

Un Foro, un día; insuficiente para encontrarle la cuadratura al círculo

(Sobre la necesidad de defender el interés público)

Agustín Ramírez Ramírez

Presidente Comité Directivo

Asociación Mexicana de Derecho a la Información

agustin.ramirez@amedi.org.mx

[@agust_ramirez](https://www.instagram.com/agust_ramirez)

Un foro más. Como en el pasado, se nos invita a un foro de análisis; uno más, similar en formato a aquél que a mediados del año 1980 convocara el entonces Presidente de esta misma Cámara, el Diputado Luis M. Farías, que concluyó con una frase lapidaria:

“El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le encontramos la cuadratura al círculo”.

Y desde entonces no se la han encontrado, en gran medida, por la presión de los consorcios mediáticos que sólo velan por sus intereses económicos. Por décadas ha prevalecido la voracidad de la ganancia por encima del interés público.

Cada que en las cámaras legislativas se ha presentado alguna iniciativa sobre el tema, se han convocado foros de discusión y análisis. Por ello es que en la AMEDI no compartimos la visión de un foro como mecanismo para encontrarle la cuadratura a ese círculo tan valioso, en el cual se insertan ahora, además de los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información, el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, producto de la reforma constitucional.

No podemos, sin embargo, ser ajenos a la discusión que aquí habrá de darse, menos, cuando en nuestra propuesta prevalece la intención legítima de defender el interés social. La relevancia del bien sujeto a

regulación amerita que esta representación popular nos escuche. Nuestra propuesta fue entregada hace poco más de cuatro meses a la junta de Coordinación Política y lo menos que espera la sociedad civil de sus representantes populares, es dedicación, esfuerzo y esmero, para comprender la *ratio* de nuestro proyecto.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica del 11 de junio de 2013 es, como la AMEDI lo ha señalado, un logro de la sociedad civil, pues durante al menos las últimas tres décadas el impulsó por un cambio normativo para asegurar el ejercicio pleno de derechos fundamentales de primer orden como lo son la libertad de expresión y el derecho a la información, ha tenido su origen en la sociedad civil.

Por ello el beneplácito de la AMEDI cuando el 9 de septiembre del 2013 la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados recibió nuestra propuesta para una Ley Secundaria de carácter convergente.

Se dijo aquél día, de manera enfática, por parte de varios de los coordinadores de los grupos parlamentarios, que el documento que en ese momento recibían de parte de la sociedad civil, sería un insumo importante para generar consensos, sin embargo, en los meses subsiguientes ningún grupo parlamentario mostró interés en analizar su contenido, en valorar el alcance de las hipótesis jurídicas ahí planteadas, en establecer comunicación con sus autores, en preguntar incluso los motivos de planteamientos no gratos a los ojos de los consorcios mediáticos y de telecomunicaciones.

Fue hasta el 28 de noviembre de 2013 que el proyecto fue arropado por un grupo de 28 Diputados del PRD y del PT, con lo cual la propuesta ciudadana se convirtió en iniciativa de Ley, también en esta Cámara, pues desde el 20 de octubre había ingresado a dictamen en el Senado de la República en donde la suscribió un Grupo plural de Senadores. No obstante lo anterior, el plazo impuesto por nuestra Carta Fundamental para que el Congreso de la Unión legislara en estas materias concluyó el 9 de diciembre, sin que en ninguna de las Cámaras se promoviera su discusión.

Las prioridades de la agenda legislativa fueron definidas por otras reformas, que si bien son de una alta relevancia, no eran condición suficiente para relegar la discusión de una ley secundaria que el día de hoy nos reúne.

Hoy, aunque con cierto retraso, comienza la revisión de los posibles contenidos de la ley secundaria.

En este Foro también escucharemos a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), que en la 55 Semana de la Radio y la Televisión manifestó en voz del Presidente de su Consejo Consultivo que "entre los radiodifusores de los estados prevalece el temor de que con la nueva legislación peligrará la estabilidad y seguridad jurídica de la industria".

