

Una nueva ley de medios

Por Felipe Vicencio Álvarez

El 7 de junio de 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó resolución respecto a la demanda de acción de inconstitucionalidad que el 4 de mayo de 2006 habían interpuesto 47 senadores en contra de las reformas legislativas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la de Telecomunicaciones, que habían sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril del mismo año.

Esta sentencia del más alto tribunal del país echaba por tierra la pretensión de las empresas monopólicas de la televisión de contar con una legislación ajustada a sus planes de negocio, pero planteaba al mismo tiempo la necesidad de emprender una reforma legal adecuada que, sin violentar la Constitución, pusiera al día la legislación en esa importante materia y cubriera las lagunas que la obsolescencia de las leyes vigentes y la invalidez de algunas de sus disposiciones declarada por la Corte ponían de manifiesto.

Haciéndose cargo de estas circunstancias, el 7 de septiembre de 2007, el Senado de la LX Legislatura estableció el “Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, que habría de elaborar una propuesta de reformas tanto a la Ley Federal de Radio y Televisión como a la de Telecomunicaciones. Sin embargo, el grupo no fue capaz de realizar su encomienda por la complejidad misma de la materia pero, sobre todo, por la presencia siempre activa de los intereses del poder mediático que constantemente han interferido en el trabajo parlamentario. Con un alcance más limitado, el trabajo de este grupo legis-

lativo se circunscribió a convocar a la enésima consulta sobre la materia, a la elaboración de un libro blanco que da cuenta del conjunto de propuestas legislativas formuladas tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados del Congreso Federal, así como a emitir algunas recomendaciones generales.

Pese a no avanzar en la elaboración de una nueva legislación de medios, el Congreso Federal llevó a cabo en ese tiempo una reforma parcial. Ocurrió apenas tres meses después de la resolución de la Suprema Corte que invalidaba los elementos fundamentales de las penosas reformas aprobadas en la anterior legislatura y después de considerar las consecuencias del proceso electoral federal de 2006 y sus cuestionados resultados. Algunos vieron en esta decisión la acción concertada de los partidos para ajustar cuentas a causa del desgaste que significó para todos, de diferente manera, el profundo y largo conflicto posterior a la elección presidencial. Los medios habían amplificado las voces de quienes señalaron entonces hastío de muchos ciudadanos respecto a los partidos, pero al mismo tiempo se habían beneficiado de las millonarias contrataciones de espacios publicitarios que aquellos requerían para ser competitivos. Por esta u otras razones, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Ley de Radio y Televisión se modificaron para limitar la publicidad electoral en medios electrónicos, para abrir los tiempos de Estado a los partidos en tiempo de campañas —lo que significó una caída sensible de los ingresos por publicidad para los concesionarios de radio y televisión— y para prohibir a los particulares la contratación de mensajes con este contenido. A pesar del profundo malestar que estas reformas generaron en las empresas de medios electrónicos y de la consecuente campaña de descrédito hacia partidos e instituciones —tal como acostumbran cada vez que consideran afectados sus intereses— las mismas fueron publicadas el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

En mayo de 2008 los grupos parlamentarios del PAN y del PRD en el Senado acordaron avanzar en la elabo-

ración de un proyecto integral que por fin atendiera la resolución de la Suprema Corte y el apremiante rezago jurídico respecto a telecomunicaciones, radio y televisión. Este trabajo trascendió a la siguiente legislatura, la LXI, en la que nuevamente hubo ocasión para que las reformas al marco de las telecomunicaciones y de la radio y la televisión fueran materia de debate. El senador Carlos Sotelo presentó en diciembre de 2009 una iniciativa que recogía parte de este trabajo, pero que no prosperó por haber descuidado la construcción de consensos incluso entre los legisladores afines a la reforma y por no considerar integralmente el tema.

El 8 de abril de este año, el senador Gustavo Madero y el diputado Javier Corral presentaban en sendas sesiones parlamentarias la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales. En continuidad con los trabajos iniciados en mayo de 2008 y con el respaldo de un grupo plural de legisladores en ambas cámaras, la iniciativa funde en un solo instrumento de 252 artículos la materia que actualmente atienden dos leyes: la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y la de Telecomunicaciones de 1995. Esta mera condición representa ya un notable aporte, pues es consecuente con la evolución tecnológica que se orienta hacia la convergencia. Las diversas plataformas que permiten la transmisión de información se han tornado más compatibles e incluso, en algunos casos, convertibles. En consecuencia, la legislación no debe seguir tratando a la radio y la televisión al margen de lo que establece la de telecomunicaciones. Esta iniciativa se alinea con el impulso que desde hace años ha venido buscando poner al día la legislación en la materia y que proviene no sólo de algunos sectores del parlamento sino de la sociedad en general, interesados en que en nuestro país se garantice de mejor manera el derecho a la información y a la libertad de expresión.

