgan permisos, y los medios comerciales a los cuales se les otorgan concesiones.

“La posición de la AMEDI ha sido que todas sean concesiones, con establecimiento de criterios muy claros, de limitantes en la comercialización para las emisoras de carácter educativo y cultural, porque su mística es muy diferente, pero que finalmente se establezca este criterio de igualdad, por ejemplo, en cuanto al número de años de concesiones y los requisitos de carácter técnico. La Corte desechó el margen de discrecionalidad para el otorgamiento de los permisos porque había una situación ventajosa para los concesionarios y desventajosa para los permisionarios”.²⁸

“Esto en cuanto a lo que son las redes, y lo otro, lo vertical tiene que ver con los contenidos, porque finalmente ya estamos hablando de que los contenidos lo mismo nos llegan por televisión por cable, por televisión satelital, por telefonía celular, por Internet, por los medios abiertos, en Estados Unidos hay por ejemplo un sistema de radio directa por satélite, etcétera. Y la idea también es que

El testimonio de Ernesto Villanueva, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y presidente ejecutivo de Libertad de Información México, AC, coincide en la necesidad de incorporar al debate los medios que hoy forman parte de la esfera gubernamental y también propone terminar con la dualidad establecida entre medios concesionados y permisionados:

“Generalmente se pensó --afirma Villanueva--, y en eso no hay un fundamento legal sino una apreciación, una costumbre, que los permisos eran para los medios del gobierno y las

²⁸ Gabriel Sosa Plata, entrevista personal, México, DF, 20 de diciembre de 2007.

concesiones para medios privados. Pero esto es una cuestión arbitraria y son más los ejemplos que contradicen esto.

“Hay ejemplos en donde observamos que hay concesiones que son medios públicos, esto también llamaría la atención para ver qué características debería tener un medio del gobierno para convertirse en un medio público, para utilizar de la mejor manera los recursos de la nación y los recursos con cargo al erario.

“Por otra parte, también habría que tratar el asunto de los famosos medios comunitarios, que son medios que se dan precisamente en zonas pequeñas, zonas apartadas y que tienen una labor social importante, han sido estigmatizados, porque también lo ven como un mecanismo de comunicación de ciertos grupos que se consideran contrarios al estado de derechos. Puede haber algunos casos que así lo sean, pero en la mayor parte no se ha probado nada”.

“Permisos y concesiones me parece una cuestión arbitraria, no hay en el derecho comparado ejemplos de este tipo, es una idea mexicana y donde como ya estaba ahí, pues simplemente los hemos dado por hecho y por sentado. Entonces tenemos que replantear esta discusión y llamarles a todas concesiones o a todos permisos o licencias, como se llaman en los Estados Unidos. Y que simplemente de acuerdo a la naturaleza jurídica de cada una de ellas pues establezcamos tres, cuatro figuras y de esas cuatro figuras les demos alcances, obligaciones y derechos distintos o posibilidades distintas”.²⁹

La terminación de esta dualidad implica la creación de medios de servicio público que no estén sujetos para su operación solamente a criterios gubernamentales, sino que incorporen las perspectivas plurales de la sociedad, de los productores independientes y que cuenten con recursos suficientes, incluso provenientes de la venta de publicidad, tal como lo expresa Ernesto Villanueva:

“Creo que todo el mundo debe de tener la posibilidad de vender publicidad, por ejemplo, si no en la misma proporción que un medio comercial, pero sí tener una posibilidad que le permita el ser autosustentables.

“Porque de otra manera los medios públicos, que no existen jurídicamente todavía, sino que son los medios del gobierno, pues simplemente cumplen un cometido testimonial, formal. Existen esfuerzos importantes como el que realiza el Canal del Congreso, que es un

²⁹ Ernesto Villanueva, entrevista personal, México, DF, 7 de diciembre de 2007.

buen esfuerzo. A pesar de no tener grandes recursos, están haciendo un trabajo de imaginación y hay una voluntad.

