



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL RÉGIMEN LEGAL DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN
NO LUCRATIVA EN MÉXICO
Y SUS INTENTOS FALLIDOS DE REFORMA**

Un juego de alianzas, imposiciones y obstáculos

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA
COMUNICACIÓN EN LA ESPECIALIDAD
DE COMUNICACIÓN POLÍTICA**

PRESENTA
GIOVANNA MONTSERRAT SALAZAR OJEDA

ASESOR
DR. RAÚL TREJO DELARBRE



CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi mamá, por su gran fortaleza y espíritu inquebrantable.

Sin ti, nada de esto sería posible. Te quiero mami

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a todas las personas que han formado parte importante de mi vida,
sin las cuales no sería quien soy actualmente.

Gracias a todas y cada una de ellas por su apoyo, confianza y cariño incondicionales

A mi mamá por ser mi fuente inagotable de inspiración y por nunca dejar de luchar

A mi papá por esos momentos en los que me has demostrado que sigues estando presente

A mis papás adoptivos, Emma y Pablo, por su gran corazón y enorme calidez.

Gracias por acogerme de la forma en que lo han hecho

A todos y cada uno de los miembros de las familias Sánchez y Espinoz(s)a,
por permitirme formar parte de sus maravillosas familias y siempre recibirme con los brazos abiertos

A mi hermano, porque al ser lo opuesto a mí, impides que me vuelva loca y me mantienes en equilibrio

A Leo por aligerarme el espíritu y recordarme que no hay nada como ser feliz

A Karina por el gran sentido que le das a mi vida.

A Fraga, Gaby, Mario e Iván, por haber llegado en el momento preciso y nunca separarse de mi lado.

Gracias a los cinco por quererme como lo hacen, respaldarme y protegerme

Al Dr. Raúl Trejo Delarbre, a quien admiré a lo largo de toda la carrera a través de sus textos,
y cuando lo conocí, superó todas mis expectativas.

Gracias por su congruencia, sencillez, sabios consejos, tiempo y dedicación

Asimismo deseo extender mis más sinceros agradecimientos a las y los profesores que me han
motivado personal y profesionalmente, entre los cuales se encuentran los integrantes de mi jurado.

Gracias por su enorme compromiso social y académico

Y finalmente a la UNAM, por enseñarme más de lo que hubiera podido pedir e imaginar

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo 1	
El desarrollo del marco normativo de la radio y la televisión en México	5
1.1 La indefinición jurídica y consecuente expansión de los grupos empresariales de la radiodifusión en México	5
1.2 Promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión. Fortalecimiento y consolidación de la radiodifusión comercial	14
1.3 Los intentos fallidos de reforma. La influencia de la industria mediática en los procesos legislativos	23
1.4 La alternancia política en México y el ensanchamiento de la industria mediática	38
Capítulo 2	
El 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.	
La “Ley Televisa”	52
2.1 Contexto y clima político-electoral	52
2.2 Crónica de la Cámara de Diputados	56
2.3 Voces disidentes vs. Clima de aprobación	63
2.4 Crónica de la Cámara de Senadores	70
2.5 Acción de Inconstitucionalidad 26/2006	74
Capítulo 3	
Intentos para una nueva configuración legislativa de los medios no lucrativos.	
La normatividad vigente de 1960 y la “Ley Televisa”, frente a la Iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal de Radio y Televisión de 2002 y la Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2008	80

3.1 Aspectos generales del régimen jurídico de la radiodifusión	81
3.2 Uso lucrativo del espectro radioeléctrico	91
3.3 Uso no lucrativo del espectro radioeléctrico	103
3.3.1 Medios de Estado	114
3.3.2 Escuelas radiofónicas	122
3.3.3 Medios indígenas y comunitarios	123
3.4 Consideraciones	126
Conclusiones	129
Fuentes de información	138

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, los medios de comunicación han pasado de ser meros transmisores de información a portadores de bienes culturales; es por ello que su difusión, manejo y sobre todo su utilización, suponen el surgimiento de diversas temáticas, tales como las referidas a su carácter como fuentes de definiciones e imágenes de la realidad, su producción y difusión de significados, así como el acceso a la información y al conocimiento de los múltiples asuntos de interés público que posibilitan.

De esta manera, con el objetivo de que se visibilicen la multiplicidad de voces, agendas y demandas existentes, los medios deberían atender las necesidades de información, expresión, participación, conocimiento y reconocimiento de las sociedades. Razón por la cual, creemos que es de suma importancia que los marcos normativos que los rigen, contemplen mecanismos que garanticen la inclusión de las diversas manifestaciones culturales y reflejen la composición plural de las naciones.

Así, reconocemos que el tema del régimen legal de medios es de particular relevancia, sobre todo en regiones como América Latina en donde existe una clara tendencia hacia el acaparamiento mediático por parte de grandes grupos empresariales. Esta tendencia oligopólica que priva en la radiodifusión, genera un modelo de comunicación autoritaria debido a que cada vez más medios se concentran en menos manos. Al respecto, Antonio Pasquali señala que, “Sólo en América Latina ha logrado la televisión comercial sumar en sí los tres factores de poder: *una presencia cultural aplastante* en las actividades de tiempo libre (la TV es la última diosa cultural de los pobres), *un rol político desorbitado* (los casos PRI/Televisa y O Globo/Collor de Melo pueden considerarse matrices del caso Berlusconi), y *un peso económico fuera de parámetros [...]*¹”.

En este sentido, la radio y la televisión, en su mayoría, transmiten una visión sesgada de la realidad, acorde a los intereses de sus operadores; por ello consideramos prioritario que exista una contraparte que permita equilibrar el modelo mediático y que cuente con las garantías normativas necesarias para su consolidación.

¹ Antonio, Pasquali, “Reinventar los servicios públicos”, *Nueva Sociedad*, núm. 140, Noviembre-Diciembre 1995, p. 72. Consultado en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2454_1.pdf

Partimos de la premisa de que el régimen legal de medios de comunicación en México ha favorecido la explotación comercial de los mismos, soslayando con ello su naturaleza de servicios públicos, y así también, ignorando la posibilidad de que funjan como instrumentos para ejercer derechos sociales. Por lo que, impulsar la creación de reglas justas y equitativas que permitan ampliar la labor comunicativa en el país, aparece como una responsabilidad ya no sólo política sino social. Este proyecto nace precisamente con el interés de dilucidar algunas de las pautas mínimas para concretar una reglamentación en materia de radio y televisión compatible con un orden democrático.

Cabe señalar que hemos decidido centrar esta investigación en lo referente a los medios no lucrativos, debido a que consideramos que éste tipo de medios son los que más se han venido rezagando como consecuencia del marco legal que ha beneficiado la actividad comercial de la radio y la televisión. Por ser aquellos vehículos de información y comunicación que no atienden lógicas de mercado, los medios no lucrativos presentan la posibilidad de incluir y canalizar las diversas expresiones ciudadanas, posibilitando con ello la existencia de un modelo de medios de comunicación más cercano a la pluralidad y a la democracia.

Si bien coincidimos en que los medios gubernamentales y los medios de índole social son conceptos diferentes: “Los primeros sirven a los intereses del Estado, encarnado por el gobierno en turno, y los segundos sirven a los ciudadanos, con el Estado como garante obligado de dicho servicio público²”, al hablar de medios no lucrativos nos referimos a un concepto más amplio, siendo aquellos que su fin no es lucrar sino cumplir con un servicio de carácter social, como puede ser el brindar contenidos culturales, sociales, educativos, pero en general, aquellos que sirven como herramientas al servicio de la sociedad.

Ahora bien, con el propósito de aproximarnos al tema que nos ocupa, nos planteamos algunas preguntas de investigación, a saber: en la historia del marco normativo de medios en nuestro país ¿acaso han existido propuestas legislativas que hayan pretendido fijar límites al modelo comercial de medios? ¿existen iniciativas de ley que planteen cambiar nuestro actual modelo comunicativo, por definición excluyente y discriminatorio? ¿alguna vez se ha formulado, vía legal, la posibilidad de

² Fidela, Navarro y Ernesto, Villanueva, *Medios de servicio público y transparencia: análisis y medición de su desempeño*, México, Senado de la República, Mesa Directiva 2008, LX Legislatura, p. 33.

fortalecer a los medios no lucrativos? En cuyo caso, de existir tales proyectos ¿por qué no han logrado convertirse en leyes?

Tomando en consideración estas reflexiones, nos daremos a la tarea de revisar la historia del régimen legal de medios en nuestro país, con el objetivo de ubicar propuestas normativas que atiendan lógicas distintas a la imperante lógica de mercado de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, con la cual suponemos, se permitió el crecimiento y expansión de los concesionarios.

Asimismo, detenernos no nada más en el recorrido histórico del régimen legal de medios, sino complementarlo con el análisis de aquellas iniciativas que en efecto hayan pretendido reformar la legislación, será prioritario para este trabajo. A partir de esto, esperamos ubicar algunos de los criterios que debería contemplar el marco normativo de la radio y la televisión para fomentar la pluralidad y diversidad, y sobre todo, rescatar lecciones sobre los obstáculos y dificultades a los cuales se enfrentaría.

Así, en el primer capítulo de la presente investigación esbozaremos el recorrido histórico del desarrollo del marco normativo de la radio y la televisión, en específico el periodo comprendido entre 1920 y 2008, con el objetivo de dilucidar algunos de los factores políticos y sociales de relevancia que incidieron en su conformación, y que han favorecido para que tengamos un modelo predominantemente comercial de radiodifusión.

En el segundo capítulo, por ser la única propuesta normativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, vigente desde 1960, que ha logrado ser aprobada en la materia, y por considerarla una de las expresiones más claras del gran poder de cabildeo e imposición del que gozan los consorcios mediáticos en México, retomaremos la “Ley Televisa”, tomando en cuenta el contexto político – electoral en el que se llevó a cabo su dictaminación, así como su irregular procedimiento de discusión al interior del Congreso de la Unión.

El capítulo tercero lo dedicaremos, precisamente, a recuperar las propuestas legislativas de reforma que, hasta febrero de 2010, han planteado reestructurar integralmente el régimen legal de la radiodifusión, a saber: la Iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal de Radio y Televisión del

2002, también conocida como “Iniciativa Ciudadana”, y la Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2008. Compararemos los contenidos de cada una de estas Iniciativas, frente a lo contemplado por la Ley Federal de 1960 y las reformas de la “Ley Televisa”, tanto en lo referente a los principios generales de la radiodifusión, como lo concerniente a los medios comerciales y, en particular, los medios no lucrativos.

Esperamos con este trabajo contribuir a la discusión del cómo y por qué el régimen legal de la radiodifusión en el país ha favorecido el desarrollo y crecimiento del modelo comercial de medios, manteniendo con ello en rezago a los medios no lucrativos. Asimismo, deseamos exponer las amuralladas iniciativas de ley que pretendieron revertir dicha situación, con el propósito de que éstas no queden solamente como parte del archivo muerto del Congreso de la Unión. Con esto, nos parece que podremos proporcionar ciertas características y experiencias que aporten posibles puntos de partida para legislar a favor de un modelo de medios incluyente y democrático.

La presente investigación es de carácter documental, realizada a partir del análisis y la comparación de varias iniciativas de ley, así como de la ley vigente desde 1960, en materia de radiodifusión en México. Se ha procurado identificar y describir el contexto político en el cual surgió cada una de esas propuestas, siempre a partir de fuentes hemerográficas y bibliográficas. Para el análisis de los documentos jurídicos, nos apoyamos en algunos estudios recientes en materia de derecho a la información y régimen legal de los medios de comunicación en México.

No quisieramos dejar de mencionar que una vez concluido el presente trabajo, apareció el libro *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana y coordinado por Javier Esteinou Madrid y Alma Rosa Alva de la Selva. Esta obra aborda de manera exhaustiva varios de los temas que tocamos en esta tesis y, salvo algunos textos a los que tuvimos acceso gracias al Dr. Raúl Trejo Delarbre, lamentablemente no tuvimos la oportunidad de consultarla e incluirla para efectos de enriquecer la investigación. En consecuencia, aprovechamos para extender nuevamente un profundo agradecimiento al Dr. Raúl Trejo Delarbre por su compromiso y dedicación como asesor de la presente tesis, su gran apoyo académico e intelectual fueron factores esenciales para la concreción de la misma.

CAPÍTULO 1

EL DESARROLLO DEL MARCO NORMATIVO DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO

1.1 La indefinición jurídica y consecuente expansión de los grupos empresariales de la radiodifusión en México

Los orígenes de la radiodifusión en México se remontan a la etapa posrevolucionaria de los años comprendidos entre 1920 y 1928; lapso en el cual atravesábamos una profunda crisis económica y una época de inestabilidad política que, en un primer momento, influyeron el inicio de la actividad radiofónica en nuestro país. Por lo que en los primeros periodos presidenciales de Álvaro Obregón (1920-1924) y de Plutarco Elías Calles (1924-1928), éstos se ven en la necesidad de garantizar un modelo político-económico que permitiera por un lado la acumulación de capital y, por el otro, sentar las bases de nuestro naciente proyecto de nación.

De acuerdo con Fernando Mejía Barquera, lo anterior: “[...] condujo a varios investigadores interesados en analizar el origen y el desarrollo de la radiodifusión en nuestro país a afirmar que las actuales características, eminentemente comerciales de la radio y la televisión en México, tienen su explicación en la circunstancia de que el Estado, debido a que se encontraba ocupado en resolver problemas económicos y políticos mucho más importantes, *desatendió* a la radiodifusión, o bien que, por no darse cuenta del potencial político y educativo de ella, *cometió el error de dejarla en manos de los particulares.*³”

Sin embargo, si bien el periodo comprendido durante la década de los años veinte fue conflictivo debido a que se estaban sentando las bases para nuestro actual sistema político, traduciéndose esto en una probable falta de previsión sobre la importancia de los medios de comunicación, también tendríamos que considerar que no necesariamente hubo una desatención deliberada por parte del gobierno en esta materia, sino que el Estado mismo impulsó el desarrollo de la

³ Fernando, Mejía Barquera, *La industria de la radio y la televisión*. México, Fundación Manuel Buendía, vol. I (1920-1961) p.17.

industria comunicativa en manos de particulares para atender sus intereses de modernización social y económica del país.

Así, durante esta década se consolida el modelo económico capitalista y se corporativiza la organización del Estado mexicano a través de la centralización política; los grupos económicos nacionales y transnacionales se fortalecen y penetran en diversas ramas de la industria (es el caso de los ferrocarriles, la banca, la minería, y, llegado el momento, la radiodifusión). En específico el capital norteamericano invierte de manera considerable en nuestro país, con el propósito de fortalecer con ello su hegemonía política y financiera al término de la primera guerra mundial.

De acuerdo con Fátima Fernández Christlieb, dado que Estados Unidos contaba ya para entonces con una clara expansión de la industria radiofónica, y en nuestro país sólo existían una cuantas emisoras no constituidas aún como estaciones comerciales, las grandes corporaciones de radio estadounidenses ven un nicho de oportunidad importante e invierten en la instalación de estaciones radiofónicas comerciales. Ejemplo de ello son la XEW, perteneciente a la cadena de la National Broadcasting Corporation (NBC), y años más tarde, la XEQ que formaba parte de la cadena Columbia Broadcasting System (CBS), entre otras.

De esta manera, para 1922, los radioaficionados constituyen la Liga Nacional de Radio, que tiene como principal objetivo agrupar, desarrollar e intercambiar experiencias que los primeros técnicos, inversionistas e ingenieros habían tenido en materia de la radio; al año siguiente además de esta asociación se funda el Club Central Mexicano de Radio y el Centro de Ingenieros. La fusión de éstas tres da como resultado la Liga Central Mexicana de Radio, la cual es el primer antecedente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión en México (CIRT).⁴

Partiendo de lo anterior, advertimos que se empiezan a perfilar los lineamientos de la industria radiofónica nacional, la cual se corresponde visiblemente con el ramo comercial. Al agruparse de manera organizada y coordinada los intereses de los grandes grupos económicos que invierten,

⁴ Datos tomados de Fátima, Fernández Christlieb, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1982.

experimentan e instalan las primeras estaciones comerciales de la radio, su influencia política se afianza, y con ello, también su posibilidad de incidir en la configuración jurídica de la radiodifusión.

En este contexto se expide la **Ley de Comunicaciones Eléctricas** el 22 de abril de 1926, en la cual se fundamentó la política del Estado en el campo de las comunicaciones eléctricas. Al respecto, Fernando Mejía Barquera expone que:

La promulgación de una ley que rigiera el funcionamiento de la radiodifusión era ya en esa fecha sumamente necesaria pues aún cuando no existía todavía una gran cantidad de estaciones en el país (sólo 11), sí era posible una expansión acelerada de esta actividad en poco tiempo. Incluso, a pesar de ser pocas las estaciones, se habían comenzado a generar problemas a causa de las continuas “invasiones de frecuencias” que se producían entre las difusoras. Esto provocó que el gobierno recibiera constantes peticiones para que se reglamentara el funcionamiento de la radiodifusión.

[...] De ahí que, en 1926, Calles solicitara al Congreso de la Unión permiso para expedir una “Ley de Radiocomunicación”. Éste respondió afirmativamente en febrero de ese año otorgando al Jefe del Ejecutivo un plazo de tres meses para expedirla. Sin embargo, la ley expedida por Calles no versó solamente sobre la radiodifusión (incluso la parte relativa a ésta, el capítulo VII, es sumamente estrecha), sino que se refirió en general a todo tipo de comunicaciones eléctricas.⁵

Si bien entonces había iniciado formalmente la tarea de comenzar a legislar a la radiodifusión, y con ello la oportunidad de delimitar jurídicamente el campo de acción de los particulares y del Estado en dicha actividad, el marco legal que surgió de esto quedó reducido a cuestiones generales de vías de comunicación que se aplicaron a la radio. Esto continuó en vigencia incluso hasta el período presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), cuando ya había llegado la televisión a nuestro país.

⁵ Fernando, Mejía Barquera, *op.cit.*, p.42.

Con los periodos presidenciales por venir, la radio comercial en el país crece considerablemente y surgen instrumentos jurídicos que refuerzan su actividad: “Bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio se aprueban, mediante un decreto, los anuncios comerciales por radio en conexión con la red telegráfica internacional. Más tarde, el presidente Abelardo L. Rodríguez promulga el **Reglamento del capítulo VI del libro quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación**, dedicado a la radiodifusión, en el que otorga todo tipo de facilidades para la expansión de la radio comercial, como lo hace también la Ley Federal de Comunicaciones norteamericana, promulgada en 1934.⁶”

Frente a este poder creciente de los empresarios que operaban la radio, y en general, con la intención de limitar la expansión de los grandes grupos económicos que ya manejaban las principales industrias del país, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se publica el 18 de agosto de 1936 la **Ley de Cámaras de Comercio e Industria**. Esta ley dispone que toda empresa de ciertas dimensiones se agrupe en órganos específicos, con el propósito de que éstos colaboren estrechamente con el Estado.

Los industriales de la radio conforman en principio la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras, la cual, en 1941, se convierte en la Cámara Nacional de la Industria de Radiodifusión (CIR), consolidándose así, como lo señala Fátima Fernández Christlieb, una organización empresarial que ya existía en forma cohesionada, desde años atrás. De esta manera, dicha ley permitió que se fortaleciera el sector de los radiodifusores comerciales, al concentrar sus intereses en un solo órgano con representación ante el gobierno.

Ahora bien, a partir del siguiente periodo presidencial, y siguiendo lo señalado por Fátima Fernández, “se inicia una etapa en la que los gobiernos mexicanos apoyan decididamente –mediante políticas monetarias, fiscales, comerciales y laborales- al sector privado. La industria radiofónica no se ve exenta de estas prerrogativas. Su crecimiento por tanto, se acelera durante el mandato de Ávila Camacho.⁷”

⁶ Fátima, Fernández Christlieb, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1982, p. 99.

⁷ *Ibíd.* p. 103.

Los experimentos de televisión dieron inicio a lo largo de este periodo y con ello el interés por parte de los radiodifusores de involucrarse en este tipo de pruebas y ensayos, con lo que se despertaron sus consideraciones sobre el gran beneficio que obtendrían si promovieran la comercialización de esta nueva actividad (tal como sucedió en el caso de la radio). La gran diferencia estructural era que ahora se encontraban establecidos en un grupo organizado que contaba con recursos económicos y técnicos considerables, facilitándose con esto su labor para poder incidir en la propia administración de la industria.

Varios empresarios mexicanos, entre ellos Emilio Azcárraga Vidaurreta, el ingeniero González Camarena, y el gerente de la XEW, el señor Othón Vélez, comenzaron a solicitar concesiones televisivas, así como a articular iniciativas de tipo político para favorecer que esto sucediera. Fernando Mejía Barquera destaca que en el ámbito nacional se dieron a la tarea de sostener entrevistas con los funcionarios del Estado, y a nivel internacional lideraron la fundación de una asociación latinoamericana, llamada Televisión Asociada, “cuya misión sería impulsar el desarrollo de la televisión comercial en esta parte del continente. La idea fue propuesta por Emilio Azcárraga en la Ciudad de México durante el Primer Congreso Interamericano de Radio celebrado en octubre de 1946⁸”, todo con miras a formar un frente común que favoreciera el desarrollo de una industria televisiva regional.

Ante los preparativos de los radiodifusores para instalar estaciones comerciales de televisión, el gobierno de Manuel Ávila Camacho había mostrado un franco interés en cooperar con los proyectos de aquéllos. Sin embargo, esa administración no pudo ir más allá de las promesas de ayuda a los empresarios interesados en operar comercialmente la televisión. Ello se debía, en buena medida, a que fue durante el último año de gobierno de Ávila Camacho (1946) cuando se empezaron a intensificar los intentos de esos empresarios por obtener concesiones. Estos empresarios, además, tenían proyectos bastante diferentes entre sí, por lo que era muy difícil que en un solo año el gobierno analizara el problema, elaborara un proyecto que pudiera conciliar los

⁸ Fernando, Mejía Barquera, *op.cit.*, p. 146.

intereses de los empresarios interesados y elaborara un ordenamiento jurídico que regulara el funcionamiento de la televisión.⁹

El gobierno siguiente, a cargo de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), es sumamente importante en este sentido. El país presencia el 1º de septiembre de 1950 la primera transmisión oficial de televisión: el cuarto informe de gobierno (de tal forma que la primera emisión televisiva consistió en mostrar los logros de la presidencia alemanista), y a su vez, es en este periodo en donde toca sentar las bases para la consolidación técnica y jurídica de la radiodifusión (actividad que ya incluía a la radio y a la televisión en conjunto). Se inician los primeros trámites formales para otorgar concesiones de tipo comercial y todo parece apuntalar la actividad de la radio y la televisión como industria mediática.

Ante esto, en 1947, intelectuales y artistas (como es el caso del músico, compositor y director del Instituto Nacional de Bellas Artes de entonces, Carlos Chávez, así como personas cercanas a él) le propusieron al gobierno estudiar la posibilidad de convertir a la televisión en un medio con fines sociales y culturales.

Dado que el gobierno ya tenía en su poder varias solicitudes de concesión por parte de radiodifusores privados, y con el objetivo de definir el rumbo más conveniente para dicha actividad, se decidió integrar una comisión de evaluación, la cual estuviera conformada por: “un intelectual de reconocido prestigio que se encargara del análisis de las características de la programación transmitida en las estaciones de televisión de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, así como de la estructura administrativa de éstas, su régimen jurídico, su relación con el Estado, etcétera; y por un técnico, también de reconocida capacidad, que estudiara los aspectos técnicos en que se basaba el funcionamiento de la televisión en esos países.”¹⁰

Se nombró entonces como presidente de la Comisión de Televisión a Salvador Novo, poeta y director del Departamento de Teatro del Instituto Nacional de Bellas Artes, y como asistente técnico al ingeniero Guillermo González Camarena. Al año siguiente se recibió el informe, el cual consta de las aportaciones escritas por ambos responsables. “En el caso de Novo las recomendaciones se inclinan

⁹ Fernando, Mejía Barquera, *op. cit.*, p. 150.

¹⁰ Fernando, Mejía Barquera, *Ibíd.*

claramente hacia el sistema de “monopolio” que rige la televisión inglesa y que justifica su existencia por el interés cultural, educativo y especializado de sus contenidos. La crítica se dirige a la TV norteamericana principalmente por el carácter comercial de su sistema. Novo encuentra que al someterse a la comercialización de los productos, los contenidos de la TV serían meros envoltorios de las mercancías que deseaban promocionar. Por lo tanto estos mensajes halagadores tendrían el solo fin de vender. Como consecuencia, los costos destinados a la producción de aquello que no pretendía lucrar serían sumamente bajos. Esta televisión se contentaría con reproducir lo que estuviera al alcance más fácilmente.¹¹”

Por el contrario, “González Camarena recomienda la TV norteamericana porque considera que la imagen es de mejor calidad y por tanto asegura, podrá ofrecer mejor entretenimiento a su público. De esta forma el ingeniero relaciona, junto con la tecnología, sus contenidos. Recomienda además a la TV norteamericana porque los aparatos receptores serían de más fácil adquisición en EUA, además de que en México ya se experimentaba (en sus propios laboratorios) con el mismo sistema. Finalmente González Camarena concluye que en México se está aún más adelantado en la experimentación con tecnología televisiva que en otras partes del mundo, y eso gracias a la iniciativa privada, por lo cual recomendaba que se le apoyara.¹²”

Los argumentos del ingeniero a favor de la adopción del modelo comercial no resultan sorprendentes. Como lo mencionamos, González Camarena en 1948, a través de la empresa Radio-Televisión de México S.A. (en conjunto con los señores Gonzalo J. Escobar, José Manuel Crovetto, Alberto Rolland y Julio Santos Coy), fue uno de los solicitantes de concesiones para estaciones de televisión y, desde la década de los años treinta, se había involucrado constantemente en la industria radiofónica y televisiva. Ejemplos de ello son los múltiples experimentos que llevó a cabo en la materia, su patente de la televisión a color y la fundación de sus laboratorios GONCAM, los cuales producían equipos transmisores de radio y televisión. Todas ellas actividades que le reportarían mayores beneficios económicos en caso de que se legislara en favor de la comercialización de la radiodifusión.

¹¹ Sarah, Corona Berkin, “La Televisión: Informe de Salvador Novo y Guillermo González Camarena. Entre melón y sandía”. *Comunicación y Sociedad* (CEIC, Universidad de Guadalajara), núm. 16-17, septiembre 1992 – abril 1993, p. 202. Consultado en: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/16-17_1993/195-239.pdf

¹² *Ibíd.* p. 202.

Tomando en cuenta el recorrido de los inicios de la radio, así como el contexto político-social de entonces, no parecía que el Estado mexicano se dispusiera a dejar de apoyar las propuestas mercantiles que rodeaban a la naciente industria de la televisión. Así, la decisión del gobierno alemán fue hecha explícita por el secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Agustín García López, según la cual: “el Gobierno hará uso de este medio de difusión y enseñanza con fines sociales y culturales, al tiempo que reconoce que será motivo de explotación de los particulares.”¹³

El 11 de febrero de 1950, se publica en el Diario Oficial de la Federación el **“Decreto que fija las normas que deberán observar para su instalación y funcionamiento las estaciones radiodifusoras de televisión”**, en el que, de acuerdo con Fernando Mejía Barquera, para júbilo de los radiodifusores privados, se encontraban todas las indicaciones hechas por González Camarena en el informe previamente mencionado. Esto fue posible, en efecto, porque la Comisión encargada de elaborarlo (quien tenía al frente al ingeniero Miguel Pereyra, Director General de Telecomunicaciones) designó como “asesor técnico” al propio Camarena.

Aún a pesar de que tal disposición legal era más específica respecto a la radiodifusión, su contenido seguía siendo de carácter predominantemente técnico. De tal manera que los medios electrónicos seguían operando bajo un régimen legal inespecífico que, de alguna manera, permitió que se manejaran de forma autogestiva y al libre arbitrio de sus operadores durante estas primeras décadas.

De esta manera, la televisión se consolidó como una industria altamente rentable en términos mercantiles, favorecida por la falta de una legislación puntual respecto a su funcionamiento. Esto fue aprovechado por los concesionarios quienes se afianzaron cada vez más como grupo empresarial oligopólico, incluso ya entrado el siguiente periodo presidencial de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958).

Según datos de Fátima Fernández Christlieb, la primera concesión para operar un canal de televisión con fines comerciales fue otorgada en 1949 a la empresa Televisión de México S.A., propiedad de Rómulo O’Farril. Este empresario ya había recorrido con anterioridad las fábricas RCA, Dumont y General Electric en Estados Unidos con el propósito de adquirir sus equipos de transmisión

¹³ Fernando, Mejía Barquera, *op. cit.*, p. 156.

y, para iniciar sus operaciones, se asoció con el norteamericano William Jenkins. La estación adoptó las siglas XHTV y transmitió por el canal 4.

La segunda concesión fue asignada a Emilio Azcárraga Vidaurreta, quien ya se había consolidado como personaje relevante en la industria radiofónica (siendo presidente de la CIR y dirigente de Televisión Asociada). La estación se denominó XEWTV y utilizaba el canal 2, iniciando sus transmisiones regulares en el año de 1951.

Para 1952 nació una tercera estación, la XHGC por el canal 5, otorgada al ingeniero González Camarena. A partir de 1955 los tres canales privados se fusionaron bajo el nombre de Telesistema Mexicano y con ello se inauguró el primer monopolio televisivo.

Paralelo a las transmisiones televisivas del monopolio privado, el 15 de diciembre de 1958 se inauguran las operaciones del Canal 11, permiso otorgado al Instituto Politécnico Nacional. Sentándose con ello un precedente trascendental para los medios no lucrativos. Al respecto, resulta importante destacar que el Canal 11, en comparación con los canales de índole comercial, se caracterizó por tener percepciones económicas limitadas e insuficientes, así como una señal muy débil y visible en un número de receptores muy reducido.

1.2 Promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión. Fortalecimiento y consolidación de la radiodifusión comercial

Al iniciarse el gobierno de López Mateos, los industriales de radio y televisión se encuentran especialmente fortalecidos porque al cabo de tres lustros han logrado una cohesión como grupo, respaldada por un poder económico considerable, producto del manejo de diversas empresas que ocupan lugares relevantes en otras ramas de la industria y del comercio.¹⁴

Por lo que, después de dos años transcurridos del periodo presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964), se prepara la que sería la primera y aún vigente **Ley Federal de Radio y Televisión**, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960. A diferencia de las reglamentaciones anteriores, en ésta se abordan cuestiones específicas en materia administrativa y de transmisiones. Siendo importante destacar que precisa que, el espacio donde se propagan la ondas electromagnéticas es propiedad de la nación y por lo tanto será el Estado quien otorgue el permiso o concesión para poder utilizarlas. Con esto, por primera vez y de manera explícita, se subordinan los grupos económicos al dominio de la Nación en dicha actividad.

Asimismo, en cuanto a contenidos, cabe señalar por ejemplo lo referente a la inclusión del Estado en dicha actividad. En sus artículos 59, 60, 61 y 62, la norma detalla tres distintas posibilidades para considerar su participación, a saber:

1. La posibilidad de existencia de estaciones oficiales.
2. La obligación de todas las estaciones de radio y televisión para encadenarse cuando haya un anuncio por parte de la autoridad que se relacione con el orden público.
3. Tiempos reservados para la transmisión gratuita de contenidos educativos, culturales y de orientación social por parte del Estado (coordinados por el Consejo Nacional de Radio y Televisión) con duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos.

Referente a este último punto, es preciso retomar lo siguiente:

¹⁴ Fátima, Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 104.

“[...] según el testimonio de Antonio Castro Leal, diputado cuando se discutió esta ley en las Cámaras, originalmente se disponía que el tiempo de transmisión estatal fuera de treinta minutos continuos, a efecto de que pudiera formarse una verdadera programación con fines públicos. Más en el Senado, que fue sensible a la opinión de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, se añadió la posibilidad de que esos minutos se descompusieran en fracciones, al decirse que podían ser discontinuos.¹⁵”

Ésta fue una de las ocasiones más emblemáticas en las que el grupo ya consolidado de industriales de la radiodifusión, ejerció presión para impedir que se limitaran de manera significativa sus intereses, logrando negociar y adecuar contenidos legislativos a su favor. La Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión demostró su gran alcance e influencia, y ya para entonces, se erigía como un órgano con capacidades políticas y económicas suficientes para ejercer presión real y acorde a su conveniencia.

Inclusive, aún cuando la Ley contempla no nada más la existencia de estaciones oficiales, sino lo referente al otorgamiento de permisos para estaciones culturales o de experimentación, el tratamiento jurídico que se les otorgó fue el mismo que el de las estaciones de índole gubernamental, limitando con ello la posibilidad de contar con medios alternativos de peso, frente a la radiodifusión comercial.

Así, el predominio de los intereses privados por sobre los estatales y, por supuesto, por sobre el interés público, fue definitivo. En este sentido recuperamos las declaraciones que, de acuerdo con Miguel Ángel Granados Chapa, sostuvo Guillermo Morales Blumenkron (presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión de entonces):

Morales Blumenkron, que encarna el prototipo de la mixtura de empresario de la radiodifusión y político –ha sido diputado, gobernador y senador-, dijo en 1961 que

¹⁵ Miguel Ángel, Granados Chapa, “La televisión de Estado. En busca del tiempo perdido”, *Nueva Política*, núm. 3, Vol. I, México, julio-septiembre 1976, p. 226.

