

NUEVAS Y VIEJAS BARRERAS A LA DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSIÓN

PROGRAMA DE LEGISLACIONES Y DERECHO A LA COMUNICACIÓN
ASOCIACIÓN MUNDIAL DE RADIOS COMUNITARIAS - AMÉRICA LATINA Y CARIBE
AMARC ALC



El Programa de Legislaciones y derecho a la comunicación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – América Latina y Caribe (AMARC ALC) en varias oportunidades desde 2002 se ha presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para peticionar que sean consideradas las diversas situaciones de violaciones a la libertad de expresión derivadas de las regulaciones y prácticas existentes en el continente en materia de concesiones para el acceso y uso de las frecuencias radioeléctricas.

En los últimos años, la actuación de la CIDH como de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han evidenciado que la situación de la radiodifusión constituye un indicador sustantivo del grado de respeto a la libertad de expresión. La repercusión pública de las decisiones de los gobiernos latinoamericanos acerca del destino de las frecuencias y las concesiones, licencias o permisos ha despertado un intenso debate nacional e internacional.

En este contexto, para AMARC ALC es sumamente necesario que los diversos órganos del Sistema Interamericano inicien un análisis detallado de estos asuntos a efectos de verificar su compatibilidad con los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión y, de ser necesario, formular recomendaciones para adecuarlas. AMARC ALC se ha comprometido a colaborar con insumos y esta investigación desarrollada con el apoyo de la Fundación Ford es un aporte a esa tarea.

Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión releva y analiza la administración del espectro radioeléctrico en materia de concesiones de radio y televisión en varios países de la región hasta noviembre de 2008. Identifica las barreras y obstáculos a superar para un efectivo cumplimiento del derecho a la información y a la actividad radiodifusora como integrante de tal derecho, conforme las pautas interpretativas del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este libro existe gracias al apoyo de las representaciones nacionales de AMARC en los países estudiados y en Centroamérica y, especialmente, gracias al trabajo de investigadores, expertas y representantes de la Universidad de Buenos Aires en Argentina; la Universidad Católica Boliviana, la Universidad Andina Simón Bolívar y el Observatorio Nacional de Medios en Bolivia; *Intervozes* en Brasil; la *Corporación de Desarrollo de la Mujer La Morada* en Chile; la Universidad Autónoma Metropolitana de México; la Universidad de Lima, Perú; la *Asociación de la Prensa Uruguaya* y la Universidad de Zulia en Venezuela.

Esperamos que sea un documento de referencia para los distintos organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de la libertad de expresión. Que esta investigación se constituya como insu-
mo en el proceso de formulación de estándares interamericanos específicos sobre radio-
difusión y libertad de expresión, tarea en que ya está trabajando el Programa de
Legislaciones y derecho a la comunicación de AMARC ALC junto a destacados expertos.



HOICE

LAS MORDAZAS INVISIBLES NUEVAS Y VIEJAS BARRERAS A LA DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSIÓN

PROGRAMA DE LEGISLACIONES Y DERECHO A LA COMUNICACIÓN
ASOCIACIÓN MUNDIAL DE RADIOS COMUNITARIAS - AMÉRICA LATINA Y CARIBE
AMARC ALC



HOICE 2008
ESTADOS UNIDOS
10 de junio de 2008

HOICE 2008
ESTADOS UNIDOS
10 de junio de 2008

HOICE 2008
ESTADOS UNIDOS
10 de junio de 2008

ÍNDICE

- 9 **Introducción**
- 21 **Síntesis regional.** *Gustavo Gómez Germano, Carolina Aguerre, con la colaboración de Analía Elías*
- 53 **Estudios de caso**
- 55 Argentina. *Santiago Marino*
- 87 Bolivia. *José Luís Aguirre Alvis, Erick Rolando Torrico Villanueva y Bernardo Poma Ulo*
- 113 Brasil. *Diogo Moyses y Gustavo Gindre*
- 143 Chile. *Corporación de Desarrollo de la Mujer La Morada*
- 169 México. *Gabriel Sosa Plata*
- 199 Perú. *Carlos Rivadeneyra Olcese y José Perla Anaya*
- 229 Uruguay. *Edison Lanza y Oscar López Goldaracena*
- 249 Venezuela. *Jesús Urbina Serjant*
- 277 **Investigaciones complementarias**
- 279 Estudio sobre concesión de frecuencias de radiodifusión en el Ecuador (2003-2008). *Coordinadora de Radios Populares y Educativas de Ecuador*
- 293 Marcos regulatorios de la radiodifusión en Centroamérica. *Ricardo Iglesias*
- 305 La radio y la televisión en la era digital. *Gustavo Gómez Germano*
- 317 Un escenario para pocos. *Martín Becerra y Guillermo Mastrini*
- 335 **Anexos**
- 337 Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria
- 341 Conferencia Libertad de expresión, pluralismo y diversidad en la radiodifusión

MÉXICO

Gabriel Sosa Plata

Profesor e investigador del Departamento de Comunicación y Educación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco. Es maestro en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Autor de libros, decenas de ensayos académicos y artículos periodísticos sobre medios, telecomunicaciones y comunicación. Entre sus obras destaca el libro *Innovaciones tecnológicas de la radio en México* (Fundación Manuel Buendía, 2004). Columnista del periódico *El Universal* y colaborador de *Revista Mexicana de Comunicación*.

Esta investigación se realizó en el marco de los proyectos de investigación del *Observatorio de Industrias, Políticas y Consumos* de la UAM, Unidad Cuajimalpa, con el apoyo del Dr. Rodrigo Gómez García, de la UAM-Cuajimalpa, y la Mtra. Beatriz Solís, de la UAM-Xochimilco.

Correo electrónico: gsosap@yahoo.com

1. Resumen ejecutivo

El marco jurídico para el otorgamiento de concesiones y permisos de radiodifusión en México ha vulnerado, durante décadas, la libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en la Constitución. De un sistema controlado por el Poder Ejecutivo, que operó sobre la regla no escrita de apoyos mutuos (empresarios-funcionarios) y sin mecanismos de supervisión y transparencia, se ha pasado a un esquema en el que perduran conductas de arbitrariedad ante los vacíos jurídicos, la falta de un órgano regulador independiente, el nulo reconocimiento para medios comunitarios y de servicio público y, en general, la ausencia de una política pública que fomente la pluralidad y la competencia en la radio y la televisión.

México es un país en el que los denominados «poderes fácticos» de la radio y principalmente de la televisión, construidos con el paso de los años y que hoy día concentran la mayor parte de las frecuencias, continúan estableciendo las reglas del juego en el sector mediático. El clímax de la subordinación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo hacia dichos poderes se alcanzó con la aprobación de una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, promovida por el conglomerado de medios más importante del país porque le garantizaba beneficios de largo plazo como el refrendo¹ automático de concesiones, el desarrollo de nuevos nichos de

1. Nota de los editores: el término «refrendo» en México se utiliza para lo que en muchos países latinoamericanos se conoce como «renovación».

negocios al ofrecer servicios de telecomunicaciones sin necesidad de participar en una licitación y complicaba la posibilidad para que nuevos actores -comerciales y no comerciales- incursionaran en la radiodifusión.

El hecho anterior, que ocurrió durante la administración del gobierno de Vicente Fox Quesada (Partido Acción Nacional), fue elegido como caso paradigmático al igual que la acción de inconstitucionalidad promovida por 47 senadores que se opusieron a esa reforma y que demostraron, luego de que la Corte analizó con profundidad el tema y dictó sentencia, que hubo diversos artículos contrarios a los principios de igualdad, de libertad de expresión y de rectoría del Estado sobre la administración del espectro radioeléctrico establecidos en la Constitución. El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) es el primero que surge de la oposición luego de más de 70 años de hegemonía del PRI (1929-2000).

Estos dos hechos paradigmáticos significaron en la práctica un reequilibrio de poderes y la oportunidad histórica para impulsar un nuevo marco jurídico que modificara el modelo de concentración y auspiciara las mejores prácticas para garantizar la pluralidad étnica, cultural y política del país a través, entre otras medidas, de la modificación del régimen de concesiones y permisos en radio y televisión. Sin embargo, el gobierno actual de Felipe Calderón (2006-2012) y la representación de su partido en el Congreso han sido omisas en el tema y, por el contrario, han tomado decisiones que incluso contradicen lo establecido por la Corte.

2. Contexto

Entre 1960 y el 2006, las concesiones (operación comercial)² se otorgaban mediante concurso al que se convocaba en el *Diario Oficial de la Federación*. Recibidas las solicitudes, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), analizaba los expedientes y elegía a su libre juicio al ganador. Desde 1977, los ganadores del concurso debían contar, como hasta ahora, con la opinión favorable de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).³

Este sistema fue fundamental para el establecimiento de alianzas históricas entre el partido en el poder, el Revolucionario Institucional, y los empresarios de la industria de radio y televisión. A cambio de concesiones, había una regla no escrita de apoyo al gobierno y en particular al presidente de la República. La consolidación del sistema político mexicano llevó de la mano a la consolidación de un modelo de medios que se caracterizó por privilegiar la participación del capital privado y por subestimar la presencia del Estado en la radiodifusión. Pero también permitió, como se precisará más adelante, la concentración de frecuencias, sobre todo de la televisión, en pocas manos.

En cuanto a los permisos (frecuencias sin fines comerciales), el otorgamiento fue más arbitrario. Bastaba con hacer una solicitud a la SCT y esta dependencia determinaba

^{2.} La Ley Federal de Radio y Televisión, como se detallará más adelante, establece dos figuras: la concesión y el permiso. En términos generales, la primera puede comercializar sus espacios y la segunda está imposibilitada para ello.

^{3.} Esta atribución de la SEGOB se establece en el artículo 36, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

si procedía o no el permiso con base en la revisión de la documentación requerida. Esta «facilidad» permitió que en determinadas administraciones gubernamentales se fomentara una mayor presencia del Estado en la radiodifusión. Fue así como gobiernos estatales, Universidades y algunos organismos del gobierno federal como el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto Mexicano de la Radio (IMER) y el Instituto Mexicano de Televisión (*Imevisión*, la segunda red de televisión en importancia del país después de *Televisa*) pudiesen tener o ampliar su número de frecuencias. Sin embargo, el contrapeso con la radiodifusión comercial no se consolidó, así como tampoco una política pública de fomento a la pluralidad. Particularmente la radiodifusión comunitaria fue rechazada como una opción de comunicación.

En 1993, durante el gobierno de Carlos Salinas, se privatizó *Imevisión*, entonces ya denominada *Televisión Azteca*, con lo que la presencia del Estado en la televisión se redujo sustancialmente. Hoy *Televisa* y *Televisión Azteca* son las principales operadoras de televisión con 95% de las frecuencias concesionadas⁴.

Desde los años 70 se han hecho intentos por concretar una reforma democrática de la legislación en radio y televisión. Sin embargo, han fracasado. Diversas interpretaciones hay sobre esa situación, pero en todas ellas hay una coincidencia: la influencia de los principales grupos de radiodifusión en los diversos ámbitos gubernamentales y del Congreso ha sido determinante.