Ojalá que la CIRT y las otras Cámaras industriales que también estarán aquí el día de hoy, sean sensibles a la necesidad de cambiar el paradigma que por décadas ha prevalecido en nuestro país, pues cuando se escuchan voces en contra de la iniciativa ciudadana, bajo el argumento de que se corre el riesgo de violentar la libertad de expresión, nos corresponde, como sociedad civil, recordar que siempre ha habido una insana tentación de confrontar libertad de expresión y derecho a la información.

Ningún derecho es absoluto y en la forma de armonizar estos dos derechos fundamentales está la clave para encontrarle la cuadratura al círculo, pero para ello es necesario que nuestros representantes populares, que son quienes tendrán en sus manos la responsabilidad de definir el marco regulatorio secundario, entiendan que no se trata de darle gusto a todo el mundo, de encontrar a través de un foro el "justo medio".

Un Foro no debe tener por finalidad atender puntualmente los puntos de vista de todos los participantes, sino valorar la finalidad última de la reforma constitucional.

Como lo señalaba en 1980 Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación y uno de los grandes ideólogos del actual partido gobernante, "los requerimientos de las sociedades modernas y dinámicas hacen que la libertad de expresión, como derecho del

individuo frente al Estado, sea insuficiente para satisfacer las necesidades de las colectividades que las integran y, por lo tanto, se hace necesario e imprescindible enriquecer las garantías, no sólo del individuo frente al Estado, sino de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser humano, y a la inversa, del hombre frente a la sociedad”.

Mejor expresión para entender la relación entre libertad de expresión y derecho a la información no podría encontrar en este momento, crucial para defender el proyecto que la sociedad civil exige al Congreso de la Unión, para contar a la brevedad con una Ley convergente en telecomunicaciones y radiodifusión.

El proyecto ciudadano consta de cerca de 400 artículos, distribuidos en veinte títulos y 45 disposiciones transitorias; imposible exponer el contenido del proyecto en tan sólo 18 minutos como lo piden los organizadores, por lo que de manera sintética, procedo a enlistar los 30 puntos que a nuestro parecer no deben estar fuera de la reforma legal. De cualquier manera, la propuesta de la AMEDI es pública y puede consultarse de manera íntegra en el portal de nuestra Asociación.

- 1.** Fortalecer la función social de la radiodifusión, a efecto de trascender el cumplimiento discrecional que actualmente la identifica, e introducir parámetros de esta naturaleza en las telecomunicaciones;
- 2.** Enlistar de manera expresa los derechos de las audiencias y de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones;
- 3.** Garantizar al Instituto Federal de Telecomunicaciones atribuciones suficientes para regular, promover y supervisar los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, a fin de asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión, derecho a la información y, derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. La Secretaría de Gobernación no debe mantener sus actuales funciones en la supervisión de los contenidos audiovisuales.
- 4.** Definir un estándar efectivo de rendición de cuentas, que además de transparentar la gestión pública del órgano

regulador, permita la participación social a través del Consejo Consultivo;

- 5.** Asegurar que el Titular de la Contraloría Interna mantenga independencia funcional respecto de los Comisionados, así como establecer requisitos para su nombramiento que favorezcan experiencia, conocimiento y calidad ética;
- 6.** Establecer un régimen simplificado para el otorgamiento de las concesiones de uso público y social, mientras que para el uso comercial, habrá de determinarse que la licitación será la única vía de concesionamiento, excluyendo el factor económico como determinante para definir al ganador, de tal suerte que en el proceso no prive un interés exclusivamente recaudatorio;
- 7.** Regular de manera pertinente los servicios de *must offer* y *must carry*, en beneficio de los consumidores;
- 8.** Introducir el principio de neutralidad de la red, como principal impulso normativo para garantizar el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación;
- 9.** Establecer parámetros normativos que eviten injerencias arbitrarias de la autoridad en las comunicaciones privadas, en particular en la prestación de los servicios de telefonía móvil;
- 10.** Definir un nuevo paradigma en la regulación de los medios públicos, que supere su situación actual, casi mayoritaria, que los identifica como medios gubernamentales, con lo cual se les asegure independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas, etarias, sociales, culturales y de género;
- 11.** Establecer los principios jurídicos que favorezcan el desarrollo de las concesiones de uso social, de tal suerte que no sólo se respete la operación de los actuales medios comunitarios sino que se fomente la convergencia tecnológica, para asegurar que los pueblos indígenas y las comunidades tanto urbanas como indígenas y rurales dispongan de servicios convergentes de radiodifusión y telecomunicaciones;