“la noble comprensión del régimen del señor licenciado don Adolfo López Mateos, atento a la superación de México y a la afirmación de su estructura democrática, decidida y oportunamente nos concedió su determinante concurso para materializar nuestros propósitos, que han cristalizado en una ley y su respectiva reglamentación, que garantizan ampliamente el ejercicio de nuestras funciones específicas sobre la base de una plena libertad de expresión autolimitada por nuestras propias convicciones cívicas y morales.¹⁶”

A partir de lo cual, adelantamos que el contenido de la ley no estableció restricciones contundentes a la industria comercial de la radio y la televisión y, mucho menos, limitó sus prerrogativas hasta el momento adquiridas. Raúl Cremoux expone que este instrumento jurídico: “vendrá a legitimar procedimientos y acciones arraigadas en los intereses que desde tiempo atrás permitieron y desarrollaron un tipo de emisiones y no otros.¹⁷”

Durante el siguiente sexenio, con el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), el análisis de las relaciones de los concesionarios con el Estado es importante debido a que diversos acontecimientos, entre ellos la masacre acontecida el 2 de octubre de 1968 y los juegos olímpicos que se llevaron a cabo ese mismo año en nuestro país, evidenciaron que para ciertas situaciones era de particular relevancia contar con el respaldo de la industria mediática o, para el caso, tener instrumentos necesarios para regular sus contenidos y programación. Ante esto:

El 31 de diciembre de 1968 el DIARIO OFICIAL publicó la ley que establece, reforma y adiciona diversos impuestos. El artículo 9 de esta ley creó un gravamen sobre el importe total de los pagos que se efectuaran por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la nación, cuando la actividad del concesionario fuera declarada expresamente de interés público. Entre dichas empresas se encontraban las

¹⁶ Raúl, Cremoux, *¿Televisión o Prisión Electrónica?*, Fondo de Cultura Económica (Archivo del Fondo no.12), México 1974, p.21. citado en Miguel Ángel, Granados Chapa, *op. cit.*, p. 227.

¹⁷ Raúl, Cremoux, *La legislación mexicana en radio y televisión*, México, Universidad Autónoma de México, 1989, p. 15.

concesionarias de radio y televisión. El impuesto ascendía al 25 por ciento de dichos pagos y debía entrar en vigor el 1° de julio de 1969.¹⁸

Las voces disidentes de los industriales de la radio y la televisión no se hicieron esperar, y de nuevo, por medio de su Cámara Industrial, se opusieron a cubrir dicho gravamen. El gobierno sostuvo encuentros con representantes de la Cámara de Radiodifusión quienes, de acuerdo con Miguel Ángel Granados Chapa, publicaron en una circular que habían convenido con el Estado lo siguiente:

1. Ceder un mayor tiempo de emisión gratuita al Estado para programas que le permitan cumplir con sus funciones.
2. Garantía de la efectiva superación de los programas de Radio y Televisión. Al efecto, el Estado se reserva el derecho de revisar cada cinco años si el concesionario ha cumplido sus obligaciones, especialmente la relativa a la función social del artículo 5 de la Ley. Si el concesionario hubiere faltado al cumplimiento de las mismas obligaciones se considerará que ha incurrido en causa de revocación.
3. Cuando el Ejecutivo considere que algún asunto o tema pueda perturbar o esté perturbando la paz o el orden público, provocando alarma, desorientación, o esté alterando el desarrollo armónico del país, o su tranquilidad, podrá hacer al concesionario las observaciones que procedan, quien deberá atenderlas. La falta de observancia será sancionada, la primera vez, de acuerdo con los artículos 101 (fracción 3) y 103 de la Ley. La reincidencia será causa de revocación de la concesión en términos de la fracción IX del artículo 31 de la Ley.
4. Los tres puntos anteriores se aceptarán siempre y cuando simultáneamente se deje sin efecto, por cualquier procedimiento legal válido, el impuesto del 25 por ciento causante del problema.

En este sentido, de acuerdo con Raúl Trejo Delarbre, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Antonio Ortiz Mena: “recuerda que hubo intensos regateos con Emilio Azcárraga

¹⁸ Miguel Ángel, Granados Chapa, *op. cit.*, p. 228.

Vidaurreta y, al mismo tiempo, con Rómulo O' Farrill y Miguel Alemán Velasco, todos ellos accionistas en las principales estaciones de televisión que había en México a fines de los años setenta.

Después de algunos meses de negociaciones de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda con los empresarios, se llegó a un acuerdo por el cual estos últimos cedían 12.5% del tiempo de transmisión al Estado. La idea era utilizar esos espacios para programas que llevaran un beneficio a la sociedad. El propio Presidente de la República, en su informe de gobierno de 1969, estableció como «obligación indeclinable del Estado vigilar el sano y adecuado funcionamiento de los medios de comunicación...porque juegan un papel definitivo en la formación de la conciencia nacional, en la educación del pueblo y en la difusión de la cultura». Existía un potencial muy importante en los campos educativo, cultural y en salubridad y en cuanto a la amplia difusión de los asuntos políticos que se podían lograr vía la televisión. Como ejemplo, le mencioné al presidente Díaz Ordaz un proyecto que consideraba utilizar los tiempos de televisión del Estado para dar clases a los alumnos y simultáneamente capacitar al magisterio.¹⁹»

De tal forma que el primer día de julio de 1969, el gobierno expide un **decreto con el que dispensa el pago de gravamen del 25%**, a cambio de que cada una de las estaciones concesionadas de radio y televisión ponga a disposición del Estado el equivalente al 12.5% de su tiempo de transmisión.

En este sentido, cabe señalar las varias salvaguardas que los concesionarios obtuvieron tras el periodo de negociación y cabildeo, a saber:

Se prohibió que en el tiempo fiscal el Estado, “haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial [...] que los tiempos de transmisión no serán acumulables, ni su uso podrá diferirse cuando no sean utilizados, pues se entenderá que el concesionario cumple con su obligación con sólo disponer dicho tiempo a disposición del Estado [...] los tiempos de transmisión oficiales serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario total de

¹⁹ Antonio, Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Citado en Raúl, Trejo Delarbre, *Poderes salvajes, mediocracia sin contrapesos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2004, p. 141.

transmisiones de la radiodifusora de que se trate, por conducto del órgano que se designe, el que oirá previamente al Consejo Nacional de Radio y Televisión. En todo caso, se cuidará de no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, se tomarán en cuenta las características de su programación y se notificará al concesionario el uso de los tiempos de transmisión con razonable anticipación.²⁰»

Así pues, muy a pesar de que se había librado a medias una batalla con los grandes consorcios mediáticos, vemos que mediante la imposición del poder de su Cámara Industrial, lograron evadir el impuesto inicial y convertirlo en un impuesto en especie considerablemente inferior; así como incluso manejar la administración de los tiempos que cederían al Estado, a modo y conveniencia de los mismos.

Por su parte, el Estado aún habiendo logrado obtener un beneficio directo para la utilización de los medios electrónicos a favor de contenidos distintos a los comerciales, desaprovechó los espacios y no logró establecer prioridades ni criterios para el desarrollo de una comunicación social de interés público. A pesar de que hubo breves intentos por instrumentar un proyecto de televisión estatal educativo (el 6 de agosto de 1969 se publicó el acuerdo para integrar la Red Federal de Estaciones Oficiales de Televisión, mediante la asignación de 37 canales en el país; se transmitieron cursos de alfabetización, así como cursos de telesecundaria en circuito abierto y a nivel nacional²¹), la experiencia demostró que el gobierno no contaba con una política articulada y no pretendía establecer un proyecto comunicativo con los recursos y medidas necesarias para su fortalecimiento.

Siguiendo con el recuento de privilegios obtenidos por parte de los concesionarios, tenemos lo que nos señala Raúl Trejo Delarbre: “El mismo día que se aprobó la fórmula para cambiar impuesto por espacio al aire, el primero de julio de 1969, el gobierno resolvía que las concesiones de radio y televisión fuesen por veinte años y no diez, como ocurría hasta entonces. Por esas fechas, se autorizó a Telesistema Mexicano el establecimiento de una nueva filial para la televisión por cable, Cablevisión. Tres años y medio después Telesistema absorbió a Televisión Independiente de México, que era la

²⁰ Miguel Ángel, Granados Chapa, *op. cit.*, p. 230.

²¹ Véase Miguel Ángel, Granados Chapa, *op. cit.*

única y escasa competencia que, en el terreno de la TV comercial, se enfrentaba al monopolio de la familia Azcárraga y así nació Televisa.²²”

Por lo que, no obstante los intentos por limitar el poder creciente de los consorcios mediáticos, la industria comercial de radio y televisión salía librada, y hasta favorecida, por las medidas gubernamentales adoptadas. Situación que continuó incluso con Luis Echeverría (1970-1976), quien llegó al poder con pretensiones de reivindicar el papel del Estado en la radiodifusión.

Al inicio del sexenio del presidente Echeverría se creó la Subsecretaría de Radiodifusión, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aparentemente con el objetivo de establecer mayor control en los medios electrónicos y de enaltecer su importancia económica y educativa. Durante esta primera parte de su gestión, diversas declaraciones por parte de los secretarios de Estado cuestionaban el funcionamiento de la industria, sus contenidos, su programación, y la necesidad de revisar la Ley Federal de Radio y Televisión y modificarla (producto probablemente del interés del gobierno por adquirir mayor credibilidad). Ambas situaciones pusieron en alerta a los radiodifusores.

Asimismo, otras medidas adoptadas por parte de este gobierno parecían indicar que habría modificaciones en la relación entre el sector de la industria de la radiodifusión y el sector gubernamental, la cual se había venido consolidando a lo largo de los pasados sexenios. Como se había mencionado, durante esta gestión se autorizó el inicio de operaciones al Canal 8, propiedad de Televisión Independiente de México y parte del poderoso Grupo Monterrey, que se enfrentaba al afianzado monopolio de Telesistema Mexicano. Asimismo, el 15 de marzo de 1972, el gobierno adquirió el Canal 13 de la televisión capitalina. “El 2 de mayo de 1972 se creó Televisión Rural de México para llegar a zonas no alcanzadas por la televisión; en junio de ese año este organismo se convirtió en Televisión Cultural de México, que difundía los programas producidos por el gobierno, otros de la televisión comercial (con todo y anuncios) y algunas emisiones de los canales 11 y 13.²³” Incluso en este periodo se fortalecieron las estaciones estatales de radio Radio Educación (XEPP),

²² Raúl, Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 143.

²³ Carola García Calderón, “El estado y la televisión: volver a empezar”, *¿Televisión Pública en México?*, México, CNCA, 1993. p. 143.

Radio México (XERMX), Radio Gobernación (XEXA), Estación del Departamento del Distrito Federal (XHDF).²⁴

Los concesionarios reaccionaron difundiendo spots en sus estaciones de radio y televisión que respaldaban a la industria de la radiodifusión y su actuar, así como destinados a desacreditar públicamente los periódicos que divulgaban críticas del gobierno hacia la industria, señalándolos como los responsables de desinformar. De acuerdo con su versión, los medios impresos tergiversaban las declaraciones de los representantes gubernamentales, “una de las primeras reacciones de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión es divulgada en el órgano oficial de la CIRT con el título de: *Tendenciosos ataques a radio y TV.*”²⁵ Este tema se convirtió en materia de conversación entre los funcionarios de gobierno relacionados con la radiodifusión y los directivos de la Cámara en cuestión.

De esta manera, el 4 de abril de 1973 se publica en el Diario Oficial de la Federación el **Reglamento a la Ley Federal de Radio y Televisión**, que no alteraba de manera alguna los privilegios de los concesionarios, no establecía regulación respecto a la propaganda comercial, ni al contenido de la programación (previamente calificado de forma reiterada como poco educativo), ni ningún otro aspecto que pudiera afectar a los grandes consorcios mediáticos.

Ante este Reglamento redactado a su favor, los concesionarios a través del Presidente de la CIRT expresan al Presidente Echeverría su agradecimiento: “En ocasión de su segundo informe de gobierno, señaló usted la obligación del Estado de velar por el cumplimiento de la función social que la ley señala a los concesionarios de la radio y la televisión, y anticipó medidas reglamentarias tendientes a complementar y precisar las relaciones entre el gobierno y los empresarios. Con pensamiento de estadista proyectó su idea constructiva generadora del bien social a un lapso mayor que un periodo presidencial, porque consideró y previó el destino de las actuales y futuras generaciones de mexicanos y tal y como lo había prometido, expedido en abril del presente año, el Reglamento

²⁴ Referencias tomadas de Fátima, Fernández Christlieb, *op. cit.*

²⁵ Fátima, Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 130.

de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica relativo al contenido de las transmisiones.”²⁶

En cuyo caso es de resaltar que las tensiones entre los empresarios y el gobierno se disipan, y como lo señala la propia Fátima Fernández, de haberles parecido perjudicial el reglamento, los abogados representantes de la CIRT lo hubieran impugnado y los radiodifusores se hubieran manifestado abiertamente en contra, como hasta entonces ya había sucedido.

El lugar preponderante que ocupaban las industrias de radio y televisión, tanto económica, como política y socialmente hablando, permitió nuevamente que su sector saliera fortalecido (como fue mencionado con anterioridad, en este sexenio se fusionan Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México en un mismo consorcio al cual nombraron TELEVISIA S.A.).

A lo anterior se sumó el importante factor de que el gobierno continuaba careciendo de una política comunicativa congruente, estatal, y no sujeta al ámbito comercial. No obstante las declaraciones de Enrique González Pedrero, entonces director del Canal 13, que destacaban las potencialidades que la televisión pública tiene como medio de difusión masiva²⁷, su administración frente a este canal gubernamental no logró crear un proyecto sólido de televisión estatal.

²⁶ Raúl, Cremoux, citado en Fátima Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 42.

²⁷ Véase Enrique, González Pedrero, "Televisión Pública y Sociedad", *Nueva Política*, núm. 3, Vol. I, México, julio-septiembre 1976.

1.3 Los intentos fallidos de reforma.

La influencia de la industria mediática en los procesos legislativos

Llegado el siguiente periodo presidencial, con la administración de José López Portillo (1976-1982), era claro que existía una profunda necesidad de reformar al Estado mexicano. Factores como la matanza ocurrida en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968, así como los crímenes cometidos en contra de estudiantes el 10 de junio de 1971 (ambas masacres atribuidas a los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y de Luis Echeverría, respectivamente), el abstencionismo electoral vivido durante las elecciones de 1976 y el registro único de José López Portillo para presidente, eran situaciones que, en cierta medida, evidenciaban la necesidad de cambio. Se optó entonces por reestructurar el sistema político y contar con un sistema de partidos mucho más incluyente; de ahí que durante este periodo se llevaron a cabo diversas modificaciones legislativas.

En materia de medios de comunicación, como parte de la Reforma Administrativa propuesta por el gobierno, el 17 de enero de 1977 las atribuciones de la Comisión de Radiodifusión se trasladaron a la Secretaría de Gobernación, la cual creó la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC). Dicho organismo lo presidiría Margarita López Portillo y, dado que, entre otras cosas, se encargaría de administrar las estaciones de radio y televisión, Canal 13 pasó a depender administrativa y financieramente del mismo.

Cabe señalar que la línea impuesta al Canal 13 fue en el sentido de copiar fórmulas, formatos y contenidos, de aquellos que se transmitían por televisión comercial; esto obedeció, en gran medida, a los múltiples cambios de directores que tuvo el canal, pero sobre todo a la falta de precisión respecto a objetivos y lineamientos de una política comunicativa no lucrativa, lo cual, en última instancia, dejó al libre arbitrio de la directora de RTC el manejo de la televisión estatal.

En 1980 la falta de orientación del Estado en materia televisiva se hace aún más evidente con el acercamiento a la televisión privada. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes firma un convenio con Televisa que autorizaba a la empresa a instalar una red de estaciones terrenas para enlace con satélite y repetidoras de señales de televisión. Con esta red de estaciones Televisa amplió su

cobertura a cerca de 1 226 municipios, casi el 80 por ciento del territorio nacional.²⁸

Por su parte, Televisión Rural de México continuó expandiéndose y para 1980 contaba ya con una red de transmisión en 23 estados de la República (convirtiéndose en la única red televisiva del Estado); Canal 11 reestructuraba sus transmisiones, ampliaba su horario y diversificaba su programación; Canal 22 inició operaciones en UHF pero, a falta de fundamentos técnicos, enfrentó problemas de recepción, debido a que esa banda de sintonía no era tan común en 1981.

De manera paralela, el tema del derecho a la información, como un asunto que cobraba gran relevancia a escala internacional²⁹, fue incluido en las reformas político-electorales impulsadas por el secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, circunscribiendo este derecho a la temática electoral, con miras a reducir el autoritarismo gubernamental e incluir diversas expresiones políticas. En este sentido, el 4 de octubre de 1977 el presidente envía a la Cámara de Diputados una iniciativa que modifica 17 artículos constitucionales, incluyendo la **Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales** en la cual, al referirse a los medios de comunicación:

estima conveniente establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y televisión, sin restringirse a los períodos electorales, esta prerrogativa tiene el propósito de dar vigencia de forma más efectiva al derecho a la información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6 constitucional. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales para la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación, se traducirá en mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará magnitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.³⁰

²⁸ Octubre 9 de 1980, inserción pagada en el diario *Esto*, y octubre 11 de 1980 en el programa *Para gente grande*, del Canal 2, citado en Carola, García Calderón, *op. cit.*, p. 149.

²⁹ Véase Sean MacBride y otros, *Un solo mundo, voces múltiples, Comunicación e información en nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión 1994. Dicho documento es un Informe de la Comisión Internacional de Estudios sobre Problemas de la Comunicación de la UNESCO de 1980.

³⁰ Exposición de motivos de la reforma constitucional, 30/12/77. citado en Javier, Corral Jurado, “Breve Historia de un intento legislativo”, *Diálogo y debate de cultura política*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. Número 8, México D.F., abril – junio de 1999, p. 11.

Con esto, el 30 de diciembre de 1977, se adicionó al artículo sexto constitucional: [...]. *El derecho a la información será garantizado por el Estado.* Sin embargo la reglamentación de este derecho aún estaba por verse. Así, con el propósito de conocer la opinión de los actores involucrados (comunicadores, académicos, investigadores, radiodifusores, legisladores), se organizaron, por primera vez en nuestro país, consultas nacionales convocadas por la Cámara de Diputados y se inauguró un proceso de audiencias públicas. De acuerdo con Javier Corral:

Los actores políticos, desde el presidente de la República, pasando por los secretarios de Gobernación Reyes Heróles y Olivares Santana, hasta el entonces líder de la Cámara de Diputados, Luis Marcelino Farías, confirmaron una y otra vez la firme voluntad de legislar en la materia. De hecho, parecía tenerse la decisión de enfrentar las presiones que ya entonces se habían generado con la simple consulta, y que fueron denunciadas por ellos mismos.³¹

Las presiones a las que se refiere el autor provenían de las filas de los empresarios de la radiodifusión, específicamente de parte del consorcio Televisa. Así, la posibilidad de reglamentar el derecho a la información de pronto se vio cancelada una vez que el legislador Luis M. Farías manifestó públicamente el 8 de mayo de 1981:

El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le hemos encontrado la cuadratura al círculo. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión [...] Considero difícil que durante este periodo de sesiones se presente un proyecto definitivo [...] Porque este problema es tan complejo como el de la corrupción.³²

No obstante lo anterior, para entonces el gobierno federal ya había encargado al director de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la elaboración de un Plan Nacional de Comunicación Social y un proyecto de ley que reglamentara dicho derecho. Al

³¹ Javier, Corral Jurado, *Ibíd.* p. 12.

³² *Ibíd.*

respecto, Óscar Hinojosa, periodista de la Revista *Proceso*, publicaba el 26 de septiembre de 1981 en su texto titulado “Encontraron finalmente la cuadratura al círculo del derecho a la información”, lo siguiente:

El titular de la Coordinación, Luis Javier Solana, a su vez, confió la confección de ambos documentos a la Dirección de Planeación. Esta terminó ambos documentos unos 15 días antes del quinto informe presidencial.

El equipo de 40 personas que elaboró los documentos (6,500 páginas en 30 tomos, dos de estos dedicados al proyecto legislativo) fue encabezado por Federico Fasano, consultor de la UNESCO en materia de comunicación social, director de diarios, semanarios y programas de televisión en su natal Uruguay y en Argentina, miembro del consejo directivo de la FELAP. Es también autor de numerosos libros y folletos sobre periodismo y comunicación social en general.³³

En esa misma edición de la revista *Proceso*, se incluía un reportaje de Rafael Rodríguez Castañeda llamado “**Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación**”. Tal reportaje no hacía más que dar a conocer los contenidos del proyecto de reforma, sin embargo, los radiodifusores privados lo utilizaron para denunciar las supuestas intenciones que el gobierno en turno tenía de coartar la libertad de expresión en el país. Sobrevino una campaña de desprestigio a tal anteproyecto (“Beatriz Solís (1997), contabilizó la aparición, en un lapso de cien días, de 481 artículos en diecisiete periódicos y ocho revistas, en los que los calificativos más frecuentes eran «intento fascista», «totalitario», «comunista» y «Ley Mordaza»³⁴), y con ello se anuló definitivamente la primera gran oportunidad para replantear el modelo de comunicación en el país.

Ahora bien, por considerarlo el primer proyecto de reforma legislativa que pretendió reestructurar lo referente a los medios no lucrativos, así como incluir a diversos sectores de la sociedad en la administración de medios, a continuación retomamos fragmentos de dicho reportaje que

³³ Óscar, Hinojosa, “Encontraron finalmente la cuadratura al círculo del derecho a la información”, [fotocopia], revista *Proceso*, núm. 256, 26 de septiembre de 1981, México, p. 20.

³⁴ Roberto Gutiérrez López, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, Barcelona-México, Ediciones Pomares, 2005, p. 54.

consideramos de particular relevancia para el presente trabajo. Con ello incluso podemos demostrar el grado de manipulación informativa que los empresarios de medios realizaron de lo presentado por la revista *Proceso*.

El anteproyecto contiene disposiciones que amplían la participación popular en el manejo de los medios, entremezclados con medidas que garantizan al Estado una intervención más directa en el uso, manejo y control de la comunicación social en todos los ámbitos.

Las disposiciones del anteproyecto abarcan todos los aspectos involucrados en las actividades de lo que se considera comunicación: prensa, radio, televisión, cine, teatro, espectáculos musicales y culturales en general, producción de discos y videocasetes, teleinformática, agencias de noticias, agencias de publicidad. Todo queda reglamentado en abundantes disposiciones legales en las que se imbrican la democratización y el control estatal.

El anteproyecto propone, por ejemplo, la creación de cinco organismos institucionales, dependientes en diversos grados del gobierno federal, que intervendrán en el manejo de los medios de comunicación: Coordinación General de Comunicación Social; Comité Coordinador de las Actividades de Comunicación Social del Gobierno Federal; Comisión Inter-secretarial para Coordinar las Acciones Informativas de la Administración Pública Federal; Consejo Nacional de la Comunicación Social y Procuraduría Federal de Comunicación Social.

A la vez, se reconoce que todos los medios de comunicación, sea cual fuere su naturaleza jurídica, tienen una misión social que cumplir, y en ese sentido el Estado admite el derecho y la obligación de fomentar su actividad y vigilar el cabal cumplimiento de tal función. [...]

Se establece la creación de mecanismos de participación popular dentro de los medios, a través de comités consultivos, asociaciones de receptores, centros para la

comunicación popular, periódicos murales y sociedades de comunicación social de patrimonio colectivo. [...]

Define que los medios de comunicación social, cualesquiera que sea su naturaleza jurídica forman parte de los recursos de la sociedad, del patrimonio de la humanidad, y en ese sentido les corresponde la función social específica de favorecer la creatividad y fomentar el acceso y participación de todos los sectores de la sociedad en sus posibilidades operativas, impulsando el desarrollo económico y cultural en todas sus manifestaciones.

En este aspecto, el Estado desarrollará acciones para procurar que el emisor transmita con responsabilidad, exigiendo el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.³⁵

Ante un proyecto de tal magnitud, en el que las disposiciones legales abarcaban todos los aspectos involucrados en las actividades comunicativas, con el objetivo claro de promover la democratización de las comunicaciones sociales en todos sus niveles, derogar todas las disposiciones legales que se opusieran a la misma, y en general cimbrar las bases que hasta ahora se habían afianzado para concebir a la radio y la televisión como propiedad de los concesionarios, era obvio que sus detractores harían lo posible por impedir siquiera su discusión.

Al respecto, no parece excesivo insistir en el hecho de que, en un sistema presidencialista y de partido hegemónico, los interlocutores políticos con mayor capacidad de bloqueo se ubicaban, fundamentalmente, fuera del aparato formal de las instituciones de representación y de gobierno, por lo que resulta sostenible la hipótesis que señala que, en la dinámica de las negociaciones que nos ocupan «no [hubiera cabido] la objeción por parte de ninguno de los grupos que integran el aparato gubernamental, [sino que] el desacuerdo [surgiría] en el momento en que se plantearan cuestiones concretas, como sería la forma de contrarrestar la

³⁵ Rafael, Rodríguez Castañeda. “Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación”, [fotocopia], revista *Proceso*, núm. 256, 26 de septiembre de 1981, México, pp.14-15.

influencia ideológica del grupo empresarial que hace cincuenta años maneja la industria» (Fernández Christlieb, 1982, pág. 232).³⁶

Este intento de poner límites a la propiedad monopólica de la información fue sepultado legislativamente, y el inmenso trabajo producido fue ignorado por los siguientes gobiernos. El siguiente presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), podría haber retomado el tema con facilidad (de hecho lo incluyó en su Plan Básico de Gobierno), sin embargo optó por mantener un perfil reservado y se limitó a organizar un nuevo proceso de consultas sobre el tema en mayo de 1983, a partir de las cuales no se lograron resultados concretos ni propuestas formales.

No obstante lo anterior, cabe señalar que a principios de dicho sexenio se modifica la estructura de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC); con esto se crea el Instituto Mexicano de Televisión, Imevisión, el cual se encargaría de la administración y recursos operativos de la televisión, delegando la cuestión normativa a RTC como organismo paralelo a la actividad. A su vez, se crean los Institutos Mexicanos de la Radio y de Cine (Imer e Imcine). Todo ello con vistas a reorganizar y fortalecer los medios de comunicación estatales.

Constituido como red nacional, Imevisión inicia operaciones en 1985 con los canales 7, 13 y 22. “Al integrarse Imevisión, su director, Pablo Marentes, señaló que se componía de 44 repetidoras del Canal 13; 99 repetidoras del Canal 7; cuatro canales locales (Canal 8 de Monterrey, 2 de Chihuahua, 11 de Ciudad Juárez y el 22 de la ciudad de México); y sistemas locales-regionales en Michoacán, Tabasco, Hidalgo, Veracruz, Sonora, Guerrero y Quintana Roo. Sin duda, el proyecto de Imevisión en el nivel de inversión y de cobertura resultaba uno de los más interesantes. El sistema de televisión pública contaría con dos canales nacionales y uno en UHF.³⁷”

Así pues, en cuanto a producción y contenidos, Imevisión se erigía como contraparte a la televisión privada. Sin embargo, con todo y que la base sobre la cual se impulsó este proyecto era como alternativa a la televisión comercial (apelando a objetivos de difusión cultural, educativos,

³⁶ Citado en Roberto, Gutiérrez López, *op. cit.*, p. 53.

³⁷ Carola, García Calderón, *op. cit.*, p. 151.

informativos y fungir como un medio al servicio de la sociedad), con una importante cobertura nacional y con prioridades de financiamiento, en la práctica pretendió competir con la televisión comercial, e incluso su programación se realizó de manera paralela a los horarios y contenidos de ese tipo de emisiones. Esta falta de visión administrativa impidió que se estructurara una televisión de Estado consistente.

Ahora bien, en el siguiente sexenio (1988-1994), el presidente Carlos Salinas de Gortari pone en venta los activos del Instituto Mexicano de la Televisión en 1992 (siguiendo las políticas emprendidas, desde el sexenio de Miguel de la Madrid, de reducción de injerencia del Estado en áreas estratégicas). De acuerdo con Rodrigo Gómez García y Gabriel Sosa Plata, el llamado paquete de medios incluía: las redes nacionales de televisión de canal 7 y 13, con sus respectivas concesiones; los estudios cinematográficos América y la compañía operadora de teatros (COTSA).

Al llamado seis grupos presentan solicitud de inscripción a la subasta, dos en forma parcial y el resto en su totalidad. Estas agrupaciones que compitieron por la totalidad del “paquete de medios” fueron: Corporación MEDCOM, SA de CV; GEO Multimedia, SA de CV; un grupo de inversionistas que conformaron el “Proyecto Cosmovisión” y Radiotelevisora del Centro SA de CV. Ésta última empresa representada por Ricardo Salinas Pliego y José Ignacio Suárez Vázquez, con una oferta de 650 millones de dólares, fue el proyecto ganador.

Televisión Azteca inicia operaciones el 18 de julio de 1993. A los meses venideros el triunfo de Salinas Pliego en la licitación fue cuestionado, por sobre pasar con 150 millones de dólares a los demás competidores, por no tener experiencia en el manejo de medios, además de haber acudido a un préstamo de 29.8 millones de pesos por parte Raúl Salinas de Gortari, hermano del presidente.³⁸

³⁸ Jesús Gustavo, Ríos Alcazar, *La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la “Ley Televisa”, como punto de partida para una nueva relación Medios-Estado. Revisión histórica de los ejes fundamentales del marco jurídico de la radiodifusión en México de 1932 a 2006*, Tesis de licenciatura, México, UNAM, FCPyS, 2009. p. 33.

Con esta decisión la televisión no lucrativa, y en concreto el proyecto televisivo estatal, perdió su único sistema nacional. Canal 22 logró quedarse en manos del Estado gracias a la petición de 800 intelectuales quienes, de acuerdo con Carola García Calderón, solicitaron al presidente de la República el 25 de enero de 1991 que no se desincorporara dicho Canal, de lo contrario éste también hubiera sido incluido en el paquete a subasta. Por su parte, Canal 11 continuó cubriendo sólo una pequeña porción del territorio mexicano.

Incluso con la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, los productos audiovisuales se incluyeron como parte de las mercancías sujetas a ser comercializadas entre México y Estados Unidos (a diferencia de Canadá que incluyó una clausula de *excepción cultural*³⁹). Todo lo cual favorecía enormemente el modelo comercial de medios y fortalecía su carácter estratégico en el país. Más aún, antes de terminar su sexenio, Carlos Salinas de Gortari “otorga 62 nuevas concesiones a Televisa, por medio de su filial Radiotelevisora de México Norte SA de CV, a través de un decreto publicado el 6 de octubre de 1994.”⁴⁰

La llegada del siguiente presidente de la República, el priísta Ernesto Zedillo (1994-2000), se enmarca en un contexto político y social bastante complejo. Factores tales como el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 1° de enero de 1994 en San Cristobal de las Casas, Chiapas; el asesinato del candidato original del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994; así como la crisis económica nacional, caracterizada por la devaluación del peso en diciembre de 1994; parecían asuntos relevantes que apuntaban a la necesidad de reestructurar el sistema político en su conjunto⁴¹.

Frente a lo anterior surgió el Proyecto de Reforma Política del Estado. “Para ubicar de manera más precisa el origen y la evolución de esta iniciativa reformista, conviene recordar que fue el 15 de mayo de 1995 cuando se dio a conocer a la opinión pública el documento llamado *Agenda para la*

³⁹ Con esto el gobierno de Canadá financia, subsidia y protege lo relativo a sus industrias culturales. Véase Rodrigo, Gómez García y Gabriel, Sosa Plata, “Reforma de la legislación en radio y televisión y telecomunicaciones en México”, *Quaderns del CAC*: Número 25. p. 67, consultado en: http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q25gomezrosa_ES.pdf

⁴⁰ Jesús Gustavo, Ríos Alcazar, *op. cit.*, p. 34.

⁴¹ Incluso a esta serie de circunstancias podríamos añadir el aparente fraude electoral cometido en 1988, que llevó a Carlos Salinas de Gortari al poder en el sexenio anterior.

*discusión de la Reforma Política del Estado.*⁴² Dicha agenda comprendía cuatro «subagendas» fundamentales, que se desagregaron a su vez en temas específicos que en su conjunto involucraban prácticamente todos los aspectos relevantes de la estructura jurídica e institucional del Estado y de la relación de éste con la sociedad.^{43»}

Los temas centrales de esta propuesta de Reforma versaban sobre la reforma electoral, reforma de los poderes públicos y federalismo, así como participación ciudadana, asunto en el cual se enmarcaba el régimen de la comunicación social. Los acuerdos de la reforma electoral fueron suscritos el 25 de julio de 1996 planteando, entre otras cosas, autonomía de los órganos electorales, topes a los gastos de campaña, limitación a la sobrerrepresentación en el ámbito legislativo.

En este sentido, a pesar de que los medios de comunicación desempeñan una tarea fundamental en los procesos de apertura, inclusión y reestructuración del sistema político, el lugar que se les asignó en la Reforma, frente a otros temas, resultaba algo subordinado. A pesar de ello, debido a que las primeras modificaciones constitucionales se alcanzaron con un alto grado de consenso y representatividad partidista, era claro que era el momento propicio para construir acuerdos en diversos temas.

En este marco, el 8 de febrero de 1995 se instaló la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, con el propósito de “presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplen el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución.” La Comisión se integró por 36 diputados provenientes de los distintos partidos PRI, PAN, PRD y PT, quienes convocaron a partir de abril de ese año, a un nuevo periodo de consultas públicas en la materia.

De acuerdo con Roberto Gutiérrez López, dichas consultas: “se llevaron a cabo a través de diez foros regionales y más de cien reuniones con los sectores involucrados. En su conjunto, este

⁴² Esta agenda había tenido como antecedente el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional (del 17 de enero del mismo año), que había sido firmado por los partidos políticos nacionales representados en el Congreso y atestiguado por el presidente de la República.

⁴³ Roberto, Gutiérrez López, *op. cit.*, p.17.

proceso produjo más de seiscientas ponencias y cerca de tres mil propuestas específicas (Solís 1997). Tal esfuerzo deliberador sentó las bases para generar la iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria de los artículos sexto y séptimo constitucionales (que derogaría la Ley de imprenta de 1917) y para proponer reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión. En estas últimas se tocaba el tema crucial de las asignaciones de las concesiones y permisos.⁴⁴”

De esta forma en la Crónica Parlamentaria del tercer año de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados⁴⁵, tenemos, por un lado, que el martes 22 de abril de 1997 la diputada del PAN María Teresa Gómez Mont y Urueta, a nombre de diputados del PAN, PRD y PT, integrantes de la Comisión Especial de Comunicación Social, presentó la **Iniciativa de Ley que crea la Ley Federal de Comunicación Social**, reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de abrogar la Ley de Imprenta.