El triunfo en las elecciones presidenciales del año 2000 del entonces opositor Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia del país, luego de casi 70 años de hegemonía del PRI, alentó las expectativas de un nuevo marco jurídico que impulsara la apertura democrática y la pluralidad de los medios, el fortalecimiento de los medios públicos y terminara los privilegios existentes en la radiodifusión.⁵ Sin embargo, al segundo año del gobierno, el gobierno de Vicente Fox decidió fortalecer su alianza con los empresarios de la radiodifusión. En octubre de 2002, mientras se llevaban a cabo reuniones con diferentes sectores de la sociedad a las que convocó el mismo gobierno para crear una reforma a la legislación de medios, la administración foxista modificó un acuerdo del año 1969 que le otorgaba al gobierno el 12,5% del tiempo de transmisión de cada una de las emisoras de radio y televisión para quedar de la siguiente manera: en lugar de los 300 minutos diarios de transmisión a los que tenía derecho el gobierno federal se quedó solamente con 18 minutos diarios en televisión y 35 en radio.⁶

En esa misma ocasión modificó el Reglamento de la Ley Federal de Radio y

4. Con base en cifras de la SCT, de las 461 concesiones, 257 (56%) son operadas por *Televisa*, 180 (39%) por *Televisión Azteca* y 24 (5%) por otros operadores. Cfr. Butler Silva, Fernando. *Concentración televisiva*, en Zócalo N° 90, agosto de 2007. Disponible en <http://www.laneta.apc.org/zocalo>

5. Por ejemplo, durante su participación en la *III Conferencia Internacional sobre Medios de Comunicación y Procesos Electorales. Un Compromiso para el Futuro*, organizada en mayo de 2002 por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, el candidato del PAN a la presidencia, Vicente Fox, afirmó que entre sus prioridades estaba «poner al día las instituciones y la regulación de los medios de comunicación». En esa ocasión, el candidato expresó también su intención por modificar las reglas con las que operan los medios de comunicación del Estado y dijo que se aseguraría de que estos medios tomaran una mayor distancia del poder y se acercaran de manera más «esencial» a la sociedad, pues reconoció que el propósito de dichos medios debía ser servir a la sociedad, informarla de las tareas de gobierno y no utilizarlos para promoción de un gobierno de manera partidista. Cfr. Patricia Ortega, «Medios de Estado, una transición incompleta», en Solís, Beatriz (Coord.), *Retos y perspectivas de la comunicación en el marco de reforma del Estado*. México, Fundación Konrad Adenauer, 2005.

6. 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 que se indica. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002.

Televisión de 1973, para dar mayores facilidades a la transmisión de publicidad comercial, en especial de los llamados «infomerciales». El reglamento se documentó ampliamente, fue supervisado y avalado por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). Dos años después, en julio de 2004, se publicó el acuerdo y la política sobre la implementación de la televisión digital, mediante el cual las televisoras que se sumaran al acuerdo obtendrían el refrendo de sus concesiones y permisos hasta 2021 con el fin de garantizar la «certeza jurídica» de inversiones en el sector.⁷ Actualmente, todas las concesiones de *Televisa* y *Televisión Azteca* han sido refrendadas hasta ese año.

Pero la acción que marcó más la administración foxista fue el aval y la promoción de una reforma legal que reforzaba los privilegios a los empresarios de la televisión, la concentración de frecuencias en pocas manos y acotaba las posibilidades para el crecimiento de los llamados medios de servicio público. Conocida como la *ley Televisa*, la reforma en realidad consistió en la modificación a varios artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) y de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).⁸

El 4 de mayo de 2006 un grupo de 47 senadores presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra las reformas porque eran violatorias de diversos artículos de la Constitución⁹. Entre mayo y junio de 2007, la Corte analizó el documento y declaró sentencia. De los 16 artículos impugnados por los senadores, sólo 8 fueron afectados total o parcialmente por la Corte, pero esa cantidad fue suficiente para pegarle al corazón de la reforma.¹⁰

3. Marco legal y diseño institucional

La radiodifusión es regulada por la LFRT de 1960 y, como legislación suplementaria, por la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995. Ambas fueron reformadas por última vez en 2006, en un proceso que, como ya se mencionó, generó una intensa polémica a nivel nacional. Como legislación secundaria también se encuentran la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras.¹¹

7. Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2004.

8. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006.

9. Cfr. Becerril, Andrea. *Nada justifica los privilegios en la ley Televisa: Aguirre Anguiano*, en *La Jornada*, 5 de mayo de 2007.

10. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2007. La aclaración a la sentencia fue publicada en el DOF el 19 de octubre de 2007.

11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 2 de junio de 2006. Ley Federal de Competencia. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1992. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 1992. Ley de Vías Generales de Comunicación. *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1940. Última reforma publicada el 25 de octubre de 2005. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1994. Última reforma publicada el 30 de mayo de 2000.

Con base en la LFRT, los servicios de radiodifusión se clasifican por su finalidad: de explotación comercial o para fines culturales, educativos, de experimentación, oficial o como escuelas radiofónicas. Los primeros requieren concesión y los segundos permisos. De esta manera, aunque las emisoras sean cotidianamente identificadas como comerciales, universitarias, estatales o comunitarias e incluso de «servicio público» o «medios públicos», en el orden jurídico sólo se reconoce dos tipos de estaciones de radio y televisión abiertas: las concesionadas y las permissionadas.

La Constitución no prevé los permisos, por lo que hay cada vez más un consenso de que la reforma al marco legal de la radiodifusión debe establecer sólo la figura de la concesión y establecer criterios similares en cuanto a su asignación, independientemente de su finalidad¹².

El otorgamiento de concesiones y permisos es una atribución del gobierno federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)¹³. La reforma a las leyes de radio y televisión, así como de telecomunicaciones en 2006, traspasó las atribuciones en radiodifusión «de forma exclusiva» a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) con el objetivo de generar una mayor transparencia en los procedimientos de asignación de frecuencias. Sin embargo, la única autoridad con facultades para el otorgamiento definitivo de las concesiones y permisos es el titular de la SCT, debido a que la COFETEL es tan sólo un órgano descentrado de esa dependencia.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, al mantenerse como órgano descentrado de la SCT, la COFETEL no tiene en la práctica capacidad para evitar la intervención del sector central en las decisiones trascendentales del proceso concesionario. Tampoco tiene posibilidad para operar con la autonomía suficiente para enfrentar presiones políticas en la toma de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo de manera directa o mediante la SCT, como de las grandes corporaciones de medios, particularmente cuando éstas son capaces de influir en los cuerpos parlamentarios.

La integración de la actual COFETEL fue un proceso polémico que estuvo relacionado con la reforma de 2006 y que luego del cambio de gobierno confrontó aún más a la SCT y a ese órgano. La siguiente declaración pública del titular de la SCT, Luis Téllez, es una muestra de las dudas e incertidumbres de la manera en que opera el órgano regulador: «Los reguladores han sido capturados por los regulados», dijo el funcionario al *Financial Times*. «No siempre responden al interés público. Estoy enfrentando un gran problema»¹⁴.

Ni la COFETEL ni la SCT cuentan con órganos de consulta o asesoría en los que

12. Al respecto, Jorge Fernández Ruiz, en su artículo *Marco normativo de la radio y la televisión* expresa: «La doctrina establece como diferencia entre la concesión y el permiso o autorización, el que la primera confiere un nuevo derecho al concesionario, por ejemplo, prestar un servicio público atribuido al Estado o aprovechar un bien del dominio público -el derecho a usar privativamente las ondas electromagnéticas se obtiene en virtud de concesión administrativa-, a diferencia del permiso, que no otorga un nuevo derecho al permissionario, pues se concreta a retirar una traba que impedia a éste ejercer un derecho. En nuestra legislación se suelen manejar con descuido ambos conceptos; por ejemplo, la Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 13 que las estaciones de radio y televisión comerciales requieren concesión, en tanto que las carentes de tal carácter requieren permiso, pese a que unas y otras aprovechan un bien del dominio público...», en *Responsabilidad social, auto-regulación y legislación en radio y televisión*. México, IIJ, UNAM, 2000.

13. La atribución que tiene la SCT para el otorgamiento de concesiones y permisos se encuentra en la fracción III del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 2 de junio de 2006.

14. *El Universal*, 4 de abril de 2007.

haya una participación directa o indirecta de la sociedad. El decreto de creación de la COFETEL, en 1996, prevé la creación de un Consejo Consultivo «como órgano propositivo y de opinión, que tendrá por objeto efectuar estudios en materia de telecomunicaciones y coadyuvar al eficiente desempeño de las atribuciones de la Comisión»¹⁵. Según el decreto «podrán participar representantes de instituciones académicas, así como de las cámaras de industria y personas de reconocido prestigio en el ramo de las telecomunicaciones, a invitación del Secretario de Comunicaciones y Transportes y oyendo la opinión del Presidente de la Comisión». Sin embargo, este Consejo no opera actualmente.

Otra dependencia con atribuciones en la radiodifusión es la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC). Esta dirección tiene facultades en materia de contenidos. Por ejemplo, vigila que las transmisiones respeten la vida privada, la dignidad personas, la moral, no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de un delito o perturben el orden y la paz pública, con base en las disposiciones establecidas en la LFRT y su Reglamento. En materia de concesiones y permisos tiene la facultad, como se mencionó anteriormente, de dar su visto bueno para el otorgamiento o refrendo, con base en las atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁶

A su vez, la Comisión Federal de Competencia (COFECO) interviene en el ámbito de las concesiones y permisos de radiodifusión de diferentes maneras. Cuando un interesado desea participar en alguna convocatoria de licitación de frecuencias o bandas de frecuencias, deberá contar con opinión favorable de ese órgano.¹⁷ También debe dar opinión favorable en la cesión de los derechos para operar y explotar una frecuencia o banda de frecuencias a otro concesionario o permisionario que preste servicios similares en la misma zona geográfica. La COFECO es, según la Ley Federal de Competencia Económica, un órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Economía, cuya función es «prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones»¹⁸. Al igual que la COFETEL, está integrado por cinco comisionados, incluido su presidente, designados por el presidente de la República.

Las concesiones y los permisos son otorgados sólo a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos, pero con base en la Ley de Inversión Extranjera, empresas extranjeras pueden invertir hasta el 49% en una concesionaria pero sólo bajo la figura de capital «neutro»¹⁹.

Aunque la LFRT no establece ningún candado para ciudadanos o personas morales, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público²⁰ señala que estas organizaciones y los ministros de culto no podrán poseer o administrar, por sí mismas o por terceras

15. El decreto por el se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996.

16. La atribución de la SEGOB para emitir opinión previa al trámite que deba dar la SCT sobre las solicitudes de concesión y permiso en radiodifusión está en la fracción III del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La atribución en materia de supervisión de contenidos en radio y televisión se establece en la fracción XXI del artículo 27 de la misma ley.

17. Fracción V del artículo 17 E de la LFRT.

18. La Ley Federal de Competencia fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992. Última reforma publicada el 28 de junio de 2006.

19. Artículos 6, 19 y 20 de la Ley de Inversión Extranjera.

20. Artículo 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

personas, concesiones para la explotación de «estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva», con excepción de las publicaciones de carácter religioso. Esto significa que dicho precepto también aplica para los servicios de radio y televisión restringidos.

La radiodifusión comunitaria no es reconocida en la legislación mexicana. Aunque en la práctica, y después de una lucha intensa comenzaron a operar emisoras con ese perfil, la LFRT sólo las reconoce como radiodifusoras con permiso o permisionarias. Dentro de la definición de los tipos de radiodifusoras que pueden operar con permiso, tampoco aparece el término «comunitario» ni otro similar. La modificación de la LFRT, en 2006, incluso delimitó más a quienes podrían ser beneficiarios de un permiso. Según el artículo 21 A, «La Secretaría podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas»²¹.

Durante la discusión de la reforma a este artículo se dijo que la sociedad fue excluida legalmente de la posibilidad de operar una emisora de radio o de televisión²². Sin embargo, existe también la posición de que este candado podría ser superado con una interpretación del artículo 25 de la misma ley: «Los permisos para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro». Una emisora comunitaria podría operar como una «estación cultural», «de experimentación» o «una escuela radiofónica». En todo caso, la radiodifusión comunitaria es ignorada en la legislación mexicana y este representa uno de los vacíos más importantes.

La LFRT establece procedimientos y trámites diferenciados para la obtención de una concesión y de un permiso en radiodifusión.

21. En dichos artículos también se incluye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, entre otras.

22. La entonces coordinadora ejecutiva de AMARC en México, Aleida Calleja, escribió en la revista *Etcétera* (marzo de 2006): «La iniciativa de reformar las leyes de radiodifusión y de telecomunicaciones prácticamente elimina la existencia de los medios comunitarios. Bajo el actual marco jurídico las radios comunitarias obtuvieron permisos de operación. Ahora, las reformas a la ley las limitan, pues sólo prevén que se podrán otorgar permisos de estaciones oficiales a las dependencias de la administración pública federal, entidades paraestatales, gobiernos estatales y municipales, e instituciones educativas públicas (artículo 21 A, LFRT). También se establece que podrán otorgarse permisos para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro (artículo 25). Esta propuesta genera que quienes pretendan operar medios comunitarios se conformen con el rubro 'estaciones culturales', aun cuando puedan tener otros fines igualmente legítimos. Además, no existen criterios claros para el otorgamiento de permisos, aunque los medios comunitarios logren encuadrarse dentro de aquellas de tipo cultural (...) La experiencia mundial ha demostrado que no basta con dar el mismo marco jurídico a medios públicos o culturales que a los comunitarios, pues aunque comparten la característica del servicio público sin fines de lucro, su naturaleza, titularidad y formas de funcionamiento son diferentes. Mientras los primeros son propiedad del Estado y se financian del erario, las segundas son de propiedad colectiva ciudadana y su financiamiento depende en buena medida de mecanismos diversos para asegurar su autonomía, independencia y fines comunitarios (...) Contrario a lo que afirman los defensores de la minuta, las reformas profundizan la exclusión para acceder a frecuencias y para ejercer sus derechos informativos y la libertad de expresión. Además, violentan varios preceptos constitucionales, como lo hicimos saber al Senado en un documento de AMARC México y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos».

