

## REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO

Manuel Alejandro Guerrero \*

### I. INTRODUCCIÓN

Las reformas a las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones han generado una gran controversia tanto por sus contenidos como, sobre todo, por la forma en que fueron aprobadas, en la Cámara de Senadores el 30 de marzo de 2006. El tema, no obstante, es complejo y por lo mismo ha sido muy poco explicado, lo que ha facilitado la polarización de las posiciones. Al mismo tiempo, la división del campo en dos grandes bandos —aquéllos que ven en las reformas la intención de Televisa de apropiarse del mercado y los que no ven en éstas más que virtudes— ha hecho muy difícil abordar serenamente la explicación de los avances y las deficiencias que presenta. La intención de este escrito es hacer una evaluación cuidadosa de los avances y deficiencias que sin duda tienen las reformas, así como plantear algunos de los retos pendientes.

### II. LA REFORMA DE LAS LEYES

El debate sobre la necesidad de modificar la Ley Federal de Radio y Televisión inició en realidad desde que se adicionó un segundo párrafo al Artículo 6º de la Constitución que señala: “el derecho a la información será

\* Profesor del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana. Ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México. San Luis Potosí, S.L.P, mayo de 2006.

garantizado por el Estado”. Esa reforma desató un gran debate, que duró más de veinte años, sobre el tipo de información que se transmitía en los medios y el papel de estos en la sociedad. A lo largo de las décadas desfilaron por el Congreso un gran número de iniciativas sin trascendencia alguna. No fue sino hasta que la Cámara de Diputados, con el voto favorable de todos los partidos, aprobó el 5 de diciembre de 2005 una iniciativa de reforma a las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones, que el debate continuó.

Al pasar a la cámara revisora, en este caso la Cámara de Senadores, la controversia empezó y muchos de los diputados que la habían aprobado mostraron públicamente su arrepentimiento, e incluso señalaron que su voto aprobatorio había obedecido al descuido y el desconocimiento. A pesar de lo reprobable que resulta el hecho de que los legisladores no revisen con cuidado lo que aprueban —que es un tema en sí mismo—, quisiera centrarme en los motivos de la controversia relacionados con las reformas entonces propuestas.

¿Qué decía la iniciativa de reforma? La iniciativa buscaba reformar en un solo acto jurídico la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, con base en el avance de las tecnologías de la comunicación y la información que hoy en día permiten el desarrollo de lo que la literatura especializada define como “convergencia”. La convergencia es la posibilidad de enviar cualquier tipo de información —texto, imagen, audio y video— por medio de cualquier plataforma tecnológica —par de cobre, cable coaxial, fibra óptica y, microondas terrestres y satelitales—. La convergencia ha permitido el acercamiento acelerado de las industrias de la telecomunicación, la computación y los medios en el ámbito de la comunicación multimediática. Por tanto, la iniciativa pretendía preparar el terreno en México para facilitar esta convergencia, que ha sido reconocida en los países más avanzados.

No obstante, esa iniciativa contenía insuficiencias notables que previamente debieron analizarse. Las mismas fueron señaladas en los foros y reuniones a las que convocaron las Comisiones de Radiodifusión y Telecomunicaciones del Senado de la República. Sin embargo, el 30 de marzo, la Cámara de Senadores, haciendo caso omiso a las múltiples observaciones hechas para corregirla, la aprobó sin modificar “ni una coma” —como se sostuvo— con el argumento de que si se regresaba a la Cámara de Diputados la reforma no pasaría (sería “congelada”, como se

dice en el argot del congreso). La forma como fue aprobada, dejó mucho que desear en términos de la negociación y el diálogo democrático. Fue una imposición, pero, ¿qué es lo que contiene la reforma?, ¿qué es lo que la hace controversial?