Por otro lado, ese mismo 22 de abril de 1997, la diputada Ana Lilia Cepeda de León del PRD, a nombre de diputados del PAN, PRD y PT, integrantes de la Comisión Especial de Comunicación Social, presentó la **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales**, para crear un nuevo marco legal, justo y transparente, que regule el otorgamiento, revocación o cancelación de las concesiones de radio y televisión en México.

Cabe señalar que por primera vez en materia del régimen de comunicación en nuestro país, después de muchos intentos y múltiples consultas públicas que se habían venido realizando desde la década de los setenta, finalmente se habían logrado concretar los esfuerzos legislativos con la presentación de tales iniciativas de Ley. Pese a ello, ambas iniciativas no lograron ser dictaminadas durante ese periodo de sesiones y fueron turnadas para su estudio en la LVII Legislatura, específicamente a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; y de Comunicación Social.

⁴⁴ *Ibíd.* p.57.

⁴⁵ Disponible en http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/dd56_a3segundo.html

Lo anterior consideramos que fue producto de diversas circunstancias, entre éstas destacamos el hecho de que el Presidente Ernesto Zedillo de pronto se pronunció a favor de la autorregulación de los medios electrónicos en el sentido de no querer coartar la libertad de expresión de los mismos. Sin duda, esto tuvo resonancia en el grupo parlamentario del PRI, quienes dejaron de participar activamente en los trabajos de la Comisión pero seguían asistiendo a las reuniones con el propósito de impedir que se comenzaran a redactar los borradores de las iniciativas; incluso el Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, declaró ante los miembros de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión “más vale correr los riesgos de la libertad que reglamentar⁴⁶”.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo es importante resaltar ciertos contenidos que planteaban ambas iniciativas; en el caso de la Ley Federal de Comunicación Social, vista en su conjunto, planteaba una reestructuración de la relación entre el Estado, los medios y la sociedad, ya que tocaba temas tales como la responsabilidad pública de los medios, el acceso a información de carácter público, el derecho de réplica; asimismo proponía la creación de una Comisión Nacional de Comunicación Social la cual, de acuerdo al artículo 40, sería un organismo autónomo de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto era la protección, observancia y promoción del derecho a la información y la libertad de expresión.

Por su parte, la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, de manera complementaria a la iniciativa de Comunicación Social, establecía criterios técnicos, operativos y financieros a los que debían ajustarse los concesionarios o de lo contrario era posible que se revocara su concesión, a la Comisión Nacional de Comunicación Social se le confería mayor injerencia en la revisión de los contenidos mediáticos, e incluso se proponía la creación de un órgano llamado Comité de Concesiones de carácter mixto y principalmente conformado por miembros del sector académico, para la vigilancia de la administración de los medios de carácter comercial.

“Como puede observarse, desde el punto de vista de la operación práctica de los medios, estas reformas y adiciones implicaban un riesgo considerable para los grupos económicos que tradicionalmente habían dominado el campo de la comunicación social a partir de negociaciones

⁴⁶ Véase para más detalle la *Exposición de motivos* de la Ley Federal de Comunicación Social referida.

bilaterales con los gobiernos en turno.⁴⁷ Así, dado el sentido de ambas iniciativas y su apuesta por legislar a favor del interés público, no parecía que contarían con el respaldo de los empresarios de medios y, de la misma manera, tomando en consideración la cercanía de los siguientes comicios electorales del año 2000, el costo político para los partidos políticos que decidieran apoyarlas, respecto a su exposición en medios, sin duda serían factores que incidirían en la ruta que tomarían los proyectos.

Durante el siguiente periodo legislativo se retomaron los trabajos y se inició un cuarto proceso de consulta; una vez más, se convocaron a distintos foros, seminarios y conferencias a ciudadanos, especialistas de medios, periodistas, propietarios de medios impresos, concesionarios, permisionarios, académicos e investigadores, instancias de los distintos poderes de la Unión, así como toda persona interesada en el tema. Durante el lapso entre febrero y septiembre de 1998 se conocieron y unificaron conceptos en la materia, se abrieron espacios de análisis y reflexión, se plantearon puntos de coincidencia y de posibles cambios y, en general, todo parecía estar marchando para por fin integrar una propuesta legislativa viable y consensuada.

Para el 10 de septiembre de 1998, se conformó la Subcomisión Revisora de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social integrada por tres miembros de cada fracción parlamentaria, PRI, PAN, PRD. Por el PRI estaban los diputados Jacaranda Pineda Chávez, Carlos Jiménez Macías y Araceli Escalante Jasso; por el PAN Leonardo García Camarena, Rocío del Carmen Morgan Franco y Javier Corral Jurado; y por el PRD Alejandro Ordorica Saavedra, Luis David Gálvez Gasca y Socorri Aubry Orozco. De acuerdo con Javier Corral Jurado: “La Subcomisión sostuvo 12 reuniones de trabajo, del 21 al 30 de septiembre de 1998 (dos reuniones por día, poco más de 43 horas de trabajo), en las que avanzó en el análisis y revisión de los artículos de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. El 28 de septiembre de ese año, con un avance del 60 por ciento en la revisión de la iniciativa –y previo consenso de todos los partidos-, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional solicitó una prórroga de dos días, para discutir en el interior de su estructura algunos de los temas que aún no estaban revisados. Al día siguiente, varios periódicos de la Ciudad de México, así como concesionarios de la radio y la televisión, se alzaron en contra de los

⁴⁷ Roberto, Gutiérrez López, *op. cit.*, p.61.

trabajos de la Comisión, presentando como novedad la iniciativa que se había presentado un año y medio antes.⁴⁸»

Tomando en cuenta lo anterior no resulta desatinado suponer que la fracción parlamentaria del PRI, habiendo perdido por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados y sin posibilidad de bloquear iniciativas unilateralmente, había decidido abandonar los trabajos legislativos en la materia, probablemente por el temor a enemistarse con los medios de comunicación y arriesgarse a no gozar de amplia cobertura mediática frente a las próximas elecciones presidenciales (en donde el PRI se estaba jugando por vez primera la presidencia de la República); sobre todo tomando en consideración que todas las fases de revisión de la Ley de Comunicación Social se habían agotado y por tanto el siguiente paso no era otro sino concretar la legislación.

Como era predecible, partiendo de experiencias anteriores, en lo que parecía ser una acción concertada de la mayoría de los medios de comunicación tanto impresos como electrónicos, éstos se dieron a la tarea de desacreditar el trabajo que hasta ahora se había venido realizando en la Comisión de RTC y en su respectiva Subcomisión. A la revisión de la Ley Federal de Comunicación Social y la creación de una nueva iniciativa a partir de ésta se le denominó “Ley Mordaza”, se emprendió una ardua labor de desinformación por parte de los concesionarios de medios, argumentando que era un intento por coartar las libertades de información, de expresión y de comunicación⁴⁹.

No conforme con esto, se llevó a cabo también una campaña mediática de descrédito en contra de los legisladores que la impulsaban (el entonces diputado Javier Corral fue uno de los blancos principales por su trabajo legislativo constante en la materia). A pesar de que la Comisión elaboró comunicados de prensa y cartas aclaratorias enviadas a distintos medios, realizaron conferencias de prensa, y hasta editaron un libro titulado: *La reforma de medios. Voces en torno a la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social* con la esperanza de despejar cualquier duda y confusión respecto al tema, la presión fue más fuerte y poco a poco los partidos políticos optaron por abandonar los

⁴⁸ Javier, Corral Jurado, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁹ Para una revisión detallada de la cobertura mediática que se dio a tal proceso véase Beatríz, Solis Leree, Tania, Fernández Sánchez, Laksman, Sumano Arias, “Un derecho amordazado. El manejo informativo del derecho a la información en 1998”, *Razón y Palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, núm. 17, México, febrero-abril 2000. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n17/17bsolis.html>

esfuerzos realizados. Así, los trabajos de la LVII Legislatura concluyeron sin haberse presentado el dictamen de dicha iniciativa de Ley.

1.4 La alternancia política en México y el ensanchamiento de la industria mediática

Llegado el año 2000, con el resultado de las elecciones presidenciales se otorgó el triunfo a Vicente Fox (2000-2006), primer presidente de la República perteneciente a un partido distinto al PRI. En este contexto de alternancia política en el poder ejecutivo federal, la promesa de cambio, tantas veces reiterada en la campaña electoral foxista, pretendía generar un clima ideológico esperanzado en transformaciones del sistema político mexicano, y en consecuencia en sus instituciones y disposiciones jurídicas.

En este marco, se planteó la reedición del proyecto de Reforma Política del Estado. La sesión de instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se llevó a cabo el 21 de agosto de 2000, “El sentido que se le dio a este proyecto de reforma fue enunciado por el entonces presidente electo en los siguientes términos: «El cambio del 2 de julio va profundizándose día con día. No fue sólo un cambio de gobierno, un cambio de partido, un cambio histórico. Sino fue la puerta de entrada de nuestro país hacia el siglo XXI y fue sin duda la puerta de entrada hacia la participación de la sociedad entera en la definición de la Reforma Política del Estado y en la definición de las tareas que enfrentamos día con día [...]»⁵⁰” Así, Vicente Fox ofrecía discursivamente bríos de cambio y transición política.

Los trabajos de este nuevo proyecto se organizaron en torno a las siguientes mesas de trabajo:

- I. Derechos humanos y libertades públicas
- II. Objetivos económicos y sociales del Estado
- III. Forma de gobierno y organización de los poderes públicos
- IV. Federalismo, descentralización y autonomías
- V. Constitución y globalidad

Ahora bien, “Para realizar dicha reforma en materia de comunicación social, la Secretaría de Gobernación, instaló el 5 de marzo del 2001 la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los

⁵⁰ El discurso completo puede consultarse en Muñoz Ledo (2001, págs. 23-26). Citado en Roberto, Gutiérrez López, *op. cit.*, p. 72.

Medios Electrónicos. A este proceso se invitó a participar a diversos sectores de la sociedad relacionados con esta realidad como los partidos políticos, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), las secretarías de Estado vinculadas con la temática, el Poder Legislativo, la sociedad civil (Grupos ciudadanos), la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales A.C. y la academia de comunicación, representada por el Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC).⁵¹”

El trabajo fue tomado muy en serio por los representantes de los distintos poderes, así como por las organizaciones civiles convocadas, los académicos e investigadores quienes, a su vez, se dividieron en mesas temáticas para abordar la multiplicidad de asuntos relacionados con la comunicación.

Las actividades de estas mesas dieron inicio el 25 de abril de 2001, y se desarrollaron de manera regular a lo largo de los siguientes 8 meses. En febrero de 2002 dieron a conocer los acuerdos alcanzados hasta entonces, de los cuales rescatamos los más relevantes para el presente trabajo, y que retomamos de la investigación realizada por Roberto Gutiérrez López⁵²:

- La reafirmación de que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación y deberá ser administrado por el Estado, pudiendo ser objeto de concesiones o permisos a través de normas que acoten la discrecionalidad y privilegio en la transparencia.
- Establecimiento del derecho de réplica.
- Creación de un órgano plural que sustituya al actual Consejo Nacional de la Radio y Televisión, en tanto que responsable de cuidar el cumplimiento de la ley y con representación gubernamental, de los concesionarios y permisionarios de la sociedad civil (con dos opciones en ese entonces aún por discutir: órgano desconcentrado dependiente de la SEGOB o autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios).
- Establecimiento de un Sistema de Información de Contenidos que informe al público sobre el contenido de las transmisiones.

⁵¹ Javier, Esteinou Madrid “Propuestas de los intelectuales para la reforma de los medios de comunicación en México”, *Razón y Palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, núm. 27, México, junio-julio 2002, consultado en: <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n27/jesteino.html#2>

⁵² Roberto, Gutiérrez López, *op. cit.*, p.86.

- Sustituir la denominación de medios oficiales por la de servicio público, integrando a la Ley Federal de Radio y Televisión la función, objetivo y regulación de los medios de servicio público. Entre sus funciones destacan: el respeto a la libertad de expresión, el derecho a la información, el fomento al desarrollo social y cultural, la difusión de la pluralidad y la diversidad, la inclusión de las demandas sociales de equidad justicia y el fortalecimiento de la identidad y la integración nacional y regional.

Sin embargo, el 10 de octubre del 2002, el presidente Vicente Fox publica inesperadamente un **Decreto por medio del cual modifica las condiciones del pago del impuesto “en especie”** que se recibía por parte de los concesionarios de medios desde 1969, reduciéndolo de un 12.5% a 2.23% en radio y 1.25% en televisión. Asimismo modificó el **reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos, y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión**, vigente desde 1973, transformando con ello de forma inusual el esquema que hasta ahora se venía siguiendo. Esto, de alguna manera, arrojaba señales de alarma respecto al tipo de relación que el gobierno federal estaba entablando con los medios electrónicos.⁵³

Dicho decreto, en conjunto con el nuevo reglamento, afectaba de manera grave la posibilidad que hasta entonces el Estado mexicano tenía de transmitir mensajes de carácter no lucrativo y de interés público en radio y televisión. Curiosamente se mantuvo intacta la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones y se aprovechó para restringir la actividad del Consejo Nacional de Radio y Televisión, e incluso se redujo la participación de la sociedad civil en él a un solo miembro. Esto indicaba de nueva cuenta, algún tipo de negociación entre el poder ejecutivo y principalmente integrantes de la CIRT, quienes se verían directa y plenamente beneficiados por tales medidas.

Por supuesto, partiendo de lo anterior, la gran Reforma Política del Estado quedó en entredicho; la Mesa instalada para la Reforma Integral de la legislación de los medios electrónicos se desarticuló y de cara a esta redefinición de las reglas del juego, las fracciones partidistas fueron orilladas a replantear su posición frente a los grandes consorcios mediáticos.

⁵³ El entonces senador Javier Corral señalaba la posibilidad de interponer una controversia constitucional debido a que el Poder Ejecutivo no tiene la capacidad para disminuir impuestos, en su caso sólo sería vía el Poder Legislativo; sin embargo, no se logró el consenso partidista necesario para promover dicho recurso jurídico.

Ahora bien, de manera paralela, resulta pertinente señalar que el tema del acceso a la información pública logró un avance sustancial en el país en el año 2002. Tras los esfuerzos por parte de académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación interesados (algunos de los cuales conformaron el equipo llamado *Grupo Oaxaca*), se logró concretar la aprobación de la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. Es importante puntualizar que en este caso, dado que los sujetos obligados son los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos, los intereses de los medios no estaban en riesgo, de ahí que nos aventuramos a suponer que esto hizo posible la aprobación de una ley de esta naturaleza sin bloqueos ni problemáticas importantes.⁵⁴

Ahora bien, organizaciones no gubernamentales y académicos que habían participado activamente en la mesa de diálogo para la reforma de medios, lograron conformar un anteproyecto que retomaba gran parte de las propuestas que habían surgido en dicho proceso. Este documento fue recogido por un grupo de 64 senadores y presentado el 12 de diciembre de 2002 por Javier Corral Jurado y Raymundo Cárdenas Hernández, mismo día en que se turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones de Gobernación, Estudios Legislativos y Comunicaciones y Transportes.

Por considerarlo de particular relevancia, retomamos los siguientes fragmentos de la Exposición de Motivos de dicha **Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión**:

Los grupos ciudadanos han solicitado expresamente a la Comisión Especial para la Reforma del Estado que su anteproyecto pueda formalmente incorporarse al proceso de discusión y deliberación legislativa. Reconociendo que en nuestro país aún no está establecido en la Constitución el derecho ciudadano a iniciar leyes, los legisladores suscribimos la presente Iniciativa sin asumir plenamente el contenido de la misma, hemos decidido ser un salvoconducto de esa aspiración inacabada y atender el legítimo planteamiento que se hace al Senado de la República en el sentido de llevar a cabo el procesamiento legislativo que corresponda para el efecto de estar en condiciones formales de analizar, discutir, modificar, enriquecer y ampliar los contenidos temáticos

⁵⁴ Además de que, para ese entonces, existía presión del Banco Mundial para que México promulgara una Ley de Transparencia.

a que obliga la materia, con apertura hacia todas las personas o grupos interesados, de tal manera que en todo momento se preserve en nuestro quehacer el sentido incluyente y plural, como el que anima la disposición de presentar esta iniciativa.

Obviamente habrá que promover los ajustes, incorporaciones y precisiones particulares en el proceso de elaboración del dictamen en comisiones, en donde los legisladores estaremos atentos y dispuestos a un abierto proceso de estudio y consulta. Esperamos se incorporen al mismo desde luego los actores participantes de la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, así como cualquier persona o grupo interesado en hacer aportaciones o emitir sus opiniones. De esta manera estaremos en condiciones de conocer todos los puntos de vista y considerar todas las propuestas, con el compromiso de invertir nuestra mayor capacidad y voluntad para proceder a su dictaminación con la responsable diligencia que el caso amerita.⁵⁵

Ahora bien, debido a que los planteamientos de dicha Iniciativa pretendían reformar estructuralmente los contenidos de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, incluyendo todo lo relativo a los medios no lucrativos, retomaremos el proyecto para su estudio y análisis en el capítulo 3 del presente trabajo. Sin embargo, no queremos dejar de mencionar que éste proyecto se centró en dotar de un sentido social la actividad de la radiodifusión y democratizar el esquema comunicacional en su conjunto. Mención especial merece su apuesta por combatir el monopolio mediático existente, así como por transparentar el proceso de otorgamiento de concesiones y permisos; potenciar el uso del espectro radioeléctrico de forma no lucrativa; incluir licencias para medios públicos, indígenas y comunitarios; y promover la participación ciudadana en la radiodifusión.

Uno de los grandes obstáculos que enfrentaba tal Iniciativa era la proximidad del período electoral de 2003; ya para entonces, los cálculos políticos partidistas para sacar provecho de las campañas políticas y los espacios en medios habían iniciado. Esto constituía un factor de presión constante, por parte de los grandes consorcios mediáticos hacia los legisladores y sus partidos.

⁵⁵ Exposición de Motivos de la “Iniciativa con Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Radio y Televisión”, suscrita por Senadores de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, pertenecientes a las fracciones parlamentarias del PRI, PEN, PRD, CD y PVEM [fotocopia].

Así pues, retomando lo expuesto por Roberto Gutiérrez López, el 20 de marzo de 2003, 22 diputados (trece del PRI, 4 del PVEM, tres panistas, un perredista y un petista) se rehusaron a participar en los trabajos legislativos que tenían que ver con la revisión de esta Iniciativa de Ley. Su pretexto era que consideraban que otras iniciativas sobre ese mismo tema, existían previamente al interior del Congreso, por lo que éstas debían desahogarse antes de proceder con tal proyecto. De esta manera se paralizó la tarea legislativa en la materia y tal Iniciativa, ampliamente conocida como “Iniciativa Ciudadana”, fue archivada.

Vale la pena detenernos aquí, aunque de manera tangencial, en un acontecimiento que consideramos reforzó la línea de respaldo y apoyo que seguía la administración foxista hacia los empresarios de medios; esto es, la actitud omisa del ejecutivo federal frente a la toma ilegal, por parte de algunos trabajadores de la empresa de medios Televisión Azteca, de las instalaciones de CNI-Canal 40, ocurrida a finales del año 2002. Ante este acontecimiento, que atentaba claramente en contra de la libertad de expresión y violentaba el estado de derecho, no hubo pronunciamiento alguno por parte del poder ejecutivo. Independientemente de las especificidades jurídicas y técnicas, el hecho de que TV Azteca (segundo gran consorcio mediático del país) irrumpiera en el Canal 40 y suspendiera sus transmisiones, sin recibir siquiera una reacción contundente por parte del poder ejecutivo condenando dicho acto, desafiaba toda consideración sobre la legalidad en México y evidenciaba la enorme condescendencia del poder ejecutivo a los concesionarios de medios.

Finalmente, frente a tal situación tenemos que, “el propio presidente de la República pronunciaría el 6 de enero (de 2003) la que se convertiría en la frase emblemática de la posición gubernamental frente a las demandas que reclamaban su intervención: «Y yo, por qué», fue la expresión que mostraría claramente la gravísima falta de responsabilidad institucional frente a un conflicto que a todas luces le competía.⁵⁶”

Ahora bien, como ya habíamos señalado, el proceso electoral federal de 2003 ya estaba en curso, y por tanto las fuerzas políticas iniciaron el cabildeo y los arreglos necesarios para su conveniencia electoral, impidiendo con esto la dictaminación de la Iniciativa referida. Sin embargo, dado el contexto político de entonces, era evidente que las elecciones intermedias no sólo eran un

⁵⁶ Roberto, Gutiérrez López, *op. cit.*, p.101.

factor a considerar, sino también los comicios presidenciales de 2006 que ya estaban en el panorama político-electoral.

En este marco, era claro que los medios de comunicación jugarían un papel fundamental. Hasta entonces, dichas elecciones presidenciales parecía que serían las más reñidas en la historia del país. El PRI pretendía recuperar la presidencia; el PAN peleaba por mantener cierto nivel de credibilidad que le permitiera gobernar otro sexenio; el PRD se erigía como la alternativa de izquierda con mayor fuerza y respaldo que nunca y, por ende, los espacios televisivos de propaganda política serían sumamente peleados (seguramente otorgados a partir de negociaciones económicas y políticas entre concesionarios de medios y partidos políticos, precisamente debido a la falta de regulación que, hasta ese momento, prevalecía en cuanto a la contratación de espacios para propaganda electoral).

De esta manera el tema de la regulación de los medios de comunicación al interior del Congreso de la Unión resurgió de forma sorpresiva y particularmente inusual; el 1° de diciembre de 2005 el **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**, presentado diez días antes por el diputado Miguel Lucero Palma, fue aprobado de manera unánime por los 327 diputados, de todos los partidos, en tan sólo siete minutos y sin discusión.

Sin duda dicha propuesta tomó por sorpresa a los diferentes sectores que desde años atrás habían trabajado en la materia. La labor no sólo de la reciente Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios de Comunicación y su Iniciativa de Ley habían sido desestimados y desechados, sino también más de tres décadas de consultas públicas, audiencias, debates y discusiones, se estaban omitiendo con la aprobación de dicho Proyecto de Decreto.

A pesar de las múltiples e importantes manifestaciones que surgieron en contra de tales reformas, así como del periodo de consultas que la Cámara de Senadores abrió para supuestamente “no legislar al vapor” un tema tan trascendental, la misma minuta que ingresó a la Cámara de Diputados y que fue votada por unanimidad el 1 de diciembre de 2005, fue aprobada en el Senado el 30 de marzo de 2006.

El procedimiento legislativo que siguió dicho proyecto presentó diversas irregularidades. En principio, el hecho mismo de que en poco más de cuatro décadas, ninguna otra iniciativa de ley sobre radiodifusión había logrado contar con un respaldo significativo de parte de los legisladores para conseguir su aprobación, generaba suspicacias respecto a tal Proyecto de Decreto, el cual se aprobó en menos de siete minutos en la Cámara de Diputados, y en sus mismos términos pero con menos respaldo, unos cuantos meses después, en la Cámara de Senadores. La coyuntura político-electoral de ese año, hacía suponer que sería casi imposible que un proyecto legislativo que versara sobre la radiodifusión tuviera éxito.

Partiendo de lo anterior, parecería que la aprobación de este inesperado proyecto legislativo era producto de negociaciones encubiertas. Es por ello que, el siguiente capítulo lo dedicaremos al estudio de las condiciones que favorecieron para que estas reformas consiguieran lo que ningún otro proyecto había logrado con anterioridad; así como al análisis de sus contenidos, los cuales le reportaban específicamente a la empresa Televisa, beneficios económicos y expansivos sin precedentes (incluso se le llegó a conocer como “Ley Televisa”). El análisis a detalle lo realizaremos en el capítulo 3.

No obstante, cabe señalar que, entre los planteamientos más controversiales de tal Proyecto de Decreto, se encuentran los siguientes: la intención de reforzar el monopolio mediático al otorgar a los actuales concesionarios la posibilidad de renovar sus licencias a perpetuidad; garantizarles el desarrollo de sus nuevos negocios, al permitirles prestar servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias que les han sido concesionadas, cumpliendo meramente un trámite administrativo; excluir a las emisoras permisionadas (aquellas que no tienen un carácter lucrativo) de acceder a la convergencia tecnológica y exigirles mayores requisitos para el otorgamiento de sus respectivas licencias; promover la opacidad en dicho proceso. Estas y otras de sus propuestas de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 las retomaremos con detenimiento en los siguientes capítulos.

Con el propósito de impugnar dichas modificaciones, el 4 de mayo de 2006, un grupo de 47 senadores presentó la **acción de inconstitucionalidad 26/2006** ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recurso mediante el cual presentaron 21 conceptos de invalidez constitucional del proyecto recién aprobado.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 7 de junio de 2007 invalidando los artículos torales de dicho decreto⁵⁷. Es de destacarse que el fallo de la Corte enfatizó que, en efecto, tal proyecto de reformas iba en contra de la pluralidad y diversidad de los medios electrónicos, así como de su carácter de servicio público. A pesar de esto, debido a que la resolución de la Corte no tiene carácter vinculatorio, esto es, no obliga jurídicamente al poder legislativo a elaborar un nuevo proyecto de ley que atienda las consideraciones de su fallo, aunado a la constante falta de voluntad política para legislar en la materia, cerca de 3 años después, dicha tarea ha quedado pendiente. En los siguientes capítulos volveremos sobre la sentencia de la Corte respecto a esta acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, las elecciones presidenciales de 2006 habían concluido, y los cómputos finales le otorgaron el triunfo al candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa. De acuerdo con cifras del Instituto Federal Electoral y el dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Felipe Calderón obtuvo 14 916 927 votos, frente a 14 683 096 votos de su contrincante Andrés Manuel López Obrador, representante de la Alianza por el Bien de Todos⁵⁸. Así, el margen a favor del candidato panista fue de menos de un punto porcentual por sobre el candidato de la coalición que agrupaba a los partidos PRD, PT y Convergencia. Como puede apreciarse, el resultado electoral fue sumamente controversial, y generó una especie de polarización social, entre aquellos que reconocían al presidente electo del PAN, y aquellos que consideraban que se había cometido fraude electoral en contra de López Obrador.

Así, la llegada de Felipe Calderón a la presidencia precisaba generar mayor respaldo y, en cierta medida, buscar legitimidad gubernamental. De esta forma, factores tales como el gran dispendio de recursos que los partidos habían invertido en sus campañas presidenciales respectivas, así como el sentido negativo y agresivo de sus mensajes (en particular aquellos dirigidos a desacreditar al candidato que se apuntalaba en las encuestas, Andrés Manuel López Obrador), y más aún, la contratación de espacios televisivos y radiofónicos por parte de grupos ajenos a la contienda pero que

⁵⁷ El documento completo con la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se puede consultar en: http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/cronologia_trabajos/docs/resolucion_suprema.pdf

Así como su resumen ejecutivo:

http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/cronologia_trabajos/docs/resumen_suprema.pdf

⁵⁸ Véase Elecciones Federales 2006. Encuestas y Resultados electorales. IFE. Primera Edición: diciembre 2006. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

sin duda incidieron en el proceso, llevaron a la presentación y aprobación de la **Reforma Constitucional en materia Electoral** en septiembre de 2007.

Entre las modificaciones planteadas por esta Reforma nos interesa señalar las siguientes: el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión será exclusivamente a través de los tiempos de Estado, los cuales serán asignados por el Instituto Federal Electoral; los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en medios electrónicos; el financiamiento privado autorizado a partidos políticos se reduce; y se prevé el derecho de réplica.

Partiendo de lo anterior, consideramos de particular relevancia destacar que, a pesar de la gran oposición de los industriales de la radiodifusión frente a este proyecto de reforma, los legisladores se dispusieron a limitar la injerencia de los medios en cuanto a la propaganda política y pusieron fin a su negocio privado con recursos públicos; lo cual significó una señal de aliento y una muestra de voluntad política para poner frenos a los consorcios mediáticos.

En este marco, y a tres meses de haberse producido el fallo de la Suprema Corte respecto a la “Ley Televisa”, el 7 de septiembre de 2007 se instaló formalmente en el Senado de la República el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión; el cual quedó integrado por 19 legisladores de todos los partidos con representación en esa Cámara: tres senadores del PAN, dos del PRI, dos del PRD, uno del PVEM, uno de Convergencia, uno del Partido del Trabajo y los presidentes de las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía, de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos. A continuación retomamos la primera declaración del presidente del Grupo:

En un mensaje inicial, el Senador Santiago Creel refiere que “Hoy comienzan las tareas de este grupo que tiene como objetivo fundamental revisar el orden jurídico que rige a las telecomunicaciones y a la radio y la televisión. Este grupo surge a partir de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a una sentencia que promulgó recientemente, relativa al orden jurídico de los medios de comunicación... Por lo tanto, parte de las tareas de este grupo tendrán que estar abocadas, precisamente a revisar los alcances de la resolución

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ver qué adecuaciones desde el punto de vista jurídico se requieren realizar, de tal manera que podamos complementar el trabajo hecho por la Suprema Corte de Justicia y poder, de esa manera, modernizar nuestra legislación positiva en la materia... La otra parte del trabajo son una serie de temas y asuntos que han venido estando pendiente desde muchos años atrás, asuntos que tienen que ver con, por ejemplo, las telecomunicaciones en materia de medios electrónicos públicos, con la modernización de la industria de la radio, con radios comunitarias y que tienen que ver con una serie de temas que siguen estando pendientes y que requieren un tratamiento legislativo.⁵⁹”

Sin embargo, a pesar de que la creación del Grupo Plural obedecía al objetivo definido de crear una nueva ley de medios que acatará lo establecido por el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que desde septiembre de 2007 hasta mayo de 2008 (mes en el que presentó su informe final) realizaron 4 sesiones plenarias, 22 sesiones de trabajo, 4 sesiones del Subgrupo de Trabajo de Radio, recibieron 150 documentos aportados por las instituciones y organismos en las sesiones y otros recibidos por Convocatoria Nacional⁶⁰, no se logró concretar ninguna propuesta de legislación integral. Por el contrario, en este periodo hubo un gran cúmulo de iniciativas que abordaban diferentes aspectos de la legislación de medios que no lograron ser dictaminadas. Al respecto tenemos que, de acuerdo con la Mesa de Redacción de la revista *Zócalo*:

Durante el lapso que permaneció instalado el Grupo Plural del Senado -7 de septiembre de 2007 al 30 de abril de 2008- se presentaron en el Congreso de la Unión 34 iniciativas (14 en la Cámara de Diputados y 20 en la de Senadores) para reformar la Constitución, las leyes federales de radio, televisión y de telecomunicaciones. Esas 34 iniciativas se presentaron ante el Congreso como trabajo legislativo paralelo al que desempeñaban los 19 senadores que se integraron al Grupo Plural. En el caso del

⁵⁹ Acta de la Sesión de Instalación celebrada el viernes siete de septiembre de dos mil siete. Consultada en: http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/sesiones_plenarias/docs/acta_instalacion.pdf

⁶⁰ Datos tomados de Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Informe Final. 6 de mayo de 2008. Consultado en: http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/Informe_final_GP.pdf

Senado de la República, algunos de los promotores de las iniciativas pertenecían al propio Grupo Plural.

Lo anterior sin mencionar otras 27 iniciativas presentadas al congreso que tienen que ver con algún aspecto de los medios de comunicación: cinematografía, transparencia gubernamental, publicidad, derechos de los consumidores, entre otros temas. En total suman 61 iniciativas de ley o proyectos de decreto para reformar la constitución y/o leyes relacionadas directa o indirectamente con la comunicación social, la radiodifusión y las telecomunicaciones. Algunas de las propuestas son modificaciones o adiciones de carácter técnico o de procedimientos; otras, en cambio, son proyectos de ley completos o reformas de fondo a algunos artículos de la Carta Magna.

Después de una revisión a las gacetas parlamentarias del Congreso de la Unión durante el lapso mencionado, pudo corroborarse no sólo el cúmulo de iniciativas adicionales al trabajo del Grupo Plural, sino la duplicación de labores legislativas, la descoordinación entre ambas cámaras e incluso la contradicción de posturas dentro de un mismo partido. En todo caso, ninguna de las 34 iniciativas fue dictaminada y mucho menos aprobada.⁶¹

De esta manera, el trabajo del Grupo Plural se redujo a la presentación de sus minutas y a la publicación de constancias documentales de sus sesiones y aportaciones recibidas, pero ninguna ley de medios.

Ahora bien, nos detendremos aquí para destacar que, a finales de 2008, el senador Carlos Sotelo Gracia, presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, presentó a título personal una propuesta de ley que incluía no nada más lo referente a la radio y televisión en su conjunto, sino que también contemplaba la regulación de las telecomunicaciones, la **Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**. Dicha

⁶¹ s/autor, “Muchas Iniciativas, Ninguna ley de medios”, *Zócalo, Comunicación, Política y Sociedad*, Revista Mexicana de Comunicación, núm. 101, julio 2008. Consultado en: [http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd\[30\]=c-2-101&cmd\[31\]=c-2-101](http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd[30]=c-2-101&cmd[31]=c-2-101)

propuesta, de más de 200 cuartillas, apareció el 9 de diciembre de 2008 en la edición número 311 de la *Gaceta del Senado*.

Esta situación tomó por sorpresa a diversos sectores; en vista de que, de acuerdo con Raúl Trejo Delarbre, tal propuesta había sido preparada desde seis meses atrás con apoyo de exlegisladores, especialistas e interesados en el tema. “De ese esfuerzo de elaboración y discusión resultó un documento cabal, razonable y equilibrado. Prácticamente no hay asunto de relevancia, en la regulación contemporánea de las comunicaciones, que no esté contemplado allí. Lo único que le hacía falta a esa propuesta era el respaldo político capaz de garantizar que fuese examinada con seriedad y con auténtica decisión de reforma legal por parte de los grupos parlamentarios que hay en el Congreso.⁶²”

Sin embargo el senador Carlos Sotelo resolvió obviar lo anterior y presentó el proyecto de forma unilateral, sin consenso y en un momento político en el cual los cálculos para los siguientes comicios electorales de 2009 ya estaban presentes. A pesar de que ese mismo día se retractó y resolvió no presentar la iniciativa (y en consecuencia se retiró de la orden del día), con la justificación de que a principios de 2009 emprendería una nueva consulta para precisar y fortalecer los contenidos de la propuesta, era evidente que se había anulado nuevamente la posibilidad de contar con el respaldo necesario para darle viabilidad a una legislación integral de medios. Al respecto retomamos lo precisado por Raúl Trejo Delarbre, “El senador Sotelo se desesperó, quiso remediar la indolencia de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (de la que ha sido presidente, pero de cuyas informalidades no es culpable) con un desplante personal, aunque fuera a costa de publicitar un documento que no tenía todos los consensos que le hacen falta.⁶³”

Por considerar que el documento es una propuesta relevante en la materia que nos ocupa, y que sus planteamientos proponen reestructurar de forma integral el marco normativo de la radiodifusión, incluyendo los medios no lucrativos, analizaremos con detenimiento sus contenidos en el capítulo tercero de la presente investigación.