Para el caso de la concesión, la reforma a la legislación de 2006 introdujo, por primera vez en México, la licitación pública en la radiodifusión. Es decir, el gobierno federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.²³ Dicha reforma también introdujo la subasta como otro elemento fundamental. Sin embargo, este recurso fue desechado por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 porque hay una violación al principio de igualdad, como se detallará más adelante.

Los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones son similares a los establecidos en la LFT, salvo en lo relativo a la subasta, la cual prevalece en el ámbito de las telecomunicaciones: publicación del programa de concesionamiento y de la convocatoria para la licitación de nuevas concesiones, requisitos que deberán llenar los interesados y valoración de la propuesta para declarar al ganador. Cuando, a juicio de la Secretaría, las solicitudes presentadas no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios de radiodifusión, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias o ninguna de las solicitudes cumpla con los requisitos exigidos en la convocatoria o las bases de licitación, declarará desierto el procedimiento concesionario, sin responsabilidad alguna para la SCT.

Para el caso de los permisos, la reforma de 2006 estableció requisitos adicionales comparados con los existentes para las concesiones. Cuando la Suprema Corte de Justicia analizó la inconstitucionalidad de algunos de los artículos modificados en ese año, corrigió diversas deficiencias y situaciones de discrecionalidad y excepcionalidad en el otorgamiento de los permisos, como precisaremos en la parte final de este informe. Aún así, hay aspectos de la legislación que deben aún corregirse como se verá en el siguiente apartado.

Con base en la legislación vigente, los solicitantes de un permiso deberán presentar la misma información que para obtener una concesión, con una excepción: en lugar del plan de negocios se entregará un «programa de desarrollo y servicio de la estación». De considerarlo necesario, la Secretaría podrá recabar información de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate. Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá sobre el otorgamiento del permiso.²⁴

El tema de los refrendos también ha sido ampliamente discutido en México.²⁵ Históricamente, la renovación de las concesiones y los permisos se ha llevado a cabo bajo ciertos requisitos que en prácticamente todos los casos han sido cumplidos. Por eso es que las concesiones continúan siendo explotadas de generación en generación. Antes de 2006, las concesiones se podrían otorgar hasta por 30 años con posibilidad de prórroga. De esta manera, una concesión podía ser refrendada por 5, 10, 15, 20 o 30 años, a juicio de la autoridad. Con la reforma de 2006, este tiempo se acotó por 20 años, pero a raíz de la Sentencia de la Corte, se precisó que puede ser «hasta por 20 años».

23. Artículo 17 de la LFRT.

24. Artículo 20 de la LFRT.

25. Desde el punto de vista semántico refrendar significa repetir o restaurar. Trasladada esta acepción al tema de las concesiones, «debe entenderse como reiterar el beneficio del otorgamiento de la misma concesión, es decir, no se trata de conceder o autorizar una concesión nueva, sino que se reitera la autorización o permiso para seguir usando, aprovechando y explotando la banda de frecuencia atribuida para el servicio de radio y televisión previamente concesionada». Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2007.

Los permisos no tenían antes una duración precisa. La reforma en 2006 lo delimitó también «hasta por 20 años», como sucede con las concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones.

Al término de una concesión, ésta puede ser refrendada «al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros». La reforma de 2006 estableció que el refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento de licitación de esta ley (artículo 16). Sin embargo, esta modificación fue considerada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, por lo que al vencerse una concesión ésta deberá renovarse a través de una licitación. Las concesiones y los permisos sólo pueden ser traspasadas a entidades, personas físicas o morales de orden privado o público que cumplan con los requisitos de ley. Dicha transmisión sólo puede hacerse efectiva en un plazo no menor de tres años, a partir del inicio de operaciones. El beneficiario deberá haber cumplido también con todas sus obligaciones y obtener una opinión favorable de la COFECC.

De igual manera, es importante mencionar que no se puede ceder ni en manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente la concesión o permiso, los derechos en ellas conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjeros, ni admitirlos como socios o asociados de la sociedad concesionaria o permissionaria, según corresponda (artículo 23).

Para que una concesión pueda ser transmitida por herencia o adjudicación judicial o cualquier otro título, se requerirá que los causahabientes reúnan la calidad de mexicanos.

En la legislación no se establecen prohibiciones expresas para que un concesionario arriende su estación. Esto es lo que ha llevado a que en la práctica cientos de emisoras operen bajo ese esquema y sean administradas u operadas por grupos de representación comercial. De esta manera, el concesionario recibe un pago por la explotación de la frecuencia, aunque en todos los casos es el responsable de las obligaciones establecidas en la concesión.

Las causales de nulidad, caducidad y revocación de concesiones y permisos están especificadas de los artículos 29 a 39 de la LFRT. Son nulas cuando se obtengan o se expidan sin llenar los trámites respectivos. Caducan si no se inicia o no se termina la construcción de las instalaciones, no inician las transmisiones dentro de los plazos fijados y no se otorga la garantía (cierta cantidad de dinero) especificada en el ley. Y son revocadas por diversas circunstancias: desde el cambio de la ubicación del equipo transmisor sin previa autorización de la SCT hasta la suspensión, sin causa justificada, de las transmisiones por un período mayor de 60 días. De cualquier forma, la ley establece que una concesión puede ser revocada por «cualquier falta de cumplimiento» (artículo 31, Fracción IX) y, para el caso de los permisos, por, entre otras razones, «transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos» por los que se concedió la autorización para operar una frecuencia (artículo 37, Fracción III).

Aunque desde 1960 la LFRT estableció un registro de concesiones y permisos, en la práctica no estaba disponible al público. Las reformas de 2002 y 2006 establecieron una mayor transparencia sobre la información relacionada con la radiodifusión al ampliarse el Registro de las Telecomunicaciones al sector de la radiodifusión. De igual modo, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en 2002 y en vigencia desde 2003, permite a los ciudadanos acceder a expedientes y estadísticas sobre radio, televisión y telecomunicaciones.²⁶

El Registro de Telecomunicaciones incluye, entre otros datos, los títulos de concesión, los permisos y las asignaciones otorgadas, las modificaciones de carácter legal o técnico de las

²⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002. Última reforma publicada el 6 de junio de 2006.

concesiones o permisos y los datos generales por categoría, modalidad y distribución geográfica. También se incluyen estadísticas y las sanciones que hayan quedado firmes, es decir, que ya fueron aplicadas y no da lugar a impugnaciones. Esta información «podrá ser consultada por el público en general, salvo aquella que, por sus propias características, se considere legalmente de carácter confidencial».²⁷

La LFRT no aborda específicamente el tema la concentración de frecuencias o de medios. Con la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica y la creación de la COFECCO, por primera vez la radiodifusión fue sujeta a reglas de competencia. De esta manera, este organismo, como ha ocurrido en algunas ocasiones, puede impedir la fusión de dos empresas de radiodifusión cuando se considera que pueden existir prácticas monopólicas. También, como se ha comentado, cuando una emisora es traspasada, la COFECCO puede aprobar o prohibir esa operación. En el ámbito de la radiodifusión, dicho órgano no ha hecho investigaciones específicas en materia de concentración de frecuencias de radiodifusión, aunque sí en el tema de contenidos, particularmente de la televisión comercial.²⁸

En cuanto a la digitalización de la radio y la televisión, los acuerdos gubernamentales sobre esta transición iniciaron casi al término del sexenio de Ernesto Zedillo y se comenzaron a cristalizar en la administración del presidente Vicente Fox. Uno de estos acuerdos, el de marzo de 2000, consistió en reservar las bandas de frecuencias que serán utilizadas para las tecnologías de radio y televisión terrestres digitales, bajo la justificación «de realizar trabajos de investigación y desarrollo relativos a la introducción de la radiodifusión sonora y televisión digitales»²⁹.

Otro acuerdo fue la modificación de los títulos de concesiones y permisos para que sus titulares adopten «todas las medidas que dicte la Secretaría para la introducción, desarrollo e implantación en México de las tecnologías digitales aplicables a la radiodifusión»³⁰.

PRINCIPALES ACUERDOS SOBRE DIGITALIZACIÓN DE LA RADIODIFUSIÓN EN MÉXICO.

- *Acuerdo para el estudio, evaluación y desarrollo de tecnologías digitales en materia de radiodifusión.*
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1999.
- *Acuerdo secretarial por el que se reserva el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, para realizar trabajos de investigación y desarrollo, relacionados con la introducción de la radiodifusión digital.*
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2000.
- *Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 2000.
- *Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México.* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2004.

27. Artículos 64 y 65 de la LFT.

28. La opinión de la COFECCO sobre los contenidos audiovisuales fue presentada al Congreso de la Unión, así como a los titulares de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), el 28 de noviembre de 2006. Disponible en www.cfc.gob.mx.

29. Acuerdo secretarial por el que se reserva el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para trabajos de investigación y desarrollo, relacionados con la introducción de la radiodifusión digital. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2000.

30. Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión. *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 2000.

En julio de 1999 fue creado el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, en cuyas manos ha estado prácticamente todo el proceso de introducción de las tecnologías digitales de la radiodifusión en México³¹. Este Comité fue creado e integrado por solicitud de la misma Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión de México (CIRT). Según se ha establecido, el mismo tiene las facultades de emitir recomendaciones al Secretario de Comunicaciones y Transportes de la Nación en torno de las acciones legales, administrativas y técnicas para la adopción de las tecnologías digitales en materia de radio y televisión. El titular de dicha Secretaría, en su caso, adoptará esas recomendaciones y «realizará las acciones pertinentes», según lo establece el Acuerdo para el estudio, evaluación y desarrollo de tecnologías digitales en materia de radiodifusión, firmado en julio de 1999.³²

El Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión está compuesto por seis miembros: tres designados por la SCT y tres por la CIRT, «sin perjuicio de que puedan invitarse a las sesiones del Comité a las personas o instituciones que el mismo estime necesario, en razón de sus conocimientos técnicos en materia de tecnologías de radiodifusión», como se detalla en el Acuerdo. Algunos de los permisionarios de las estaciones de radio y televisión han sido invitados a sesiones del Comité, pero no tienen derecho a voto.

Uno de los resultados de ese órgano de consulta fue la recomendación del estándar tecnológico estadounidense ATSC y el establecimiento de la política para la transición a la televisión digital terrestre en México³³, similar al que desarrolló la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) en Estados Unidos. A cada operador de televisión analógica le debe ser asignado un segundo canal de 6 Mhz para la transmisión digital. La asignación de estos canales se realiza con el propósito de replicar la cobertura actual de los canales analógicos existentes en un período que inició en 2004 y terminará en 2021. Esta fecha, sin embargo, no es definitiva dado que hay posibilidades de ampliar el plazo, si las condiciones económicas o de mercado así lo determinan. El acuerdo también precisa seis períodos de introducción de la televisión digital en ciudades, que va de más a menos habitantes.

Estos no son los únicos aspectos relevantes del acuerdo. Otro punto merece especial atención. Se determinó que a cambio del compromiso de llevar a cabo las transmisiones digitales en los plazos señalados, se refrendan las concesiones y los permisos con vencimiento al mismo 31 de diciembre de 2021. Precisa el documento que estos refrendos se realizan con el fin de que los empresarios de la televisión puedan realizar sus inversiones para el cambio tecnológico con la seguridad de que sus concesiones no serán tocadas.

Hasta agosto de 2008, *Televisa*, *Televisión Azteca* y *Multimedios Televisión*, división del grupo *Multimedios Estrellas de Oro*, ya tenían canales de televisión digitales al aire en algunas ciudades del país, como el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara y Tijuana, entre otras.