- 12.** Regular el mercado secundario, con la finalidad de que los operadores virtuales de telecomunicaciones también asuman responsabilidades específicas con sus usuarios, para fomentar el acceso a equipos, tarifas y servicios en mejores condiciones;
- 13.** Establecer las características específicas que habrán de identificar la operación de las cadenas públicas nacionales de radiodifusión, con el propósito de que se constituyan en una verdadera alternativa para la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones, que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;
- 14.** Definir el modelo operativo que habrá de seguir el órgano regulador para distinguir las competencias de la unidad encargada de desahogar las investigaciones, de aquella a la que le corresponda resolver los procedimientos que se sustancien en forma de juicio, precisando las facultades que en ambas etapas serán propias de los Comisionados;
- 15.** Precisar los principios a partir de los cuales el órgano regulador deberá establecer los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de telecomunicaciones y radiodifusión deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o para transitar al modelo de concesión única. En ese sentido, la Ley debe diferenciar con claridad las hipótesis normativas vinculadas con la autorización de servicios adicionales en la misma infraestructura al servicio principal u originalmente prestado, del proceso que debe seguirse para el otorgamiento de concesiones para prestar servicios convergentes;
- 16.** En materia de dominancia, resulta indispensable una redacción puntual que no deje dudas que su objeto es eliminar de manera eficaz las barreras a la competencia y a la libre concurrencia, en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión;
- 17.** Introducir una definición estricta del concepto "*grupo de interés económico*", que a nuestro entender se perfecciona cuando dos o más empresas comparten vínculos económicos, jurídicos, comerciales, organizativos, así como en su estructura

societaria, o que establecen dichos vínculos mediante contratos de cualquier naturaleza, con el interés de aprovechar o maximizar su operación en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión;

- 18.** Señalar las características del *agente con poder sustancial de mercado*, que si bien guarda similitud con una construcción conceptual que introdujo la reforma constitucional al ordenar al regulador la declaratoria de *agentes económicos preponderantes*, e incluso comparte su objetivo regulatorio, tiene una muy relevante diferencia de grado, en función del momento en que habrán de emitirse tanto las declaratorias como resoluciones correspondientes;
- 19.** Precisar el procedimiento y las obligaciones específicas que deben imponerse a los concesionarios que sean declarados con poder sustancial de mercado, sin olvidar que la reforma a la Constitución en su artículo SEGUNDO TRANSITORIO señaló de manera expresa que las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos, deberán aplicarse en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones;
- 20.** En lo que corresponde a los límites a la concentración de frecuencias en televisión abierta, es importante que la Ley retome el parámetro que el propio texto constitucional introdujo para la licitación de dos nuevas cadenas de televisión digital, al señalar de manera expresa que no podrán participar aquellos concesionarios que se encuentren utilizando hasta 12 MHz de espectro radioeléctrico en cualquier zona de cobertura geográfica;
- 21.** Conforme al parámetro señalado con anterioridad, dicha hipótesis deberá constituirse en la medida regulatoria para que la autoridad ordene la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los actuales agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos;
- 22.** Imponer al órgano regulador facultades suficientes para que al supervisar el servicio público de radiodifusión, promueva la

calidad de los contenidos audiovisuales para satisfacer el deber de brindar los beneficios de la cultura a toda la población, preservando, como lo señala nuestra Constitución, la pluralidad y veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional;