⁶² Raúl, Trejo Delarbre, “Dos iniciativas inoportunas: una mala, otra buena”, *Zócalo, Comunicación, Política y Sociedad*, Revista Mexicana de Comunicación, núm. 107, enero 2009. Consultado en:

[http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd\[30\]=c-2-107&cmd\[31\]=c-2-107](http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd[30]=c-2-107&cmd[31]=c-2-107)

⁶³ *Ibidem*.

Hasta el momento nos hemos dedicado a recuperar la historia de la conformación del régimen legal de la radio y la televisión en nuestro país; poniendo especial énfasis en cómo es que, en principio por la falta de un marco regulatorio específico, los industriales de la radiodifusión se expandieron hasta lograr conformarse en un gran e influyente sector de la vida comercial en México, para después, a partir de su expansión e influencia, consolidarse en un grupo estratégico con gran poder financiero y político; lo que les ha permitido incidir en políticas públicas a su favor. Por ser el caso más emblemático de esta situación, el siguiente capítulo lo dedicaremos a recuperar los hechos y acontecimientos que permitieron la existencia del lamentable episodio de la “Ley Televisa” en nuestro país.

CAPÍTULO 2

EL 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

LA “LEY TELEVISIVA”

Si bien a partir del capítulo anterior podemos ubicar la larga trayectoria de intentos por actualizar el régimen legal de medios en nuestro país, advertimos que, salvo el **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** de 2006, todas las demás propuestas legislativas que han existido en el periodo comprendido a partir de la publicación de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 hasta diciembre de 2008, y que han pretendido reestructurar lo planteado por ésta última, no han logrado trasladarse con éxito a la agenda parlamentaria.

Por considerar de particular relevancia comprender qué tipo de situaciones acontecieron para que, de manera sorpresiva, algo que no había logrado concretarse por más de 40 años fuera dictaminado en cuestión de minutos, el presente capítulo lo dedicaremos a analizar el proceso legislativo de discusión y aprobación de estas reformas, llegadas a conocer como la “Ley Televisa”, así como el contexto político y social que rodeó tal episodio del marco normativo de la radio y la televisión en México.

2.1 Contexto y clima político-electoral

Como punto de partida, es preciso recordar que durante el periodo de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006), diversas decisiones políticas favorecieron los intereses de los grandes consorcios mediáticos. Entre éstas encontramos, como previamente habíamos señalado, el “decretazo”, episodio con el que el gobierno federal decidió disminuir el tiempo destinado en medios para uso del Estado; la secuela de reforma del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, con la cual se disminuyeron las facultades del gobierno para interferir en materia de concesiones; así como su omisión y falta de intervención en el conflicto suscitado entre TV Azteca y CNI-Canal 40.

A su vez, a lo largo de este sexenio se llevaron a cabo dos procesos federales electorales: la elección intermedia de 2003, con la que se renovó la Cámara de Diputados, y la elección federal de 2006, para la presidencia de la República y el Congreso de la Unión en su conjunto. Ambas elecciones eran de particular relevancia para los partidos políticos, debido a que, por primera vez, se enmarcaron en un escenario político de alternancia.

En el caso de las elecciones de 2003, para el Partido Acción Nacional (partido que había ganado la presidencia tres años atrás) se planteaba como la primera oportunidad de contar con una mayoría legislativa, que le permitiera concretar sus reformas e iniciativas; para el Partido Revolucionario Institucional era la ocasión para abrirse camino y posiblemente retornar a la presidencia; y en el caso del Partido de la Revolución Democrática, éste podía consolidarse como una fuerza política con posibilidades reales de ganar las siguientes elecciones presidenciales.

En este ambiente electoral altamente competitivo, se suscitó un enfrentamiento constante entre partidos, el cual se produjo principalmente en los medios. Para desplegar sus campañas electorales, de acuerdo con la investigación realizada por María Scherer Ibarra⁶⁴, los concesionarios cobraron hasta 500 mil pesos por anuncio político de segundos; incluso, cabe señalar que éstos aplicaron tarifas diferenciadas, “sin más criterio que el de su voluntad”, para cada partido político interesado en transmitir *spots* o incluso entrevistas al aire. Esto ilustra, de manera general, el nivel de incidencia —e incluso imposición— que los concesionarios tienen, no sólo en el marco de las campañas políticas, sino en el sistema político, al tener la capacidad de decidir arbitrariamente qué candidato habría de recibir mayor exposición en medios y, por tanto, gozar de mayor presencia social y política.

Lo anterior tan sólo era un primer antecedente para el clima político electoral que se viviría en las próximas elecciones federales de 2006. Se adelantaba, a partir del desempeño de los concesionarios y de los partidos durante el periodo de campañas de 2003, que aquellos que velaran por los intereses de los consorcios mediáticos (fueran éstos de índole económica o política), recibirían un trato preferente para la contienda presidencial. Así, los candidatos protagonistas que se enfrentarían en este contexto serían, Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, Andrés Manuel López Obrador por la Coalición por el Bien de Todos, integrada por el Partido Revolucionario Democrático, el Partido del

⁶⁴ Véase María, Scherer Ibarra, “Tarifas a conveniencia”, revista *Proceso*, 1444. Suplemento, 4 de julio de 2004, México.

Trabajo y Convergencia, y Roberto Madrazo Pintado por la Alianza por México, que representaba al Partido Revolucionario Institucional y al Partido Verde Ecologista de México.

Sin instrumentos jurídicos para favorecer transparencia y equidad en lo relativo a la contratación de propaganda política, las campañas políticas de esta elección presidencial crecieron en tensión. Los candidatos buscaban más espacios en medios, dando inicio a lo que se conocería como la *guerra de spots*; proliferaron mensajes agresivos, provocadores y que tendían a descalificar a los contrincantes, hubo un despilfarro de recursos públicos calculado, de acuerdo con el reporte del Instituto Federal Electoral, en más de 3 mil millones de pesos.⁶⁵

Para ubicar un poco más la centralidad que los partidos políticos le otorgaron a los medios como ejes de sus campañas políticas, tenemos lo que, al respecto, señalaba Jenaro Villamil en su reportaje *Supernegocio televisivo*: “En 1994 el gasto de los partidos en medios electrónicos representó el 24% de sus recursos, mientras que en 2000 y en 2003 fue poco más del 50%, según un reporte de la exconsejera electoral Jacqueline Peschard. Ahora, los datos del IFE revelan que esta proporción se ha disparado a más del 70%, tan sólo en televisión.⁶⁶”

Este ambiente de crispación y competencia en dicho proceso electoral, sin duda aparecía como un factor de presión que podían utilizar los concesionarios de los medios electrónicos hacia las fuerzas partidistas. En este contexto, se llevó a cabo la aprobación de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones que nos ocupan en el presente capítulo de la investigación.

Así, entre el mes de diciembre de 2005 y abril de 2006 ocurrió lo impensable, se lograron los acuerdos necesarios para respaldar una iniciativa que, hasta unos meses atrás, era desconocida para la mayor parte de los sectores de la sociedad, y que venía a reformar una Ley que no se había logrado modificar de manera sustancial en más de 4 décadas. Así, de manera unánime el 1 de diciembre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó el sorpresivo Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y

⁶⁵ Véase Ingresos y Egresos destinados a la Adquisición de Promocionales en Radio y Televisión en la Campañas Electorales Federales del 2006, Instituto Federal Electoral. Disponible en:

<http://www.ife.org.mx/documentos/spots/AcuerdoSpots/primeros-2egresos.html>

⁶⁶ Artículo originalmente escrito para la revista *Proceso*. Disponible en http://boell-latinoamerica.org/download_es/Jenaro_Villamil.pdf. Fundación Heinrich Böll.

deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión; el 30 de marzo de 2006, sin cambiar ni ajustar nada del dictamen proveniente de la Cámara Baja, 81 Senadores del Congreso le dieron su visto bueno; y el 11 de abril de 2006 el jefe del poder Ejecutivo lo publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Como señalaran Rodrigo Gómez García y Gabriel Sosa Plata, “al cabo de más de cuatro meses de discusión, los intereses de líderes de partidos políticos, legisladores, funcionarios del gobierno federal y de empresarios de las televisoras, se impusieron sobre los argumentos presentados por diversos actores de la sociedad, de manera especial del ámbito académico y de los denominados medios públicos.⁶⁷”

A continuación realizamos un recuento de tal acontecimiento en la historia del régimen legal de la radio y la televisión, que se caracterizaría por la imposición de contenidos legislativos por parte de la empresa audiovisual más poderosa en el país: Televisa.

⁶⁷ Rodrigo, Gómez García y Gabriel, Sosa Plata, *Reforma de la legislación en radio, televisión y telecomunicaciones en México*, Quaderns del CAC: Número 25. p. 65. Consultado en: http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q25gomezsosa_ES.pdf

2.2 Crónica de la Cámara de Diputados

Como hasta ahora hemos visto, el nacimiento del 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, se enmarcó en un momento en el cual el trabajo de la clase política en México estaba centrado en las reñidas elecciones presidenciales de 2006, y los grandes consorcios mediáticos gozaban de un escenario favorable para el desarrollo de sus negocios⁶⁸.

Estas reformas modificaron cuatro artículos y adicionaron otros cinco a los 74 artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, vigente desde 1995; plantearon la modificación de 13 artículos y la adición de 14 a la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual consta de un total de 106 artículos y había permanecido vigente desde 1960. Dado que sus contenidos, que veremos a profundidad en el siguiente capítulo, no establecían límites a la concentración mediática de los actuales monopolios de comunicación, carecía de reglas que fomentaran la diversidad y pluralidad en el acceso a los medios, beneficiaban a las empresas dominantes de los medios electrónicos al permitirles brindar servicios adicionales de telecomunicaciones, y cerraban el ingreso a los permisionarios a nuevos mercados; no es de extrañarse que la presentación de dicha propuesta normativa ante las comisiones de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, así como la atención que se le otorgó para permitir su rápida dictaminación, estuviera relacionada con este contexto de favoritismo hacia las empresas televisoras, en particular hacia Televisa.

La iniciativa fue presentada el 22 de noviembre de 2005 por el diputado Miguel Lucero Palma, quien, como lo señalara Raúl Trejo Delarbre, “no tenía conocimiento especializado acerca de asuntos de telecomunicaciones y sin embargo algunas de las propuestas que presentó mostraban experiencia y

⁶⁸ Al respecto, cabe señalar, además de los ejemplos previos, la decisión del gobierno mexicano de adoptar el estándar de digitalización: A-53-ATSC, por medio del cual se asignaron canales “espejos” a los concesionarios que previamente ya tenían un canal analógico, con el propósito de facilitar su tránsito a la tecnología digital. Esto favoreció un mayor acaparamiento del espectro radioeléctrico, de la que ya gozaban con anterioridad, los grandes consorcios mediáticos ya que, aunque el acuerdo determina que una vez que inicien las transmisiones digitales se devolverá el canal analógico, la fecha límite que se estableció para esto es hasta el año 2021, e incluso contempla la posibilidad de ampliación en caso de que la situación, ya sea económica o tecnológica, lo ameriten. Asimismo está el caso del otorgamiento de permisos a Televisa para operar 130 centros de juego, por parte del Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, quien seis días antes de renunciar a su cargo para buscar la candidatura presidencial del PAN resolvió autorizar tales licencias.

actualización en tales cuestiones.⁶⁹” Esto, aunado al hecho de que, no obstante el poco tiempo que se le dedicó a su análisis y discusión (los diputados de dichas comisiones aprobaron el dictamen de reformas en menos de 30 minutos), sentaron el precedente para suponer que la iniciativa de reformas estaba construida y acordada por fuera del propio poder legislativo.

Así, de acuerdo con la versión estenográfica de la sesión de comisiones, recuperada por el periódico *El Universal*:

“La reunión de comisiones unidas –realizada el 29 de noviembre del 2005- inició a las 11:00 horas, y tras el quórum necesario se leyeron cinco objetivos de la iniciativa de reformas en materia de radio y televisión, que el diputado Miguel Lucero Palma (PRI) presentó siete días antes, el 22 de noviembre, y que fue aprobada nueve días después, el 1 de diciembre por el pleno de la Cámara de Diputados sin discusión.

Al minuto 10 de iniciada la reunión en el lobby del edificio E de la Cámara de Diputados, el diputado federal Carlo Jiménez Macías (PRI) interrumpió el registro de participantes para dejar constancia en la versión estenográfica de su inconformidad, pero finalmente aprobó el dictamen a favor de las reformas.

Dijo que le parecía “poco tiempo” para revisar a conciencia las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. *Me sorprende mucho la agilidad y la premura con la que trabajamos, cuando en esta Cámara hay muchísimas leyes que no caminan.*⁷⁰”

Muy a pesar de las posiciones encontradas, largas discusiones y falta de acuerdos que durante años habían rodeado el tema de configurar una nueva legislación en materia de medios electrónicos en nuestro país, al presentarse al pleno este proyecto de reforma el jueves 1 de diciembre de 2005, fue aprobado por unanimidad, sin lectura ni discusión, en cuestión de siete minutos. Al respecto Raúl Trejo

⁶⁹ Raúl, Trejo Delarbre, “Una ley para Televisa. Crónica de una regresión política”, [fotocopia] México, F Ebert, oct-02-06, p. 3.

⁷⁰ Jorge, Herrera, “La ley de medios estaba lista antes del debate”, periódico *El Universal*, martes 14 de marzo de 2006, sección “Nación”, México, página 2.

Delarbre afirma que “El proyecto de decreto sobre esas reformas formaba parte del orden del día de aquella sesión. La decisión no sólo de proponer su aprobación sino de hacerlo con rapidez había sido tomada, expresa y deliberadamente, por los coordinadores de todos los partidos políticos con representación legislativa.⁷¹”

Lo anterior lo sustenta el propio autor al referirse al documento que fue leído ese mismo día ante el pleno, y que era una comunicación de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en la cual se solicitaba que el dictamen sobre el asunto “se turne lo antes posible”. Dicho documento fue firmado por los diputados Pablo Gómez Álvarez, presidente de la Junta y coordinador del grupo parlamentario del PRD; Emilio Chuayffet Chemor, coordinador del PRI; José González Morfín, coordinador del PAN; Jorge Kawhagi Macari, coordinador del Verde Ecologista; y Jesús Martínez Álvarez, coordinador de Convergencia.

Ante esto, es imposible no mirar con suspicacia el proceso de aprobación de tal iniciativa, sobre todo en un tema que tenía más de cuatro décadas de no lograr ser presentado ante el pleno del Congreso de la Unión, y que en tan poco tiempo, logró tal consenso (no hubo una sola abstención, más aún, ni siquiera un voto negativo).

En el marco legal de la radio y la televisión, los temas que sufrieron cambios más significativos con la aprobación de dicho proyecto de reforma se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- **Órgano regulador.** La Ley Federal de Telecomunicaciones desde su creación, en 1995, contempló la figura de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con facultades en la regulación, uso, y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite. Con las modificaciones propuestas, la Cofetel adquiere nuevas responsabilidades en materia de radiodifusión, en lo relativo al otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos. Sin embargo, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le dejó continuar con las responsabilidades de firma de

⁷¹ Raúl, Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 5.

títulos de concesión, recursos de revisión sobre los actos de la propia Cofetel, y la aplicación de sanciones.

De esta manera, el órgano regulador carecía de independencia de gestión y no tenía control de los trámites que se le habían asignado en materia de radio y televisión; se le mantenía como unidad administrativa subordinada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que, como veremos en el análisis de esta sección en el siguiente capítulo, generó una serie de confusiones en cuanto a sus responsabilidades respectivas.

- **Concesiones en radio y televisión.** La Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 establecía un plazo de “hasta 30 años” de vigencia para las concesiones de radiofusión. Con las modificaciones de la “Ley Televisa” se fijó un periodo de 20 años, y se precisó que el mecanismo por el cual se otorgarían sería por licitación, producto de una subasta pública.

Esto generó bastante revuelo debido a que, por un lado, la vigencia de las concesiones se establecía por un periodo inamovible de 20 años con lo que, prácticamente, los títulos de concesión les pertenecerían a los concesionarios durante dos décadas; y, por otro lado, el criterio por el cual se asignarían era meramente económico (quien más dinero ofreciera por la concesión, sería quien la obtendría⁷²), soslayando cuestiones de contenidos, programación, responsabilidad social, e incluso competencia.

Asimismo, las reformas contemplaban que dichas concesiones podrían ser refrendadas al mismo concesionario “que tendrá preferencia sobre terceros” y los excluía del procedimiento de licitación pública, sin requerirles contraprestación económica alguna, ni siquiera presentar opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia; así, a los concesionarios se les daba un “refrendo automático” de sus licencias. El trato favorable hacia los grandes empresarios de medios era evidente, como veremos a continuación, en el caso de los permisos (licencias otorgadas para medios no lucrativos), la situación era diametralmente distinta.

⁷² Véase Javier, Corral Jurado, “Al mejor postor”, periódico *El Universal*, 03 enero de 2006, México.

- **Permisos en radio y televisión.** Si bien, como veremos en el siguiente capítulo a detalle, la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 presentaba omisiones relevantes en materia de permisos, las reformas que planteó al respecto la “Ley Televisa” los colocó en una situación de mayor incertidumbre jurídica.

Las nuevas disposiciones incrementaban la discrecionalidad de la autoridad para la asignación de licencias de este tipo; así, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le autorizaba, en caso de considerarlo necesario, para recabar información de otras autoridades o instancias, sin especificar la naturaleza de la misma. Más aún, se establecía que “cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá a su juicio sobre el otorgamiento del permiso”.

Las reformas también precisaban que sólo las dependencias federales, organismos paraestatales, gobiernos estatales y municipales e institutos de educación superior, podrían acceder a los permisos; excluyendo con esto a ciudadanos, organizaciones sociales y comunidades indígenas. Uno de los apartados incluso contemplaba como requisito a cubrir por parte de la dependencia interesada, tener dentro de sus facultades u objeto “instalar y operar estaciones de radio y televisión”, obligándolas entonces a realizar modificaciones a sus propias legislaciones para acceder a solicitar un permiso.

- **Convergencia tecnológica.** Este tema aparece como el eje de la propuesta de reformas. Las modificaciones, en específico las referentes al artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, permitían que los concesionarios, y no los permisionarios, presten servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las mismas bandas de frecuencias que ya tienen concesionadas; bastaba con que presentaran una solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien, cabe señalar que: “podrá requerir una contraprestación”.

Así, los servicios de telecomunicaciones adicionales que quisieran brindar los actuales concesionarios de radiodifusión podrían darlos sin sujetarse a ningún tipo de procedimiento jurídico, sin cubrir ningún monto económico y marginando deliberadamente a los medios no

lucrativos. Esto constituía un regalo automático para los empresarios de medios, quienes no nada más tendrían garantizados sus negocios en la radiodifusión, sino que se les aseguraba su expansión al ámbito de las telecomunicaciones.

Se aprecia que los planteamientos de la Iniciativa no retomaban de manera alguna los temas de debate que se habían venido discutiendo años atrás, tales como: la necesaria democratización del modelo comunicativo, y por tanto la promoción de competencia en la actividad, la inclusión de la diversidad y pluralidad tanto de emisores como de contenidos, el fortalecimiento de los medios no lucrativos. Por el contrario, la “Ley Televisa” modificaba, entre otras cosas, la forma de otorgamiento de las licencias para operar estaciones de radio y televisión; en el caso de los permisos, su autorización estaba sujeta a un procedimiento sumamente arbitrario, incrementándose la discrecionalidad de la autoridad, y sin dotarlos de condiciones para desempeñar su labor; el refrendo para las concesiones sería automático, no así en el caso de los permisos; además de que a los concesionarios se les daba en automático la opción de prestar servicios adicionales de telecomunicaciones, y a los permisionarios ni siquiera se les tomaba en cuenta para ello.

Así, por un lado tenemos que los contenidos eran sumamente cuestionables, principalmente por apoyar de manera tan deliberada el plan de negocios de la empresa Televisa (no por nada, ya para entonces las reformas eran ampliamente conocidas como la “Ley Televisa”), y por el otro, su proceso de aprobación se mostraba irregular, apresurado y carente de deliberación.

“El senador del PAN Javier Corral advirtió que los diputados “se fueron con la finta” y no supieron las consecuencias que tiene la reforma que aprobaron a las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones, pues no sólo no responde a los intereses sociales, sino que otorga un mayor poder a Televisa.

Dijo que habló con siete diputados que impulsaron la reforma, y al menos cuatro aceptaron que no conocían el contenido del dictamen ni sus consecuencias, tanto de

carácter técnico como de desarrollo de la misma industria, pues fortalece a las televisoras.⁷³”

Ante este desfavorable panorama, tocaba el turno a la Cámara de Senadores para analizar la iniciativa y definir el rumbo que tomaría la legislación en materia de radio y televisión.

La minuta aprobada en siete minutos por la Cámara Baja del Congreso de la Unión, ingresó a la Cámara de Senadores el jueves 7 de diciembre de 2005. Las voces de los senadores que apostaban por agilizar su aprobación y que pretendían ratificarla durante el mismo período ordinario de sesiones, no se hicieron esperar (lo cual significaba que, supuestamente, en el transcurso de los próximos días antes de que terminara el periodo legislativo, tendrían oportunidad de analizar, discutir, modificar y aprobar el dictamen).

Entre los senadores que estaban a favor de llevar a cabo este *fast-track* estaban los priístas Emilio Gamboa Patrón y Enrique Jackson, así como el panista Diego Fernández de Cevallos, quienes se pronunciaron por hacer “cambios mínimos” a lo proveniente de la Cámara de Diputados. De acuerdo con Jenaro Villamil, “El coordinador del PRD, César Raúl Ojeda, por su parte, indicó que sus senadores pedirían que la discusión y aprobación de una reforma integral no se hiciera de manera súbita, y pugnarían porque fuera hasta el próximo periodo ordinario de sesiones [...]”⁷⁴”

⁷³ Alejandro, Torres, “Diputados dan más poder a televisoras”, periódico *El Universal*, domingo 04 de diciembre de 2005, sección “Nación”, México, página 20.

⁷⁴ Jenaro, Villamil, “Pospone el Senado Discusión sobre reformas a Ley de radio y TV para febrero”, revista *Proceso*, 13 de diciembre de 2005, México. Consultado en: http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=35674

2.3 Voces disidentes vs. Clima de aprobación

De esta manera, frente a lo que parecía ser una ley de medios a modo para las televisoras, surgió un cúmulo de manifestaciones, críticas y cuestionamientos. El 12 de diciembre de 2005, más de una centena de escritores, artistas y productores, dirigentes de organismos civiles, entre otros, firmaron y publicaron el manifiesto “Rechazamos una reforma al vapor” en el periódico *El Universal*. Tal documento exponía que los contenidos de la iniciativa atentaban contra el carácter de servicio público que la radio y la televisión deben cumplir; afirmaban que se trataba de una reforma “insuficiente, riesgosa y que tendría graves consecuencias para la sociedad y la radiodifusión”, y que entre los principales temas que dejaba fuera estaban el derecho de réplica, el papel de los medios públicos y el tema de la pluralidad en el acceso a la actividad de la radio y la televisión⁷⁵.

Lo anterior despertó muchas expresiones en el mismo sentido; retomando la crónica de Raúl Trejo Delarbre, éstas provinieron de distintos frentes. La Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI) publicó un desplegado el mismo 12 de diciembre de 2005, en donde juzgó como inequitativo el contenido de la reforma referente a la convergencia tecnológica, que facilitaba a los concesionarios de radio y televisión prestar servicios de telecomunicaciones sin un proceso de licitación y sin cubrir contraprestación alguna. La propia Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable (CANITEC) también se pronunció en contra de la aprobación de las reformas.

De igual manera, se manifestaron en contra diversos representantes de consorcios mediáticos, entre ellos, Rogerio Azcárraga, presidente del Grupo Radio Fórmula, y Roque Chávez al frente del bloque de concesionarios de la Asociación de Radiodifusores Independientes, perteneciente a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). Ellos sostuvieron una reunión a puerta cerrada con miembros del Senado el 13 de diciembre de 2005 para argumentar que no fueron consultados, que los cambios afectarían negativamente, en específico a los radiodifusores pequeños y medianos, y distribuyeron documentos que mostraban su descontento.

⁷⁵ Véase “Rechazamos una reforma al vapor”, periódico *El Universal*, 12 de diciembre de 2005.

Organismos como la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México (conformada por alrededor de 50 sistemas de radio y televisión), la delegación en México de la Asociación Mundial de Radiodifusoras Comunitarias, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, también rechazaron la iniciativa por considerarla un retroceso en materia de medios de comunicación no lucrativos.

En gran medida, las diversas voces que se alzaron en contra de la “Ley Televisa”, posibilitaron que el dictamen fuera turnado para el siguiente periodo de sesiones de la Cámara de Senadores, en específico para su análisis en las comisiones de Comunicaciones y Transportes, y Estudios Legislativos.

Cabe señalar que, desde principios de año, los primeros meses de enero y febrero de 2006, los presidentes de la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Federal Electoral, así como el Instituto Mexicano de la Radio, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes, manifestaron su franca oposición a las reformas⁷⁶.

Si bien también había opiniones que respaldaban la iniciativa (como la sección opuesta de la CIRT a la que representaba Roque Chávez), éstas no eran tan significativas, dado su reducido número y su proveniencia:

“En el otro flanco, los defensores de esa iniciativa eran escasos. Los más notorios, son varios abogados que trabajaban en despachos de asesoría jurídica en algunos de los cuales, según se presumía desde entonces, fue elaborada la Ley Televisa y que habían sido contratados por esa y otras empresas de radiodifusión. Varios de esos abogados y, por otra parte, algunos de los impugnadores de la Ley Televisa, fueron convocados a una reunión, el 11 de enero, con senadores del Partido Institucional.⁷⁷”

⁷⁶ Véase Jorge, Teherán, “Reprueban IFE, SCT y Cofeco ley de radio y tv”, periódico *El Universal*, jueves 23 de febrero de 2006, primera plana, México.

⁷⁷ Raúl, Trejo Delarbre, *op. cit.*, p.19.

Dado el contexto, el presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado, Héctor Osuna Jaime, resolvió convocar a varias reuniones con el propósito de auscultar las diferentes posturas que hasta entonces se habían manifestado. Dichas sesiones se llevaron a cabo los días 8, 15, 22 y 28 de febrero de ese año. Del total de opiniones, el 74 por ciento expresó su rechazo hacia la entonces “minuta”, el 26 por ciento dijo estar a favor.⁷⁸

En dichas comparecencias miembros de Organizaciones No Gubernamentales, especialistas, académicos, legisladores, y representantes de la industria de la radio y la televisión, denunciaron al proyecto de reformas como un retroceso para el modelo comunicativo en nuestro país. En tal sentido, tenemos por ejemplo lo expuesto por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias en su carta dirigida al Senado, en la cual afirmaba que de aprobarse la ley “estaremos ante el retroceso más grande no solamente de radio y televisión, sino en materia de libertad de expresión y derecho a la información.” Asimismo, por considerarlas de particular relevancia, recuperamos las siguientes declaraciones:

“La titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Xóchitl Gálvez, pidió al Senado reformular la minuta de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, bajo el argumento de que el espectro radioeléctrico es un bien nacional, por lo que no debe ser subastado en su totalidad, como se propone. Hay que reservar un espacio para su función social y atender que la federación, estados y municipios deben establecer condiciones para que los pueblos indígenas puedan operar medios de comunicación, expuso. [...]

Académicos como Denisse Dresser plantearon que si el documento se aprueba sin modificaciones México se convertirá en el país del “por lo menos”, ya que senadores como Héctor Osuna afirman que “podríamos estar peor”. Agregó que la minuta deja a

⁷⁸ 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 excomisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cfr. Solís, Beatriz, 2006:29) citado en Rodrigo, Gómez García y Gabriel, Sosa Plata, *op. cit.*, p.71.

los ciudadanos mexicanos desamparados e ironizó que sólo sería benéfica si a cada mexicano le regalan acciones de Televisa y TV Azteca.

Aimeé Vega Montiel, de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, planteó que si los senadores no reforman la minuta de los diputados se habrá consumado un despojo a la nación y al interés de los ciudadanos.

Florence Toussaint Alcaraz, investigadora de la UNAM, dijo que la minuta no atiende a reclamos sociales y se tiene una percepción de que tras ella hay intereses que no están representando a toda la nación. [...]

Agustín Ramírez de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información pidió a los senadores hacer una consideración fundamental en el tema de los permisionarios ya que, como se encuentra redactado en la minuta, es discriminatorio debido a que se exigen requisitos que, si cumplen, se obvian para imponerles otros más. [...]

Ernesto Velázquez, Presidente de la Red de Radiodifusores y Televisoras Educativas y Culturales de México dijo que en México 82% de las frecuencias están en manos de dos actores y que las reformas a la ley no aseguran la eficacia en la prestación de servicios e invitan a fenómenos de concentración y no fomentan la competencia sana.⁷⁹

No obstante lo anterior, de manera inesperada el respaldo a la Ley Televisa empezó a crecer. Los principales grupos radiofónicos, que en principio se habían mostrado en contra de las reformas, empezaron a avalar sus propuestas. Las tres cámaras industriales: la de Radio y Televisión, la de Electrónica, Telecomunicaciones e Informática, y la de Televisión por Cable, exhortaron a la Cámara Alta a continuar con el proceso de revisión de la minuta. Javier Corral Jurado, miembro del Senado en ese momento, exponía y opinaba lo siguiente respecto a las cartas que hicieron llegar al Senado de la República:

⁷⁹ Jorge, Teherán, “Xóchitl plantea reformular la ley de medios”, periódico *El Universal*, jueves 16 de febrero de 2006, sección “Nación”, México, página 12.

“Los términos en que lo hizo Canieti son vergonzosos, breve historia de una efímera resistencia por la dignidad. A los operadores de telecomunicaciones les ganaron los proveedores de electrónica e informática. Amenazados por Televisa de suspender sus compras pasaron sin rubor de “Una reforma dirigida sólo a beneficiar a unas cuantas televisoras y radiodifusores, en perjuicio de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y la mayoría de los radiodifusores, frustra la oportunidad de lograr una verdadera reforma del sector y de alinearnos con las mejores prácticas internacionales de los países más desarrollados” (12/XII/2005), a exhortar respetuosamente al Senado “a continuar con el proceso de revisión de las propuestas de la minuta en cuestión, y en virtud de los avances que ya contempla la minuta turnada por la Cámara de Diputados, aprobar la misma, en sus términos, dentro del periodo que inicia el 1 de febrero; sin que ello obste para que de inmediato se continúe con los trabajos de la industria con el Congreso para realizar las reformas legislativas complementarias a la Ley Federal de Telecomunicaciones, que resultan indispensables para el avance del sector de las telecomunicaciones” (1/II/2006). En la copia del oficio firmado por María Teresa Carrillo Prieto, presidenta de Canieti, y que yo tengo en mi poder, se contiene también un recuadro del post-it de la transmisión que por fax se hizo llegar de dicha carta a Blanca Romano, con copia para el señor licenciado Javier Tejado Dondé, director general de Información a la presidencia de Televisa.

La carta de Canitec, que asocia a los concesionarios de tv por cable, guarda un poco más las formas, pero conduce a lo mismo: “Solicita atentamente que toda vez que la convergencia nos ha llevado a enfrentar la conformación de un nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones a nivel global, esto sea debidamente considerado en el análisis de la minuta que nos ocupa, misma que la cámara que represento ve con buenos ojos”. Fueron presionados con lo de siempre y les dieron probaditas en algunos estados como Michoacán: les retiraron la transmisión de las señales abiertas en los sistemas de cable; fuerte presión ante sus suscriptores no poder ver el Canal 2.⁸⁰”

⁸⁰ Javier, Corral Jurado, “La rendición”, periódico *El Universal*, martes 14 de febrero de 2006, México.

De tal forma que, a base de intimidaciones y chantajes de este tipo, la empresa Televisa ganaba terreno para contar con el consenso requerido para la aprobación de su iniciativa.

El reportaje de Jenaro Villamil para la revista *Proceso* “Sospechoso aval de la CIRT a la *Ley Televisa*”, publicado el 6 de febrero de 2006, esboza un recuento puntual de las presiones a las cuales los concesionarios, en específico de la CIRT, fueron sometidos por parte de representantes de Ricardo Salinas Pliego, así como del director jurídico de Televisa y, al mismo tiempo, director de Asuntos Legislativos de la CIRT, Javier Tejado Dondé.

Así, tenemos que en una reunión llevada a cabo el 23 de diciembre de 2005, se convocó “a cerrar filas en torno a los cambios que privilegian al duopolio televisivo y “salvar” a la CIRT de la ruptura interna [...]. A los radiodifusores se les ha prometido la entrega de estaciones conocidas como *combos* para que aquellos que cuentan con sólo concesiones en AM puedan tener una frecuencia más en FM y eliminar las desventajas competitivas frente al proceso de digitalización. Sin embargo, informes de la propia cámara revelan que sólo existe espacio suficiente en el espectro radiofónico para 339 nuevas frecuencias y no para las más de 700 en AM. Las presiones de Televisa y, en especial de Tejado Dondé, al interior de la cámara para que se apoyen las reformas “tal cual quedaron” han sido “impresionantes”, confió uno de los asistentes a la reunión del 23 de diciembre.⁸¹”

Mientras que información de este tipo se filtraba a la luz pública, el periódico *El Universal* publicaba el 1° de marzo de 2006 que 111 miembros de la Cámara Baja habían enviado una misiva, con fecha del 28 de febrero de 2006, al Presidente del Senado, Enrique Jackson, exhortando a que las comisiones dictaminadoras se den el tiempo para analizar y debatir el contenido de las reformas a profundidad, dada su enorme importancia.⁸² Tal parecía que los diputados empezaban a replantearse la posición que habían adoptado en diciembre, al haber permitido que la iniciativa fuera aprobada en los términos y contenidos planteados. Para entonces, el presidente de la Comisión de Comunicaciones y el senador priísta Emilio Gamboa Patrón, habían declarado que las reformas debían ser dictaminadas a lo largo de la próxima semana.