31. Acuerdo para el estudio, evaluación y desarrollo de tecnologías digitales en materia de radiodifusión. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1999.

32. Punto III del Acuerdo ya citado.

33. Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2004.

ACUERDO POR EL QUE SE ADOPTA EL ESTÁNDAR TECNOLÓGICO DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE Y SE ESTABLECE LA POLÍTICA PARA LA TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE EN MÉXICO.

Principales características:

- Adopción del estándar A/53 de ATSC.
- Asignación temporal de un canal adicional para la transmisión digital («canal espejo»). El analógico se devolverá al concluir la transición.
- Refrendo de concesiones y permisos hasta 2021, aunque este tiempo se puede extender por más años hasta que el mercado esté plenamente desarrollado.
- Períodos de introducción:
 - Primer período para TV concesionada: 2004-2006
 - Primer período para la TV permisionada: 2010-2012
 - Segundo período para TV concesionada: 2007-2009
 - Segundo período para la TV permisionada: 2013-2015
 - Tercer período para TV concesionada: 2010-2012
 - Tercer período para la TV permisionada: 2016-2018
 - Cuarto período para TV concesionada: 2013-2015
 - Cuarto período para la TV permisionada: 2019-2021
 - Quinto período para TV concesionada: 2016-2018
 - Sexto período para TV concesionada: 2019-2001

En el caso de la radio, el 14 de mayo de 2008, después de varias observaciones realizadas por la COFECO y la COFEMER³⁴, la COFETEL publicó en el *Diario Oficial de la Federación* los Lineamientos para la Transición a la Radio Digital Terrestre de las estaciones ubicadas en la frontera norte del país.

El documento establece que las emisoras ubicadas en la frontera puedan llevar a cabo, de forma voluntaria, sus transmisiones digitales, en este caso con el estándar estadounidense *In Band On Channel* (IBOC), comercialmente conocido como *HD Radio*, en la franja de los 320 kilómetros de la frontera norte. Para el resto del país, la decisión tendrá que esperar mientras se continúan evaluando los demás estándares digitales disponibles. Hasta ahora no se han definido otros criterios, como el refrendo de las concesiones u otro tipo de apoyos para los concesionarios y permisionarios para llevar a cabo la transición analógico-digital.

LINEAMIENTOS PARA TRANSICIÓN A LA RADIO DIGITAL TERRESTRE EN MÉXICO.

- Elección del estándar estadounidense IBOC.
- Transmisiones digitales «en forma voluntaria» de las emisoras ubicadas en la franja de 320 kilómetros de la frontera norte de México.
- Las emisoras deberán contribuir en la realización de trabajos de investigación y desarrollo del Comité.
- Posibilidad para llevar a cabo transmisiones híbridas (analógico y digital).

34. La Comisión Federal de Reforma Regulatoria es un órgano descentrado de la Secretaría de Economía cuyo propósito es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones.

4. Aplicación de la normativa

4.1. Más requisitos para permisionarios

Para otorgar permisos a «estaciones oficiales» se establecieron condiciones especiales avaladas por la Corte, a pesar de que algunas de ellas estuvieron integradas en la acción de inconstitucionalidad de la reforma de 2006. De esta manera, continúan vigentes algunos requisitos adicionales. Particularmente destaca la inclusión de la obligatoriedad para que entre las facultades u objeto de la institución que aspira a tener una emisora debe tener previsto «instalar y operar estaciones de radio y televisión» (artículo 21-A de la LFRT). Este hecho fue considerado como un obstáculo para las figuras con posibilidad de ser permisionarias porque implica una modificación de su ley orgánica.

También, en la integración del expediente se debe entregar la «documentación que acredite que el solicitante cuenta con la autorización de las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo la instalación y operación de la estación, de conformidad con la legislación que le resulte aplicable» (artículo 21 A). Esto implica para algunas instituciones un trámite más, y en muchas ocasiones complejo, en la medida en que no se puede llevar a cabo una reserva de su presupuesto si antes no se tiene la seguridad jurídica del otorgamiento del permiso.

La LFRT también prevé, a diferencia de lo que sucede con los aspirantes a una concesión, que la SCT, si lo considera necesario, podrá recabar información adicional «de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate» (artículo 20, fracción II). Esta disposición, de acuerdo con la acción de inconstitucionalidad presentada por 47 senadores contra la reforma a la LFRT y la LFT, «no hace sino generar incertidumbre en el gobernado interesado en obtener un permiso para prestar el servicio de radiodifusión, en virtud de que, contrario a lo previsto en la propia Constitución, los términos y condiciones para tal efecto no se encuentran determinados y precisados en la ley, sino que, deja al arbitrio de la autoridad, bajo el único criterio de que ésta lo considere necesario, la solicitud de información (no precisada) a dicho gobernado y a otras autoridades e instancias (tampoco precisadas), para entonces tener la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cabal conocimiento de las características de cada solicitud»³⁵.

Sin embargo, en la sentencia contra la reforma de 2006 la Corte estableció que el requisito mencionado no fue violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica. Y argumentó: «no queda al arbitrio o discrecionalidad de la autoridad el recabar la información referida, ya que la norma acota la facultad otorgada a aquélla pues sólo podrá hacer uso de ella cuando resulte necesario para el cabal conocimiento de la solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso, además de que la información sólo podrá recabarse de otras autoridades o instancias».

4.2. Obstáculos para que las comunidades aspiren a las concesiones y permisos

Las comunidades tienen serias limitaciones para aspirar a una frecuencia de radio o televisión. La legislación establece, como se dijo, dos tipos de licencias o autorizaciones para hacer uso de una frecuencia: permisos y concesiones.

Para los permisos, la reforma precisó que sólo las dependencias de la Administración

³⁵. Acción de inconstitucionalidad presentada por 47 senadores el 4 de mayo de 2006.

Pública Federal Centralizada, las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los gobiernos estatales y municipales y las instituciones educativas públicas pueden ser beneficiarias de un permiso. Y aunque la LFRT también prevé permisos para «estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas», la misma legislación sólo establece criterios claros y definidos para la entrega de permisos a «estaciones oficiales», lo cual, en la práctica, hace jurídicamente muy complicado que se puedan otorgar permisos a comunidades organizadas a través de una asociación civil u otra forma de organización, salvo si se tratara de instancias de gobierno, reconocidas por la ley, y Universidades públicas.

La opción de la concesión es una posibilidad jurídica viable, pero económicamente difícil. Aunque la Corte consideró inconstitucional la subasta, la licitación también acota las posibilidades para que las comunidades aspiren a una frecuencia. Independientemente del valor monetario base que pudiese tener la concesión de una frecuencia determinada (por supuesto, el Estado querrá obtener mayores recursos por frecuencias localizadas en ciudades con mayor número de población y más desarrolladas económicamente), la ley prevé requisitos como el plan de negocios, el cual podría ser determinante para la elección del ganador de un concurso ante la variable de los proyectos financieros.³⁶

En el caso de las comunidades indígenas hay también contradicciones muy claras en el marco normativo. La Constitución reconoce en el artículo 2 que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Estos pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación y a la autonomía. La Federación, los estados y los municipios, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Dichas autoridades tienen la obligación, entre otras cosas, de «establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen».

Sin embargo, este derecho no ha sido garantizado, es decir, hay una «omisión legislativa». Al estudiar la acción de inconstitucionalidad de la reforma de 2006, la mayoría de los ministros estableció que un pronunciamiento en relación con el incumplimiento por parte del legislador en la formulación de una regulación específica en materia de medios de comunicación para las comunidades indígenas (tal como lo ordena el artículo 2, Apartado B, fracción VI, de la Constitución) implicaría «una violación al principio de división de poderes». Se afirmó también que existen un sinnúmero de disposiciones programáticas en la Constitución respecto de las cuales no existe legislación, por lo que el Poder Judicial «no tiene como función llevar a cabo este tipo de exhortativas ni de declarar la invalidez cuando no hay una norma».

Al emitir su voto particular sobre el tema, el ministro Genaro David Góngora Pimentel dijo: «De acuerdo con ello, resulta palpable que el Estado mexicano se encuentra obligado, no como una cuestión decidible, a emitir las disposiciones normativas en las que atendiendo a la situación real de desventaja que tienen en nuestro país las comunidades indígenas, establezca las condiciones para garantizar el acceso efectivo de éstos a los

36. El artículo 17 E de la LFRT establece que el Plan de negocios que deberá contener como mínimo, los siguientes apartados: a) Descripción y especificaciones técnicas; b) Programa de cobertura; c) Programa de Inversión; d) Programa Financiero, y e) Programa de actualización y desarrollo tecnológico.

medios de comunicación»³⁷. Y agregó: «No se trata de que la ley diga que los indígenas pueden tener medios de comunicación, sino que establezca políticas concretas para lograr que su situación de desigualdad se compense. Al no haberlo hecho así, el Legislativo incumplió con la obligación que la Constitución Federal le impone expresamente, lo cual constituye una vulneración a dicho texto fundamental»³⁸.

4.3. Normas técnicas funcionales a los operadores

La operación técnica de las emisoras de radio se regula bajo los parámetros establecidos en las normas oficiales mexicanas, además de los acuerdos bilaterales firmados con Estados Unidos³⁹. Aunque desde hace años se ha reiterado la necesidad de modificar específicamente las normas técnicas para la operación de emisoras de FM y reducir la separación de canales entre dos estaciones al aire, esto no ha sido posible por la oposición de empresarios agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

Características técnicas de la radio AM y FM	AM	FM
Espectro	535 - 1605 KHz	88 - 108 MHZ
Ancho de cada canal	10 KHz	200 KHZ
Separación entre estaciones en operación	30 KHz (3 canales por c/estación)	800 KHZ (3 canales por c/estación)
Canales en funcionamiento en una zona de servicio	30	25
Ejemplo de canales en operación	560, 590, 620, etc.	88.1, 88.9, 89.7, ETC.

Las normas técnicas mexicanas establecen la separación de 800 KHz entre dos emisoras de FM en funcionamiento. Sin embargo, pruebas de ingeniería con estaciones de baja potencia (menos de 500 watts) han determinado que éstas no causan niveles de

37. «Votos que formula el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, en relación con la sentencia del tribunal pleno de siete de junio de dos mil siete, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por los senadores integrantes de la quincuagésima novena legislatura del congreso de la unión».

38. Idem

39. 4º Norma Oficial Mexicana NOM-01-SCT1-93. Especificaciones y Requerimientos para la Instalación y Operación de Estaciones de Radiodifusión Sonora Moduladas en Amplitud (última modificación *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2004). Norma Oficial Mexicana NOM-02-SCT1-93. Especificaciones y Requerimientos para la Instalación y Operación de Estaciones de Radiodifusión Sonora Moduladas en la Banda de 88 a 108 Mhz, con Portadora Principal Modulada en Frecuencia (última modificación *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 2004). En cuanto a los acuerdos bilaterales (uno sobre AM y otro sobre FM) firmados con Estados Unidos, éstos establecen criterios técnicos y de asignación y compartición de canales en la frontera norte. Véase: Decreto de Promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Uso de la Banda de 1605 a 1705 KHz en el Servicio de Radiodifusión de AM, firmado en la Ciudad de Querétaro el 11 de agosto de 1992. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1995. Y Decreto de Promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América Relativo al Servicio de Radiodifusión en FM en la Banda de 88 a 108 Mhz, firmado en la Ciudad de Querétaro el 11 de agosto de 1992. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1995.

interferencia graves a las estaciones de radios existentes con separación de 3 (600 KHz) e incluso de 2 canales (400 KHz). Esto significa que en una zona en la que normalmente operan 25 emisoras, podrían existir 25 radiodifusoras más. Este esquema es utilizado en ciudades como París, Madrid o Quito⁴⁰.

En la Ciudad de México existen dos emisoras que salen de la regla de los 800 Mhz. Una de potencia media (3 mil watts), *Ibero 90.9*, ubicada a 400 Mhz (dos canales) de *Imagen 90.5*. La otra (100 watts) es *Politécnico en Radio 95.7*, ubicada a 400 Mhz (dos canales) de *Amor 95.3*. Otra estación, *Horizonte 108* (107.9), está a 600 KHz (tres canales) de *La Z 107.3*.