## CONTENIDO DE LA REFORMA

En términos concretos, la reforma se centra en cinco puntos:

- a) La Comisión Federal de Telecomunicaciones –órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)– asume las atribuciones y facultades actualmente conferidas a esa dependencia federal en materia de regulación de los servicios de radio y televisión abierta –que ejerce a través de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión–, manteniendo su esfera de competencia en cuanto a la regulación de los servicios de telecomunicaciones, señalada en la Ley Federal de Telecomunicaciones y su Reglamento.
- b) Se establece un sistema por medio del cual el otorgamiento de concesiones será posible sólo mediante licitación por subasta pública.
- c) Se precisa que en el Registro Federal de Telecomunicaciones habrán de inscribirse los datos relativos a los concesionarios y permisionarios de servicios de radiodifusión –es decir, de radio y televisión abierta– además de los datos que ya están en dicho registro relativos a los concesionarios del sistema de telecomunicaciones.
- d) Se contempla un beneficio para los productores independientes que transmiten por medio de los sistemas de radiodifusión, toda vez que si su programación incluye al menos el veinte por ciento de los programas producidos por éstos, tendrán derecho a incrementar en cinco por ciento su tiempo diario de comercialización, en términos de las disposiciones establecidas en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión.
- e) Finalmente, se establece que en materia electoral, el Instituto Federal Electoral será el encargado de contratar la publicidad; además se señalan otros lineamientos tendientes a fortalecer la cultura de la

transparencia, entre ellos el relativo a que los concesionarios deben atender los lineamientos aplicables en materia de fiscalización.

A continuación se analizan algunos aspectos derivados de los puntos anteriores.

## CREACIÓN DE UN ÓRGANO REGULADOR ÚNICO

En los países más desarrollados algunas de las instituciones encargadas de la radiodifusión y las telecomunicaciones han sido transformadas para crear un organismo responsable de ambas, en una época en la que la tecnología las ha hecho converger.

### a) AVANCES

Entre los avances de la iniciativa destaca, para empezar, que las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) están plasmadas, por primera vez, en una Ley Federal –hoy están contenidas en un decreto que, además, se respeta muy poco–.

En segundo lugar, la COFETEL mantiene todas sus atribuciones en materia de telecomunicación, a las que se deberán añadir las que actualmente ejerce la Dirección General de Radiodifusión de la SCT. Es decir, asume nuevas facultades en materia de radio y televisión.

En tercer lugar, la COFETEL amplía su campo de actuación al alcanzar una mayor autonomía de la que hoy goza, pues a pesar de ser un órgano desconcentrado de la SCT, la iniciativa prevé dotarla de autonomía técnica, operativa, de gasto y gestión, y además le otorga *autonomía plena para dictar sus resoluciones* (Art. 9-A de la Iniciativa).

En cuarto lugar, la COFETEL se fortalece en su carácter de órgano regulador de las telecomunicaciones por medio de las siguientes acciones: (i) la creación del Pleno en la ley federal fortalece de manera automática todas las resoluciones adoptadas por esta instancia, frente a posibles impugnaciones vía amparo ante el Poder Judicial de la Federación; (ii) se adiciona un quinto comisionado; esta medida resta poder al comisionado presidente, ya que el pleno actual tiene cuatro miembros y voto de

calidad en caso de empate; (iii) la iniciativa establece que la selección de los comisionados quedará a cargo del Ejecutivo, pero sus nombramientos deberán ser ratificados por el Senado de la República o la Comisión Permanente, según sea el caso; (iv) la iniciativa confiere inamovilidad temporal respecto del ejercicio del cargo a los comisionados, de conformidad con las mejores prácticas nacionales e internacionales.

## b) INSUFICIENCIAS

La Iniciativa es deficiente en los siguientes aspectos:

a) A la COFETEL no se le reconocen facultades para sancionar a quienes violenten el marco legal en la materia. La iniciativa únicamente le concede capacidad para proponer las sanciones a la SCT (9-A, fracción XV). La capacidad de sanción es una facultad indispensable de un verdadero regulador fuerte.

b) La COFETEL no tiene responsabilidad respecto de los contenidos, como sí sucede con los órganos de su tipo en los países más avanzados. Este punto requiere de mayor discusión, pero es una falla importante.

c) Quizá la mayor deficiencia estriba en que no se establecen criterios claros para evitar el posible conflicto de intereses entre los comisionados y las áreas de su responsabilidad, pues no existen suficientes salvaguardas que impidan que alguien con intereses en la industria pueda ser comisionado. Algunos podrían defender la redacción actual argumentando que no hay necesidad de duplicar la ley, pues los casos de conflicto de interés están previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, ante un tema tan delicado y frente a una función en la que la COFETEL enfrentará constantemente los intereses de poderosas organizaciones, es preferible salvaguardar la integridad de sus integrantes con principios equivalentes a los que el COFIPE marca para ser consejero electoral.