⁸¹ Jenaro, Villamil, “Sospechoso aval de la CIRT a la *Ley Televisa*”, revista *Proceso*, 6 de febrero de 2006, México. Consultado en http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=37293.

⁸² Jorge, Herrera, “Exigen enriquecer ley de medios”, periódico *El Universal*, miércoles 01 de marzo de 2006, sección “Nación”, México, página 2.

Nada descontextualizado resulta sumar a este escenario el factor de proximidad de las elecciones presidenciales del 2006:

“Ya en marcha las campañas, los partidos políticos y sus candidatos presidenciales estaban ávidos por ganar espacio en los medios de comunicación –especialmente en los canales del consorcio con mayor audiencia en la televisión-. Así que cuando los directivos de Televisa les propusieron respaldarlos a cambio de que aprobaran las reformas de ley, los dirigentes nacionales y los candidatos presidenciales del PAN y del PRI, Felipe Calderón y Roberto Madrazo, aceptaron sin chistar. Al menos eso se puede concluir de las instrucciones que enviaron a sus legisladores.⁸³”

Esto es corroborado por numerosos reportajes que retoman las reuniones que sostuvieron los dirigentes nacionales de dichos partidos con sus bancadas.⁸⁴

⁸³ Raúl, Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 27.

⁸⁴ Para un recuento sobre lo ocurrido al interior de los grupos parlamentarios véase Andrea, Becerril, “A petición expresa de Espino, el PAN acordó votar en el Senado la *ley Televisa*”, periódico *La Jornada*, 23 de marzo de 2006 y Manuel, Bartlett Díaz, “Cómo fue y será esa ley”, Enfoque, suplemento de *Reforma*, 9 de abril de 2006, citados en Raúl, Trejo Delarbre, *Ibidem.*; así como el artículo de Javier, Corral Jurado “Neurosis de la escaramuza”, periódico *El Universal*, 24 de marzo de 2006, p. A-11, México.

2.4 Crónica de la Cámara de Senadores

El 21 de marzo de 2006, las comisiones unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos programaron sesionar para determinar el futuro de la altamente cuestionada “Ley Televisa”. Sin embargo dicha reunión fue suspendida debido a la inasistencia de los senadores del PRD y por la negativa de los legisladores del PAN a dictaminar la minuta sin aún haber definido su posición como grupo parlamentario. Así, lo que parecía un probable “albazo” legislativo fue frustrado y se reprogramó la reunión para el siguiente martes 28 de marzo.

Un día antes de esta reunión, el lunes 27 de marzo, las dos principales televisoras del país fijaron su postura a favor de las reformas a las leyes de Radio y Televisión, y Telecomunicaciones. Al frente de sus noticieros, Joaquín López-Dóriga de Televisa, y Javier Alatorre de TV Azteca, avalaron el apoyo de sus respectivas empresas a tales reformas legales, no sin antes descalificar a sus opositores, negando el trato preferencial que recibirían en caso de que se aprobaran, y afirmando que el proyecto era acorde al interés público.

Al día siguiente las comisiones senatoriales respectivas, dejando de lado de manera arbitraria los argumentos y posiciones que surgieron durante todo este tiempo en contra de la aprobación de la minuta, aprobaron la iniciativa sin modificación alguna, con una frágil mayoría de 11 votos contra 9; más dos abstenciones por parte del PRI, Javier Bonilla y Araceli Escalante Jasso, por ser simultáneamente concesionarios de estaciones de radio.

La sesión se caracterizó por una serie de anomalías tales como las que recuperó Jenaro Villamil y retomamos a continuación:

“La sesión convocada por las comisiones unidas –con excepción de la de Gobernación, a la que marginaron de última hora-- estuvo plagada de reproches por distintas irregularidades cometidas por los presidentes de aquéllas: el panista Héctor Osuna y el priísta Héctor Michel Camarena. En la primera parte de la sesión, el bloque de senadores que se oponen a la ley reprocharon no se hubiera respetado la agenda que el propio Osuna expuso en la sesión del pasado martes 21 de marzo.

También consideraron una irregularidad que la *Gaceta Parlamentaria* del Senado para la sesión de hoy incluyera ya el dictamen, sin que se hubiera discutido ni aprobado previamente en comisiones. [...]

Sin embargo, la sorpresa de la mañana fue el voto a favor de la minuta del presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, el priísta Héctor Michel Camarena, quien antes había expresado al interior de su fracción su oposición a aprobar el dictamen sin incorporarle los cambios. Michel Camarena “desapareció” misteriosamente para ir al baño, justo en el momento de la votación. Al parecer, fue presionado por el secretario técnico de la propia Comisión de Comunicaciones y Transportes, presidida por Héctor Osuna, para que modificara su voto.

En ese momento, todo apuntaba a un empate de nueve votos, pero los legisladores decidieron no contabilizar como doble el sufragio del panista yucateco José Alberto Castañeda Pérez, quien forma parte de las dos comisiones dictaminadoras y que expresó su oposición a la minuta. La mayoría de los senadores que votaron a favor de la “Ley Televisa” son integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, y nunca se les vio antes en las discusiones ni en las consultas que se realizaron entre 53 especialistas en los tres meses previos [...].⁸⁵”

Curiosamente la mayoría de los senadores que votaron en contra de la misma, eran miembros de la Comisión de Comunicaciones y Transportes y habían asistido, debatido y participado activamente en los foros de consulta y análisis mencionados.

En medio de lo que resultaría ser, entre otras cosas, un contundente golpe a los medios no lucrativos, cabe señalar la protesta realizada por el Instituto Mexicano de la Radio, organismo público que forma parte de la Administración Pública Federal, y sus repetidoras del interior de la República, las cuales un día antes de la votación de las reformas en el pleno del Senado transmitieron una sola pieza musical e intercalaron el siguiente mensaje: “Un país sin pluralidad de medios de comunicación

⁸⁵ Jenaro, Villamil, “Divididos, los senadores aprueban en comisiones la *Ley Televisa*”, revista *Proceso*, 28 de marzo de 2006, México. Consultado en http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=38950.

sería como escuchar la misma canción todo el día. Hoy miércoles 29 de marzo, sólo transmitimos una sola 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?”.

“Ese mismo día, Radio Educación, emisora dependiente de la Secretaría de Educación Pública, a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 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.⁸⁶”

La siguiente sesión plenaria se llevaría a cabo el jueves 30 de marzo, ante ello, senadores del PRI, PAN y PRD, con el panista Javier Corral y el priísta Manuel Bartlett al frente, se habían integrado ya en un bloque estratégico para impedir la aprobación de la minuta en sus términos.

De acuerdo con información de Alejandro Torres, reportero de *El Universal*, los senadores priístas Manuel Bartlett Díaz y Dulce María Sauri, el coordinador de los senadores del PRD, César Raúl Ojeda Zubieta, y el panista José Castañeda, se reunieron en casa del senador chihuahuense Javier Corral, para articular y coordinar las acciones que se emprenderían en ocasión de lo que, se veía venir, sucedería en las comisiones y en el pleno del Senado; vía telefónica participaron los senadores Jesús Ortega (PRD) y Felipe de Jesús Vicencio (PAN).

“Haremos un llamado a los senadores para que reconsideren su voto, basado en que no pueden ser parte de un acto que ha colocado la ley y el bien de la nación como moneda de cambio de una coyuntura electoral concreta, porque no sólo es cuestionable ética, jurídica y moralmente, sino porque es una absurda apuesta a una dudosa rentabilidad mediática electoral”, dijo Corral en entrevista al concluir la reunión.⁸⁷”

El jueves 30 de marzo dio inicio la maratónica sesión plenaria, en la cual se discutió el contenido de cada uno de los artículos impugnados; ésta fue transmitida por el Canal del Congreso y

⁸⁶ Rodrigo, Gómez García y Gabriel, Sosa Plata, *op. cit.*, p. 77.

⁸⁷ Alejandro, Torres, “Diseñan estrategia para frenar la ley de medios”, periódico *El Universal*, sábado 25 de marzo de 2006, sección “Nación”, México, página 1.

dio cuenta de un intenso debate principalmente liderado por los senadores que estaban en contra de la aprobación del dictamen.

“Los senadores que se opusieron a la reforma subieron a la tribuna 54 ocasiones; quienes la apoyaron sólo hicieron tres intervenciones en la discusión del primer artículo. Luego abandonaron el debate. Después de todo la votación ya estaba decidida, 81 a favor 40 en contra, por el acuerdo tomado en las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN. Al respecto escribió Raúl Trejo Delarbre:

Carentes de argumentos, los defensores de la Ley Televisa en el Senado de la República les dejaron el foro a quienes durante seis horas ofrecieron alternativas a cada uno de los artículos cuestionados... Ganaron los votos, evidentemente. Pero en el campo del diagnóstico y la propuesta, la balanza estuvo a favor de los senadores que se opusieron a la contrarreforma –y con ello las instituciones, los organismos sociales y los especialistas que los proveyeron de argumentos (Trejo, R, 2006: 48-52)⁸⁸”

Así, aún y cuando la discusión y los argumentos esgrimidos por los detractores de la iniciativa eran múltiples, eso no bastó para cambiar la posición que desde las cúpulas partidistas les habían dictado a los legisladores. La iniciativa de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones, idéntica a la minuta aprobada unánimemente por la Cámara de Diputados, se aprobó en esa sesión, y posteriormente fue publicada el 11 de abril en el *Diario Oficial de la Federación*.⁸⁹ De esta manera, el gobierno de Vicente Fox “acabó su periodo otorgando a los industriales televisivos las ganancias económicas y políticas más cuantiosas de que se tenga registro en la trayectoria de los medios de comunicación del país.”⁹⁰”

⁸⁸Rodrigo, Gómez García y Gabriel, Sosa Plata, *op. cit.*, p.72.

⁸⁹ Para consultar la relación de senadores de acuerdo a su voto, sugerimos “Esta fue su apuesta”, *Reforma*, 31 de marzo de 2006.

⁹⁰ Alma Rosa, Alva de la Selva, “La gran ganadora”, *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 103, México, febrero-marzo de 2007, pp. 15-23. Consultado en: <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/gran.htm>

2.5 Acción de Inconstitucionalidad 26/2006

Ahora bien, para aquellos senadores que estaban convencidos de que dicha ley perjudicaba, obstaculizaba y ultimadamente impedía la democratización de los medios de comunicación en nuestro país, la lucha no había terminado. Así, por considerarlo violatorio a la constitución, un grupo de 47 senadores de la misma legislatura presenta el 4 de mayo de 2006 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un recurso de inconstitucionalidad sobre tal decreto.

La acción de inconstitucionalidad 26/2006 establecía 21 conceptos de invalidez de la norma en cuestión, en los cuales se señalaban los aspectos específicos de la ley que estaban en contradicción con los principios de la Constitución Política. “La demanda de inconstitucionalidad fue planteada en forma pormenorizada. Se tachan de inconstitucionales el total de los artículos contenidos en el decreto de reformas, incluidos los transitorios, y se suponen violados los siguientes artículos de la carta magna: 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 14, 16, 25, 27, 28, 31, 41, 42, 49, 70, 72, 73, 74, 76, 89, 90, 121, 133 y 134.⁹¹”

Para la resolución de tal recurso jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía hacer una revisión de la acción de inconstitucionalidad promovida y elaborar un proyecto de sentencia que sería discutido y examinado por el Pleno. Esta labor se le asignó al Ministro Salvador Aguirre Anguiano, quien presentó su proyecto el 3 de mayo de 2007.

Del 21 de mayo al 7 de junio de 2007 los magistrados de la Corte debatieron en sesiones públicas la constitucionalidad de las reformas. Es importante destacar que el proyecto de sentencia del Ministro Aguirre Anguiano se pudo consultar en el portal de Internet del poder judicial, y las sesiones se transmitieron en vivo a través de su Canal televisivo y del Canal del Congreso.

Asimismo, para la resolución sobre tal asunto, la Corte sostuvo reuniones tanto con los senadores que defendían la propuesta (entre ellos Federico Döring, Javier Orozco y Manlio Fabio Beltrones) como con los que habían promovido la acción de inconstitucionalidad (principalmente Javier Corral y Manuel Bartlett). Se solicitó el apoyo de expertos en telecomunicaciones, provenientes

⁹¹ Agustín, Ramírez y Ramírez, “Acción de inconstitucionalidad: Los conceptos de invalidez”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 171. Consultado en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2444/12.pdf>

del Instituto Politécnico Nacional y de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes acudieron ante el Pleno para resolver sus dudas conceptuales y técnicas.

Así, los veintiún conceptos de invalidez presentados mediante la acción de inconstitucionalidad 26/2006, fueron examinados y ampliamente discutidos por nueve de los once ministros que conforman el máximo tribunal de justicia en el país. Si bien nos dedicaremos al análisis de contenidos de manera más detallada en el próximo capítulo, hemos de señalar que en general, los conceptos de invalidez versaban sobre los beneficios que le reportaba la “Ley Televisa” a los consorcios mediáticos y que cobijaba de manera irrestricta e ilegal al sector comercial de la radio y la televisión, por sobre el interés público en la actividad y a expensas de los medios no lucrativos.

Para efectos del presente trabajo, destacamos a continuación los dos conceptos de invalidez que atañen específicamente a los medios no lucrativos⁹²:

1. El **décimo tercer concepto de invalidez** establecía que los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión violentaban la constitución. Debido a que en tales artículos, se le confería a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la atribución de sostener entrevistas y solicitar información adicional a los interesados en obtener un permiso. Así como la posibilidad de que lo hiciera de manera arbitraria y discrecional, puesto que no se contemplaban procedimientos ni criterios de valoración específicos para emitir su decisión.

Así, este concepto de invalidez destacaba que tales artículos generaban una profunda incertidumbre jurídica para los aspirantes a obtener una licencia de este tipo, y vulneraban el precepto de igualdad jurídica en tanto producían una “diferenciación injustificada” entre los interesados en obtener una licencia de tipo comercial (concesión) y una licencia de tipo no lucrativa (permiso).

2. El **décimo cuarto concepto de invalidez** sostenía lo siguiente:

⁹² Véase “Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, Promoventes: Senadores Integrantes de la Quincuagésima novena Legislatura del Congreso de la Unión. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en: http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/cronologia_trabajos/docs/resolucion_suprema.pdf

“Los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 71-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de los artículos 1º y 2º constitucionales porque vulneran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la Constitución para adquirir, operar y administrar medios de comunicación.”⁹³

Lo anterior, en el sentido de que tales reformas excluyeron y omitieron regular el servicio de radiodifusión que debe ser prestado por los pueblos y comunidades indígenas, tal como lo establece el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹⁴.

Por su parte, los conceptos de invalidez séptimo, décimo segundo, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, y vigésimo, a pesar de que versaban sobre el régimen excepcional que se otorga a las concesiones, inciden directamente en lo que respecta a los medios no lucrativos y por lo mismo también los retomaremos para su análisis en el siguiente capítulo. Cabe señalar que éstos se refieren, entre otras cosas: a la posibilidad de los concesionarios para prestar servicios adicionales de telecomunicaciones; a la imposición de criterios económicos en el otorgamiento de los mismos; a las prácticas anticompetitivas que generan; así como al privilegio exclusivo de quienes ya tienen una concesión de radiodifusión para ser excluidos de posteriores procedimientos de licitación. Tales conceptos de invalidez denunciaban que se acarrearán ventajas indebidas y discriminatorias de los concesionarios frente a los permisionarios, vulnerando con ello los principios de libre concurrencia e igualdad.

Con fecha 7 de junio de 2007, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió bajo los siguientes términos:

1. Respecto al **décimo tercer concepto de invalidez**, la Suprema Corte de Justicia invalidó la parte del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión que deja a discrecionalidad de la

⁹³ *Ibíd.*, p.37.

⁹⁴ El artículo 2 de nuestra Constitución, entre otras cosas, precisa en su numeral VI, como obligación de las autoridades respectivas: [...] *Establecer condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.*

autoridad diversos requisitos para otorgar permisos en la materia. Sin embargo, la votación fue insuficiente para anular todos los artículos a los cuales se refería este concepto, por lo cual se establecen requisitos distintos para los interesados en permisos y concesiones de radiodifusión. A continuación señalamos en cursivas las porciones de las fracciones del artículo 20 que se invalidaron:

De la fracción I la porción que establece: “...los solicitantes deberán presentar, *cuando menos...*”;

De la fracción II aquello que señalaba: “*De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud.*”;

De la fracción III: “Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá *a su juicio* sobre el otorgamiento del permiso.”

2. Respecto al **décimo cuarto criterio de invalidez** que se refería a que las reformas excluyeron y omitieron regular el servicio de radiodifusión que debe ser prestado por los pueblos y comunidades indígenas, la mayoría de los ministros llegó a la conclusión de que la Corte no tiene facultades para revisar omisiones del Congreso y/o para ordenarle que elabore una ley en tal o cual sentido; por lo cual se desestimó la invalidez del mismo.

Aún cuando en el siguiente capítulo nos adentraremos en el análisis de contenidos, cabe señalar lo siguiente respecto al fallo de la Corte:

- Se declaró inconstitucional el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión tanto en la parte en la que permite refrendar las concesiones sin que los titulares participen en una licitación (ya que se violan las garantías de igualdad, seguridad jurídica y libertad de expresión), como en lo referente al plazo fijo de 20 años puesto que afecta la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico.
- Se invalidó la fracción del artículo 17-E, que establecía como requisito de los interesados para explotar concesiones “solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de

Competencia”, para quedar como obligatorio la presentación de “Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia”.

- De manera unánime los ministros declararon inconstitucional el que las concesiones se liciten a través de subasta pública porque consideraron que este mecanismo viola seis artículos de la constitución y vulnera la esencia de gratuidad del servicio de la radiodifusión (artículo 17-G).
- Se declaró inconstitucional el artículo 28 por considerar que transgredía seis artículos de la Constitución, ya que le brindaba la posibilidad a los concesionarios actuales de radio y televisión de ofrecer servicios de telecomunicaciones, sin sujetarse a un procedimiento de licitación, con la simple presentación de una solicitud y con falta de claridad en cuanto a la contraprestación que debía cubrir el interesado (tal artículo decía que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes “podía requerir” el pago). Así, la Corte consideró que esto propiciaba prácticas monopólicas y fenómenos de concentración, afectaba la rectoría económica del estado, y vulneraba garantías de igualdad.

Así pues, si bien el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no invalidó la totalidad de los artículos contemplados en la acción de inconstitucionalidad, sí desarticuló los principios torales de las reformas, sentando ciertas bases sobre las cuales sería pertinente configurar una nueva Ley Federal de Radio y Televisión. Sin embargo, como se había mencionado con anterioridad, dicha sentencia no tiene carácter vinculatorio, y por tanto, aún cuando es responsabilidad del Congreso de la Unión legislar en la materia, éste puede optar por retomar los contenidos del fallo o simplemente ignorarlos al momento de asumir la tarea de elaborar un proyecto legislativo de radiodifusión.

Ahora bien, como vimos en el capítulo anterior, los legisladores, hasta finales de 2008, han decidido evadir su responsabilidad en la materia; el Grupo Plural que se instaló en el Senado de la República para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con el objetivo de crear una Ley que atendiera la sentencia de la Corte, no produjo ninguna ley de medios. Al respecto solo tenemos la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2008, presentada y retirada de la agenda parlamentaria, a

finales de ese mismo año, por el presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, el senador Carlos Sotelo.

El episodio de la “Ley Televisa” en la historia de nuestro país es posible entenderlo, a partir de su desarrollo y contexto, como una de las expresiones más claras del gran poder de incidencia en las políticas públicas, del que gozan los consorcios mediáticos en México. Su proceso de aprobación involucró no sólo negociaciones sino imposiciones por parte del grupo Televisa hacia los legisladores; sus contenidos no sólo potenciaban sus nuevos negocios sino que violentaron la rectoría del Estado sobre un bien de la Nación como es el espectro radioeléctrico.

El hecho de que su aprobación se haya dado en un año electoral sometió los intereses partidistas a las televisoras, omitiendo los múltiples reclamos sociales y pasando por encima del interés público, como ha sido la vieja usanza de la clase política y los empresarios (únicos actores relevantes hasta ahora en la configuración del régimen legal de la radiodifusión en nuestro país).

En el siguiente capítulo nos daremos a la tarea de analizar con detenimiento el contenido de esta desafortunada colección de reformas, frente a su precedente Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión de 2002, y precisamente a la reciente Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2008. Esto con el objetivo de ubicar semejanzas y diferencias entre los proyectos y permitirnos evaluar qué tipo de planteamientos normativos contemplaba cada uno, para posteriormente hacer un balance del marco normativo de la radio y la televisión en nuestro país.

CAPÍTULO 3

INTENTOS PARA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS MEDIOS NO LUCRATIVOS

LA NORMATIVIDAD VIGENTE DE 1960 Y LA “LEY TELEVISIVA”, FRENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN DE 2002 Y LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN DE 2008

Hemos advertido con anterioridad que, a lo largo de la historia del país, a menudo han surgido propuestas legislativas para modificar el marco regulatorio de los medios. Sin embargo, si bien es evidente que la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 presenta un atraso jurídico significativo, a cincuenta años de su promulgación no se ha conseguido reformar estructuralmente su contenido.

Con excepción de las reformas planteadas por la “Ley Televisa”, todas las demás iniciativas han sido condenadas al fracaso por diversos factores (entre los más importantes podemos destacar: las campañas mediáticas de descrédito hacia tales modificaciones; el esfuerzo de cabildeo y presión de los industriales de la radio y televisión sobre el gobierno federal y los legisladores; la cercanía de los distintos comicios electorales y, en consecuencia, el abandono de los trabajos legislativos en la materia).

Tomando en consideración el primer capítulo de la presente investigación, que corresponde al recorrido histórico del surgimiento y desarrollo del régimen legal de medios entre el periodo de 1920 hasta 2008, ubicamos dos propuestas de reforma de particular relevancia, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Radio y Televisión** de 2002 (llegada a conocer como “Iniciativa Ciudadana”) y la **Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** de 2008, presentada y retirada de la agenda parlamentaria el 9 de diciembre de 2008 por el Senador Carlos Sotelo.

Los planteamientos de ambas iniciativas son sumamente significativos debido a que, por un lado, establecen cambios integrales a la legislación, contemplan nuevos procesos de otorgamiento de

concesiones y/o permisos, incluyen figuras de medios comunitarios, indígenas, públicos y estatales, fortalecen al órgano regulador y en general, plantean un modelo comunicativo distinto al que ha regido a los medios electrónicos hasta la fecha. Por otro lado, resultan propuestas trascendentales debido a que fueron producto de un arduo ejercicio de consulta, debate y trabajo conjunto, entre diversos sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno.

Debido a que el tema central de la presente tesis corresponde al marco legal de los medios no lucrativos (entendidos éstos como aquellas estaciones de radio y televisión que no tienen como propósito lucrar con el espectro radioeléctrico), en este capítulo retomaremos y esbozaremos las principales categorías que tanto la “Iniciativa Ciudadana” como la Iniciativa de 2008, contemplaban para el régimen de la radiodifusión no lucrativa; para contrastarlas con lo que cada una estipulaba respecto a los medios comerciales. A su vez, tales propuestas las compararemos con lo que al respecto establecen la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y el proyecto de reformas de la “Ley Televisa”.

Lo anterior con el propósito de analizar modelos, características y propuestas que cada una de éstas Iniciativas contenía para el esquema normativo de medios, en particular para el de los medios no lucrativos, y destacar lo paradójico que resulta el hecho de que la única propuesta normativa que logró convertirse en reforma fue, precisamente, la “Ley Televisa”.

3.1 Aspectos generales del régimen jurídico de la radiodifusión

Como punto de partida, antes de abordar lo referente a los medios no lucrativos, nos hemos dado a la tarea de recuperar, de manera sintética, aquello que contempla cada una de las normatividades en cuanto a los aspectos generales de la radio y la televisión; esto es, lo referente a sus principios fundamentales, órgano de jurisdicción y tipo de licencias otorgadas para la explotación del espectro.

En su primer artículo, la **Ley Federal de Radio y Televisión de 1960** establece que a la Nación le corresponde el dominio directo del medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas y, reconociendo su soberanía en el tema, especifica que dicho dominio es inalienable e imprescriptible. En su artículo 4 define a la radio y la televisión como una actividad de interés público, “por lo tanto el

Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social”, sin especificar de qué forma, y/o a partir de qué mecanismos, el Estado habrá de garantizar tal cumplimiento.

Posteriormente, la norma procede a determinar el ámbito jurisdiccional de cada una de las dependencias. En el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, siendo que sus competencias están estrechamente relacionadas con el tema, en el artículo 9 se le confieren las tareas de otorgar y revocar concesiones y permisos; declarar el abandono, nulidad o caducidad de las mismas; autorizar y vigilar su funcionamiento y operación; fijar tarifas; intervenir en el régimen de propiedad de tales emisoras; e imponer las sanciones respectivas.

Asimismo, como organismo regulador en la materia, ésta ley plantea en su artículo 90 la institución de un Consejo Nacional de Radio y Televisión, sin embargo, tal organismo es dependiente de la Secretaría de Gobernación e integrado, mayoritariamente, por representantes gubernamentales⁹⁵, lo cual implica que la vigilancia y arbitraje del manejo y operación de los medios electrónicos queda sujeta exclusivamente al ámbito de gobierno, sin inclusión alguna de la ciudadanía.

Ahora bien, respecto al tipo de licencias que se otorgarán para la explotación del espectro, de acuerdo con el artículo 13 de ésta Ley, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole. Para el uso comercial se requerirá una “concesión”, figura jurídica que se refiere a la explotación lucrativa del espectro; para el resto de las estaciones se otorgará un “permiso”, que incluye a todos aquellos medios que no tienen objetivo de lucrar (sean éstos oficiales, culturales, experimentales o “de cualquier otra índole”). De ahí en adelante, debido a que en el concepto de “permisos” caben múltiples formas distintas de transmisión, y la norma no especifica sus conceptos ni formas de utilización, se les mantiene en una indefinición jurídica y práctica, limitando con ello su desarrollo. En el caso de la explotación lucrativa del espectro, la ley se mantiene

⁹⁵ En donde, de acuerdo al artículo 91, sus funciones corresponden a la coordinación, promoción y organización de actividades, ser un órgano de consulta, y conocer y dictaminar aquellos asuntos relativos a la radiodifusión que le sean sometidos por las Secretarías y departamentos de Estado correspondientes, así como agentes relacionados, pero nada con carácter autónomo ni trascendental.

muy al margen y no define límites a la expansión de éste tipo de transmisiones, favoreciendo con esto su crecimiento e influencia.

Los planteamientos de la “**Iniciativa Ciudadana**” de 2002, por el contrario, estaban dirigidos a dotar al servicio de la radio y la televisión de un esquema normativo de tipo social; prueba de ello es que antes de mencionar cuestiones de dominio de la Nación, tal como la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 hace en su primer artículo, ésta Iniciativa establece en su artículo 1 que sus disposiciones son de “orden público e interés social”; para después, en su artículo 3, precisar lo siguiente:

Art. 3

Para la adecuada administración de dicho espacio radioeléctrico y a fin de fomentar la sana competencia entre los diversos operadores, atendiendo a la función social que tienen a su cargo la radio y la televisión, el Estado deberá:

- I. Impulsar la inversión, la competencia y el desarrollo eficiente de la infraestructura para la radiodifusión;
- II. Asegurar las formas de participación ciudadana en los servicios de radiodifusión;
- III. Regular la preservación de patrimonio audiovisual;
- IV. Incentivar la creación y producción audiovisual nacional;
- V. Impulsar la diversidad de servicios y la ampliación de la cobertura, en especial a la población rural y a los pueblos y comunidades indígenas, con objeto de apoyar su desarrollo, y
- VI. Facilitar la introducción de nuevas tecnologías.

Como habíamos señalado, la versión de 1960 de la Ley Federal de Radio y Televisión no incluye apartados de este tipo, por lo que en su marco normativo omite establecer obligaciones específicas que el Estado mexicano tiene respecto a la administración del espectro. Es posible apreciar que en la “Iniciativa Ciudadana” tales obligaciones comprenden, además de fomentar la diversidad y limitar la concentración mediática, atender cuestiones de participación ciudadana e incluir a grupos marginados.

En su artículo 11, esta Iniciativa le otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las siguientes atribuciones: autorizar la explotación directa de frecuencias; expedir y hacer público el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; imponer sanciones, atendiendo a lo dispuesto por el

Consejo; informar al Consejo el grado de cumplimiento de las obligaciones a cargo de los operadores de estaciones transmisoras; y las demás facultades que le confieren las leyes. De esta manera se modifican la mayor parte de las facultades que la Secretaria de Comunicaciones y Transportes tenía en la Ley original, varias de ellas se le transfieren al Consejo Nacional de la Radio y la Televisión, e incluso se obliga a la Secretaría a atender decisiones del propio Consejo, así como informarlo de sus actividades.

Así pues, la figura de órgano regulador (Consejo Nacional de Radio y Televisión) se mantiene, pero en este caso se le otorga carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio. A su vez, la composición del mismo cambia, éste será integrado por siete consejeros ciudadanos, designados a través de convocatoria pública, avalados por al menos diez instituciones, organismos no gubernamentales, asociaciones profesionales y civiles, mismos que deberán estar constituidos legalmente⁹⁶. Con esto se dota al órgano regulador de un carácter profundamente ciudadano, social e independiente, liberándolo de ataduras e intereses políticos, económicos y gubernamentales. En cuanto a sus atribuciones, a esta figura se le confieren cerca de treinta distintas, por mencionar algunas: participar de cualquier modificación jurídica, reglamentaria en la materia, interferir en cuestiones de contenido y códigos de ética de los medios electrónicos, así como dirimir controversias, vigilar la correcta aplicación de las sanciones correspondientes y el acatamiento de los ordenamientos respectivos, administrar, resolver, emitir y dar seguimiento a todo lo relativo a las concesiones y a los permisos.

Respecto al uso de las frecuencias de radiodifusión, tal Iniciativa en su artículo 31 esboza las siguientes categorías:

- I. Concesión. Para uso comercial, con fines de lucro.
- II. Permiso. Orientados a satisfacer necesidades de carácter cultural y social, así como para fines científicos, educativos o experimentales, siempre que su uso no sea lucrativo.

⁹⁶ Incluso en su artículo 19 detalla los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, entre los cuales destacan: tener experiencia que acredite conocimientos suficientes en la materia; no haber desempeñado en el último año, ni desempeñar al momento de la postulación ni durante el ejercicio de la función cargos de concesionario o permisionario de Medio Electrónicos de manera directa o indirecta; de accionista, directivo o funcionario de concesionaria o permisionaria de Medios Electrónicos; no pertenecer a jerarquías eclesíásticas, entre otros.

III. De Explotación Directa. Operadas por cualesquiera de los órganos del Estado para satisfacer las necesidades de comunicación e información de interés público.

Así, al diferenciar puntualmente entre las licencias otorgadas a las estaciones que tengan un carácter cultural y social, de aquellas que operen las instancias de gobierno, la norma prescinde del tratamiento oficialista que en la Ley original se les da a los medios no lucrativos. De esta forma la “Iniciativa Ciudadana” cumple con uno de sus objetivos principales: fortalecer el uso, manejo y administración de índole social de los medios electrónicos en el país.

De manera opuesta, las reformas planteadas por la “**Ley Televisa**” de 2006 pretendieron enraizar la lógica de mercado dispuesta en la Ley Federal desde 1960, a través de despojar a la Nación del uso y administración del espectro radioeléctrico para transferirlo a los concesionarios y beneficiar sus negocios y crecimiento. Los principios fundamentales de la normatividad original casi no fueron modificados por la “Ley Televisa”, con excepción del artículo 2 en el cual se incluye una redundante y confusa definición del servicio de radiodifusión, al especificar que para efectos de esa ley, radiodifusión se entenderá como radio y televisión. Asimismo, en el artículo 3 de tales reformas se añade que se considera “dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico”, todo aquello que comprende la industria de la radio y la televisión.

Ahora bien, esta confusión conceptual del término “radiodifusión”, planteada por tales reformas, también se presenta en la Ley Federal de Telecomunicaciones (modificada mediante el mismo decreto), sólo que en ese caso se definía como a continuación se señala:

Art. 3

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. a XIV. [...]

XV. Servicio de radiodifusión: servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y

XVI. Servicio de radio y televisión: el servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de radiodifusión.

De esta manera, se entendía que el servicio de telecomunicaciones incluía el servicio de radiodifusión, lo cual no coincide con los cambios en la definición de radiodifusión y radio y televisión que se hicieron en la Ley Federal de Radio y Televisión.

En términos de jurisdicción, en estas reformas encontramos que se le retiran obligaciones y responsabilidades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en específico, aquellas que tenían que ver con el otorgamiento y revocación de concesiones, declaración de nulidad y/o caducidad de las mismas, autorización vigilancia y sanción respecto a sus transmisiones, para sustituirlas por las siguientes facultades: promover las inversiones en infraestructura y servicios de radio y televisión en el país, impulsando su desarrollo regional; promover la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de radiodifusión, la capacitación y el empleo de mexicanos; interpretar la Ley para efectos administrativos en el ámbito de su competencia. Dejando a la SCT como una dependencia a cargo de labores de promoción e interpretación administrativa, sin ninguna autoridad en el tema. Cabe señalar que las funciones previas de la SCT no se le delegan en dicha normatividad a ningún órgano o entidad alternativa e incluso el organismo regulador –Consejo Nacional de Radio y Televisión- se deja intacto respecto a la ley de 1960.

Sin embargo, tenemos que en las modificaciones planteadas para el caso de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se incluye en su artículo 9-A lo siguiente:

Art. 9-A

La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones.