La Universidad Iberoamericana llevó a cabo un estudio de ingeniería de campo para conocer si era posible instalar nuevas radiodifusoras en la Ciudad de México y su conclusión fue positiva, siempre y cuando se haga en algunos sitios específicos y se utilicen tecnologías avanzadas en filtros y antenas (ya existentes) que eviten la propagación de ruido y las emisiones radioeléctricas no deseadas.⁴¹

En muchas otras ciudades del país existe espacio para nuevas emisoras de radio, específicamente en FM. Un diagnóstico realizado por la SCT en el año 2000 estableció lo siguiente: «Actualmente (se refiere al 2000), la radiodifusión sonora en AM y FM es recibida por el 95 por ciento de los mexicanos (...) Sin embargo, existen alrededor de 400 municipios que tan sólo cuentan con un reducido número de estaciones de radio, e incluso, ciertas localidades con más de 10 mil habitantes no reciben radiodifusión local. De conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por México, existe la posibilidad de incrementar la presencia de la radio y la televisión nacionales en las zonas divisorias, y alcanzar así una mayor difusión de nuestra cultura fuera del país». (Programa de Trabajo de la SCT, 2000)

Con base en ese diagnóstico, el gobierno de Ernesto Zedillo dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* (10 de abril de 2000) lo que fue la última convocatoria de la SCT para obtener concesiones de radio. En esa ocasión se consideraron 39 frecuencias de FM ubicadas en poblaciones y regiones del país que requieren de «más y mejores servicios de radiodifusión»⁴².

Por estas frecuencias se presentaron alrededor de 500 solicitudes, pero hasta

40. Sobre este último país véase la Norma Técnica Reglamentaria para Radiodifusión en Frecuencia Modulada Analógica en www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/paginas/R.O.Mayo.10.2000.htm

41. El estudio no fué publicado, pero el investigador de la Universidad Iberoamericana que lo llevó a cabo, el Ing. Luis Miguel Martínez, dijo al respecto que «gracias a la colaboración entre el Laboratorio de Telecomunicaciones, el Departamento de Comunicación (del cual depende *Radio Ibero*) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se desarrolló una tecnología que permite insertar nuevas señales transmisoras en el cuadrante de FM, sin afectar las señales vecinas, lo que permitirá, además, aumentar el número de estaciones radiodifusoras». Cfr. «Cómo duplicar el número de estaciones en FMs», en *Nuestra Comunidad*, 11 de marzo de 2002. Disponible en: www.uia.mx/actividades/nuestracom/02/nc27/8.html

42. Los estados considerados fueron los siguientes: Baja California Sur (2 en Cabo San Lucas y 2 en La Paz), Coahuila (2 en Ramos Arizpe), Guerrero (Tlalocapan), Hidalgo (en Tepeji del Río y en Zacualtipán), Jalisco (2 San Juan de los Lagos), Estado de México (2 en Valle de Bravo, 1 en Villa Guerrero), Michoacán (en Los Reyes de Salgado y en Nueva Italia), Oaxaca (2 en Santa Lucía del Camino y 1 en Nochistlán), Puebla (Zacatlán), Querétaro (Tequisquiapan), Quintana Roo (2 en Playa del Carmen), San Luis Potosí (en Cerritos y en Salinas Hidalgo), Sonora (en Altar y en Etchojoa), Tabasco (en Teapa y en Paraíso), Tlaxcala (2 en Apizaco y 2 en Tlaxcala, la capital), Veracruz (en Las Choapas y en Naranjos), en Yucatán (en Ticul y en Tekax) y Zacatecas (en Sombrerete y en Miguel Auza).

septiembre de 2008 ninguna concesión se había otorgado. La industria prácticamente no ha crecido numéricamente desde hace unos 10 años, lo que ha beneficiado mucho a los grupos oligopólicos en detrimento de la competitividad y la pluralidad.

En materia de permisos, el crecimiento ha sido importante: en 1993 había 136 emisoras permisionadas en operación; en el 2004, mucho más del doble: 322; para septiembre de 2008, son 347.⁴³

Ahora bien, el crecimiento de las FM podrá ser importante en un período corto. En septiembre de 2008 el gobierno de Felipe Calderón publicó un acuerdo mediante el cual se establecieron procedimientos para que concesionarios y permisionarios de frecuencias de AM accedan a canales de FM. Uno de los motivos para esta política es de carácter comercial: «en el año 2003 las 473 estaciones de FM obtuvieron el 72% de los ingresos por publicidad en tanto las 760 estaciones de AM lograron ingresos del 28% por el mismo rubro», dice el documento. Otro argumento es la disminución de públicos de la banda de AM: «La participación de audiencia de la radio FM pasó de 8% en 1972 a 77% en el 2005, en tanto que para 2005 la media de participación de audiencia de la FM fue de 83% y la de la AM de 17%»⁴⁴.

Con base en el documento, las peticiones de los concesionarios y permisionarios serán atendidas de acuerdo con un calendario que dará a conocer la SCT. Para ello, el país fue dividido en diferentes zonas geográficas. El cambio de frecuencias de AM por las de FM implicará una contraprestación para los interesados. El concesionario o permisionario deberá iniciar operaciones en FM en un plazo no mayor de un año a partir de que se le notifique el cambio de frecuencia. En ambos canales se transmitirá la misma programación. Al año de transmisiones se debe devolver el canal de AM, pero si en la cobertura de la emisora de AM se encuentran poblaciones que únicamente reciben el servicio de FM, se deberá transmitir el mismo contenido en ambas frecuencias por el tiempo que determine la COFETEL.

Antes de la publicación de este acuerdo, en el Senado se analizaba una iniciativa presentada por el PRI mediante la que se buscaba la entrega de canales de FM bajo un procedimiento similar, aunque sin contraprestación y dando la posibilidad para que los concesionarios que no alcanzaran espectro de FM en la misma localidad, pudieran tener acceso a canales de FM en ciudades cercanas.⁴⁵

Luego de publicarse, el Acuerdo fue recibido con agrado por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) pero también recibió cuestionamientos en el Congreso y desde otros sectores. El presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado, Carlos Sotelo, dijo que con el Acuerdo el presidente Calderón se extralimitó al pasar por encima de la Constitución y la ley en la materia, donde se señala que tratándose de un bien del dominio público, la adjudicación a particulares deberá

43. Cifras de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la SCT, disponibles en INEGI, Estadísticas de Cultura, Cuaderno N° 6, 2002. Disponible en: <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/799.pdf>. Y de la Cofetel, disponibles en: www.cofetel.gob.mx/wb/Cofetel_2008/Cofe_distribucion_de_estaciones_in

44. Acuerdo por el que se establecen los requisitos para llevar a cabo el cambio de frecuencias autorizadas para prestar el servicio de radio y que operan en la banda de Amplitud Modulada, a fin de optimizar el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público en transición a la radio digital. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 2008.

45. Bécerril, Andrea. «Presenta PRI propuesta para rescatar del rezago a las estaciones radiofónicas de AM», en *La Jornada*, 5 de junio de 2008.

sujetarse a procedimientos de licitación⁴⁶. A su vez, la *Asociación Mexicana de Derecho a la Información* (AMEDI), que preside el ex senador Javier Corral, dijo en un comunicado que el Acuerdo «constituye una nueva expresión de sometimiento del gobierno federal a los consorcios de radiodifusión» y «es una deplorable acción de oportunismo político que utiliza el espectro radioeléctrico para hacer política electoral». De igual manera dijo que «se trata de una serie de medidas administrativas que soslayan muchas de las disposiciones que el año pasado estableció la Suprema Corte de Justicia acerca de la necesidad de poner a licitación toda nueva asignación y refrendos de concesiones para radio y televisión»⁴⁷.

4.4. Refrendo de más de cien concesiones

Otra de las acciones llevadas a cabo por el gobierno de Felipe Calderón fue el refrendo de 131 concesiones de radio, sin apegarse a los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia, la cual invalidó diversos artículos de la reforma aprobada en 2006. Estas 131 emisoras representan casi 11% de la radio comercial en el país.

Algunos antecedentes. Como ha sido mencionado, la reforma de 2006 a la LFRT y la LFT estableció, entre otros cambios, la licitación y la subasta como figuras para obtener concesiones de radio y televisión abiertas, bajo un procedimiento similar al que ya existía para las telecomunicaciones, con base en la LFT. En lo relativo al refrendo, el artículo 16 de la LFT establecía que una concesión podía ser refrendada al concesionario, que tendría preferencia sobre terceros y, salvo en el caso de renuncia, no estaría sujeta al procedimiento de licitación previsto en el artículo 17 de la misma LFRT.

En la sentencia contra esta reforma, la Corte consideró inconstitucional la subasta, pero consideró adecuado el procedimiento de la licitación pública como mecanismo para adjudicarse y refrendar una concesión. Al respecto, los ministros establecieron que no es inconstitucional que un concesionario tenga preferencia sobre terceros, porque la Constitución no establece que al término de una concesión deba desplazarse a su titular. Este derecho «sólo implica que se le prefiera cuando se presente un equilibrio total o una igualdad absoluta entre varios interesados en cuanto a su idoneidad y al cumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la concesión, lo que, por tratarse de facultades regladas, tendrá que fundarse y motivarse debidamente»⁴⁸.

También establecieron que al término de la vigencia de una concesión, el concesionario debe competir nuevamente, en igualdad de circunstancias con otros interesados, para ser beneficiario del refrendo. «Sólo así -estableció la Corte- se garantiza al respecto a los principios de igualdad, rectoría del Estado, planeación para imprimir dinamismo y crecimiento a la economía, dominio directo de la nación sobre ciertos bienes relevantes, entre ellos el espacio situado sobre el territorio nacional y las vías generales de comunicación, prohibición de monopolios y concentraciones contrarias al interés público, utilización social de los bienes y administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos del Estado, consagrados en los artículos 1, 25, 26, 27, 28 y 134 constitucionales».

46. *La Jornada*, 18 de septiembre de 2008.

47. Comunicado de la AMEDI sobre el Acuerdo del gobierno federal para otorgar frecuencias de FM a radiodifusores que ya tienen estaciones en AM, 17 de septiembre de 2008.

48. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2006. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2007.

Los ministros consideraron que el refrendo no sujeto al procedimiento de licitación es constitucional porque «implica un privilegio para los concesionarios, que no tendrán que licitar para renovar el beneficio del título de concesión, relevándose de competir en igualdad de circunstancias con los demás interesados, sin que exista razón objetiva y razonable que lo justifique». Además, el Estado no tendría el beneficio de la contraprestación económica por la explotación comercial de un bien concesionado.

El criterio que utilizó el gobierno para renovar las concesiones consistió en la fecha de solicitud de refrendo, es decir, que fuera antes de la entrada en vigor de la reforma, el 11 de abril de 2006, y no la fecha del término de la concesión. De acuerdo con el listado de concesiones refrendadas, sólo en 29 de los casos la concesión vencía antes del 11 de abril de 2006; el resto, 102, después de esa fecha. De estas 102 concesiones, 42 vencieron en el mismo año (2006), 57 en 2007 y tres en 2008. La SCT determinó que procedía el refrendo porque los concesionarios que presentaron su solicitud antes de la entrada en vigor del 11 de abril de 2006 asumen, por ese hecho, el derecho a obtener una respuesta a su solicitud, sin necesidad de un procedimiento de licitación. «Pensar lo contrario implicaría la aplicación retroactiva de una ley en perjuicio de dichos concesionarios, ya que lejos de darse respuesta a la solicitud, tendría que iniciarse el llamado a un concurso de ofertas». Y apoyándose en las teorías de irretroactividad y derechos adquiridos, el gobierno concluyó que «debe considerarse que el derecho de los concesionarios de radiodifusión a obtener una respuesta respecto de sus solicitudes de refrendo de una concesión, sin necesidad de un procedimiento licitatorio, entró a su haber jurídico; es un derecho que introdujo un provecho al patrimonio de dichos concesionarios, mismo que no puede ser arrebatado mediante la aplicación retroactiva de una figura procesal (licitación) prevista en una reforma posterior»⁴⁹.