## CREACIÓN DE UN REGISTRO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y TRANSPARENCIA

### a) AVANCES

Sobre este aspecto se debe señalar que, en principio, resultaría positivo que al registro federal de telecomunicaciones se añadieran los datos relativos a los concesionarios y permisionarios de servicios de radiodifusión.

### b) INSUFICIENCIAS

El registro puede contribuir a generar mayor transparencia siempre y cuando a la hora de conformarlo se honre el espíritu de la Ley Federal de Transparencia. Eso significa que en él se deberá incluir el título completo de la concesión, tanto en telecomunicaciones como en radio y televisión, para que nadie pueda esconderse en las sociedades anónimas.

## OTORGAMIENTO DE CONCESIONES

### a) AVANCES

De acuerdo con la reforma, el otorgamiento de concesiones se hará por licitación. Este procedimiento se ha visto con gran suspicacia, porque al final de cuentas hace prevalecer el criterio económico para otorgar las concesiones. Efectivamente, el procedimiento sería injusto si no se consideraran cuatro cosas:

- a) Frente a la discrecionalidad actual, se gana certeza sobre la forma en que se van a otorgar las concesiones.
- b) Para el otorgamiento de la concesión, el artículo 17-E obliga a los solicitantes a pedir la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO). Eso significa que para obtenerla, cualquiera que desee participar en una licitación deberá tener el visto bueno de esta última.
- c) La COFETEL, de acuerdo con el artículo 17-G, valorará la con-

gruencia entre el programa de concesionamiento de frecuencias de la SCT —que contiene: los fines de la radio y la televisión, expresados en el Art. 5; las condiciones del mercado en donde se va a licitar la frecuencia; y las solicitudes de los interesados— y los fines expresados por el interesado para usar la frecuencia. Es decir, la COFETEL no sólo analizará la solicitud con base en criterios netamente económicos, sino que estudiará la congruencia entre lo que el solicitante declara como fin del uso de la concesión y los criterios contenidos en el Art. 5, que definen los fines sociales de la radio y la televisión.

d) Los criterios establecidos en el Art.5 de la actual Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) pueden servir como base para refrendar las concesiones al final de los plazos, ¿Cómo? Si bien el Art.16 de la LFRT actual no establece criterios para el refrendo, el Artículo 28 de la iniciativa abre la puerta para que éstos se otorguen en el futuro, previa revisión del cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios. Se contempla también la posible imposición a los mismos de nuevas obligaciones gracias al artículo 19, párrafo 2o de la actual Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).<sup>1</sup> En este caso, dado que el Art.7-A de la iniciativa establece que a falta de disposición expresa se aplicará en primer lugar la LFT, entonces, el Art.19, párrafo 2º puede tener aplicación de forma supletoria. Así, para lograr un refrendo, sería posible exigir el cumplimiento de obligaciones como las que establece el actual Art. 5 de la LFRT.

## b) INSUFICIENCIAS

a) No hay un capítulo, ni ningún apartado, que defina la situación de las estaciones permissionadas. Por tanto, la radio y la televisión

<sup>1</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones, Art. 19, párrafo 2o: “Para el otorgamiento de las prórrogas será necesario que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar; lo solicite antes de que inicie la última quinta parte del plazo de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la propia secretaría de acuerdo a la presente ley y demás disposiciones aplicables. La secretaría resolverá lo conducente en un plazo no mayor a 180 días naturales”.