- 23.** Dotar al órgano regulador, de igual manera, de facultades para supervisar que los contenidos audiovisuales promuevan el desarrollo armónico e integral de la niñez y la juventud, que es el sector poblacional más vulnerable y que más ha resentido la deplorable calidad de las actuales transmisiones de la televisión abierta, pues sólo de esa forma podrá contribuirse a los fines establecidos en el artículo 3o. de nuestra Carta Fundamental;
- 24.** Prohibir de manera expresa la publicidad y la propaganda engañosa o subrepticia transmitida por los medios de comunicación como si se tratara de información periodística o noticiosa, además de asegurar reglas claras en materia de publicidad, acordes con la naturaleza de los derechos fundamentales que dieron sustento a la reforma constitucional;
- 25.** Promover mayor pluralidad y diversidad de los contenidos audiovisuales, mediante una política regulatoria que favorezca el desarrollo y crecimiento de la producción audiovisual independiente, en beneficio de las audiencias de radio y televisión;
- 26.** Introducir un esquema efectivo de sanciones que inhiba comportamientos indebidos de parte de los concesionarios, sin olvidar que el propio texto constitucional precisa que será causal de revocación, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas;
- 27.** Establecer criterios específicos a partir de los cuales el órgano regulador pueda autorizar el acceso a la multiprogramación, bajo principios de competencia y calidad, sin perder de vista los parámetros que habrán de plasmarse en la Ley en cuanto a concentración nacional y regional de frecuencias, con el propósito de asegurar el pleno ejercicio de los derechos

fundamentales consagrados en los artículos 6º y 7º constitucionales;

- 28.** Dotar al órgano regulador de legitimación activa para que en defensa de los intereses de la sociedad, se encuentre facultado para promover acciones colectivas en aquellos casos en los cuales los concesionarios vulneren los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y los de las audiencias;
- 29.** Precisar las facultades que le corresponden al órgano regulador en lo concerniente al proceso de transición a la televisión digital terrestre, tomando en consideración la atribución que constitucionalmente le corresponde de regular, promover y supervisar los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, y
- 30.** Imponer al órgano regulador la obligación de establecer un Programa para reorganizar el espectro radioeléctrico para la operación de las estaciones de radio y televisión, en el que se señale un plazo específico para disminuir la separación entre frecuencias, conforme a la práctica internacional, a fin de asegurar ganancia espectral para su licitación o asignación a nuevos operadores.

El 3 de octubre de 1978, casi un año después de que nuestra Constitución introdujera una regulación específica sobre el derecho a la información, decía Don Jesús Reyes Heróles, que “la complicada sociedad de nuestros días y la innovación tecnológica han dado lugar a los modernos medios de comunicación social, aunque, en rigor, no sabemos si estos medios han complicado más a nuestra sociedad”. Remataba haciendo énfasis en que lo anterior planteaba “la necesidad de garantizar el derecho a la información, dado que estos medios tienen por fin informar, divertir y ayudar al pleno desenvolvimiento del hombre, que es en su esencia dignidad”.

Nada de lo anterior se ha cumplido en las últimas tres décadas, pues los contenidos de la televisión abierta avasallan cualquier posibilidad para que el ser humano pueda tener un desarrollo intelectual suficiente que lo haga digno de su naturaleza racional; entretener mediocrementemente, pareciera la consigna, ante la complacencia del poder

público. Cómo olvidar los retrocesos regulatorios en la época del Ex Presidente Fox y su señora.

Por ello he venido el día de hoy a plantear los puntos sustanciales de nuestro proyecto, en espera de que esta Cámara los recoja en su justa dimensión, sin intentar disminuir los alcances consignados en la reforma constitucional, pues estamos en presencia, tal como lo señala el nuevo texto de nuestra Carta Fundamental, de servicios públicos cuyo interés general exige a nuestros legisladores supeditar los intereses privados a los intereses de la sociedad.

Un día, un foro y tantos retos por delante para las Cámaras del Congreso de la Unión, entre los que destaca la necesidad de asegurar al órgano regulador el conjunto de las atribuciones constitucionalmente otorgadas para que cumpla sus tareas de regular, promover y supervisar los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

Construir la Ley convergente es una tarea de enormes dimensiones para las Comisiones dictaminadoras, que la AMEDI seguirá con puntualidad.

Por su atención, muchas gracias.