Así, a la autoridad que hasta entonces había regulado el servicio de telecomunicaciones, se le conferían atribuciones respecto al servicio de radiodifusión. La cuestión es que, aún cuando se proponía una nueva composición para tal Comisión y se le asignaron nuevas responsabilidades, en su conformación no se contemplaron previsiones que impidieran que sus integrantes estuvieran relacionados con la radiodifusión, las telecomunicaciones y/o con el poder político, y sus nuevas atribuciones no necesariamente le conferían un carácter de órgano regulador, ya que no guardaba

autonomía plena y continuaba estando sujeto a ciertas decisiones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (tal es el caso de la asignación de los títulos de concesión, la aplicación de sanciones y lo referente a los permisos)⁹⁷.

Tales reformas mantuvieron la clasificación de “concesiones” para la explotación comercial del espectro radioeléctrico, y “permisos” para la explotación no lucrativa del mismo. Sin embargo, el tratamiento que se le da en cada caso difiere de lo contemplado por la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 en el sentido de que, como lo hemos señalado, dado que el principal propósito de estas reformas se centró en otorgarle a los concesionarios mayores beneficios y prerrogativas, marginaron aún más a los permisionarios y los medios sin fines de lucro. Las reformas se valieron de esta diferenciación para establecer, por una parte, requisitos sumamente sencillos para que los actuales concesionarios continuaran administrando medios, y por otra parte, un procedimiento radicalmente distinto y arbitrario que aplicaba para el caso de los aspirantes a obtener un permiso.

Por su parte la **Iniciativa de 2008** planteó, en su primer artículo, que sus disposiciones son de orden público y jurisdicción federal, especificando que tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones y los contenidos audiovisuales del servicio de radio y televisión.

Lo innovador de este proyecto es el hecho de que integró, en una sola ley, la regulación de la radio y televisión y las telecomunicaciones, englobando en la definición de *telecomunicaciones* todos aquellos servicios, aplicaciones, información y contenidos que se transmitan vía redes cableadas e inalámbricas de tipo de telecomunicaciones y/o de radiodifusión; de esta manera incluye la cuestión de la convergencia tecnológica y su impacto en las comunicaciones eléctricas, además de precisar que las telecomunicaciones son actividades prioritarias para el desarrollo nacional.

⁹⁷ Era tal la confusión de atribuciones entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones que el 23 y 24 de noviembre de 2009, mediante una controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación derogó varios artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por considerar que ciertas de las facultades contempladas en el mismo, le corresponden actualmente a la Cofetel.

Al igual que en el caso de la “Iniciativa Ciudadana”, esta propuesta detalla aquello que es competencia específica del Estado. En este sentido, tenemos en su artículo 2 que: “Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y soberanía de la nación. En todo momento el Estado mantendrá el dominio del espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible, por lo que el Estado podrá permitir su uso, aprovechamiento y explotación bajo las modalidades que establece esta ley”. Asimismo, en el siguiente artículo señala que “las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general que el Estado deberá vigilar para asegurar, tanto la eficacia en su prestación, como su utilización social, así como para evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. Lo importante aquí no sólo es que las funciones del Estado velan de manera explícita por el interés público, sino que, por vez primera, se modifica el concepto de que “la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público”, para sustituirlo por “servicios públicos de interés general”; esto es de particular trascendencia porque precisa que los medios son instrumentos que sirven a la sociedad.

Respecto a las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, este proyecto en su artículo 7, propone lo siguiente:

Corresponde a la Secretaría, procurar la adecuada provisión de servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, con el propósito de que exista acceso a las redes públicas de telecomunicaciones y a los servicios básicos que se provean para la atención de las necesidades sociales, de la población en general y de las unidades de producción.

A diferencia de lo que la “Ley Televisa” hizo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al quitarle gran parte de las responsabilidades y obligaciones en la materia, sin transferírselas en la norma a ninguna otra figura competente, esta Iniciativa destina un capítulo entero (artículos 10 al 21) a la creación de un Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el cual absorbe las responsabilidades de tal Secretaría. En este sentido, el artículo 10 señala que:

El Instituto es el órgano constitucional autónomo encargado de regular, promover, vigilar y supervisar el desarrollo eficiente, la cobertura social amplia y fomentar la competencia efectiva en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como

regular y vigilar los contenidos audiovisuales del servicio de radio y televisión que se transmitan por redes públicas de telecomunicaciones, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones.

La esfera de atribuciones de éste nuevo órgano regulador es ampliada hasta 50 incisos en el siguiente artículo de la propuesta. Se le adjudican labores tales como planear, formular y conducir las políticas y programas para promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; elaborar anteproyectos de reformas y adiciones de las leyes y reglamentos en la materia; interpretar las disposiciones legales; otorgar, modificar y prorrogar concesiones; realizar estudios e investigaciones; vigilar el uso eficiente del espectro en las dependencias, entidades paraestatales y demás organismos de la administración pública federal; realizar funciones de conciliación, mediación y arbitraje; las cuales destacan su solidez como Instituto. A su vez, se le otorga la responsabilidad de administrar, aplicar y dar seguimiento a las licitaciones públicas, así como la observancia del derecho de réplica, y de manera destacada, la creación de Códigos de Ética y el nombramiento de una figura inexistente con anterioridad: Defensores de Audiencias en la radio y la televisión, salvaguardando los derechos de la sociedad y fortaleciendo la función y el compromiso que los operadores tienen con ésta.

La integración de tal Instituto se desglosa de la siguiente manera:

Art. 13

El Pleno es el órgano de gobierno del Instituto y estará integrado por siete comisionados, incluyendo a su presidente.

Su integración será multidisciplinaria, para lo cual deberá incluirse a especialistas vinculados con aspectos técnicos, económicos o jurídicos de las telecomunicaciones, y aspectos sociales, científicos educativos o culturales de los contenidos audiovisuales.

Para el desahogo de los asuntos a cargo del Instituto, cada comisionado contará con la estructura administrativa que determine el reglamento interno.

De esta forma la propuesta le brinda al Instituto la independencia necesaria para elaborar su propio reglamento, asegurándose de que esté integrado por especialistas en la materia, además de velar por los contenidos de índole social, científica y cultural.

En su artículo 24 se clasifica el uso de las frecuencias o bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, de acuerdo con lo siguiente:

- I. Uso Comercial: utilización de frecuencias o bandas de frecuencias para explotación comercial con fines de lucro, mediante concesión que otorgue la Secretaría;
- II. Uso Social: utilización de frecuencias o bandas de frecuencias, para la explotación sin fines de lucro, mediante concesión para fines de radiocomunicación privada, sociales, culturales, comunitarios, científicos, educativos y de experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo; pruebas temporales de equipo y radioaficionados;
- III. Uso público: utilización de frecuencias o bandas de frecuencias, mediante concesión asignada de manera directa al gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales y los organismos constitucionales autónomos, para el cumplimiento de sus atribuciones; [...]

En los incisos subsecuentes, IV, V y VI, se desarrolla lo relativo al uso protegido, uso libre y uso reservado. Ahora bien, resulta necesario puntualizar que en este proyecto se unifica la figura jurídica para la explotación del espectro radioeléctrico, quedando como *concesión*; lo que varía es el tipo de uso que se le dé a las frecuencias asignadas, y por supuesto su tratamiento jurídico. En principio, este cambio permite dejar atrás el régimen diferenciado entre “concesiones” y “permisos”, que habíamos advertido con anterioridad, existe tanto en la Ley de 1960 como en las reformas de la “Ley Televisa”, el cual establece reglas y procedimientos disímiles y muy frecuentemente inequitativos, entre los medios comerciales y los no lucrativos.

Partiendo de lo anterior, nos adentraremos al análisis de lo que cada una de estas normatividades contempla respecto al uso lucrativo del espectro radioeléctrico y el uso no lucrativo del mismo, lo cual nos llevará a ubicar el tipo de marco jurídico que establecen para los medios comerciales y para los medios no lucrativos (aquellos que, como hemos venido destacando, no tienen como objetivo principal obtener ganancias comerciales, esto es, no lucran con el espectro asignado).

3.2 Uso lucrativo del espectro radioeléctrico

En este apartado estudiaremos aquello que esbozan cada uno de los textos normativos sobre el uso lucrativo del espectro radioeléctrico, esto es, las estaciones de radio y televisión que tienen por objeto comercializar sus espacios y obtener ganancias económicas.

En principio, es de particular relevancia precisar que la **Ley Federal de Radio y Televisión** en su versión de 1960 carece de una definición expresa de aquello que se entenderá por *uso lucrativo, uso comercial, medios comerciales*, o cualquier otro término que vaya acorde con este concepto. En su artículo 13 se limita a detallar que “las estaciones comerciales requerirán concesión”, por lo que no se tiene claridad sobre la utilización y el carácter de transmisiones que se llevarán a cabo en el marco de este tipo de licencias. Esta indefinición conceptual fue conservada por las reformas de 2006 de la “**Ley Televisa**”.

Por su parte, la “**Iniciativa Ciudadana**” de 2002 salda este tipo de omisiones al establecer la siguiente definición en su artículo 9:

Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

Concesión: Acto jurídico regulado por la ley mediante el cual el Estado, a través de la administración pública federal otorga a los particulares la facultad para explotar y aprovechar bienes propiedad de la nación.

Emisoras Concesionadas: Operadores de una concesión de radio o televisión abierta cuya finalidad es la obtención de ingresos a través de la comercialización de los espacios de transmisión atendiendo a los requisitos de programación establecidos en la ley.

Así, la propuesta especifica que las licencias que se otorguen en calidad de concesiones, serán para explotar y aprovechar bienes propiedad de la nación, los cuales tendrán como finalidad obtener ingresos a través de comercializar sus espacios, con la condición de que atiendan las cuestiones de programación señaladas en la ley. De esta manera se procuraba evitar que los operadores de dichas

concesiones tuvieran la posibilidad de manejar a su libre arbitrio las estaciones concedidas (como sucede en la actualidad) y, por el contrario, se les regula en materia de contenidos.

De igual manera, la **Iniciativa de 2008** en su artículo 24, como ya lo habíamos señalado, define el concepto de uso comercial como utilización de frecuencias o bandas de frecuencias para explotación comercial con fines de lucro, mediante concesión que otorgue la Secretaría.

Respecto al término de duración de las licencias que se otorguen para explotar comercialmente el espectro radioeléctrico, la **Ley Federal de Radio y Televisión** de 1960 señala en su artículo 16 que el término de una concesión no excederá de 30 años. Por lo que, si tomamos en cuenta el promedio de tiempo que este tipo de concesiones tienen a nivel mundial, la duración máxima de las concesiones en esta norma se extiende por un periodo considerablemente largo⁹⁸. En este caso las reformas de la “**Ley Televisa**” modificaron tal artículo para dejarlo de la siguiente manera:

Art 16

El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta Ley.

Con este cambio, la “Ley Televisa” se encargaba de entregar en concesión parte del espectro radioeléctrico por un periodo fijo de 20 años, en cuyo caso la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 era más acertada ya que, aún a pesar de establecer que el término podía ser extendido hasta por 30 años, permitía que cada solicitud estuviera sujeta a valoración.

Asimismo vemos como en éste artículo se contempla la figura del refrendo y se establece que el concesionario tendrá preferencia sobre terceros. Si bien el hecho de privilegiar a los concesionarios que pretendan renovar sus licencias ya estaba contemplado en el artículo 16 de la Ley de 1960, la “Ley Televisa” al aumentar el fragmento “el refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta Ley”, opta por no exigirle al concesionario someterse al procedimiento contemplado en su artículo 17 para el otorgamiento de las concesiones, la

⁹⁸ Por mencionar un par ejemplos, Estados Unidos establece que el término de las concesiones para radio y televisión es de 7 años; Canadá especifica que será de 8.

licitación pública. Por lo que, conceptual, administrativa y jurídicamente, se refiere a un refrendo automático.

En este sentido, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó, como veíamos en el capítulo anterior, el término fijo “de 20 años” por considerar que con esto se propiciaban situaciones que dificultaban al Estado cumplir con su responsabilidad de proteger un bien de dominio público, como es en este caso, el espectro radioeléctrico. Igualmente invalidó todo el segundo párrafo que se refiere al refrendo, reconociendo que tales modificaciones establecían un régimen discriminatorio violatorio del artículo 1° de la Constitución, al no garantizar el principio de igualdad.

Por su parte, la “**Iniciativa Ciudadana**” en su artículo 34 precisa que el término para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico para operar frecuencias de radio y televisión, en cualquiera de sus modalidades, no podrá exceder de 12 años. La **Iniciativa de 2008**, en su artículo 36, determinaba que las concesiones de frecuencias o bandas de frecuencias atribuidas al servicio de radiodifusión se otorgarían por un periodo de hasta 10 años. Además de que ambas propuestas reducían considerablemente el plazo de duración de las licencias, no diferenciaban entre las que se utilizarían para uso comercial o no lucrativo, aunque, como veremos más adelante, sí establecen precisiones para cada caso.

Ahora bien, es importante destacar que la **Ley Federal de Radio y Televisión** de 1960 no especifica el recurso que se utilizará para otorgar las concesiones. Al respecto, únicamente existía lo siguiente en la norma:

Art 17

Sólo se admitirán solicitudes para el otorgamiento de concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, cuando el Ejecutivo Federal por conducto de la SCT, previamente determine que pueden destinarse para tal fin, lo que hará del conocimiento general por medio de una publicación en el “Diario Oficial”. Las solicitudes de concesión deberán llenar los siguientes requisitos:

- I. Nombre o razón social del interesado y comprobación de su nacionalidad mexicana;
- II. Justificación de que la sociedad, en su caso, está constituida legalmente, y
- III. Información detallada de las inversiones en proyecto

De acuerdo con los artículos 18 y 19 de esta versión de la Ley, una vez realizado lo anterior, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará el monto que deberá cubrir el solicitante para la continuación de los trámites, y una vez constituido el depósito o la fianza, “el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estudiará cada solicitud que exista con relación a un mismo canal y calificando el interés social, resolverá a su libre juicio, si alguna de ellas debe seleccionarse para la continuación de su trámite”. Esta continuación del trámite únicamente consistía en abrir un periodo para presentar objeciones por parte de los que resultaran afectados en caso de que se otorgara tal concesión, y ultimadamente la SCT “dictará la resolución que a su juicio proceda.”

De esta manera, salta a la vista que el procedimiento para acceder a una concesión depende de la publicación, de lo que parecería ser, una convocatoria por parte de la SCT, sin siquiera precisar mayores detalles o periodos específicos en los cuales se abrirán espacios para licitar las licencias en cuestión. De igual manera, resulta relevante destacar que los requisitos a cubrir por parte de los interesados tienen que ver con criterios meramente informativos, tan elementales como son: nombre o razón del interesado, nacionalidad mexicana, legalidad y detalles de inversión, sin tocar siquiera cuestiones de contenidos, proyectos a corto, mediano y largo plazo, o incluso motivaciones.

Quizá lo más alarmante resulta ser el hecho de que todo tipo de decisiones se delegaban a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual contaba con la facultad de resolver de manera discrecional, y como le pareciera conveniente, sin atender criterios específicos a seguir y/o responsabilidad alguna para la dependencia.

Las reformas planteadas por la “**Ley Televisa**” modificaron ésta situación de la siguiente manera:

Art 17

Las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.

Si bien se podría pensar que resulta un avance considerable el hecho de que en estas reformas se especifica el procedimiento de asignación de las licencias, al detallar que será vía una licitación pública, es importante recordar que, de acuerdo al artículo 16, dicho procedimiento no aplicará en el caso del refrendo. Más aún, de acuerdo con su artículo 17-G:

La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley⁹⁹ y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.

Así, se advierte que dos figuras distintas se aplican para designar el otorgamiento de las concesiones, a saber: la licitación pública y la subasta pública, por lo que, de acuerdo con el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “se ignora de qué forma se decidirá el procedimiento relativo, esto es, si el triunfador será el que presente las propuestas más congruentes entre el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión y los fines expresados para su utilización en el servicio respectivo, o bien, el que ofrezca una mayor cantidad de dinero al subastarse la concesión¹⁰⁰”.

En consecuencia, la Corte invalidó la porción normativa del artículo 17-G que versaba: “...a través de subasta pública”, bajo el argumento de que “el que se privilegie el elemento económico para el otorgamiento de la concesión de bandas de frecuencias para la prestación de servicios de radiodifusión, favorece el acaparamiento de los medios de comunicación masiva en grupos económicamente poderosos, impidiendo la participación plural y el ingreso de nuevos agentes o entidades en el ramo [...]”¹⁰¹, dejando entonces vigente el proceso de licitación pública para la asignación de frecuencias comerciales.

⁹⁹ El artículo 17-A contiene las especificaciones sobre el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión. En el cual se detalla que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tomará en cuenta, para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión y demás características de las frecuencias que serán licitadas, los fines de la radio y televisión; las condiciones del mercado; y las solicitudes que, en su caso, hayan sido presentadas previamente por los interesados.

¹⁰⁰ “Respuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la 59 Legislatura”, *Resumen Ejecutivo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 12. Consultado en: http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/cronologia_trabajos/docs/resumen_suprema.pdf

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 13.

Ahora bien, los requisitos que estas reformas solicitaban por parte de los interesados en obtener una concesión se encuentran en su artículo 17-E, en el cual se contemplan, datos generales del solicitante y nacionalidad mexicana; plan de negocios (el cual debe contener como mínimo: descripción y especificaciones técnicas, programa de cobertura, de inversión, financiero y de actualización y desarrollo tecnológico); proyecto de producción y programación; pago de garantía y solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.

Resulta importante prestar atención a este último punto: “solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión”, en este sentido, para cumplir el requisito bastaría con que el aspirante redactara su petición de opinión favorable y la presentara ante la Comisión Federal de Competencia, independientemente de que ésta se la otorgara o no. Dicho fragmento claramente fue incluido para brindarles la oportunidad a los concesionarios actuales de participar para recibir otras concesiones, debido a que su situación de acaparamiento mediático los imposibilitaría, en cierta medida, para contar con el aval de tal Comisión. Por ende, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó los fragmentos “...solicitud de... presentada a...”.

Respecto al artículo 19, que en la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 se refería a la posibilidad de presentación de objeciones, por aquellos que pudieran resultar afectados en el caso de otorgamiento de una concesión, las reformas de la “Ley Televisa” modificaron íntegramente tal artículo para dejarlo como a continuación se muestra:

Art 19

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 a que se refiere el artículo 17-B, sin responsabilidad alguna para esa Dependencia.

Así, además de que se anula la opción de objetar la licitación, en caso de que “a juicio de la Secretaría” las solicitudes no hayan cumplido con los requisitos o sus contraprestaciones no sean satisfactorias, la Dependencia podrá declarar desierto el procedimiento y no tener ningún tipo de responsabilidad.

Al respecto tenemos que la **“Iniciativa Ciudadana”**, en su artículo 34, establece que para otorgar las concesiones se llevarán a cabo licitaciones públicas a cargo del Consejo y especifica lo siguiente: “dicha licitación deberá apegarse estrictamente a los términos establecidos en el Programa Anual para el Desarrollo de la Infraestructura e igualmente será necesario que la frecuencia a licitar se encuentre comprendida dentro del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico y destinada a dicha finalidad”.

Lo anterior difiere sustancialmente de lo estipulado tanto por la Ley Federal de 1960 como por la “Ley Televisa”, en el sentido de que el procedimiento deja de estar sujeto a la publicación de una convocatoria por parte de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes; en este caso se apela al Consejo Nacional de la Radio y la Televisión, como organismo autónomo en la materia, obedeciendo a los términos contemplados en el Programa Anual para el Desarrollo de la Infraestructura y sujeto a que, dentro del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, se encuentren espacios para licencias de índole comercial.

Ahora bien, además de que en el artículo 37 la “Iniciativa Ciudadana” precisa las bases mínimas que deberán cubrir las licitaciones públicas, también incluye los requisitos que deben cumplir los interesados para participar en la licitación, a saber: datos generales del solicitante, constituir depósito o fianza, plan de negocios (el cual debe contener como mínimo, descripción y especificaciones técnicas, programa de cobertura, de inversión, financiero, y de producción y programación), y de manera relevante, precisar los compromisos que asumirán para cumplir de forma satisfactoria su función social, así como contar con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, para evitar fenómenos de concentración mediática como los que tenemos a la fecha.

Una vez cubiertos los requisitos anteriores, “el Ejecutivo Federal por conducto del Consejo, dará entrada a cada solicitud que exista con relación a una misma frecuencia y calificará el interés social. De igual manera, en su caso, se acatará la opinión de la Comisión Federal de Competencia de conformidad con la regulación de la materia”. Se incluye también un periodo para presentación de objeciones y, en general, la decisión a la que llegue el Consejo, se hará escuchando las distintas partes involucradas, atendiendo criterios de tipo social y conforme a derecho, anulando la posibilidad de que la decisión se haga de forma discrecional y en manos de una sola dependencia.

A continuación reproducimos el artículo 43 de tal Iniciativa, el cual se refuerza lo anterior:

Art 43

El Consejo tendrá como criterios fundamentales de valoración para definir el otorgamiento de la concesión, los establecidos conforme al orden siguiente:

- a) La propuesta de programación de contenidos a transmitir y su vinculación con los principios a que se refiere el artículo tercero constitucional, y los establecidos en el artículo sexto, de la presente Ley¹⁰² así como la forma de garantizarlos ante el Estado;
- b) El pago de productos y aprovechamientos a favor del gobierno federal, sin menoscabo del pago de derechos que en su caso fije, por concepto del otorgamiento del espectro radioeléctrico;
- c) Cuando se trate de solicitantes que operen o hayan operado alguna frecuencia de radio o de televisión, la revisión rigurosa de su expediente, verificando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el título de concesión y demás disposiciones legales aplicables;
- d) Una combinación de los criterios señalados en los incisos a, b y c;
- e) Congruencia entre el Programa Anual para el Desarrollo de la Infraestructura con los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia.

En este artículo encontramos inclusive lo relativo a los criterios que ha de seguir el Consejo en caso de solicitudes por parte de concesionarios que ya operan o hayan operado medios electrónicos; para ello, de acuerdo con el inciso c), se revisará su expediente y comprobará que hayan cumplido con sus obligaciones y demás responsabilidades legales.

Cabe señalar que las especificidades sobre la renovación de este tipo de licencias se encuentran en el artículo 86 de la Iniciativa; de acuerdo con el cual será necesario que el operador (ya sea concesionario o permisionario) hubiese cumplido con las condiciones previstas en el Título correspondiente y en la norma; además de que la solicitud del refrendo se deberá presentar dentro de un plazo comprendido entre los 28 y 24 meses anteriores a la fecha de terminación de la vigencia, “y aceptar las nuevas condiciones que establezca el Consejo de acuerdo con la presente ley y demás disposiciones aplicables.” El Consejo renovará la concesión o permiso, fundando y motivando lo conducente.

¹⁰² El artículo tercero constitucional establece, entre otras cosas, que todo individuo tiene derecho a la recibir educación; por su parte, el artículo sexto de tal Iniciativa habla sobre la función social que la radio y la televisión tienen de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional, promover el mejoramiento de las formas de convivencia humana y propiciar el respeto a las diversas manifestaciones culturales de la nación mexicana.

De esta manera encontramos que la “Iniciativa Ciudadana” cuenta con un gran número de mecanismos que responden al servicio público de la actividad de la radiodifusión. Esta propuesta esboza de manera detallada conceptos, procedimientos y criterios de valoración que tienen que ver con el uso lucrativo del espectro radioeléctrico, evitando vacíos jurídicos que permitan que, ya sea los operadores o la autoridad, tengan un amplio margen de acción, sin responsabilidad hacia la sociedad.

La **Iniciativa de 2008** además de definir en su artículo 24, como se señaló con anterioridad, los diferentes usos que pueden tener las concesiones (entre ellos el uso comercial), la misma establece lo siguiente:

Art 36

Las concesiones de frecuencias o bandas de frecuencias para uso comercial se otorgarán mediante licitación pública. Las concesiones de frecuencias o bandas de frecuencias atribuidas al servicio de radiodifusión se otorgarán por un periodo de hasta 10 años y aquellas atribuidas al servicio de telecomunicaciones por un periodo de hasta 15 años.

El gobierno federal deberá recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.

Con lo cual, además de especificar que el proceso mediante el cual se otorgarán las licencias será por medio de una licitación pública, establece la contraprestación económica, al igual que en el caso de la “Iniciativa Ciudadana”, como una obligación para los concesionarios y como un derecho del gobierno federal, y no como una opción, tal como lo proponía la “Ley Televisa”.

Las bases de la licitación pública se detallan en los artículos 37 y 38 de ésta Iniciativa, en donde se estipulan los plazos, formas y contenidos tanto de la convocatoria como del procedimiento a seguir por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su calidad de entidad responsable en la materia. Asimismo, en el artículo 38 se incluyen los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, a saber:

- a. La capacidad jurídica, incluido el acreditamiento de la nacionalidad mexicana y, en su caso, la estructura corporativa del participante;
- b. Su capacidad técnica y financiera;
- c. Plan de negocios, que deberá contener el programa y compromiso de inversión;

- d. Descripción y especificaciones técnicas del proyecto;
- e. Programa de cobertura;
- f. Programa de actualización y desarrollo tecnológico;
- g. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia;
- h. Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y
- i. Carta compromiso de cubrir la contraprestación económica ofrecida en la licitación, de acuerdo a las condiciones y calendario de pago de productos y aprovechamientos que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Resulta necesario puntualizar que al final de dicho artículo se incluye lo siguiente: “Para el servicio de radio y televisión se entregará además el proyecto de producción y programación, así como la carta compromiso para cumplir con la función social a que se refiere el artículo 5 de esta ley”. Así, siguiendo el espíritu de la “Iniciativa Ciudadana”, en esta propuesta se sostiene la función social que deben asumir los aspirantes para explotar comercialmente cierta banda o bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, además de la descripción y especificaciones del proyecto, contar con un programa detallado de cobertura, la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, no tener adeudos fiscales y cubrir con su respectiva contraprestación económica.

Ahora bien, en este caso los criterios de valoración que se utilizarán para determinar la entrega de la licencia respectiva, se incluyen de la siguiente manera:

Art 39

El Instituto tendrá como criterios para seleccionar al ganador de una concesión, los siguientes:

- I. Congruencia entre el Programa Anual de frecuencias y los fines expresados por el interesado para prestar el servicio;
- II. Las contraprestaciones ofrecidas al Estado por el otorgamiento de la concesión;
- III. La oferta de calidad de los servicios;
- IV. El mejor aprovechamiento de la frecuencia o banda de frecuencias objeto de la concesión;
- V. El número de usuarios directamente beneficiados;
- VI. Plazo para iniciar el servicio;
- VII. Que su participación como prestador de servicios contribuya a la pluralidad y la diversidad de los contenidos a la competencia y a disminuir los niveles de concentración existentes;
- VIII. La revisión de su expediente cuando se trate de solicitantes que sean o hayan sido titulares o que operen o hayan operado otra concesión de telecomunicaciones o radiodifusión,

verificando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, en el título de concesión y demás disposiciones legales aplicables, y

- IX. En el caso del servicio de radio y televisión además, la propuesta de programación de contenidos a transmitir y su vinculación con los principios a que se refiere el artículo 5 de la presente ley, así como la forma de garantizarlos ante el Estado.

Corresponderá al Instituto emitir los lineamientos y puntajes precisos que especifiquen el valor de los criterios anteriores. En el caso de las concesiones para el servicio de radiodifusión el criterio económico no podrá tener mayor valor que el referido a la propuesta de programación de contenidos a transmitir.

De esta manera, los criterios de valoración en esta propuesta atienden cuestiones de oferta de calidad en los servicios, aprovechamiento de las frecuencias, número de beneficiarios, su contribución en términos de diversidad y pluralidad de contenidos, además de cuestiones de viabilidad económica, especificando que, en el caso del otorgamiento de concesiones de uso comercial, de ninguna manera se le puede asignar un valor mayor al criterio económico por sobre los otros. En la fracción VIII se estipula lo referente al refrendo de las licencias, en donde para poder proceder a renovar la concesión, el Instituto tendrá la obligación de revisar el expediente respectivo y constatar que el concesionario haya cumplido con sus obligaciones, situación opuesta al refrendo automático previsto por las reformas de la “Ley Televisa” y coincidente con lo establecido por la “Iniciativa Ciudadana”.

El análisis hasta ahora realizado evidencia que la versión de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 presenta varias omisiones en el tema del uso lucrativo de las estaciones de radio y televisión, situación que ha permitido a lo largo de los años los concesionarios actúen a su conveniencia, e incluso que las autoridades competentes no garanticen el cumplimiento de la función social de los medios. Esto definitivamente fue reforzado por las reformas de la “Ley Televisa”, a pesar de que, afortunadamente, varios de sus principios torales fueron invalidados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Resulta evidente que ambas Iniciativas, tanto la del 2002 como la del 2008, tenían la pretensión de saldar tales vacíos jurídicos y precisar aquello que no estaba contemplado respecto a los medios comerciales, fortaleciendo al órgano regulador y dotando a la autoridad de certidumbre jurídica; sin embargo estos documentos fueron desestimados, en su momento, por el poder legislativo.

Con el propósito de contar con el panorama completo de lo propuesto por cada uno de estos textos normativos, toca el turno de analizar lo que planteaba cada uno respecto al uso no lucrativo del espectro radioeléctrico.

3.3 Uso no lucrativo del espectro radioeléctrico

En este apartado estudiaremos aquello que esbozan cada uno de los textos normativos sobre el uso no lucrativo del espectro radioeléctrico, esto es, las estaciones de radio y televisión que no comercializan sus espacios con el objeto de obtener ganancias económicas, sino que atienden cuestiones principalmente de índole social y/o cultural.

Dado que el uso no lucrativo del espectro radioeléctrico es el tema central de la presente investigación, nos adentraremos al análisis atendiendo, en primera instancia, los principios fundamentales que cada una de las propuestas legislativas han establecido para normar dicho uso, para después desglosar los distintos tipos de medios no lucrativos que contemplan cada una ellas, a saber:

3.3.1 Medios de Estado

3.3.2 Escuelas Radiofónicas

3.3.3 Medios Indígenas y Comunitarios

Así pues, tenemos que la **Ley Federal de Radio y Televisión** en su versión de 1960, al igual que en el caso del uso comercial del espectro, no contempla una definición que atienda lo que se entenderá por *uso no lucrativo* de las estaciones o *medios no lucrativos*, al respecto únicamente señala en su artículo 13 que “las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permisos”. De esta manera, además de carecer de una definición expresa, se establece que a los medios no lucrativos, sean gubernamentales o sociales, se les otorgará el mismo tipo de licencia para operar sus estaciones, y por lo mismo tendrán un tratamiento jurídico idéntico.

Resulta significativo el hecho de que todas las demás categorías contempladas por la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 para el uso comercial de las estaciones de radio y televisión, a saber: recursos de otorgamiento de concesiones, duración de las licencias, renovación y refrendo, no se cubren para el caso de los permisos. Esta desatención normativa coloca a los permisos en una circunstancia delicada, puesto que no se establecen criterios jurídicos bajo los cuales se han de otorgar, administrar y utilizar dichas licencias, y por tanto se limita considerablemente su existencia, además de

que se presta para que la autoridad cometa arbitrariedades, puesto que no hay lineamientos específicos para su vigilancia y operación.

Es revelador el hecho de que, en esta versión de 1960, prácticamente los únicos artículos en los cuales se incluye la figura de los “permisos” son los siguientes:

Art 29

Son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

Art 37

Los permisos para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión, podrán ser revocados por los siguientes motivos:

- I. Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- II. Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- III. Transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquéllos para los que se concedió el permiso;
- IV. No prestar con eficacia, exactitud y regularidad, el servicio especializado, no obstante el apercibimiento; y
- V. Traspasar el permiso sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por lo que, si bien dicha ley no se ocupa de otorgar a los permisos precisiones normativas para su óptimo funcionamiento, si lo hace para efectos de detallar las causas por las cuales serían declarados nulos y/o revocados. Cabe señalar al respecto que, uno los motivos que se señalan para la revocación de tales licencias corresponde, de acuerdo a la fracción III del artículo 37, a “transmitir anuncios comerciales”; de esta manera la norma los condena a depender del subsidio gubernamental, y dado que no contempla fuentes de ingreso alternativas para su subsistencia, coarta su posibilidad de ser independientes.

La “**Iniciativa Ciudadana**” en principio, pretendiendo subsanar la indefinición legal de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, especifica en su artículo 9 lo siguiente:

Permiso: Acto jurídico, regulado por la ley, mediante el cual el Estado otorga la facultad para explotar y aprovechar frecuencias o canales orientados a satisfacer contenidos de carácter cultural y social, así como para fines científicos, educativos o experimentales, siempre que su uso no sea lucrativo.

Emisoras Permisadas: Operadores de un permiso de transmisión para radio o televisión abierta cuya finalidad es la difusión de contenidos culturales, educativos, ciudadanos, indígenas o experimentales sin que se persigan fines de lucro.

De esta forma, para esta propuesta la característica principal de los permisos es que su utilización del espectro no es lucrativa, y precisa que sus contenidos serán de carácter cultural, social, educativo, ciudadano, indígena, comunitario, científico o experimental, separándolos como ya habíamos señalado, de las licencias otorgadas para los órganos del Estado. En este sentido, el artículo 50 de esta Iniciativa detalla que “los permisos para operar frecuencias de radiodifusión abierta se otorgarán a instituciones u organizaciones civiles interesadas en la difusión de contenidos orientados a satisfacer necesidades de carácter cultural, educativo, social, comunitario, científico y experimental, cuya finalidad no sea el lucro”.

A lo largo del Capítulo Tercero de esta Iniciativa, el cual se destina específicamente a detallar el marco normativo de los permisos, se dispone que el Programa Anual para el Desarrollo de la Infraestructura deberá incluir políticas específicas para el fortalecimiento de las actividades educativas, culturales, sociales, comunitarias, de carácter científico, y para experimentación, en materia de radiodifusión; así como la precisión de que la disponibilidad de frecuencias destinadas para estaciones permisionarias estará establecida en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias y no podrá ser menor al 20% en el caso de la radio y al 10% en el de la televisión. Así pues, vemos que tales fragmentos están destinados a garantizar el fortalecimiento de los medios no lucrativos, con el propósito de incluir como obligatorio la existencia de este tipo de licencias y limitar la expansión de aquellas destinadas al uso lucrativo del espectro.