Hay varias implicaciones con estos refrendos:

1. La anticipación se convirtió en un valor fundamental del derecho para quedar a salvo de cualquier modificación al marco legal de la radiodifusión que pudiese afectar los intereses de los concesionarios y sienta un antecedente para que los titulares de una concesión, sea de radiodifusión, de telecomunicaciones o de otros servicios concesionados por el Estado, trasciendan cualquier modificación legal a un procedimiento de refrendo, a pesar de que el vencimiento de la concesión sea posterior a la fecha de vigencia de una reforma. Se trata, pues, de una situación que vulnera el Estado de Derecho, que privilegió a algunos empresarios de la radio y que contradijo, en los hechos, lo que estableció la Corte en esta materia.

2. Se vulnera la equidad en la aplicación de la ley porque aquellos concesionarios que por una u otra razón no pudieron solicitar el refrendo, a pesar de que la fecha de vencimiento sea similar a la de cualquiera de los 102 concesionarios beneficiados con el refrendo, sí tendrán que participar en un procedimiento de licitación. Estaríamos así frente a dos situaciones: una en la que prevaleció el privilegio y otra en la que imperó la segregación por no haberse entregado, por las razones que sean, un oficio antes de una

49. Martínez Pous, Gonzalo. *Opinión jurídica. Refrendo de 131 concesiones de radio solicitadas con anterioridad al 11 de abril de 2006, 10 de junio de 2008*. Por cierto, el tema de los derechos adquiridos es complejo y por lo mismo tiene diferentes interpretaciones cuando se trata de derecho público (como el refrendo de concesiones) y en casos como la administración de un bien público como lo es el espectro radioeléctrico.

fecha determinada. De acuerdo con información proporcionada por la misma SCT hay 61 concesiones vencidas, cuya solicitud de refrendo se hizo después del 11 de abril de 2006⁵⁰.

3. El refrendo automático de estas 102 concesiones violó diversos artículos constitucionales, entre ellos el de la libertad de expresión, si nos basamos en la tesis del ministro Genaro David Góngora Pimentel planteada en su voto particular en el que analizó la reforma al artículo 16 de la LFRT. «No obstante que los conceptos de invalidez planteados (por los demás ministros) se centraron en la violación al principio de libre competencia del artículo 28 constitucional, como he señalado, el tema prioritario a estudiar son los derechos fundamentales involucrados, tales como las libertades de expresión, información y prensa consagradas en los artículos 6º y 7º de la Constitución federal, pues estudiar este asunto en su dimensión económica a la luz únicamente de los artículos 28 y 134 constitucionales soslaryaría que aquellos derechos poseen un valor superior o predominante en nuestro orden constitucional en la medida en que son un presupuesto esencial para el buen funcionamiento del sistema democrático».

Al abundar sobre el tema, el ministro Góngora Pimentel considera que al subsistir la ausencia de requisitos para que opere el refrendo y a la posibilidad de que éste se solicite un número ilimitado de veces, «se traduce sencillamente en que los actuales concesionarios, o quienes de aquí en adelante resulten vencedores en la licitación, adquirirán el derecho perenne a operar estaciones de radiodifusión, mientras no renuncien a ello»⁵¹.

Tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, «el legislador está obligado a regularlo de manera tal que garantice la igualdad de oportunidades para su acceso y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura. Bajo esta perspectiva, ¿cómo conciliar la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro, con el refrendo automático e ilimitado? ¿Cómo lograr el pluralismo en los medios de información cuando el refrendo perpetuo impide que nuevas voces se integren a la polifonía de la libertad? ¿Cómo hablar de una competencia entre los concesionarios perpetuos de los espacios de radio y televisión, y todas las demás personas?»⁵².

Para el ministro «no se trata de borrar del mapa a ningún sector de la radiodifusión, porque eso sería pasar de un extremo a otro. Lo que se debe es establecer un marco que permita racionalizar y hacer más equitativa la administración del espectro, de manera que en él tengan cabida la mayor cantidad de voces de las tantas que conforman a nuestra nación pluricultural, y que por su medio se pueda satisfacer de la mejor manera posible la mayor cantidad de necesidades sociales»⁵³.

Por si fuera poco, hay otro elemento importante en la discusión que planteó el ministro de la siguiente manera: el refrendo *ad perpetuam* a que se refiere el artículo 16

50. Mejía, Angelina. «Están en el aire 61 permisos de radio», en *El Universal*, 13 de junio de 2008.

51. «Votos que formula el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, en relación con la sentencia del tribunal pleno de siete de junio de dos mil siete, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por los senadores integrantes de la quincuagésima novena legislatura del congreso de la unión».

52. Idem

53. Idem

de la LFRT «se traduce en un tratamiento preferente para aquellas personas que actualmente son concesionarias, excluyendo definitivamente la posibilidad de que otras personas compitan con ellas, lo que constituye una discriminación, al no existir justificación objetiva y razonable que legitime ese trato diferenciado, siendo violatorio del artículo 1 de la Constitución»⁵⁴.

4.5. No resolución de los permisos solicitados

Entre 2006 y 2007, la COFETEL resolvió de manera favorable 45 solicitudes de permisos en materia de radio y televisión, tanto de la expedición de nuevos permisos como de refrendo de los anteriormente otorgados. Según la COFETEL, fueron favorecidos con estos permisos los gobiernos de los estados de México, Querétaro, Chiapas, Nayarit, así como a diversas universidades públicas y privadas, entre ellas, la Universidad de Guanajuato, la Universidad de Colima, la Universidad Autónoma de Sinaloa, la Universidad Autónoma España de Durango y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey⁵⁵.

Autorizados por la COFETEL, los expedientes fueron enviados a la SEGOB para su aprobación. La mayoría de ellos permanecen en estudio y sin ser resueltos. La dependencia argumenta que existen vacíos jurídicos, los mismos con los que pudo resolver, en una cuestionable interpretación de la ley, el refrendo de las concesiones ya mencionadas.

5. Casos paradigmáticos

5.1. Aprobación de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones en 2006⁵⁶

Los procedimientos en el otorgamiento de las frecuencias y sus deficiencias en situaciones como las mencionadas en este informe se deben, como se dijo al principio, a la falta de una actualización en el marco jurídico de la radiodifusión. La LFRT no había sido modificada de manera importante en más de 40 años, pese a los reiterados intentos de adecuarla al cambio tecnológico, pero sobre todo a las nuevas condiciones democráticas del país. Como se mencionó, el triunfo de Vicente Fox, el candidato del opositor Partido Acción Nacional a la presidencia del país en el año 2000, alentó las expectativas de un nuevo marco jurídico que impulsara la apertura democrática y la pluralidad de los medios, así como el fortalecimiento de los medios públicos.

Sin embargo, el gobierno foxista prefirió mantener los privilegios a la radiodifusión comercial y los fortaleció de diferentes maneras, con acciones como la modificación de los tiempos fiscales⁵⁷, del Reglamento de la LFRT y el refrendo de las concesiones y

54. Idem

55. COFETEL, Informe de actividades 2006-2007, México, 2007. Disponible en: www.COFETEL.gob.mx

56. Parte de lo aquí reseñado se encuentra en el texto de Gómez, Rodrigo y Sosa, Gabriel, «Reforma de la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones a Méjico», *Quaderns del CAC*, Barcelona, Catalunya, núm. 25, mayo-agosto de 2006.

57. Del 12.5%, equivalente a 180 minutos diarios, se pasó a un porcentaje mucho menor, de 1.25 por ciento, o de 18 minutos diarios, en televisión y de 2.5 por ciento, o de 35 minutos diarios en radio, aunque en mejores horarios de transmisión. Cfr. «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 que se indica». *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002.

permisos de televisión al año 2021 como parte del Acuerdo de política digital.

Pero la acción que marcó la administración foxista fue el aval y la promoción de una reforma legal que reforzaba los privilegios a los empresarios de la televisión, la concentración de frecuencias en pocas manos y acotaba las posibilidades para el crecimiento de los llamados «medios de servicio público». Conocida como la *Ley Televisa*, la reforma en realidad consistió en la modificación a varios artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones⁵⁸.

La aprobación de la *Ley Televisa* fue inesperada para casi todos los sectores relacionados con el tema, como se describirá a continuación. Iniciaba el mes de diciembre de 2005. En el Senado entonces se analizaba y discutía un proyecto de reforma distinto que tuvo su origen en 2002. Este proyecto fue presentado por las organizaciones no gubernamentales que formaban parte de una mesa de diálogo a la que convocó la Secretaría de Gobernación para trabajar una nueva LFRT. Molestas por la publicación de los acuerdos que reformaban los tiempos oficiales y el Reglamento de la LFRT, presentaron su propuesta a las comisiones de Reforma del Estado de las cámaras de Diputados y Senadores. Un grupo de senadores la asumió y la presentó, ya como anteproyecto de dictamen, el 12 de diciembre de 2002. La discusión de este proyecto fue intensa en los años siguientes, pero los senadores que después defendieron la reforma de 2006 fueron casi los mismos que la hicieron fracasar. El documento, sin embargo, fue analizado y discutido ampliamente, pero nunca fue sometido a votación en las comisiones dictaminadoras del Senado. Al respecto, Manuel Bartlett, ex senador y defensor de este proyecto, escribió:

«No se logró aprobar la ley por los intereses enquistados en el propio Senado. Operaron, en calidad de senadores, los intereses económicos, los intereses de las televisiones. No se pudo... ni siquiera llevarla a discusión en el pleno. Sin embargo, esos intereses sí pudieron sacar una ley (*la Ley Televisa*) que significó todo lo contrario de lo que se buscaba: la apertura, evitar que la televisión manejada por el duopolio fuera exclusiva y perniciosamente comercial, se reorientara a la radiodifusión a sus fines de servicio social»⁵⁹.

Inesperadamente, el 1 de diciembre de 2005, en la Cámara de Diputados era aprobada con 327 votos a favor la *Ley Televisa*. Fue presentada 10 días antes por un diputado del PRI poco relacionado con el sector: Miguel Lucero Palma. Ese mismo día surgieron los primeros cuestionamientos al documento. Ante la creciente polémica generada, el Senado organizó una serie de audiencias para recabar las opiniones de instituciones y especialistas con el fin de corregir -promesa que jamás se cumplió- las omisiones que ya se habían detectado en la reforma.

El Senado llevó a cabo cuatro audiencias públicas los días 8, 15, 22 y 28 de febrero de 2006 en las que participaron 46 personas entre académicos, consultores privados, empresarios, representantes de instituciones, de sindicatos y de organizaciones civiles. La mayoría de ellos manifestaron que las reformas eran insuficientes y que en lugar de promover la competencia afianzaba la posición dominante de las televisiones comerciales. Del total de

58. A la LFT se le adicionaron los artículos 3, con las fracciones XV, XVI, 9 A, 9 B, 9 C, 9 D y 9 F y se reformaron los artículos 13, 64 y 65. A la LFRT se le adicionaron los artículos 7 A, 17 A a 17 J, 21 A, 28 A, 72 A y 79 A y se reformaron los artículos 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28.

59. Bartlett Díaz, Manuel, en *La Ley Televisa: balance y perspectiva*. Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigadores para la Innovación y la Gobernanza y AMEDI, México, 2007.

opiniones, 74% expresó su rechazo hacia la entonces «minuta», 26% dijo estar a favor⁶⁰.

México entonces vivía la intensidad de las campañas electorales a la presidencia y al Congreso. Los representantes de *Televisa* y los dirigentes del PAN y del PRI incrementaron sus acercamientos. A cambio de la aprobación de las reformas en sus términos, habría un trato favorable hacia los candidatos de ambos partidos (Felipe Calderón del PAN y Roberto Madrazo del PRI), más aún ante las encuestas que favorecían al candidato de la izquierda (Andrés Manuel López Obrador del PRD)⁶¹, según información recabada por algunos diarios de la capital, en especial *El Universal*.⁶² Los dirigentes de los partidos políticos del PAN y del PRI realizaron reuniones para convencer a los senadores de sus fracciones parlamentarias de no hacer ningún cambio a las reformas porque ello beneficiaría a sus candidatos. Aún así, varios legisladores mantuvieron su postura en contra durante todo el proceso.⁶³

Instituciones, asociaciones y personas manifestaron su rechazo a las reformas a través de desplegados publicados en la prensa escrita, *spots* de radio, foros públicos, mesas redondas, entrevistas, documentos de trabajo y hasta marchas y plantones en diferentes sitios de la Ciudad de México.⁶⁴ Por parte del gobierno también hubo oposición. Fue el caso de la SCT, la COFETEL, la CFC y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, dependiente del gobierno federal. En la radio, fue significativa la protesta realizada por otro órgano dependiente del mismo gobierno: el Instituto Mexicano de la Radio (IMER). Un día antes de votarse las reformas en el pleno del Senado, las 17 radiodifusores integrantes de ese grupo transmitieron una sola canción e intercalaron *spots* con el siguiente mensaje: «Un país sin pluralidad de medios de comunicación sería como escuchar la misma canción todo el día. Hoy, miércoles 29 de marzo, sólo transmitimos

60. Los que se expresaron en contra fueron 7 académicos, 6 organizaciones académicas, 2 sindicatos, 2 periodistas, 11 concesionarios de radio, 4 representantes de emisoras permisionadas, incluido el presidente de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Culturales y Educativas de México. A favor se manifestaron 4 representantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, 6 consultores contratados por *Televisa* para la redacción de la propuesta y 2 ex comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

61. Los candidatos a la presidencia de México hicieron pocas declaraciones en torno de la reforma de medios. Uno de ellos, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática, pidió frenar su aprobación. «Si genera sospechas no debe aprobarse», dijo el político. En «Preocupa ley *Televisa* a ONU; López Obrador pide frenarla», en *El Universal*, 30 de marzo de 2006.