- pública, la cultural y la comunitaria (no reconocidas legalmente, pero existentes) seguirán operando bajo lagunas jurídicas. Nada se dice sobre los objetivos, los fines y la rendición de cuentas de las estaciones permisionadas.
- b) La única parte de la iniciativa que habla sobre la radiodifusión pública, lo hace refiriéndose a las estaciones permisionadas como “estaciones oficiales” (Art. 21-A). Nada dice sobre las estaciones públicas. La idea de estaciones oficiales hace referencia a éstas como voceras de los gobiernos en turno. Aquí, público significa de todos, no del gobierno. Pública es la BBC, no la estación de radio del gobierno de Tabasco. Se debe defender el concepto de la radiodifusión pública, no el de radiodifusión oficial —estaciones que siguen dependiendo de la APF, las entidades y los gobiernos estatales o municipales—.
  - c) Se mantiene la confusión entre los diferentes tipos de estaciones permisionadas (públicas, culturales y comunitarias).
  - d) No hay definición sobre los medios de financiamiento de los permisionados, en sus diferentes modalidades.

#### LA CONCENTRACIÓN EN LA RADIODIFUSIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES

##### a) AVANCES

Hay dos puntos que defienden los límites a la concentración:

- a) Como se señaló, el Art. 17-E obliga a quien participa en el proceso de licitación para obtener una concesión a solicitar la opinión de la COFECO para continuar con el proceso.
- b) Asimismo, el Artículo 26 de la iniciativa añade a los Arts. 26 y 27 de la LFRT actual la obligación de solicitar la opinión favorable de la COFECO en los procedimientos de traspaso y cesión de concesiones a terceros. Eso impide que algunos grupos que no han obtenido concesiones por licitación, los compren en el mercado y puedan afectar la competencia. Hay que recordar que hace tiempo la COFECO, por razones de competencia, impidió la fusión entre Radiópolis y Grupo Acir.



## LA CONVERGENCIA TECNOLÓGICA

La integración de la radio y la televisión en el ámbito de actuación de un mismo ente regulador es congruente con la práctica internacional de los países desarrollados. Esa lógica ha prevalecido durante décadas en Canadá (CRTC) y Estados Unidos (FCC). Recientemente, el Reino Unido adoptó la misma práctica, mediante la creación de un regulador único de las telecomunicaciones y la radiodifusión (OFCOMM).

### a) AVANCES

El Artículo 28 de la iniciativa establece que los concesionarios de radio y televisión que deseen prestar servicios adicionales de telecomunicación, deberán presentar su solicitud a la SCT, de forma tal que ningún jugador saque ventaja de la tecnología en detrimento del resto. El párrafo segundo lo establece claramente:

se podrá requerir del concesionario solicitante: el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

### b) INSUFICIENCIAS

- a) La iniciativa no dice nada sobre la forma en que las actuales estaciones radiodifusoras comerciales deberán devolver el espacio radioeléctrico que utilizan para las frecuencias analógicas (6 MHz), una vez que operen de forma completamente digital.

El proceso de digitalización de la televisión en México, al haber adoptado el estándar estadounidense, requiere que las radiodifusoras transmitan durante cierto tiempo tanto señales analógicas como digitales, en lo

que los consumidores adquieren receptores digitales y el mercado se digitaliza completamente. Se calcula un periodo de diez años para llevar a cabo esta transición. Durante éste las radiodifusoras deberán utilizar sus canales de 6 MHz –que ya tienen– para seguir transmitiendo la señal analógica, aunque necesitan un canal “espejo”, también de 6 MHz, para enviar el mismo contenido en señal digital. En los países que han adoptado el estándar estadounidense, los Estados han proporcionado ese canal “espejo” a los radiodifusores durante el periodo que dure la transición. Sin embargo, al final de ese lapso los países han establecido formas concretas para que las radiodifusoras devuelvan los canales analógicos a los Estados (para que éstos les den otros usos). En el caso de México no se ha definido con claridad cómo se hará esto. Es más, no se dice nada acerca de tal devolución.

- b) Frente a la convergencia los permisionarios se quedan en el vacío. ¿Cómo se puede alentar la convergencia en los medios permisionados? únicamente mediante la digitalización de los servicios. El problema es que como no hay referencia a los permisionados, no se sabe:
- cómo se van a digitalizar;
  - de dónde saldrán los recursos; y
  - en qué términos podrán prestar servicios adicionales a los de radio y televisión (Internet, telefonía, envío y recepción de datos, etcétera).