En una dinámica de aproximaciones sucesivas, esta iniciativa es probablemente la que de mejor manera recoge

las propuestas que desde hace muchos años han hecho grupos ciudadanos para democratizar los medios y favorecer en ellos la equidad y la pluralidad. Define la radiodifusión y las telecomunicaciones como un servicio público que el Estado tiene responsabilidad de vigilar para que atienda objetivos específicos: fomentar los servicios que promuevan la educación, la cultura y la salud así como el comercio electrónico; respetar los derechos de los usuarios y audiencias; impulsar la inversión y el desarrollo eficiente de la infraestructura; fomentar la competencia entre los diferentes prestadores del servicio y evitar fenómenos de concentración contrarios al interés público; fomentar la teledensidad y la ampliación de la cobertura en el área rural; garantizar la participación social e incentivar la creación de contenidos nacionales. Entre sus principales aportes destacan los siguientes:

1. Crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales como órgano responsable de actuar con independencia para regular el sector de las telecomunicaciones. El diseño de este instituto procura garantizar su real autonomía, para evitar así lo que ocurre con la actual Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), sometida a los intereses de las televisoras y a los designios de la autoridad en turno. Este nuevo órgano dispondría de un Consejo Consultivo en el que participarían representantes sociales para opinar sobre contenidos.
2. Establece para la autoridad la obligación de publicar anualmente un Programa de Frecuencias, que partiendo de una estrategia gubernamental dé a conocer la disponibilidad de frecuencias o bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.
3. Regula la inversión extranjera en el sector. Esta inversión sería posible hasta cien por ciento en telecomunicaciones y hasta 25 por ciento en radiodifusión.
4. Homologa todos los aprovechamientos de frecuencias del espectro a la figura de concesión. Las habría con fines de lucro y sin él. Las primeras necesariamente es-

tarían obligadas al pago de una contraprestación. Las de uso social y sin fines de lucro, las permisionarias, ganarían un trato equitativo, más responsabilidad, mayor certidumbre y posibilidad de perdurar en condiciones más favorables.

5. Al término del período de una concesión, ésta deberá volver a licitarse. Si al evaluar las propuestas resultase que el concesionario que termina y nuevos participantes se encuentran en igualdad de circunstancias respecto a su idoneidad y al cumplimiento de los requisitos exigidos, por una sola vez el concesionario tendrá derecho de preferencia. Se atiende así la resolución que a este respecto emitió la Suprema Corte al invalidar las reformas legislativas de 2006.

6. Reconoce a los medios comunitarios como concesiones para uso social. De esta manera se favorece su estabilidad y se les generan derechos. Para el caso de emisoras que pudieran establecer pueblos y comunidades indígenas se prevé un procedimiento simplificado que considere su circunstancia y que evite que el derecho de todos los mexicanos resulte en su caso nugatorio.

7. Define por primera vez a los medios de Estado. Se determinan sus funciones y se establecen los mecanismos que garanticen que permanezcan como tales y que no se desvirtúen convirtiéndose en simples propagandistas de gobiernos. Se obligan a constituir organismos públicos descentralizados para prestar el servicio y asegurar su autonomía editorial y de gestión. En sus órganos de gobierno deberán estar representados los sectores privado y social.

8. Tanto las asignaciones de uso público como las concesiones de uso social tendrán posibilidad de recibir ingresos por publicidad, limitada a seis minutos por hora en televisión y 12 en radio. Así se favorece su viabilidad financiera y su permanencia a favor de la pluralidad de la oferta mediática.

9. Establece límites a la concentración. Cuando exista un operador dominante en alguna región o localidad, no

podrá adquirir el derecho a explotar más frecuencias. Regula la propiedad cruzada de medios (radio y televisión) y la prohíbe también a los operadores dominantes.