“El problema es que este asunto no puede descansar en la voluntad de una persona, sino que tiene que existir un diseño institucional. Entonces si no les dan los recursos a los medios que pudiéramos llamarles medios públicos o de servicio público, pues siempre los vamos a condenar a que cumplan un cometido simplemente marginal, testimonial formal. Por el contrario, si les damos recursos suficientes sin que ello implique una competencia desleal con los medios comerciales, sí podríamos tener una oferta, una alternativa de calidad en beneficio finalmente del público.

“Un ejemplo con el que se puede trabajar es Alemania, donde los medios públicos tienen una gran fuerza. Ahí se integran con una junta directiva, con una representación de los principales sectores, las fuerzas políticas y sociales de la comunidad, con una obligación clara en materia de objetivos, de estatutos de redacción, de derechos y deberes de los periodistas profesionales, de códigos de ética, de recursos económicos y han logrado hacer algo importante e interesante.

“Aquí en México muchas veces asociamos a los medios públicos con algo aburrido, algo que no se ve. Para que tenga *rating* tenemos que tener imaginación y para que ésta sea útil debemos tener recursos para poderla llevar a cabo. Esto parece ser un círculo vicioso en el caso mexicano.”³⁰

Por último, vale la pena destacar una experiencia destacada por Sosa Plata en torno a la relación que existe entre la pluralidad de los medios y la politización de la sociedad:

“La semana pasada estábamos en un seminario que tiene el Doctor Raúl Trejo en el Instituto de Investigaciones Sociales, participamos ahí un grupo de académicos, y él presentó un estudio muy interesante que puede generar diversos comentarios pero que establece una clara relación entre la participación política de los ciudadanos y la concentración de la televisión. Establece parámetros de diferencia de lo que sucede en otros países latinoamericanos y la conclusión a la que llega es que la concentración en México está generando ciudadanos apáticos y esto se refleja en la poca participación en procesos electorales. Es un dato revelador. Hay algunas asociaciones que se establecen entre

³⁰ *Idem.*

concentración y el otro rubro es el de credibilidad de la democracia. Hay varias relaciones entre concentración de los medios y democratización”.³¹

Los temas aquí abordados, gracias a los testimonios recogidos y los documentos analizados, son solamente una pequeña parte de la amplia gama de implicaciones que tiene la creación de una nueva regulación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Será necesario, con trabajos posteriores, profundizar en los planteamientos aquí analizados y realizar abordajes más específicos.

Conclusiones

1. La resolución de la Corte, que declaró inconstitucionales diversas reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, tiene como un efecto central el reivindicar la capacidad del Estado, por encima de los particulares, de la rectoría para planear una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico a corto, mediano y largo plazo.
2. Al mismo tiempo, el desarrollo de la tecnología digital abre nuevas oportunidades para una uso más diversificado y plural del espectro radioeléctrico. En un ancha de banda donde sólo era posible transmitir una señal de televisión, hoy en día es factible transmitir otras señales de telecomunicaciones. En el futuro inmediato, en la medida que se vaya avanzado en el proceso de digitalización, se abrirá espacio disponible para otros canales de televisión, así como para servicios adiciones de telecomunicaciones.
3. Los procesos descritos en los párrafos anteriores han planteado la necesidad de revisar las condiciones actuales de operación de las emisoras de radio y televisión; la necesidad de fortalecer el órgano regulador, ampliar y fortalecer las opciones de la radiodifusión de servicio público y, entre otras, diversificar la oferta de la radiodifusión de carácter privado.
4. Los empresarios del sector se han pronunciado por la necesidad de cuidar que las facultades rectores del Estado no inhiban el quehacer de los particulares; que el factor económico no sea el determinante para la concesión de nuevos canales, bajo un esquema de concesiones más transparente, plural, programado y expedito.

³¹ Gabriel Sosa Plata, *loc cit.*

5. En materia de convergencia tecnológica, los empresarios del ramo se han pronunciado por la necesidad de que permisionarios y concesionarios puedan ser objeto de una autorización para prestar servicios adicionales; que se pague una contraprestación económica por los mismos y que las concesiones y permisos pasen a ser redes públicas de telecomunicaciones, en las que deberá estar expresamente excluida la inversión extranjera.