## PUBLICIDAD ELECTORAL

El Artículo 79-A de la iniciativa propone cuatro cosas:

- a) Que en elecciones federales, los concesionarios deberán informar al Instituto Federal Electoral (IFE) sobre la publicidad contratada y su costo. Esto permitirá al instituto conocer uno de los aspectos más oscuros de las campañas electorales: el costo de la publicidad. Así, el conocimiento del IFE no se limitará a los procesos de fiscalización.
- b) Los concesionarios deberán atender los requerimientos de información que les formule el IFE. Eso fortalecerá, por ejemplo, los

trabajos de monitoreo de medios que ese instituto hace, que podrían volverse obligatorios.

c) Se ofrecerán las tarifas de la publicidad comercial. Se obligará así a los concesionarios a no cobrar la famosa tarifa política y se reforzará lo indicado en el Artículo 48, párrafo 2o del COFIPE.

d) El IFE, durante elecciones federales, pagará la publicidad con cargo a los partidos. Esto es positivo, pues se faculta a ese instituto para conocer las tarifas de contratación, con ello se logra mayor transparencia y claridad en la fiscalización de los partidos. Eso garantiza la transparencia tanto por el lado del concesionario –a quien se obliga a reportar en el presente– como por el de los partidos, cuando se les audite en el futuro. Es importante señalar que este artículo no convierte al IFE en agencia de contratación de espacios (lo que queda reservado a los partidos); el instituto sólo es quien paga.

La deficiencia estriba en que el inciso primero del Artículo 79-A tiene un término que entra en conflicto con lo que establece el Art.48, párrafos 1 y 13 del COFIPE:

El inciso primero, Art.79-A de la iniciativa indica:

I. Tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y formatos que al efecto emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo.

Por supuesto, el Art.48, párrafos 1 y 13 del COFIPE señala:

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).

13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

## CONCLUSIÓN

En suma, la reforma, como se aprobó, tiene aspectos positivos, pero presenta deficiencias delicadas e insuficiencias que deberán corregirse pronto. El tema ahora es trabajar para modificarlas y tener, ahora sí, leyes que favorezcan el interés general, por el bien del país.

### a) AVANCES

- Establece criterios claros para el otorgamiento de concesiones.
- La COFETEL amplía su campo de actuación, con mayor autonomía de la que goza hoy, pues a pesar de ser un órgano desconcentrado de la SCT, la iniciativa propone dotarla de autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, además de otorgarle *autonomía plena para dictar sus resoluciones* (Art. 9-A de la iniciativa).
- Entre los concesionarios, ningún jugador podrá sacar ventaja de la tecnología, en detrimento del resto. En el Art. 28 se establece que los concesionarios de radio y televisión que deseen prestar servicios adicionales, deberán solicitarlo a la SCT, la cual podrá requerir el pago de una contraprestación equivalente a lo que otros concesionarios pagaron por tal nuevo servicio. Es decir, si Televisa quiere ofrecer telefonía, le va a costar lo mismo que pagaron quienes ya prestan ese servicio.
- Hay criterios claros que evitan, por medio de la intervención de la COFECO, una mayor concentración de las concesiones —aunque no se reduce la concentración existente—.
- Que el IFE participe en el pago de los espacios publicitarios es positivo, pues evita la tarifa política.

## b) DEFICIENCIAS

- Faltan criterios suficientemente claros para evitar el conflicto de intereses en la selección de los comisionados de la COFETEL.
- No se le otorga a ésta la capacidad para sancionar directamente en materia de telecomunicaciones, radio y televisión.
- No se establecen formas claras para la devolución de frecuencias de uso analógico una vez que se complete la transición a la digitalización. Esto es un claro beneficio para los grandes concesionarios de televisión.

Lo que se quedó fuera:

- La ausencia total del tema de los medios públicos.
- La discusión sobre el financiamiento de los medios públicos.
- La rendición de cuentas en estos medios.
- El reconocimiento de las estaciones culturales.
- La existencia o no de la radiodifusión alternativa.
- Los tiempos oficiales.
- Los contenidos.
- El derecho de réplica.