Respecto a su otorgamiento y vigencia tenemos que la “Iniciativa Ciudadana” en su artículo 54 establece que, a petición de parte y cumpliendo los requisitos establecidos por la Ley, el Consejo aprobará el permiso y éstos podrán tener una vigencia de hasta por 8 años; en este sentido, cabe señalar que previamente esta Ley, en su artículo 34, había precisado que el término para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico para operar frecuencias de radio y

televisión, en cualquiera de sus modalidades, no podría exceder de 12 años, y para el caso de los permisos lo reduce hasta por 8.

Tal Iniciativa procede en su artículo 55 a incluir los requisitos que, como mínimo, debe tener la solicitud para obtener un permiso, a saber:

- I. Fecha de presentación de la solicitud;
- II. Denominación o razón social del peticionario;
- III. Acta Constitutiva, o cualquier otro documento que conforme a derecho acredite la legalidad de la asociación;
- IV. Horario de funcionamiento;
- V. Zona geográfica que se pretende cubrir con el servicio;
- VI. Banda de frecuencia objeto de la solicitud;
- VII. Modalidad de interés, en función de los usos pretendidos: de carácter educativo, cultural, comunitario, social, científico o de experimentación;
- VIII. Plan de operación, que deberá referir cobertura y programa de acreditación de capacidad financiera;
- IX. Proyecto de producción y programación;
- X. Designación de un responsable del proyecto técnico;
- XI. Reglamento interno de funcionamiento de la emisora;
- XII. Compromisos que asumirían en caso de adjudicación de la frecuencia, para cumplir en forma satisfactoria la función social y no lucrativa a que se refiere el artículo 28 fracción II de la presente Ley;
- XIII. Mecanismos con los que se garantizará la pluralidad y el acceso ciudadano en la programación de la emisora.

Al igual que en el caso de las solicitudes para obtener concesiones, en este artículo se contemplan para las solicitudes de permisos requisitos de tipo operativo y de producción, compromisos que se asumirían para cumplir con su función social, y mecanismos con los que se garantizaría la pluralidad y el acceso ciudadano en la programación (apelando precisamente al uso social del medio). Sin embargo, a diferencia de lo estipulado para las concesiones, en este caso no se detallan criterios de valoración de las solicitudes, más allá de establecer en el artículo 54 que “cumpliendo con los requisitos establecidos por la Ley, el Consejo aprobará el permiso”, y por tanto la resolución que tome el Consejo no se basa en lineamientos precisos, prestándose a que el procedimiento de otorgamiento de este tipo de licencias quede sujeto a decisiones arbitrarias o parciales.

El tema de los refrendos y renovaciones para este tipo de medios, como ya se había señalado con anterioridad, se incluye en el artículo 86 de la Iniciativa. Así, encontramos que el procedimiento es el mismo que se sigue para el caso de las concesiones, evitando, en la medida de lo posible, tratos diferenciados y criterios desemejantes. La decisión por parte del Consejo dependerá del cumplimiento de las condiciones previstas en el título correspondiente, así como demás disposiciones contempladas en la Ley; aunado al hecho de que las solicitudes se deben de presentar dentro del plazo comprendido entre 28 y 24 meses anteriores a la vigencia de la licencia, precisamente para dar tiempo al Consejo de revisar los expedientes, evaluar la utilización que se le haya dado a la estación respectiva y para que fundamente su resolución.

Debido a que este tipo de licencias, como vimos en la definición del artículo 9 de esta Iniciativa, tienen un carácter no lucrativo, resulta de suma importancia que los mismos cuenten con formas de financiamiento que les permitan solventar su actividad y, sobre todo, que les garanticen las condiciones mínimas suficientes para que operen de manera óptima y de forma independiente (a diferencia de lo estipulado por la Ley Federal de 1960). Al respecto, esta propuesta esboza lo siguiente:

Art 59

Los operadores de permisos podrán obtener ingresos por los siguientes rubros:

- I. Patrocinios;
- II. Donativos nacionales;
- III. Donativos internacionales provenientes de organismos multilaterales, fundaciones o agencias de cooperación, y que tengan entre sus fines la promoción ciudadana, de la educación, la cultura o la comunicación;
- IV. Venta de productos y/o servicios;
- V. Venta de espacios publicitarios bajo las siguientes modalidades:
 - a) Publicidad local o regional;
 - b) No exceder el 7% del tiempo total de transmisión en televisión y el 14% en radio.

Art 60

Las estaciones permisionadas podrán acceder también a proyectos de financiamiento o convenios de coinversión para la difusión de programas de desarrollo social, en los términos que para ello establezcan públicamente los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales.

Art 61

Los ingresos que obtengan las emisoras permisionadas deberán ser invertidos en la operación y desarrollo del proyecto. En ningún caso podrán ser usados de forma directa o indirecta por ninguno de los socios para lucro personal, o de la asociación titular.

Para el debido cumplimiento de lo anterior los permisionarios presentarán en forma trimestral y anual un informe de sus actividades y contabilidad ante el Consejo, mismo que deberá estar a disposición del público, de manera impresa y electrónica.

Con lo cual vemos que se posibilita su viabilidad económica por medio de patrocinios, donativos nacionales, donativos internacionales, proyectos de financiamiento o convenios de coinversión, todos los cuales han de encontrarse debidamente fundados y motivados, venta de productos y/o servicios e incluso de espacios publicitarios, siempre garantizando que tales actividades y recursos no se destinen a generar recursos lucrativos personales y/o institucionales. Para ello incluso en la última parte del artículo 61 se les solicita la presentación de un informe trimestral y anual, con el objetivo de monitorear sus actividades y la utilización de sus fuentes de financiamiento.

Ahora bien, en el caso de las reformas de la “Ley Televisa” se mantiene la indefinición e imprecisión que la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 guarda respecto al uso no lucrativo del espectro radioeléctrico, e incluso deja intacta las fracciones III y IV del artículo 37, por las cuales se podrían revocar los permisos en caso de transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquéllos para los que se concedió la licencia, así como no prestar con eficacia, exactitud y regularidad, el servicio especializado, no obstante el apercibimiento, lo cual los deja en un alto grado de marginación respecto a su operación y servicio. Sin embargo, cabe señalar que tal propuesta optó por hacer modificaciones en el siguiente sentido:

Art. 20

Los permisos a los que se refiere la presente Ley se otorgarán conforme al siguiente procedimiento:

- I. Los solicitantes deberán presentar, cuando menos, la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley¹⁰³, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación;

¹⁰³ Tales fracciones corresponden a:

- I. Datos generales del solicitante y acreditamiento su nacionalidad mexicana;

- II. De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen 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 audiencias 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.
- III. Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá a su juicio sobre el otorgamiento del permiso.

La duración de los permisos no excederá de 20 años, renovables por plazos iguales.

Así, en su primera fracción dicho artículo solicita la presentación “cuando menos” de una serie de requisitos, sin detallar restricciones o especificaciones sobre qué tipo de información adicional se podría llegar a requerir de los mismos. De igual manera la segunda fracción dispone que “De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a la solicitud”, con lo que, al brindarle la posibilidad a la autoridad para sostener entrevistas con los interesados para que proporcionen información que, a su juicio, le parezca conveniente (aún cuando no se relacione con la actividad en cuestión), se le otorga un amplio margen de discrecionalidad. El hecho mismo de incluir el término “idoneidad del solicitante” es discriminatorio para los permisionarios, en el sentido de que la Secretaría concluirá, a partir de los encuentros que sostenga y de los requisitos cubiertos, si el solicitante cubre el perfil adecuado para operar una estación, sin especificar a qué se refiere ésta supuesta “idoneidad”.

De esta manera, no sólo los requisitos exigidos, sino también los criterios de valoración por medio de los cuales se otorgarán las licencias para operar estaciones no lucrativas son ambiguos, imprecisos, vagos y, como bien se detalla en la fracción tercera de dicho artículo, sujetos a la decisión unilateral de la Secretaría. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó, por medio de su resolución a la acción de inconstitucionalidad 26/2006, la porción normativa de la fracción I que dice “...cuando menos...”; la primera parte de la fracción II que señala: “De considerarlo

-
- III. Proyecto de producción y programación;
 - IV. Constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada,
 - y
 - V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.

necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud”; el fragmento de la fracción III que dice “... a su juicio...”, bajo el argumento de que violentaban los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Por su parte, la **Iniciativa de 2008** presenta una considerable ampliación normativa sobre el tema del uso no lucrativo del espectro radioeléctrico. Como habíamos destacado previamente, ésta propuesta define en su artículo 24 los distintos usos que se pueden hacer de las estaciones de radio y televisión, para efectos del presente apartado recordaremos lo que define como *uso social*: “utilización de frecuencias o bandas de frecuencias, para la explotación sin fines de lucro, mediante concesión para fines de radiocomunicación privada, sociales, culturales, comunitarios, científicos, educativos y de experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo; pruebas temporales de equipo y radioaficionados” (el uso público, que corresponde al uso no lucrativo del espectro radioeléctrico que puede hacer el gobierno y sus distintas dependencias, lo retomaremos más adelante).

Esta propuesta destina la Sección IV a las concesiones del espectro radioeléctrico para uso social, en donde, a partir del artículo 59, especifica lo siguiente:

Art 59

Las concesiones sobre bandas de frecuencias para uso social sin fines de lucro se otorgarán hasta por diez años, con base en lo establecido en el Programa Anual, y podrán ser prorrogadas mediante nueva convocatoria en la que el titular de la misma se someterá de nueva cuenta a los criterios establecidos en el artículo 64, párrafo segundo de esta ley.

En el caso de quienes soliciten participar en la nueva convocatoria para efectos de la prórroga de la concesión, se revisará además el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Art 60

Podrán obtener una concesión para uso social las personas morales sin fines de lucro, interesadas en la prestación de servicios y difusión de contenidos orientados a satisfacer necesidades de carácter comunitario, cultural, educativo, social y científico en el área geográfica de su cobertura.

Así, el plazo considerado por esta Iniciativa para la vigencia de las concesiones de uso social, coincide plenamente con el que contempla para las concesiones de uso comercial; además de que para poder prorrogar la licencia se requiere atender a una nueva convocatoria, y el titular será evaluado, por un lado, atendiendo los mismos criterios de valoración que los demás concursantes interesados, y por el otro, después de constatar que éste haya cumplido con sus obligaciones legales correspondientes, garantizándose así igualdad y equidad de condiciones en el procedimiento y su respectivo resultado.

En este caso, el procedimiento a seguir para obtener una licencia de este tipo se da con base en lo expuesto en el artículo 61:

El Instituto informará a través de convocatoria pública las frecuencias disponibles para uso social, los plazos para la recepción y resolución de solicitudes, así como para el otorgamiento de los títulos de concesión.

La convocatoria establecerá los siguientes requisitos que deberán acreditar los interesados para la obtención de la concesión:

- I. Datos generales del solicitante;
- II. Acta Constitutiva, o cualquier otro documento que conforme a derecho acredite la personalidad jurídica de la institución u organización;
- III. Zona geográfica que se pretende cubrir con el servicio;
- IV. Potencia y horario de funcionamiento;
- V. Modalidad del uso o usos pretendido(s): comunitario, educativo, cultural, social, científico o de experimentación;
- VI. Plan de operación y acreditación de capacidad financiera;
- VII. Proyecto de producción y programación;
- VIII. Designación de un representante responsable del proyecto;
- IX. Compromisos que asumirían en caso de adjudicación de la frecuencia, para cumplir en forma satisfactoria la función social a la que se refiere el artículo 5 de la presente ley; y
- X. Mecanismos con los que garantizará la pluralidad de contenidos y el beneficio social.

De esta manera, los criterios establecidos para el otorgamiento de concesiones tanto de uso comercial como de uso social son muy similares y coincidentes; con excepción de la presentación de opinión favorable por parte de la Comisión Federal de Competencia en el caso de las concesiones de uso comercial, y aumentando los compromisos que se asumirían para cumplir con la función social y

los mecanismos con los que se garantizará la pluralidad de contenidos y el beneficio social, precisamente apelando al uso social que se le otorgará a este tipo de concesiones.

Por su parte, y como ya adelantábamos con lo previsto por el artículo 59 de esta Iniciativa, para designar y otorgar el título de concesión de uso social, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión tomará como criterios de valoración aquello que se señala en su artículo 64, a saber:

- I. Congruencia entre los objetivos de la institución u organización, su proyecto de programación y los fines establecidos para la atención de la función social de esta Ley;
- II. Área de cobertura, características de la población destinataria, considerando las necesidades culturales, educativas y de servicio que pretende atender, y
- III. Que dentro de los fines de la organización o institución se justifique el interés en prestar el servicio.

Así, tenemos que no solamente se habrán de considerar cuestiones tales como el grado de congruencia entre el proyecto de programación y los fines establecidos para la atención de la función social incluida en esta Ley (tal como lo planteaba en su caso la “Iniciativa Ciudadana”) sino que, a su vez, se valorará la congruencia entre estos factores y los objetivos de la institución u organización. Esta primera fracción, en cierta medida, vela por la calidad y eficacia de los contenidos que se transmitirían en caso de obtener la licencia, debido a que, considera la propuesta que se haga de programación y evalúa qué tanto coincide con los objetivos propios de la institución interesada, para efectos de saber cómo se complementarían las actividades y esto, a su vez, cómo se reflejaría en las transmisiones (lo cual se refuerza con lo planteado en la fracción III: “que dentro de los fines de la organización o institución se justifique el interés en prestar el servicio”). Asimismo, la fracción II toma en consideración las necesidades culturales, educativas y de servicio que la solicitud pretenda atender, en función del área de cobertura de las transmisiones, con esto la norma cuida, precisamente, que el uso que se haga de la estación apele a un servicio de índole social.

Cabe señalar que esta Iniciativa de 2008, en el mismo artículo 64, incluye el procedimiento a seguir en caso de que exista más de una solicitud para la misma zona de cobertura, siempre y cuando se presente una igualdad absoluta de posiciones y no exista disponibilidad de frecuencias adicionales; para lo cual el Instituto valorará lo siguiente para emitir su decisión:

- I. El proyecto que ofrezca a los usuarios de la zona de cobertura los mejores beneficios sociales en relación con las necesidades de comunicación;
- II. La mayor vinculación entre los fines constitutivos de la organización solicitante y la garantía del derecho a la información;
- III. Antigüedad de la organización y su mayor viabilidad económica.

De esta forma, vemos que esta Iniciativa precisa puntualmente los requisitos a cubrir por parte de los interesados en operar estaciones no lucrativas, los cuales, de manera relevante, son acordes al uso social de las concesiones, además de prever procedimientos, plazos y resoluciones fundadas y motivadas por parte del órgano constitucional autónomo responsable en la materia. Este grado de certeza jurídica respecto al uso no lucrativo del espectro radioeléctrico y sus licencias sólo lo encontramos, de manera similar, en la “Iniciativa Ciudadana” de 2002.

Respecto al rubro de financiamiento, la Iniciativa de 2008 establece en su artículo 70 que los titulares de las concesiones de uso social podrán financiar su operación, sin fines de lucro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50. Lo cual nos lleva al apartado de las Concesiones de uso público, esto es, de los medios de Estado; en donde se detalla lo siguiente:

Art 50

Para el cumplimiento de sus fines, la operación de las concesiones de uso público se financiará con presupuesto público que garantice su operación, adicionalmente podrán tener las siguientes fuentes de ingresos:

- I. Donativos, en dinero o en especie, hechos de manera libre y voluntaria por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, o que en su caso provengan de organismos multilaterales y agencias de cooperación internacionales, reconocidas por el orden jurídico nacional.

Cuando se trate de donativos en dinero deberán expedirse recibos foliados en los que se harán constar los datos generales del donante, mientras que las donaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

- II. Venta de productos y/o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como operativa;

- III. Patrocinios y publicidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de esta Ley¹⁰⁴;
- IV. Proyectos de financiamiento y convenios de coinversión para la producción y/o difusión de contenidos afines a los objetivos del servicio;
- V. Convenios de coinversión con otras dependencias del Estado y entidades federativas, para el mejor cumplimiento de sus fines de servicio público.

Estos cinco apartados son equivalentes a las cinco fracciones que la “Iniciativa Ciudadana” enumeró en la materia, con la salvedad de que, en este caso, se requieren recibos foliados para los donativos en dinero y la existencia de un contrato para las donaciones en especie. La Iniciativa de 2008 igualmente especifica en su artículo 71 que, para las concesiones de uso social, los ingresos obtenidos se deberán invertir preferentemente en la operación y desarrollo del proyecto (producción de contenidos, capacitación, innovaciones técnicas), de tal manera que no se desvirtúe su carácter sin fines de lucro y, en este sentido, requiere por parte de los concesionarios un informe anual de sus actividades y contabilidad.

Atendiendo el desglose que hemos realizado de las disposiciones generales que cada uno de los textos normativos contempla respecto al uso no lucrativo del espectro radioeléctrico, a continuación retomaremos los distintos tipos de medios que se enmarcan en tal categoría.

3.3.1 Medios de Estado

Hemos advertido que la **Ley Federal de Radio y Televisión** de 1960, más allá de su artículo 13 que hace referencia a que “las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permisos”, ésta norma no dedica artículo alguno para especificar y diferenciar a los medios de Estado de otros medios no lucrativos; esta situación, como se había explicado con anterioridad, resulta en perjuicio directo para los permisionarios y su actividad, puesto que dicha generalidad les impide tener un tratamiento normativo distinto a las estaciones de índole oficial de las estaciones de índole social. Dicha situación, probablemente, ha sido un obstáculo para el posible

¹⁰⁴ El artículo 206 dice: “Aquella publicidad, que de acuerdo con la regulación establecida en otros ordenamientos requiera autorización de la autoridad competente, únicamente podrá ser transmitida cuando cuente con ésta y su transmisión se hará solamente en los términos en los que la autorización haya sido otorgada.”

desarrollo de una radio y televisión de carácter gubernamental que sea consistente, debido a que se carece de un marco normativo específico que la impulse.

En este sentido, además de la definición que la **“Iniciativa Ciudadana”** hace de los medios de “explotación directa” y que está incluida en el primer apartado del presente capítulo, esta propuesta dedica el Capítulo Quinto a lo referente a los medios de Estado, así tenemos lo siguiente:

Art 66°

El Estado podrá operar de manera directa frecuencias o canales de radio y televisión, para el cumplimiento de sus fines, conforme a las disposiciones de la presente Ley.

Los medios bajo explotación directa del estado podrán ser operados por las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, los poderes Estatales y los Municipios y los Organismos Constitucionales Autónomos del Estado.

En su siguiente artículo detalla el procedimiento a seguir para la presentación de las solicitudes (las cuales deberán incluir objetivos y ejes programáticos de la emisora, potencia, zona de cobertura, horario de transmisión, ubicación y mecanismos de financiamiento), así como los plazos de la resolución respectiva. Ahora bien, en el artículo 68 se precisa que los medios bajo explotación directa del Estado son de servicio público y de carácter no lucrativo y se constituirán preferentemente como organismos descentralizados y contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, todo ello a efecto de que puedan cumplir cabalmente con sus fines, independientes del poder al cual asisten.

Entre los objetivos de los medios de Estado que esta Iniciativa plantea en su artículo 69, destacan: respetar y promover el ejercicio de la libertad de expresión, la libertad y el derecho a la información de los mexicanos; coadyuvar al fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad, garantizando mecanismos de acceso público; dar cabida a las expresiones y ser reflejo de la composición pluriétnica y pluricultural de la nación mexicana; promover la equidad y la justicia social; a partir de los cuales se pretende reforzar la función social que debe cumplir la autoridad al hacer uso de la frecuencia asignada, así como su responsabilidad pública para atender principios democráticos, participativos e incluyentes.

Resulta de particular trascendencia que esta Iniciativa, para garantizar el óptimo funcionamiento y adecuada administración de este tipo de medios, crea en su artículo 70 las siguientes figuras: un *Consejo de Planeación y Administración*, que vigilará la adecuada planeación de los recursos y el ejercicio transparente de los mismos, y un *Consejo de Programación* integrado por miembros de las áreas sustantivas de las emisoras¹⁰⁵ ambos por su composición social, responden a la necesidad de contar con imparcialidad al momento de evaluar la administración de los recursos de los medios de Estado, así como sus transmisiones y contenidos. Asimismo en el artículo 72, para el mejor desarrollo y profesionalización de tales medios se establece un *Servicio Profesional de Comunicación*, que se sujetará a lo establecido en la Ley del Servicio Civil de Carrera.

Finalmente, siguiendo con la apuesta de esta Iniciativa por fomentar la responsabilidad de la autoridad y los radiodifusores hacia la sociedad, en su artículo 73, propuso lo siguiente: “cualquier uso o aprovechamiento de estos medios distintos a los establecidos en esta Ley podrán resultar en aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”

En el caso de la “**Ley Televisa**”, si bien como habíamos señalado previamente, aquello que decidió modificar respecto al uso no lucrativo del espectro radioeléctrico dejó a este tipo de medios en peores condiciones jurídicas de las que estaban estipuladas en la Ley original de 1960, en específico respecto a los medios de Estado optó por hacer lo siguiente:

Art 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 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.

En adición a lo señalado en el artículo 20 de esta ley, para otorgar permisos a estaciones oficiales, se requerirá lo siguiente:

- I. Que dentro de los fines de la estación se encuentre:

¹⁰⁵ De acuerdo con el artículo 70: “Ambos consejos integrarán consejos representativos de la Sociedad, cuya trayectoria social, profesional o académica contribuya a que el medio público cumpla, a través de su programación, con las funciones que le confiere esta Ley.”

- a) Coadyuvar al fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad, garantizando mecanismos de acceso público en la programación;
 - b) Difundir información de interés público;
 - c) Fortalecer la identidad regional en el marco de la unidad nacional;
 - d) Transparentar la gestión pública e informar a la ciudadanía sobre sus programas y acciones;
 - e) Privilegiar en sus contenidos la producción de origen nacional;
 - f) Fomentar los valores y creatividad artísticos locales y nacionales a través de la difusión de la producción independiente, y
 - g) Las demás que señalen los ordenamientos específicos de la materia.
- II. Que dentro de sus facultades u objeto se encuentra previsto el instalar y operar estaciones de radio y televisión;
- III. Tratándose de dependencias de la Administración Pública Federal, acuerdo favorable del titular de la dependencia;
- IV. En el caso de los gobiernos estatales y municipales, acuerdo del titular del poder ejecutivo del Estado o del presidente municipal, según corresponda;
- V. En los demás casos acuerdo favorable del órgano de gobierno de que se trate, y
- VI. En todos los casos, documentación que acredite que el solicitante cuenta con a 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.

Así, las reformas de esta Ley no sólo solicitaban que los interesados en obtener un permiso para operar estaciones oficiales cubrieran los requisitos que se encuentran en el artículo 20¹⁰⁶ (los cuales, como vimos, afortunadamente fueron invalidados por la SCJN), sino que además, de acuerdo con la fracción II de tal artículo “que dentro de sus facultades u objeto se encuentre previsto el instalar y operar estaciones de radio y televisión”, esto claramente es un candado para la viabilidad y existencia de estos medios, debido a que condiciona su otorgamiento a que los entes públicos tengan previsto el instalar y operar estaciones de radio y televisión dentro de sus facultades u objeto. Esto es, dado que los fines específicos de los organismos públicos generalmente son de un carácter distinto a los servicios de radiodifusión, esto implicaría la modificación de múltiples ordenamientos (tales como la normatividad de la administración pública o estatal, o en su caso, la ley orgánica de las instituciones educativas

¹⁰⁶ Cuando menos, datos generales del solicitante, proyecto de producción y programación, constituir garantía, solicitud de opinión favorable de la Cofeco; entrevistarse con la SCT y la presentación de cualquier información que, a juicio de la Secretaría, se considerará faltante.

públicas) con el objetivo de establecer en los mismos, su interés de llevar a cabo actividades de radiodifusión.

Incluso las fracciones, III, IV y V de este artículo hacen que, en caso de cumplir con lo anterior, se tenga que presentar acuerdo favorable de parte de los titulares de la dependencia que desee operar el medio en cuestión, imposibilitando con esto que tales medios tengan una gestión independiente y, en el último de los casos, dejando la decisión en manos de una sola persona.

La fracción VI exige como requisito indispensable contar con el presupuesto autorizado para llevar a cabo la instalación y operación de la estación, sin embargo esto es un impedimento más en el sentido de que no puede haber ninguna autorización de una partida presupuestal si no se cuenta con la certeza de que se invertirá en la actividad para la cual se está requiriendo, de tal manera que se genera un círculo vicioso; y, en la práctica, difícilmente se cumplirían los requisitos estipulados.

A pesar de que este artículo fue incluido en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó la invalidez del mismo y, como se explicó con anterioridad, en este caso sólo anuló el artículo 20 en su totalidad. Así, el artículo 21-A sigue vigente para efectos del régimen legal de la radio y la televisión, en específico para aquello referente a los permisos de estaciones oficiales.

Respecto a los medios de Estado contemplados por la **Iniciativa de 2008**, retomaremos la definición de uso público, incluida en el artículo 24 de esta propuesta: “utilización de frecuencias o bandas de frecuencias, mediante concesión asignada de manera directa al gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales y los organismos constitucionales autónomos, para el cumplimiento de sus atribuciones.” Aunado a esto, tal Iniciativa destina su Sección II a las concesiones del espectro radioeléctrico de uso público, en la cual en principio detalla que:

Art 45

Podrán obtener concesiones de frecuencias o bandas de frecuencias para uso público, el gobierno federal, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como las instituciones públicas de educación superior, los cuales tendrán como finalidad específica la prestación de servicios públicos como teleeducación, telesalud, seguridad

pública, atención a discapacitados y/o la transmisión de contenidos educativos, culturales, científicos, sociales, informativos y de entretenimiento de calidad, en beneficio de la sociedad y en aras del interés general.

En los casos del Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, se deberá acreditar la constitución de organismos públicos descentralizados, a través de los cuales se operará la concesión para asegurar su autonomía de gestión e independencia editorial, en cuyos órganos de gobierno deberá garantizarse la participación del sector privado y social.

En el resto de los entes públicos, la operación se hará a través de la forma administrativa que resulte idónea para asegurar su autonomía de gestión e independencia editorial.

El Instituto definirá las modalidades de uso y reglas de operación para el uso público de acuerdo a las políticas públicas para tales fines.

Al igual que en el caso de la “Iniciativa Ciudadana”, se incluye a los organismos constitucionales autónomos entre las dependencias estatales que pueden obtener concesiones para operar dichos medios. Sin embargo una diferencia sustancial se establece en el artículo 45 de esta Iniciativa, en donde se señala como obligación constituir organismos públicos descentralizados para operar las concesiones, y no como una sugerencia, como lo señalábamos en el caso del artículo 68 de la Iniciativa de 2002, garantizando con ello “su autonomía de gestión e independencia editorial”. Lo cual es aplicable para todos los entes públicos.

En los siguientes artículos encontramos las precisiones que acompañan lo anterior, entre las cuales se encuentran los requisitos que deben tener las solicitudes respectivas (datos generales, demostrar función social que se pretende cubrir, justificar objetivos, demostrar que el proyecto contribuya a la pluralidad y oferta del servicio, y plan de desarrollo), plazos y procedimientos, a partir de los cuales el Instituto decidirá mediante resolución fundada y motivada.

Señalamos con anterioridad que en el artículo 50 de ésta Iniciativa, se especifica aquello que tiene que ver con el financiamiento de este tipo de medios, a saber: donativos en dinero o en especie; venta de productos y/o servicios; patrocinios y publicidad; proyectos de financiamiento y convenios de coinversión para la producción y/o difusión de contenidos afines a los objetivos del servicio; y

convenios de coinversión con otras dependencias del Estado y entidades federativas, para el mejor cumplimiento de sus fines de servicio público.

Ahora bien, para complementar la función social de este tipo de medios, esta Iniciativa especifica en su artículo 52, 18 finalidades que sus operadores deberán observar, entre las cuales destacamos las siguientes:

- Coadyuvar en la promoción y defensa de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial los derechos a la educación, a la salud, a la información y la libertad de expresión.
- Difundir información de interés público, plural y confiable.
- Fomentar la capacitación en telecomunicaciones y radiodifusión.
- Transparentar la gestión pública e informar a la ciudadanía sobre sus programas y acciones.
- Garantizar el derecho de réplica de todo ciudadano.
- Promover, fomentar y garantizar la participación de la sociedad en la planeación, gestión, evaluación y vigilancia de la administración, dirección y contenidos.
- Evitar el uso con fines de promoción personal a los gobernantes y dar un trato equitativo e imparcial en el manejo de la información política, sobre todo en el periodo de contiendas electorales, garantizando las mismas condiciones de acceso a las diferentes fuerzas políticas y sociales.
- Promover la diversidad de emisores y evitar la concentración en la prestación del servicio.

Asimismo, esta propuesta contempla la creación de un *Consejo Consultivo* para cada uno de los entes públicos que tengan concesiones de radio y televisión, éste, de acuerdo con el artículo 53, estará constituido al menos por cinco integrantes de reconocido prestigio profesional en la materia, quienes rendirán un informe público anual de evaluación sobre la gestión del medios, “los miembros del Consejo Consultivo serán nombrados por el Órgano de Gobierno al que se encuentre adscrito, tendrán carácter honorífico sin remuneración, durarán en su encargo dos años, podrán ser reelectos por un periodo más, y sus funciones estarán previstas en el Reglamento”, todo ello con el propósito de contar con un órgano independiente y profesional que incida en cuestiones de programación y contenidos en cada uno de los casos.

De manera notable destacamos lo que esta Iniciativa propone en su artículo 54, el cual reproducimos a continuación:

Art 54

Los operadores de servicios de radio y televisión de uso público, deberán poner a disposición de sus audiencias los mecanismos que permitan el ejercicio de sus derechos. Al efecto, sus Órganos de Gobierno nombrarán un Defensor de las audiencias y emitirán Códigos de Ética con parámetros mínimos de conducta a que deberán sujetarse para garantizar el derecho a la información.

El defensor de las audiencias entregará de manera trimestral un informe al órgano de gobierno con la finalidad de que se tomen las medidas conducentes respecto de los asuntos de su competencia. Tanto el informe como las decisiones que adopte el Órgano de Gobierno se harán públicos.

Este artículo es particularmente relevante debido a que vela por el ejercicio y respeto de los derechos de los ciudadanos en materia informativa; poniendo a disposición de la sociedad la figura de un *Defensor de las audiencias*, quien de manera trimestral entregará un informe al órgano de gobierno respectivo, para efectos de que tome en consideración sus recomendaciones y precisiones. A su vez, con la instauración de *Códigos de Ética* se permite que el comportamiento de los concesionarios y el uso y administración del medio, no nada más se apeguen a los principios constitucionales y normativos establecidos, sino que se conduzcan de acuerdo a “parámetros mínimos de conducta a que deberán sujetarse para garantizar el derecho a la información” en beneficio del interés colectivo.

Aunado a lo anterior, a efecto de fincar responsabilidades y garantizar el apego a la norma, la Iniciativa de 2008 concluye esta sección con su artículo 57, especificando que “tanto el informe del Consejo Consultivo como la evaluación del Órgano de Gobierno se harán públicos, al igual que los compromisos que derivado de dichos documentos, adopte el concesionario. Corresponderá al Instituto vigilar el cumplimiento de estos compromisos, con la finalidad de mejorar la calidad de los contenidos que transmiten. El Instituto podrá hacer amonestaciones públicas a los concesionarios en caso de incumplimientos reiterados de su obligación para con sus audiencias”.

3.3.2 Escuelas Radiofónicas

Siguiendo con el análisis de las diferentes clasificaciones que existen en los marcos normativos para la utilización no lucrativa del espectro radioeléctrico, cabe señalar que la **Ley Federal de Radio y Televisión** en su versión de 1960, incluye en su Capítulo Cuarto la figura de “escuelas radiofónicas”. A continuación señalaremos sus especificaciones y cómo este apartado se traduce en las demás normatividades.

Art 81

Las escuelas radiofónicas constituyen un sistema de estaciones emisoras y receptoras especiales para los fines de extensión de la educación pública, en los aspectos de difusión cultural, instrucción técnica, industrial, agrícola, alfabetización y orientación social.

Art 82

La transmisión y la recepción de las escuelas radiofónicas, estarán regidas por las disposiciones que sobre la materia dicte la Secretaría de Educación Pública, la cual seleccionará al personal especializado, profesores, locutores y técnicos que participen en ese tipo de programas.

Art 83

Los Ayuntamientos, sindicatos, comunidades agrarias y cualesquiera otras organizaciones que se inscriban en ese sistema, tendrán la obligación de instalar en sitios adecuados, el número de receptores que satisfaga las necesidades de cada comunidad.

Todo parece indicar que esta modalidad de estaciones especiales de radio y televisión se pretendía instaurar en ciertas comunidades para efectos de satisfacer cuestiones educativas. Sin embargo el concepto en sí mismo resulta confuso al estipular que no sólo consiste en emisoras sino también receptoras; de igual manera, al no contener mayores precisiones respecto a funcionamiento, instalación y operación, las escuelas radiofónicas no lograron convertirse en un sistema educativo de medios y se quedaron como una mera propuesta legislativa.

En este sentido, la “**Iniciativa Ciudadana**” si bien no plantea la figura específica de “escuelas radiofónicas”, al respecto, como lo habíamos señalado dentro del rubro *medios bajo explotación directa del Estado*, precisa en su artículo 69 que, uno de los objetivos principales de los medios de Estado es: “cumplir con lo dispuesto en el artículo tercero constitucional, en lo relativo a la educación

nacional y a la cultura democrática”, por lo que, en el marco de éste tipo de medios, dejaba abierta la posibilidad jurídica y práctica de instaurar un sistema educativo de medios similar al concepto establecido por la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960.

Las reformas de la “**Ley Televisa**”, a pesar de la inoperatividad del término e inexistencia de “escuelas radiofónicas”, no modifican lo que señala en este asunto la versión de la Ley de 1960.