62. Cortés, Nayeli. «Candidatos pactaron ley de radio y tv; Bartlett», en *El Universal*, 11 de enero de 2006. Y «PRI y AN van juntos para aprobar ley de radio y tv», en *El Universal*, 24 de marzo de 2006.

63. Sobre lo ocurrido en el grupo parlamentario del PAN, recomendamos el artículo de Javier Corral Jurado «Neurosis de la escaramuza», en *El Universal*, 24 de marzo de 2006.

64. También se opuso la Red de Radiodifusoras y Televisoras Culturales y Educativas de México, conformada por alrededor de 50 sistemas de radio y televisión, la gran mayoría de ellos dependientes de gobiernos estatales. La Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización para las Naciones Unidas, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), más de 200 emisoras comerciales integrantes de *Radio Independiente*, el IFE, la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), así como una importante cantidad de asociaciones civiles y sindicales. *El Universal*, 23 de marzo de 2006. También rechazaron las reformas escritores, poetas, periodistas, cineastas, comunicadores, académicos, investigadores, analistas, industriales y políticos. Una de las protestas públicas se realizó el 30 de marzo, fuera de las instalaciones del Senado de la República. Una reseña del acto aparece en Alcántara, Liliana, «Protesta pacífica acabó en jaloneos», en *El Universal*, 31 de marzo de 2006.

una canción. Las modificaciones a la Ley de Radio y Televisión reducen la posibilidad de crear opciones. El Instituto Mexicano de la Radio manifiesta su desacuerdo. ¿Tú qué piensas?»⁶⁵.

En su afán por generar adhesiones, *Televisa* logró que organismos que se habían opuesto a la ley, la apoyaran. Fue el caso de la Cámara Nacional de la Industria, Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI).⁶⁶ En un desplegado publicado en enero en varios diarios nacionales, el organismo dijo que se trataba de reformas hechas «al vapor» que respondían «a intereses individuales, contrarios al interés público»⁶⁷. El 1 de febrero cambió de opinión en carta enviada al presidente del Senado en la que califica a la minuta «como un avance en el fortalecimiento del órgano regulador y busca la convergencia».⁶⁸ El periódico *El Universal* dio a conocer el 1 de marzo diversas grabaciones telefónicas en las que se reveló cómo el asesor jurídico de *Televisa* coaccionó a la CANIETI para que modificara su postura en relación con las reformas. También se dio a conocer que otras cartas de apoyo a las reformas fueron escritas, supervisadas o aprobadas por esa empresa de televisión.

Durante la discusión de la reforma, la SCT elaboró un documento en el que se advierten las inconsistencias y las violaciones constitucionales de las reformas. El documento fue dirigido al presidente Fox, pero éste, en apariencia, nunca lo leyó⁶⁹.

Las reformas fueron aprobadas el 28 de marzo por las comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos del Senado. Dos días más tarde, el 30 de marzo,

65. Ese mismo día, *Radio Educación* transmitió mesas redondas en las que se cuestionaron las reformas. El *Canal 11* del Instituto Politécnico Nacional abrió también sus noticiarios para dar una amplia cobertura a las posiciones críticas de las reformas.

66. La revista *Proceso* detalló algunos de los mecanismos de presión: «*Televisa* amenazó a la cadena *Radiorama* (el grupo más importante del país por el número de emisoras entre propias y afiliadas), de Javier Pérez de Anda, con quitarle el encadenamiento con la señal de *W Radio* en casi 50 de sus 189 emisoras en el país. A *Multivisión*, de Joaquín Vargas, le sugirió que si mantiene su oposición, *Televisa* podría sacar del sistema vía satélite *Sky* al *Canal 52*. Este último empresario había dicho a través de un comunicado distribuido el 8 de diciembre de 2005 que las reformas no contemplaban «temas de fondo». Sin embargo, cinco días después, respaldó las reformas: «Entendemos que la coyuntura obliga a considerar la conveniencia de lo ya aprobado en la Cámara de Diputados, y es en ese contexto que apoyamos la posición de nuestra Cámara» (se refiere a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión). Villamil, Jenaro, «Consenso a fuerza», en *Proceso N° 1528*, 12 de febrero 2006.

67. Desplegado de la CANIETI dirigido al Congreso de la Unión y a la Opinión Pública, bajo el título «Lo que no debiera ocurrir con los legisladores en un país de transparencia y democracia», en *El Universal*, 12 de diciembre 2005.

68. Javier Lozano, ex presidente de la COFETEL, escribió lo siguiente sobre la CANIETI: «Es tan evidente la contradicción, tan corto el tiempo transcurrido y tan ominoso el silencio que siguió la entrega de esta última carta, que lo menos que uno puede hacer es pensar mal. María Teresa Carrillo, presidenta de la CANIETI, tiene la obligación de explicar, ante sus agremiados y frente a la opinión pública, su errático proceder mientras que los senadores que revisan la minuta de reformas tienen, también, el deber de cuestionarle su asombrosa y oficial mutación. Al hacerlo, podrán los legisladores develar la verdadera razón de tan 'espontánea' muestra de apoyo. Al dejarla pasar, estarán poniendo su sello personal en una historia que, por lo visto, quedará escrita con letras dolientes», en *El Universal*, 13 de febrero de 2006.

69. Según el vocero del presidente Fox, Rubén Aguilar, el dictamen de la SCT no llegó a manos del titular del Poder Ejecutivo porque es habitual que el consejero jurídico de presidencia no le envíe este tipo de documentos. A su vez, el consejero jurídico de presidencia de la República, Juan de Dios Castro, envió una carta al periódico en *El Universal* en la que da a conocer su posición sobre el dictamen técnico de la SCT: «Pues bien, la SCT en ningún momento informó a esta Consejería Jurídica que hubiera obtenido el acuerdo favorable con el Presidente de la República, ni presentó a esta dependencia el documento formal que contuviera las observaciones que deberían presentarse al Congreso de la Unión (proyecto de voto). Por ello, la Consejería Jurídica nunca procedió al análisis de los comentarios remitidos por la SCT», en *El Universal*, 22 de junio 2006.

el pleno de los senadores las aprobó después de un intenso debate televisado, de 13 horas, por el *Canal del Congreso*, en el que los senadores que se opusieron a la reforma subieron a la tribuna en 54 ocasiones contra las tres ocasiones en que lo hicieron sus defensores. Pero la votación ya estaba decidida aún sin debate: 81 a favor y 40 en contra.

El 11 de abril del 2006 fue publicada por el titular del Poder Ejecutivo la reforma en el *Diario Oficial de la Federación*, pese a la exigencia de que no lo hiciera.

Las reformas fueron calificadas como la *Ley Televisa* porque su contenido respondió a los planteamientos que en diferentes foros expresaron los representantes de la televisora, particularmente en el tema de la convergencia tecnológica. También para *Televisa* implicaba un candado ante la posibilidad de que hubiese un cambio de reglas legales si llegaba a la presidencia el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador. Según el ex senador Manuel Bartlett «se le llamó *Ley Televisa* porque la hizo *Televisa* en su Departamento Jurídico; la negocio *Televisa*, la defendió a través de toda clase de argucias y corrupciones, obviamente acompañada de *TV Azteca*»⁷⁰.

Las reformas, entre modificaciones y adiciones, fueron en tan sólo 5 artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y en 14 artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión⁷¹. No fueron muchos cambios, pero fueron de una enorme trascendencia social, económica y política. Los más importantes, relacionados con el tema de las concesiones, son los siguientes:

1. Servicios adicionales. Implica la posibilidad de que los concesionarios de radio y televisión pudiesen prestar servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias concesionadas. Sólo bastaba con avisar a la COFETEL y este órgano podía o no, a su juicio, recibir el pago de una contraprestación. Para ello no se requeriría del veredicto favorable de la Comisión Federal de Competencia (COFECO). Las emisoras permissionadas fueron excluidas de esa posibilidad. En el mismo acto administrativo el título de concesión de radiodifusión sería sustituido por un título de red pública de telecomunicaciones.

2. Duración de concesiones. Fue equiparada a lo establecido en la LFT: 20 años. Para el caso de los permisos «hasta por 20 años». Las concesiones se otorgarían, a diferencia de la legislación anterior, mediante licitación pública y bajo el mecanismo de subasta.

3. Refrendos a perpetuidad. Las concesiones serán refrendadas «al mismo concesionario» que «tendrá preferencia sobre terceros». El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento de licitación mencionado.

4. Intervención de la COFECO. Se incluye como requisito para el otorgamiento de concesiones y permisos «Solicitud de opinión favorable de la COFECO».

Asimismo se incluyen, como se detalló, más requisitos para medios permissionados. Pero la modificación del artículo 20 de la LFRT fue particularmente delicada: «De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubieren cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de la demás información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades e instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate».

⁷⁰ Bartlett, Op. Cit.

⁷¹ Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, aprobado por la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 2005.

5.2. Acción de inconstitucionalidad y sentencia en contra de algunos de los artículos modificados

El 4 de mayo de 2006 un grupo de 47 senadores presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la reforma. El proyecto de sentencia quedó en manos del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. A principios de 2007 el ministro dio a conocer su anteproyecto de sentencia, donde reiteró que algunos artículos de la reforma se traducían en mayores privilegios a los actuales concesionarios, quienes ya tienen un poder sustancial en el mercado de la radio y la televisión. Aguirre Anguiano concluye, por tanto, que «por lo que el otorgamiento de mayores privilegios implicará la traslación del poder preponderante en su mercado al de los servicios de telecomunicaciones»⁷².

Entre los meses de mayo y junio de 2007 la Suprema Corte de Justicia analizó el documento y declaró sentencia. De los 16 artículos impugnados por los senadores, sólo ocho fueron afectados total o parcialmente por la Corte. Sin embargo, esa cantidad fue suficiente para pegarle al corazón de la reforma⁷³.

Sobre el tema de las concesiones, la Corte determinó lo siguiente:

I. Servicios adicionales. Los ministros invalidaron el artículo 28 que proponía la posibilidad de que los concesionarios de radio y televisión pudiesen prestar servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias concesionadas.

La totalidad de los ministros consideró que dicho artículo privilegiaba a los concesionarios de radiodifusión para obtener concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado y, además, por establecer como una mera posibilidad el pago de una contraprestación a cambio de la nueva concesión.

El artículo 28 fue violatorio de los artículos 1, 25, 27 y 28 constitucionales «en virtud de que resulta contrario a los principios en éstos consagrados, referidos a la igualdad, la rectoría económica del Estado, la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación en materia de concesión, al mismo tiempo que propicia fenómenos de concentración que contraría el interés público y la libre concurrencia en este segmento del mercado».

Además de resaltar que dicho artículo excluía a los permissionarios de la prestación de servicios adicionales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacaron que las concesiones que otorga el Estado mexicano sobre el espacio radioeléctrico «no suponen la autorización para su uso indiscriminado o indistinto, sino que, en todos los casos, dicha concesión está vinculada con un uso determinado y específico que se hace constar en el título que al respecto se expide y cuyo incumplimiento acarrea sanciones para el concesionario, llegando a provocar la concesión otorgada».