10. Promueve la cobertura social mediante la creación de un fondo para estimular la prestación de servicios de telecomunicaciones y el acceso a toda la población, con objeto de promover el desarrollo de zonas marginadas urbanas y rurales, especialmente de las comunidades indígenas.

11. Considera ampliamente los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones. Otorga más atribuciones a la Procuraduría Federal del Consumidor en la materia y establece obligaciones para los prestadores de servicios, como modelos de contratos con condiciones de prestación claras y criterios precisos para el cobro de servicios, procedimiento expedito para la atención y solución de las reclamaciones de los usuarios, bonificaciones o reembolsos a los usuarios por suspensión o interrupción de servicios, así como la protección de los datos personales de los usuarios.

12. Considera las particularidades de la programación infantil, que deberá armonizarse con los propósitos educativos planteados en la Constitución y observar directrices como evitar la apología de la violencia, promover la tolerancia y la equidad de género, fomentar la cultura ecológica, la no discriminación y el respeto a todas las personas.

13. Regula la publicidad. Respecto a la población infantil se obliga a transmitir productos alimenticios sólo con la autorización de la Secretaría de Salud. Busca acabar con la publicidad encubierta al obligar a distinguirla claramente de la programación. Formaliza las diferentes modalidades que por razones de mercado ha adoptado la publicidad y establece la obligación de respetar el límite sumando todo en un solo cálculo: 12 minutos de programación en televisión y 24 en radio (6 y 12 minutos respectivamente para las concesiones sin fines de lucro). Incorpora criterios de respeto a la continuidad de los programas.

14. Establece la obligación de transmitir 50 por ciento de contenidos nacionales. Al menos 20 por ciento proveniente de productores independientes para estimular la pluralidad y fomentar la participación. Crea el Fondo para el Apoyo para la Producción Nacional para incentivar la creación y producción audiovisual del país.

15. Ofrece facilidades para la población con discapacidad auditiva al incorporar el sistema de subtitulación de acceso opcional en su programación y al menos en una emisión informativa diaria.

16. Obliga a los prestadores del servicio de radio y televisión a poner a disposición del público su código de ética y a designar un defensor de la audiencia para recibir observaciones que se le presenten para valorarlas y hacerlas saber a los responsables.

17. Protege y defiende los derechos de los periodistas, al establecer que los profesionales de la información que trabajen en radio y televisión podrán negarse a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios del código de ética, sin que de ello se pueda derivar perjuicio alguno.

18. Garantiza un procedimiento eficaz para el ejercicio del derecho de réplica en los medios electrónicos y se otorgan atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones para sancionar los incumplimientos.

Los anteriores son, entre otros, aportes fundamentales de una iniciativa que amerita el debate pero, sobre todo, el trabajo legislativo que la ajuste en lo pertinente para que finalmente se convierta en ley. Frente a ella, la reacción del poder mediático no se hizo esperar. A través de legisladores dispuestos a obsequiar sus deseos —siempre los hay, convencidos vanamente de que así fortalecen sus aspiraciones para el futuro—, instrumentaron casi simultáneamente una embestida que pretendía cancelar la posibilidad de una reforma integral promoviendo un ajuste parcial a la Ley de Radio y Televisión que, burlando la resolución de la Suprema Corte, intentaba otorgar refrendo automático a las

concesiones de radio y televisión disfrazándolo con el nombre de “prórroga administrativa”. Esta intentona, que el senador Manlio F. Beltrones había iniciado en diciembre de 2008 y que contó con el respaldo del senador Carlos Sotelo, presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado y de la mayoría de los integrantes de la misma, fue frustrada cuando se dio a conocer que el documento digital en que circuló la versión final del proyecto de dictamen provenía de la empresa “Televisa S.A. de C.V.”, dueña de la licencia del programa utilizado (Ver: “Impone Televisa su huella en la ley”. *Mural* 9/04/2010).

La Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) fijó su postura al respecto el 19 de abril. Como ha hecho en ocasiones anteriores, recurrió al fantasma de la amenaza a las libertades fundamentales. “La iniciativa que se intenta legislar -afirmaban las televisoras en voz de la Cámara- es a todas luces contraria a lo establecido en el Artículo 6º de nuestra Constitución que protege la libertad de expresión de los mexicanos, dado que propone un nuevo marco jurídico propio de regímenes autoritarios, que contraviene al estado de derecho y anula la seguridad jurídica de una industria que ha garantizado la libertad de expresión y la pluralidad de ideas”. Plagado de embustes, el documento afirmaba que “la iniciativa es de tal regresión que pretende regular los contenidos en Internet, desaparecer la programación juvenil, e incluso regular y sancionar la orientación informativa o línea editorial de las estaciones de radiodifusión”, que también “pretende regular los contenidos y censurar las opiniones diversas de los comunicadores mexicanos”. Como también es costumbre cada vez que se inicia un proceso de deliberación legislativa sobre este tema, las empresas monopólicas exigieron tiempo: “resulta preocupante que exista tanta urgencia por aprobar una iniciativa que impacta la vida económica, social, política, cultural y educativa de México sin el análisis y la discusión incluyente de todos los puntos de vista y la participación de todos los actores”, reclamaron. Como si años de consultas y debates

no fueran todavía suficientes o como si la resolución de la Suprema Corte no hubiera dejado clara la ruta para una puesta al día de la legislación en la materia.

Durante las semanas siguientes había indicios de que la iniciativa podría prosperar en el Congreso. Los grupos parlamentarios del PAN y del PRD se manifestaron a favor de la misma, pero gradualmente se fueron distanciando de un compromiso franco con el proyecto. El respaldo inicial del Partido Acción Nacional permitía incluso suponer un aval entendido del Ejecutivo Federal, que difícilmente habría estado totalmente al margen de la elaboración del proyecto. Sin embargo, al poco tiempo el partido fijó una postura distinta al expresar la necesidad de más tiempo para analizarlo y buscar consensos. Lo que la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) calificó como la “vergonzosa capitulación del gobierno y el PAN” significó un nuevo freno al proceso legislativo que entonces apenas comenzaba. Por su parte, el PRI permanecía al margen calculando también los réditos electorales de no aparecer como promotor de cambios que afectarían los intereses económicos de las empresas dominantes.

El tiempo para el análisis y la búsqueda de consensos solicitado por el PAN se ha prolongado hasta el presente. No obstante, no se sabe de trabajo alguno tendiente a favorecer acuerdos respecto a la ley propuesta o a nuevas reformas a las ya existentes. Mientras, se sigue conduciendo el sector apelando al socorrido intercambio de favores. Así lo confirma el reciente fallo de la “Licitación 21”, que habría otorgado a *Televisa* una franja del espectro para servicios de telefonía celular sin pagar prácticamente contraprestación alguna. Maniobra que no culminó, entre otras razones, por el cúmulo de impugnaciones legales que interpusieron los particulares que se sintieron agraviados por el referido fallo y que confirman también la incertidumbre que prevalece en el sector, atenido más al trato considerado de la autoridad que a la observancia de una legislación moderna y justa. *Televisa* desistió por ahora de involucrarse en

el negocio de la telefonía celular, pero seguramente lo intentará en el futuro si calcula que su utilidad pudiera compensar suficientemente los costos.

Como suele ocurrir en el accidentado calendario político del país, la cercanía de la temporada de elecciones anula prácticamente la posibilidad de cambios sustantivos en el marco legal que sustenta al Estado mexicano y sus instituciones. La cercanía de las próximas elecciones presidenciales coloca a los partidos en su ventana de mayor vulnerabilidad frente a los poderes fácticos. Se someten dóciles a la agenda que dispongan los medios electrónicos con el ánimo de poder recibir de su parte el trato considerado que estiman indispensable para librar exitosamente la próxima liza electoral.

Todo indica que iremos también a la renovación del Congreso Federal con esta tarea pendiente, lo mismo que con el resto de los temas que se engloban en la denominada “Reforma del Estado”. No podría concebirse una auténtica reforma legislativa que pretenda redistribuir cabalmente el poder para fortalecer nuestra democracia si se pasa por alto a un factor tan determinante como las empresas de los medios electrónicos, las mismas que hoy acumulan un poder desmesurado a costa de la debilidad de las instituciones legítimamente establecidas y que seguirán acumulando fuerza y expandiendo su presencia determinante mientras no haya una legislación que acote con precisión su papel dentro de la sociedad y faculte al gobierno para recuperar la conducción de la política en tan decisiva materia. Queda sólo por ver lo que será posible en el primer período de sesiones del próximo año, justo antes de que comience formalmente el proceso electoral federal.