En consonancia con la “Iniciativa Ciudadana”, la propuesta de la **Iniciativa de 2008** establece en su apartado destinado a las concesiones de uso público, artículo 45, “podrán obtener concesiones de frecuencias o bandas de frecuencias para uso público, el gobierno federal, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como las instituciones públicas de educación superior, los cuales tendrán como finalidad específica la prestación de servicios públicos como teleducación, telesalud, seguridad pública, atención a discapacitados y/o la transmisión de contenidos educativos, culturales, científicos, sociales, informativos y de entretenimiento de calidad, en beneficio de la sociedad y en aras del interés general”, de manera que la teleducación se regiría por lo dispuesto para los medios de Estado y podía ser una opción viable para la instauración de programas similares a las “escuelas radiofónicas” de 1960.

3.3.3 Medios indígenas y comunitarios

Como ya hemos puntualizado, la **Ley Federal de Radio y Televisión de 1960** limita la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión a: “comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole”. A pesar de que contempla estaciones de “otra índole” (dentro de las cuales se pueden incluir los medios indígenas y comunitarios) al no contemplarlos de manera específica, los deja sin un régimen normativo, relegando su existencia y marginando su actividad.

La “**Iniciativa Ciudadana**”, por el contrario, destina su Capítulo Cuatro a este tipo de medios, titulado *Régimen simplificado para el otorgamiento de permisos a comunidades indígenas*, a lo largo del cual establece lo siguiente:

Art 63

En cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución, los pueblos y las comunidades indígenas, podrán adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Art 64

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, el Consejo podrá exentar de forma parcial o total los requisitos encontrados en los artículos 47, 50 y 51.

Los artículos 47, 50 y 51 de esta Iniciativa, son aquellos que versan sobre la imposibilidad de gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente la concesión, así como el requisito de que sean instituciones u organizaciones civiles constituidas conforme a las leyes nacionales las autorizadas para operarlos. Por lo que, el artículo 64, al brindar la posibilidad de exentar de forma parcial o total estas restricciones en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, permite que los medios que sean operados por ellos sean administrados, por ejemplo, de forma comunitaria, lo cual definitivamente les da un impulso y fomenta su desarrollo y existencia, de acuerdo a sus particularidades.

Este capítulo de tal Iniciativa concluye con lo siguiente:

Art 65

El Consejo Nacional de Radio y Televisión determinará las disposiciones necesarias para dar cumplimiento al artículo anterior, respetando las tradiciones y costumbres indígenas y velando en todo momento por el debido cumplimiento de las disposiciones aplicables.

La “**Ley Televisa**” además de que no contempla específicamente la figura de los medios indígenas ni comunitarios, partiendo de lo que proponía respecto al otorgamiento de los permisos, en general, se encargó de imposibilitar jurídicamente el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la operación y administración de los medios electrónicos.

La **Iniciativa de 2008** por su parte detalla lo siguiente:

Art 69

Para los pueblos y las comunidades indígenas, las concesiones se otorgarán a petición de parte con base en la disponibilidad de frecuencias y previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- I. Datos generales de los solicitantes y designación de un representante responsable del proyecto;
- II. Documento que acredite la representatividad y el interés de la o las comunidades indígenas solicitantes, pudiendo ser éste un acta de asamblea;
- III. Zona geográfica que se pretende cubrir, identificando las comunidades indígenas beneficiarias;
- IV. Proyecto de contenidos especificando porcentaje de transmisión en lenguas indígenas y mecanismos con los que garantizará la pluralidad y acceso de la comunidad a los servicios que se ofrecerán, y
- V. Proyecto mínimo de instalación y operación técnica.

Y para demás precisiones se remite a lo establecido en el régimen de concesiones de uso social que, como ya vimos con anterioridad, incluso contempla lo referente a las formas de financiamiento para medios de carácter no lucrativo.

3.4 Consideraciones

Nos hemos dado a la tarea de describir y retomar los rasgos tanto de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 como de la “Iniciativa Ciudadana” y la Iniciativa de 2008, equiparables a la “Ley Televisa”, los cuales se relacionan directamente con aspectos generales del marco normativo de la radiodifusión, el uso comercial del espectro, así como su uso no lucrativo.

La Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 aborda todo lo referente a la radio y la televisión; de esta manera, plantea aspectos relacionados con cuestiones administrativas, de contenidos, publicidad, tiempos de Estado, multas, y responsabilidades de demás dependencias de la Administración Pública Federal en la materia. Ambas Iniciativas, tanto la de 2002 como la del 2008, pretendían reformar el marco legal de medios de manera integral; en este sentido, sus planteamientos tocaron todos los asuntos propuestos por la Ley de 1960. Incluso en el caso de la Iniciativa de 2008, se homologaban las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Sin embargo, en el caso de la “Ley Televisa”, tales reformas no pretendían establecer cambios a la legislación con ese carácter estructural, sólo plantearon modificaciones y adiciones específicas a la Ley de 1960 y a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Así, partiendo del análisis realizado, es preciso destacar que la Ley Federal de Radio y Televisión en su versión de 1960, sin duda presenta diversas carencias y omisiones jurídicas relevantes en la actualidad para el régimen legal de los medios electrónicos. En principio, esta normatividad le otorga un carácter dominante a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y carece de un órgano regulador que atienda criterios imparciales y objetivos, para reforzar la actividad de servicio público de la radio y la televisión. Asimismo, establece un régimen diferenciado entre los medios de uso comercial y los de carácter no lucrativo, sin precisar un tratamiento normativo específico para los permisos. Y finalmente, al dejar a los medios no lucrativos a expensas de un tratamiento profundamente oficialista y gubernamental, los mantiene en rezago respecto a los medios comerciales.

La “Ley Televisa”, además de continuar con las características de la Ley original, profundizó las diferencias entre las concesiones y los permisos, dejando incluso a estos últimos en peores

condiciones de protección jurídica que aquellas que establece la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. En general, no toca nada en materia de contenidos, no garantiza de manera alguna el acceso ciudadano a los medios electrónicos, y por tanto anula la pluralidad y diversidad en los mismos; fortalece los intereses dominantes de los concesionarios actuales y excluye a los medios no lucrativos de cualquier posibilidad de consolidación y crecimiento.

Por su parte, la “Iniciativa Ciudadana” de 2002 precisa todo lo relativo a la regulación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico en sus modalidades comercial y no lucrativa, atendiendo a sus disposiciones de orden público e interés social. Instituye al Consejo Nacional de la Radio y la Televisión como el órgano regulador con carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio y de constitución social; detalla el régimen normativo bajo el cual los permisos se regularán (el cual coincide plenamente con el de las concesiones); les otorga posibilidades de financiamiento alternativas para su subsistencia; diferencia a los medios públicos de los medios de Estado; simplifica el otorgamiento de permisos para las comunidades indígenas; y sobre todo, atiende a la función social que los medios deben tener sin importar su índole.

La Iniciativa de 2008 coincide con lo anterior pero además unifica la figura jurídica para el uso de las frecuencias o bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en *concesiones* y sólo diferencia el uso que se haga de las mismas, permitiendo con ello que el tratamiento jurídico en cada caso sea similar (lo cual posibilita que las concesiones para uso social y uso público comercialicen sus espacios, siempre y cuando su objetivo final no sea lucrar). En este sentido, también agrupa en una sola normatividad los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, puesto que atiende la complementariedad que guardan estas actividades entre sí. Prevé la figura de *Defensor de las Audiencias* y la creación de Códigos de Ética de los medios, y, de igual manera, prioriza la función social que dichos servicios públicos deben cumplir.

Curioso resulta ser que la Ley Federal de Radio y Televisión ha regido la actividad de la radiodifusión en nuestro país desde 1960, aún presentando tantos vacíos, y la “Ley Televisa”, con todo y sus características y regresiones, ha sido la única reforma que ha logrado ser dictaminada en la materia. Ambas Iniciativas aquí analizadas no lograron convertirse en leyes que reestructuren nuestro marco normativo.

Por lo que, rescatar lo que estableció cada uno de estos textos con el objetivo de evitar prácticas legislativas que vayan en contra de criterios incluyentes, participativos, y sociales, así como para retomar lo que puede fortalecer el esquema de medios en nuestro país, parece necesario, si no obligatorio, sobre todo con respecto a los medios no lucrativos, con miras a posibilitar la transición hacia un régimen democrático en México.

CONCLUSIONES

El campo de estudio de la comunicación nos revela que tanto la actividad comunicativa como el uso de los medios electrónicos tienen, en sí mismos, una naturaleza dinámica y de cambio constante. Así pues, es de suponerse que el conjunto de las disposiciones jurídicas que los regulan, habrían de ajustarse, actualizarse y reflejar los cambios sociales, culturales, económicos y tecnológicos que acontecen a lo largo del tiempo. Sin embargo, como hemos visto hasta ahora, en materia de legislación de medios en nuestro país, la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, aún vigente a 50 años de su promulgación, tiene notables rezagos y omisiones jurídicas.

Resulta evidente que tal norma fue elaborada en circunstancias diametralmente distintas a las que tenemos en la actualidad. Basta mencionar que en los contenidos de la Ley se ignoran las transmisiones por vía satelital, la existencia de televisión restringida por cable, la integración de servicios de videos, voz y datos a través de una misma infraestructura, esto es, el “triple play”, en la cual se incluye la televisión de paga, Internet de banda ancha y telefonía, así como demás formas de convergencia tecnológica que permiten que gocemos de diversas e innovadoras formas de comunicación.

Asimismo, como lo señalara Javier Esteinou Madrid “el país se ha diversificado y la pluralidad es la característica de la sociedad mexicana actual¹⁰⁷”. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Instituto Federal Electoral, consultados en febrero de 2010, existen siete partidos políticos y 98 agrupaciones políticas con registro a nivel nacional; se estima en más de 10 mil a las organizaciones civiles de todo el país¹⁰⁸; hay una creciente apertura a creencias religiosas diversas¹⁰⁹; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía reporta que en el territorio existen más de 62 lenguas indígenas y 6.6 millones de la población son indígenas.

¹⁰⁷ Véase Javier Esteinou Madrid, “Transición Política y Reforma de la Ley Federal de la Radio y la Televisión en México”, *Razón y Palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, México, octubre-noviembre 2004. Disponible en: <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n41/jesteinou.html>

¹⁰⁸ Véase Jorge Cadena Roa (coord.), *Las organizaciones civiles mexicana hoy*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004.

¹⁰⁹ Véase Catálogo Administrativo de Asociaciones Religiosas, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, SEGOB, Febrero 2009. Disponible en: <http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/SDGAR05-Docs/Numeralia.pdf>

En ese cúmulo de diversidad se expresan los reclamos por el respeto a los derechos de las mujeres, de la niñez, de los pueblos indígenas, de la diversidad sexual y de los grupos minoritarios en su conjunto. Sin embargo, frente a este panorama, tenemos que el modelo de medios en el país carece de pluralismo y, vía el marco normativo, se ha optado por favorecer el modelo comercial, descartando la posibilidad de incluir la diversidad y pluralidad de expresiones sociales. Esta situación incluso se agrava con el evidente rezago en el que se mantiene al uso no lucrativo del espectro radioeléctrico.

Por lo que, partiendo de la premisa de que el marco normativo de medios en México ha favorecido la explotación comercial de la radio y la televisión, en la presente investigación realizamos un recorrido histórico del nacimiento y consolidación de nuestro régimen legal de medios entre el periodo de 1920 hasta 2008. De igual manera, estudiamos algunos de los factores que han influido para que no se concrete una reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, y retomamos, desde el enfoque de nuestro análisis, las propuestas legislativas más significativas que han pretendido reestructurarla, destacando que la única que prosperó fue la colección de reformas que favorecía a los concesionarios de medios.

Así, la naturaleza monográfica del primer apartado de esta investigación nos permitió descubrir que, a lo largo de las primeras cuatro décadas de operación de la radio y la televisión, no existieron instrumentos jurídicos que versaran específicamente sobre la actividad de la radiodifusión, por lo que, empresarios que ya participaban en distintas ramas de producción en México, incursionaron en la administración de medios, gozando de un amplio margen de acción que les permitió hacer crecer sus negocios de manera importante, así como consolidarse como un grupo con gran poder financiero en el ámbito de la comunicación.

Es hasta 1960 cuando surge la ya mencionada Ley Federal de Radio y Televisión, la cual se convierte en el primer texto normativo que regula lo concerniente a ambos medios de comunicación, en un momento en el cual dichas industrias se encontraban apenas en vías de fortalecimiento. Detectamos que esta Ley no ha hecho sino promover el desarrollo y crecimiento del proyecto privado, inclinándose considerablemente el modelo de medios hacia el ramo comercial, al omitir dotar a la radio y la televisión de un carácter de servicio público, establecer figuras jurídicas favorables a los industriales de medios, y no contemplar controles estatales eficientes.

Partiendo de lo anterior, las emisoras comerciales han logrado ocupar un lugar preponderante en los distintos ámbitos económicos, políticos y sociales del país, y sus concesionarios, al reunirse en la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión, fortalecieron su sector de manera significativa. Así, ésta Cámara se convirtió en un órgano con influencia política considerable, el cual, con frecuencia, ha podido alterar el curso de procesos políticos, permitiendo que su sector salga librado y hasta favorecido por las medidas legislativas adoptadas en la materia que los ocupa.

Advertimos entonces que, a cinco décadas después de la publicación de la Ley Federal de Radio y Televisión, ninguna iniciativa de ley que haya pretendido modificar de manera integral su contenido, ha logrado trasladarse con éxito a la agenda parlamentaria, más aún, ninguna normatividad en la materia ha sido aprobada sin el consentimiento de los propios empresarios de medios.

Al respecto, retomamos en el segundo capítulo de la investigación el episodio del Proyecto de 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, mejor conocido como la “Ley Televisa”. Con tales reformas se evidenció el gran poder que goza el consorcio Televisa frente a los poderes del Estado, al haber sido elaboradas, presentadas y aprobadas, por encargo de los propios representantes jurídicos de esa empresa.

El análisis que hicimos de la “Ley Televisa” nos permitió confirmar que tal proyecto no era más que una colección de reformas mediante las que no se establecían límites al fenómeno de concentración mediática, por el contrario, estaban diseñadas para favorecer a los actuales concesionarios de radio y televisión, garantizando sus negocios y expansión al ámbito de las telecomunicaciones, además de restringir la existencia de los medios no lucrativos y su acceso a la convergencia tecnológica. Esta propuesta incluso omitía modificar o actualizar reglas caducas de la ley original.

Ahora bien, de manera paralela, encontramos que en la historia del régimen legal de medios en el país, también han existido proyectos legislativos distintos que han pretendido actualizar la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y transformar el modelo comunicativo imperante. Por lo que retomamos los casos más recientes, hasta febrero de 2010, que han propuesto transformar la regulación de gran parte de los asuntos concernientes a los medios de comunicación, a saber: la Iniciativa con

Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Radio y Televisión del 2002 y la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2008.

Curiosamente, proyectos con estas características de reforma integrales, son aquellos que han quedado sin dictaminarse y que forman parte del archivo del Congreso de la Unión. En este sentido, la investigación nos ha permitido comprender que su imposibilidad para convertirse en ley, y con ello transformar el modelo comunicativo en el país, ha tenido que ver más con factores de tipo político y coyuntura electoral, que con la falta de pertinencia de sus planteamientos o su falta de consensos.

Así, partiendo del análisis contextual y de contenido de cada uno de estos proyectos, tenemos que la Iniciativa con Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Radio y Televisión del 2002, también conocida como “Iniciativa Ciudadana”, con todo y que era una propuesta producto de un arduo ejercicio de consulta, debate y trabajo conjunto, entre diversos sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno, fue truncada desde el poder legislativo debido a la cercanía de los comicios federales electorales tanto de 2003 como de 2006.

Esta situación fue lamentable debido a que dicha Iniciativa atendía a la función social que los medios deben cumplir y establecía un esquema regulatorio con un lógica profundamente social; empoderaba a los públicos y las audiencias, incorporándolos a la administración y al uso de los medios de comunicación; obligaba tanto a las autoridades en la materia como a los concesionarios y permisionarios a rendir cuentas a la ciudadanía; incluía la regulación del derecho de réplica, así como la figura de medios públicos autónomos del poder político y contemplaba un esquema de otorgamiento específico para las comunidades indígenas.

Por su parte, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2008 fue un ambicioso proyecto, resultado de un esfuerzo de elaboración y discusión entre varios senadores, ex legisladores y especialistas en el tema. El cual contenía, entre sus aportaciones más significativas, homologar las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, reconociendo la complementariedad que guardan ambas actividades en la actualidad, y redefiniéndolas como servicios públicos; unificaba en *concesión* la licencia para explotación del espectro radioeléctrico, consintiendo con ello que no hubiera

tratamiento diferenciado entre el uso comercial y el uso no lucrativo del mismo, así como permitirle a éstos últimos comercializar sus espacios, siempre y cuando no fuera con el objetivo de lucrar; preveía derechos y responsabilidades de los medios y sus audiencias, contemplaba la figura de *Defensor de las Audiencias* y la creación de Códigos de Ética de los medios. Sin embargo, la precipitación del Senador Carlos Sotelo al presentar dicho proyecto, a título personal, el 9 de diciembre de 2008, provocó que éste fuera sepultado legislativamente, debido a que no contaba con el respaldo político necesario para posibilitar su aprobación, previo a las elecciones federales tanto de 2009 como de 2012.

De esta manera hemos visto, en numerosas ocasiones, cómo la clase política mexicana ha pretendido congraciarse con los empresarios de medios a cambio de una supuesta rentabilidad político – electoral.

Ahora bien, con el propósito de que los modelos y características de reforma estructural para el régimen legal de medios, que plantearon ambas Iniciativas con proyecto de decreto de 2002 y de 2008, no quedaran como meros intentos fallidos, recuperamos sus contenidos y los contrastamos con los de la “Ley Televisa” y la Ley Federal vigente de 1960.

Cabe señalar que la presente investigación, por cuestiones de tiempo y extensión, se concentró en el estudio de aquello que cada una de estas normatividades planteaba en materia de medios no lucrativos¹¹⁰. Sin embargo, no obstante la centralidad que le dimos a éste tipo de medios, en nuestro análisis no prescindimos de los demás criterios a considerar en un tema tan complejo como el marco normativo de la radio y la televisión, esto es, los principios generales de la radiodifusión y los medios comerciales. Hubiéramos deseado profundizar en el cotejo y el estudio de los planteamientos de cada texto normativo, pese a ello, creemos que logramos delinear algunos criterios generales a considerar para la construcción de un régimen legal más cercano a la comunicación social.

Como habíamos señalado de manera introductoria, la presente investigación nació con el interés de dilucidar algunas de las pautas mínimas para concretar una reglamentación en materia de radio y

¹¹⁰ Originalmente habíamos centrado la investigación en el tema de los “medios no comerciales”, en oposición a los medios que mercantilizan sus espacios con el fin de obtener ganancias (los medios comerciales), pero a medida que avanzamos en el trabajo, el concepto lo cambiamos por “medios no lucrativos”. Nos dimos cuenta de que el término *medios no comerciales* limita por definición a las licencias, tanto de uso público como de uso social, a no comercializar sus espacios, aún cuando no lo destinen a actividades lucrativas.

televisión no lucrativa compatible con un orden democrático. Tomando en consideración el análisis comparativo que realizamos, y en consonancia con múltiples autores especialistas en el tema, detectamos ciertas medidas a partir de las cuales se podría hablar de la existencia de un modelo comunicativo, en su conjunto, de tipo incluyente y democrático. A saber:

1. Es urgente limitar la creciente tendencia a la concentración de medios y, por tanto, establecer atribuciones y responsabilidades estatales que garanticen una eficiente y eficaz administración del espectro radioeléctrico.

De acuerdo con datos tomados del Foro *Diversidad y pluralidad en los medios electrónicos en las Américas*¹¹¹, la televisión abierta en México tiene dos empresas que concentran 95 por ciento de las frecuencias comerciales: Televisa con 225 frecuencias propias y 32 afiliadas y TV Azteca con 180 frecuencias propias. En el caso de la radio, 76 por ciento de las estaciones está en manos de 14 familias y cuatro cadenas agrupan casi la mitad del total de las emisoras, situación impensable en otros países. Por lo que consideramos que una forma de contrarrestar tal propensión de acaparamiento, sería que el Estado licite y asigne frecuencias de índole no lucrativa y destine un porcentaje específico y equitativo de las frecuencias para tal uso, estableciendo restricciones a los monopolios mediáticos para acceder a más estaciones, tal como lo sugerían las Iniciativas de 2002 y de 2008 en la materia.

2. La existencia de un órgano regulador, autónomo respecto a los intereses políticos y económicos de país, esto es, que esté integrado por ciudadanos que no estén vinculados a partidos políticos o gremios políticos de ningún tipo, y tampoco tengan que ver con la actividad de la industria mediática.

Esto con el objetivo de garantizar, en cierta medida, que la autoridad y sus resoluciones en materia de radio y televisión, estén desvinculadas de intereses partidistas y negociaciones políticas y económicas. Asimismo, a dicho órgano constitucional se le debería dotar de mayores responsabilidades para incidir en la administración del espectro radioeléctrico, velando por la utilización social del mismo, así como otorgarle facultades en cuestiones de programación, contenidos y sanciones. Tales

¹¹¹ Evento convocado por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado, y la Fundación Friedrich Ebert. Llevado a cabo el 11 de septiembre de 2009 en el Patio del Senado de la República, Casona de Xicoténcatl.

planteamientos coinciden con la reestructuración del *Consejo Nacional de Radio y Televisión* planteado por la Iniciativa Ciudadana de 2002, y el *Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* propuesto por la Iniciativa de 2008.

3. Los medios no lucrativos precisan de claridad jurídica, independencia de gestión y una clasificación que atienda su servicio público de interés general, ajeno a los intereses gubernamentales. Por lo mismo, este tipo de medios requieren de fuentes de financiamiento adicionales al subsidio de gobierno que impulsen su desarrollo y óptimo crecimiento.

Para ilustrar este punto, retomamos los apartados de ambas Iniciativas en los cuales se propone diferenciar, por un lado, a los medios no lucrativos de índole pública (esto es, bajo explotación directa del Estado), de los medios no lucrativos de índole social (orientados a satisfacer necesidades culturales, sociales, educativas, científicas). Así como sus propuestas de obtención de recursos, vía las siguientes opciones: patrocinios, donativos, e incluso comercialización de productos y/o servicios y espacios publicitarios, con la condición expresa de que las ganancias no se destinen para lucro personal o institucional.

4. Es preciso incluir mecanismos de otorgamiento de licencias de radiodifusión de índole comunitaria e indígena. Esto con el fin de cumplir con el mandato constitucional que establece como obligación, por parte del Estado, garantizar las condiciones para que las comunidades y pueblos indígenas tengan la posibilidad de adquirir, operar y administrar medios de comunicación, atendiendo sus particularidades. De esta manera se permitiría mejorar sus condiciones de marginación, generando las condiciones para que ejerzan la libertad de expresión y el derecho a la información, así como impulsar su respeto y reconocimiento dentro del marco normativo.

Tomando en consideración la normatividad vigente, las cuestiones políticas existentes y el rezago tecnológico actual de los medios no lucrativos en México, la voracidad de los consorcios mediáticos en el país terminará por limitar las posibilidades que tenemos de acceder a una democracia consolidada. Por lo mismo, creemos que la posibilidad de concretar estos cambios de tipo jurídico, posibilitarían una reconfiguración y reconstrucción de nuestras prácticas y concepciones

comunicativas, permitiendo que la democracia pase también por los medios como vehículos de expresión e información, y posibles terrenos para la deliberación pública.

Como bien lo señalara Roberto Gutiérrez López, “un tipo ideal de democracia consolidada en el que coexisten armónicamente componentes tales como elecciones libres, división y equilibrio entre poderes públicos eficientes y con atribuciones claras, una distribución legítima de responsabilidades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, una sujeción efectiva de los poderes fácticos a la legalidad y una participación ciudadana consistente en los procesos de toma de decisiones, exigen la existencia de un régimen de comunicación que proporcione insumos básicos para la eficaz articulación del andamiaje democrático en su conjunto¹¹²”.

La apuesta por abrir el espectro radioeléctrico a medios de comunicación tanto de índole comercial como, sobre todo, de tipo no lucrativo, obedece al derecho de contar con opciones mediáticas heterogéneas que, entre otras cosas, permitan la diversidad de contenidos y que, en general, transformen nuestro consumo mediático con miras a favorecer el debate, la participación y la inclusión ciudadana. Para que esto sea posible la responsabilidad descansa en distintos ámbitos, entre ellos: el económico, el político, el social.

Esperamos que la presente investigación contribuya a esta necesaria y reiterada exigencia desde el ámbito social, y permita voltear la mirada a algunos de los temas fundamentales que hasta ahora, concluimos, han impedido que nuestro modelo de medios sea distinto, a saber: la falta de voluntad política para reformar la legislación, sobre todo cuando se trata de limitar la actividad empresarial y lucrativa de los grandes consorcios mediáticos; situación que obedece a la gran influencia financiera y política de este sector, que ha logrado reemplazar en ocasiones la visión de Estado; la urgencia de equilibrar esta desproporción estructural y, en consecuencia, lo indispensable que resulta fortalecer a los medios no lucrativos.

La revisión de las Iniciativas de Ley que llevamos a cabo, bien podría servir como uno de los referentes para elaborar una nueva propuesta integral de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. El análisis comparativo podría ser de utilidad para rescatar el fallo de la Suprema Corte de

¹¹² Roberto, Gutiérrez López, *op. cit.*, p.31.

Justicia de la Nación respecto a la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de la “Ley Televisa”, restaría equipararlo con los planteamientos de los proyectos de ley. Con ello podríamos estar un paso más adelante en la concreción de la promesa de contar con un nuevo y mejor marco legal de medios, tan necesario en la actualidad para replantear la relación entre el Estado, los medios y la sociedad.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Cadena Roa, Jorge (coord.), *Las organizaciones civiles mexicana hoy*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004.

Cremoux, Raúl, *La legislación mexicana en radio y televisión*, México, Universidad Autónoma de México, 1989.

Fernández Christlieb, Fátima, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1982.

Gutiérrez López, Roberto, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, Barcelona-México, Ediciones Pomares, 2005

MacBride, Sean y otros, *Un solo mundo, voces múltiples, Comunicación e información en nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión 1994.

Mejía Barquera, Fernando, *La industria de la radio y la televisión*, México, Fundación Manuel Buendía, vol. I (1920-1961).

Navarro, Fidela y Villanueva, Ernesto, *Medios de servicio público y transparencia: análisis y medición de su desempeño*, México, Senado de la República, Mesa Directiva 2008, LX Legislatura.

Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes, mediocracia sin contrapesos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2004.

Toussaint, Florence, *¿Televisión Pública en México?*, México, CNCA, 1993.

PERIÓDICOS

Bartlett Díaz, Manuel, “Cómo fue y será esa ley”, Enfoque, suplemento de *Reforma*, 9 de abril de 2006, México.

Becerril, Andrea, “A petición expresa de Espino, el PAN acordó votar en el Senado la *ley Televisa*”, periódico *La Jornada*, 23 de marzo de 2006, México.

Corral Jurado, Javier, “La rendición”, periódico *El Universal*, martes 14 de febrero de 2006, México.

-----, “Al mejor postor”, periódico *El Universal*, 03 enero de 2006, México.

-----, “Neurosis de la escaramuza”, periódico *El Universal*, 24 de marzo de 2006, p. A-11, México.

Herrera, Jorge, “La ley de medios estaba lista antes del debate”, periódico *El Universal*, martes 14 de marzo de 2006, sección “Nación”, México.

-----, “Exigen enriquecer ley de medios”, periódico *El Universal*, miércoles 01 de marzo de 2006, sección “Nación”, México.

Teherán, Jorge, “Xóchitl plantea reformular la ley de medios”, periódico *El Universal*, jueves 16 de febrero de 2006, sección “Nación”, México.

-----, “Reprueban IFE, SCT y Cofeco ley de radio y tv”, periódico *El Universal*, jueves 23 de febrero de 2006, primera plana, México.

Torres, Alejandro, “Diputados dan más poder a televisoras”, periódico *El Universal*, domingo 04 de diciembre de 2005, sección “Nación”, México.

-----, “Diseñan estrategia para frenar la ley de medios”, periódico *El Universal*, sábado 25 de marzo de 2006, sección “Nación”, México.

REVISTAS

Alva de la Selva, Alma Rosa, “La gran ganadora”, *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 103, México, febrero-marzo de 2007, pp. 15-23. Consultado en:

<http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/gran.htm>

Esteinou Madrid, Javier, “Propuestas de los intelectuales para la reforma de los medios de comunicación en México”, *Razón y Palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, núm. 27, México, junio-julio 2002. Consultado en:

<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n27/jesteino.html#2>

-----, “Transición Política y Reforma de la Ley Federal de la Radio y la Televisión en México”, *Razón y Palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, México, octubre-noviembre 2004. Consultado en:

<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n41/jesteinou.html>

Corona Berkin, Sarah, “La Televisión: Informe de Salvador Novo y Guillermo González Camarena. Entre melón y sandía”, *Comunicación y Sociedad* (CEIC, Universidad de Guadalajara), núm. 16-17, septiembre 1992 – abril 1993. Consultado en:

http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/16-17_1993/195-239.pdf

Corral Jurado, Javier, “Breve Historia de un intento legislativo”, [fotocopia], *Diálogo y debate de cultura política*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. Número 8, México D.F., abril – junio de 1999.

Gómez García, Rodrigo y Sosa Plata, Gabriel, “Reforma de la legislación en radio y televisión y telecomunicaciones en México”, *Quaderns del CAC*: Número 25. Consultado en:

http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q25gomezsosa_ES.pdf

González Pedrero, Enrique, "Televisión Pública y Sociedad", *Nueva Política*, núm. 3, Vol. I, México, julio-septiembre 1976.

Granados Chapa, Miguel Ángel, "La televisión de Estado. En busca del tiempo perdido", *Nueva Política*, núm. 3, Vol. I, México, julio-septiembre 1976.

Hinojosa, Óscar, "Encontraron finalmente a la cuadratura al círculo del derecho a la información", [fotocopia], revista *Proceso*, núm. 256, México, 26 de septiembre de 1981.

Pasquali, Antonio, "Reinventar los servicios públicos", *Nueva Sociedad*, núm. 140, Noviembre-Diciembre 1995. Consultado en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2454_1.pdf

Ramírez y Ramírez, Agustín, "Acción de inconstitucionalidad: Los conceptos de invalidez", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 171. Consultado en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2444/12.pdf>

Rodríguez Castañeda, Rafael, "Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación", [fotocopia], revista *Proceso*, núm. 256, México, 26 de septiembre de 1981.

Scherer Ibarra, María, "Tarifas a conveniencia", revista *Proceso*, 1444. Suplemento, 4 de julio de 2004, México.

Solis Leree, Beatriz, Fernández Sánchez, Tania, Sumano Arias, Laksman, "Un derecho amordazado. El manejo informativo del derecho a la información en 1998", *Razón y Palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, núm. 17, México, febrero-abril 2000. Consultado en: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n17/17bsolis.html>

Trejo Delarbre, Raúl, "Dos iniciativas inoportunas: una mala, otra buena", *Zócalo, Comunicación, Política y Sociedad*, núm. 107, México, enero 2009. Consultado en: [http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd\[30\]=c-2-107&cmd\[31\]=c-2-107](http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd[30]=c-2-107&cmd[31]=c-2-107)

-----, “Una ley para Televisa. Crónica de una regresión política”, [fotocopia] México, F. Ebert, oct-02-06.

-----, “Los diputados ante la Ley Televisa”, *Comunicación y transición social: La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*, [por publicarse], Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

s/autor, “Muchas Iniciativas, Ninguna ley de medios”, *Zócalo, Comunicación, Política y Sociedad*, núm. 101, México, julio 2008. Consultado en:

[http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd\[30\]=c-2-101&cmd\[31\]=c-2-101](http://zocalo.laneta.apc.org/index.shtml?cmd[30]=c-2-101&cmd[31]=c-2-101)

Villamil, Jenaro, “Pospone el Senado Discusión sobre reformas a Ley de radio y TV para febrero”, revista *Proceso*, 13 de diciembre de 2005, México. Consultado en:

http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=35674

-----, “Sospechoso aval de la CIRT a la *Ley Televisa*”, revista *Proceso*, 6 de febrero de 2006, México. Consultado en http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=37293

-----, “Divididos, los senadores aprueban en comisiones la *Ley Televisa*”, revista *Proceso*, 28 de marzo de 2006, México. Consultado en

http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=38950

TEXTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa México.

“Ley Federal de Radio y Televisión”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1960.

“Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002.

“Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión”, [fotocopia], 12 de diciembre de 2002.

“Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión”, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006.

“Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, Promoventes: Senadores Integrantes de la Quincuagésima novena Legislatura del Congreso de la Unión. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en:

http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/cronologia_trabajos/docs/resolucion_suprema.pdf

“Respuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la 59 Legislatura”, *Resumen Ejecutivo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado en:

http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/cronologia_trabajos/docs/resumen_suprema.pdf

“Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Gaceta Parlamentaria*, Año III, Legislatura LX, Martes 9 de diciembre de 2008.

OTROS

Ríos Alcazar, Jesús Gustavo, *La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la “Ley Televisa”, como punto de partida para una nueva relación Medios-Estado. Revisión histórica de los ejes fundamentales del marco jurídico de la radiodifusión en México de 1932 a 2006*, Tesis de licenciatura, México, UNAM, FCPyS, 2009.

“Acta de la sesión de instalación celebrada el viernes siete de septiembre de dos mil siete” (Presidencia del Senador Santiago Creel Miranda), Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Senado de la República. LX Legislatura. Consultado en:
http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/sesiones_plenarias/docs/acta_instalacion.pdf

“Informe Final”, Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Senado de la República. LX Legislatura. 6 de mayo de 2008. Consultado en:
http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/Informe_final_GP.pdf

SITIOS CONSULTADOS

- www.amedi.org.mx
- www.bibliojuridica.org.mx
- www.eluniversal.com.mx
- www.etcetera.com.mx
- www.ife.org.mx
- www.jornada.unam.mx
- www.mexicanadecomunicacion.com.mx
- www.razonypalabra.com.mx
- www.revistazocalo.com.mx
- www.proceso.com.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.senado.gob.mx