Al precisar los alcances del artículo, los ministros dijeron que «los concesionarios de televisión abierta, que tienen 462 estaciones de canales analógicos (...) concentrarán

72. Cfr. Becerril, Andrea. «Nada justifica los privilegios en la ley Televisa: Aguirre Anguiano», en *La Jornada*, 5 de mayo de 2007.

73. La Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2006 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2007. La aclaración a la sentencia fue publicada en el DOF el 19 de octubre de 2007.

también los servicios adicionales de telecomunicaciones, por el fácil acceso que se les otorga, con el detrimento correspondiente que implica para la libre competencia al saturarse así el mercado y, de esta forma, impedirse la participación de nuevas personas en él, lo que, a su vez, se traduce en una hegemonía en el mercado que podrá ser ejercida por grupos de poder, no solamente en perjuicio de la rectoría económica del Estado, sino también de las políticas de comunicación social, desarrollo educativo e integración cultural».

Además, se añade que al no establecerse el pago obligatorio de una contraprestación por los servicios adicionales de telecomunicaciones que podrían prestar los concesionarios de radiodifusión, significa que el Estado «no obtendrá beneficio alguno por el otorgamiento del uso de un bien del dominio público de la nación escaso y de alta cotización, en trasgresión a lo dispuesto por los artículos N° 25, 26, 27 y 28 constitucionales».

2. Duración de concesiones. La Corte dijo que el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión en la porción en que se prevé que el término de una concesión otorgada para la prestación del servicio de radiodifusión sería de 20 años fijos transgrede los artículos 1, 25, 27 y 28 constitucionales fundamentalmente porque se violan los principios de igualdad y rectoría del Estado.

La Corte precisó que «si a través del otorgamiento de la concesión para el uso de las bandas de frecuencias para prestar servicios de radiodifusión, nacen una serie de derechos a favor de los concesionarios, al establecerse que el término de aquella será forzosamente de veinte años, se propician situaciones de derecho que dificultan que el Estado cumpla con su deber constitucional de actuar como rector de la economía en el sector de telecomunicaciones, así como con el de proteger el bien del dominio público concesionado, manteniendo el dominio de las respectivas vías de comunicación, ya que no pueden alterarse las características de la concesión sino mediante resolución administrativa o judicial, según se establece en el artículo 22 de la propia Ley Federal de Radio y Televisión».

Asimismo, dijeron los ministros, la determinación forzosa de un plazo de 20 años como duración de la concesión, al no existir correlación entre la inversión tecnológica y el aprovechamiento del bien dada la velocidad con que aquella avanza, «se traduce en una barrera para la libre competencia, pues los terceros estarán en desventaja al no poder competir con los concesionarios como consecuencia del manejo de un plazo tan amplio». Bajo tal situación, la Corte determinó que el plazo tanto para concesionarios como para permisionarios es de «hasta» 20 años.

3. Refrendos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión (relativo a que el refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento) es inconstitucional. Explicaron sus argumentos de este modo: «al no someterse los concesionarios a licitación a los concesionarios interesados en que se les renueve el beneficio previamente otorgado para usar, explotar y aprovechar las bandas de frecuencias previamente concesionadas, no se asegura la economía, eficiencia y honradez en la administración del espectro radioeléctrico, ni se aseguran al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes». Lo anterior, precisó, se refuerza si se considera que al relevarse a los concesionarios de someterse al procedimiento de licitación, se impide que el Estado reciba una contraprestación económica por refrendar la concesión.

De esta manera, la Corte sí avaló la licitación, pero no el mecanismo de subasta. El artículo 17 G de la LFRT preveía que para la definición del otorgamiento, la COFETEL valoraría la congruencia entre el programa de concesiones de frecuencias de radiodifusión que debe publicar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el *Diario Oficial de la Federación* y los fines expresados por los interesados para utilizar la frecuencia en la prestación del servicio de radiodifusión, «así como el resultado de la licitación pública a través de la subasta», bajo el argumento de que ello supone el fin del poder discrecional del Poder Ejecutivo en esta materia.

Sin embargo, para la Corte, este argumento «lejos de cumplir con el propósito buscado, únicamente transforma el criterio discrecional anterior, en un criterio claramente antidemocrático traducido en poder económico. Es decir, quien tenga más recursos para instalar y operar servicios de radiodifusión, será quien tenga más posibilidades de ganar la licitación para tales efectos». Para los ministros, esto «no sólo desvirtúa la esencia del servicio de radiodifusión, sino que violenta los principios constitucionales y de los tratados internacionales que persiguen asegurar el acceso a la prestación de servicios de radiodifusión en condiciones equitativas y justas, máxime que tratándose del espectro atribuido a la radiodifusión, el servicio prestado tiene como condición esencial su gratuidad».

Precisó además que al propiciarse «que el elemento determinante para el otorgamiento de la concesión sea meramente económico», esto se traduzca en «violación al principio de igualdad consagrado en el artículo 1 constitucional, así como a las prescripciones de los artículos 6, 27 y 28 de la Ley Fundamental, que establecen el derecho a la libre expresión y a la información, a la utilización social de los bienes objeto de concesión, evitando fenómenos de concentración que contrarién el interés público, la prohibición de los monopolios, las prácticas que impidan libre concurrencia y todo aquello que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general».

4. Intervención de la Comisión Federal de Competencia (COFECO). Las reformas de 2006 establecieron como requisito para el otorgamiento de concesiones y permisos la «Solicitud de opinión favorable de la COFECO». La Corte determinó que este requisito (fracción V del artículo 17 E de la Ley Federal de Radio y Televisión) es inconstitucional en cuanto a que establece sólo la «solicitud» y no el documento de la aprobación en sí.

Este mecanismo de control «es sólo aparente», dijo la Corte, «puesto que no se requiere la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, sino basta acreditar que se solicitó ésta, con lo cual, evidentemente el requisito de la ley constituye una mera simulación del mandato contenido en el artículo 28 constitucional».

5. Requisitos para medios permissionados. Además de los requisitos avalados por la Corte hubo otros que esta instancia consideró desproporcionados. Se refirieron particularmente a la modificación del artículo 20 de la LFRT que ha sido como ya se dijo, delicada: «De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubieren cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud».

Al respecto, la Corte estableció que dicha porción normativa otorgaba a la autoridad un amplio margen de discrecionalidad en su actuar, ya que no se precisan ni delimitan los casos en que procederá que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sostenga entrevistas con los interesados, ni la información adicional que podría

solicitarse o recabarse en esas entrevistas, como tampoco se establecieron criterios precisos que normen el actuar de la autoridad al decidir respecto de esas entrevistas e información adicional que pueda solicitarse, «lo que permite la actuación arbitraria de aquélla, dejando en estado de indefensión a los solicitantes de permisos de radiodifusión».

La Corte también declaró inválida la fracción III del artículo N° 20 que dejaba «a juicio» de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el otorgamiento de los permisos de radiodifusión una vez cumplidos los requisitos exigidos para ello. Esto porque dicha fracción «viola los principios de legalidad y seguridad jurídica». Es decir, al darle a la Secretaría plena libertad de otorgar o no los permisos de radiodifusión a los solicitantes que hayan cumplido con los requisitos legales «provoca arbitrariedad en el actuar de la autoridad pues, si bien siempre debe valorarse la función social de la radiodifusión, la valoración no puede quedar abiertamente a juicio de la autoridad, sino que ésta debe estar sujeta a criterios objetivos que consideren la importancia de que exista pluralidad en la difusión de las ideas, por lo que la determinación del otorgamiento del permiso debe sujetarse a reglas objetivas y a criterios precisos que regulen el actuar de la autoridad».

5.3. Lecciones

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia fue de gran trascendencia para la nación mexicana porque implicó un reestablecimiento del orden político. Asimismo los poderes públicos rescataron la soberanía del Estado sobre el espectro radioeléctrico. Con su sentencia, escribió la analista Denise Dresser, los ministros evidenciaron los privilegios que se quisieron otorgar, especialmente a las televisoras. «Dos cadenas de televisión. 327 diputados. 81 senadores. Tres candidatos presidenciales. Un presidente. Una primera dama» fueron desnudados por nueve ministros. «Argumento tras argumento, los ministros revelaron todo aquellos que los concesionarios dominantes habían intentado ocultar. Una iniciativa elaborada por los abogados de *Televisa*, presentada por un diputado complaciente como si hubiera sido suya, llevada al pleno de la Cámara de Diputados sin una discusión de fondo, aprobada al vapor y avalada finalmente por el Senado sin que se le cambiara una sola coma, aunque las consultas públicas sobre ella prometían lo contrario»⁷⁴.

La sentencia se sumó a un conjunto de materiales elaborados a propósito de la reforma de la ley de 2006 y que hoy son fundamentales para comprender el régimen jurídico de la radio y la televisión y que constituyen la base para una reforma integral del sector.

Uno de los personajes clave de este hecho histórico, el ex senador Javier Corral, lo resumió de la siguiente manera: «En 156 páginas se planteó la demanda de acción constitucional; en 547 páginas se presentó la ponencia del ministro jalisciense Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en 234 páginas se constituyó el debate de los ministros de la Corte en ocho sesiones públicas, debatiendo la ponencia del ministro Aguirre, formulando nuevos criterios, reorientando resoluciones o propuestas de resolutivo, y en 756 páginas se estableció la sentencia completa junto con, en su engrose, más 80 páginas

74. Dresser, Dense. «La Ley Televisa: saldos de una experiencia insólita», Javier Corral y Pablo Arredondo (Coords.), en *La Ley Televisa: balance y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigadores para la Innovación y la Gobernanza y AMEDI, 2007.

que constituyen los votos particulares del ministro Genaro David Góngora Pimentel, donde se hace muchos de los señalamientos en cuanto a lo que le faltó a la sentencia misma»⁷⁵.

Todos estos documentos, escribió Javier Corral, son una lección sobre soberanía del Estado a los poderes Ejecutivo y Legislativo y de cómo sí es posible acotar a los poderes fácticos de los medios de comunicación. Para el legislativo «es su oportunidad histórica no sólo para resarcir la cesión de sus responsabilidades al aprobar de manera apresurada y por consigna unas reformas que ahora han quedado en evidencia en cuanto a su inconstitucionalidad y omisión. También le corresponde aprovechar la oportunidad para lograr una reforma integral que avance en el establecimiento de principios y normas democráticas en materias tan importantes para la vida contemporánea de México, y atienda esta asignatura pendiente y largamente demandada por importantes sectores».⁷⁶

75. Corral Jurado, Javier. *La Ley Televisa: balance y perspectivas*. En: *Revista Jurídica de la UNAM*, Vol. 20, núm. 1, enero 2008, pp. 113-114.

76. Idem. En: *Revista Jurídica de la UNAM*, Vol. 20, núm. 1, enero 2008, pp. 113-114.

En su análisis de la legislación, el autor menciona que la reforma aprobada en 2007 es una respuesta tardía a la situación de monopolio que se había consolidado en el sector de las telecomunicaciones. La legislación anterior, promulgada en 1994, había permitido la creación de conglomerados mediáticos que controlaban tanto la producción como la distribución de contenidos. La reforma de 2007 buscaba regularizar este sistema, estableciendo límites a la concentración de medios y garantizando la libertad de expresión y la pluralidad de voces. Sin embargo, el análisis critica la falta de transparencia y la ausencia de mecanismos efectivos para supervisar el cumplimiento de las normas establecidas.

El autor también destaca la importancia de la legislación en el contexto de la transformación política y social que se estaba llevando a cabo en México. La reforma buscaba adaptar el sistema de regulación a las demandas de la sociedad civil y las organizaciones de medios de comunicación, así como a las transformaciones tecnológicas y económicas que estaban ocurriendo en el país.

En su conclusión, el autor sostiene que la legislación es un paso importante en la dirección de la democratización del sector de las telecomunicaciones en México. Sin embargo, el análisis critica la falta de transparencia y la ausencia de mecanismos efectivos para supervisar el cumplimiento de las normas establecidas. El autor sugiere que es necesario fortalecer las instituciones de regulación y garantizar la independencia y la eficiencia de su trabajo, así como promover la participación ciudadana en el proceso de formulación y aplicación de las normas.

75. Corral Jurado, Javier. *La Ley Televisa: balance y perspectivas*

76. Idem