

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA PARALELA DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

Perla GÓMEZ GALLARDO

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Considerandos*. III. *Proyecto de decreto*. IV. *Transitorios*. V. *Áreas estratégicas y prioritarias*. VI. *Los pendientes en materia de radio, televisión y telecomunicaciones*. VII. *Conclusión*.

Como parte del debate posterior a la aprobación del proyecto de reforma de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y de la Ley Federal de Radio y Televisión, se presentó la Iniciativa Paralela de Ley Federal de Radio y Televisión, misma que a continuación se analiza de acuerdo con su estructura, la cual comprende: antecedentes, considerandos, proyecto de decreto y transitorios.

Posteriormente se revisará la diferencia entre área estratégica y prioritaria, para finalmente cerrar con los pendientes en materia de radio, televisión y telecomunicaciones.

I. ANTECEDENTES

El 1o. de diciembre de 2005, se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa con 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.

El 30 de marzo de 2006 se presentó (sic) ante el Pleno de la Cámara de Senadores una Iniciativa por medio de la cual se adiciona y reforma distintas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, misma que se turnó a las Comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos, Primera

El martes 11 de abril de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 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.

Como se observa, los antecedentes de la Iniciativa Paralela se centran en la cronología de las fases que se agotaron en la Cámara de Diputados y posteriormente en la Cámara de Senadores, se omite abordar las fases internas agotadas en la discusión y aprobación de la reforma de ley.

II. CONSIDERANDOS

Se destacan los considerandos, que llevan la lógica de la argumentación del porqué la adición de ciertos artículos reformados en la publicación del 11 de abril de 2006.

I. El artículo 27 de la Constitución Política Mexicana establece en sus partes conducentes que “corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales... y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional” a su vez que “el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal”.

IV. La Ley Federal de Competencia Económica reglamentaria del artículo 28 constitucional establece en su artículo 23 que “la Comisión Federal de Competencia es un órgano administra-

tivo... y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones”.

V. La concesión es un acto proveniente de la voluntad del Estado mediante la cual otorga a sujetos físicos o morales distintos de él, el derecho de usar, aprovechar o explotar bienes que jurídicamente le pertenecen, o de realizar actividades que constitucionalmente le están asignadas.

Conforme a Ernesto Gutiérrez y González se define a la concesión como “un acto jurídico, tipo guión administrativo, discrecional, por el cual una persona que debe prestar un servicio público, o es propietaria de ciertos bienes, encomienda temporalmente, bajo su control y vigilancia a una empresa designada concesionaria, para que esta obtenga una ventaja pecuniaria, la prestación del servicio público en beneficio directo e inmediato de la colectividad, o la explotación de los bienes, en beneficio directo del concesionario, e indirecto de la misma colectividad”.

VI. Con fundamento en lo anterior se desprende que quien desee prestar los servicios de radiodifusión requiere de una concesión por estar usando y/o aprovechando un bien del dominio público de la nación, siendo este el espectro radioeléctrico.

VII. Una de las obligaciones del Estado y el objeto de la Ley Federal de Competencia Económica es “proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios”.

VIII. Aún y cuando la minuta por medio de la cual se reforman, adicionan y derogan distintos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones turnada a la Cámara de Senadores el pasado 8 de diciembre señala como requisito para que un interesado pueda participar en una licitación para prestar servicios de radiodifusión el tener que solicitar una opinión y que la misma sea favorable por parte de la Comisión Federal de Competencia, se considero prudente fortalecer la disposición citada indicando

que antes de que se presenten las posiciones económicas en la etapa correspondiente de la licitación, deberán los participantes contar con la opinión favorable de este órgano administrativo.

Esta es la base de la reforma paralela, en donde se pretende equilibrar el aspecto de las concesiones con una participación más activa de la Comisión Federal de Competencia.

X. En el presente proyecto se hace explícita la posibilidad de que los prestadores de servicios de telecomunicaciones presten, previo cumplimiento del proceso concesionario, servicios de radio-difusión con lo cual se busca facilitar la convergencia tecnológica de servicios en beneficio de los usuarios.

XI. A su vez, a través de un artículo transitorio se da un mandato claro y contundente a la autoridad para que a la brevedad defina el estándar tecnológico para las estaciones de radio así como reglas y lineamientos que facilitaran su acceso a las nuevas tecnologías.

Por último se establece la necesidad de que la autoridad expida un reglamento para los medios públicos y permisionados tendiente a fortalecer y transparentar los criterios de administración, financiamiento y patrocinios de este tipo de medios, con lo cual se busca otorgar reglas claras para este importante sector.

Se justifica la adición de los artículos que se integran en el proyecto de decreto y sobre todo en los artículos transitorios para la definición del estándar tecnológico, para las estaciones de radio y la expedición del reglamento para los medios públicos y permisionados a fin de integrar lo que se quedó pendiente en la reforma de abril de 2006.

III. PROYECTO DE DECRETO

Se destaca el apartado que se integra en esta Iniciativa Paralela sobre lo aprobado en abril de 2006.

Artículo 17-D. Las bases de licitación deberán contener:

- I. Procedimiento y plazos;
- II. Información y documentación que se requerirá de los solicitantes;
- III. Montos y formas de las garantías y derechos que deberán cubrir los participantes;
- IV. Especificaciones de los requisitos señalados en el artículo 17-E, y
- V. Modelo del título que será otorgado.

En la elaboración de las bases de licitación a que se refiere el presente artículo, la Comisión tomará en cuenta la opinión que al efecto rinda la Comisión Federal de Competencia, sobre aspectos en materia de competencia y libre concurrencia.

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 Ley 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.

El solicitante previamente a la presentación de su postura deberá contar con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.

Coincidiendo con lo expuesto en los considerandos, esta es la parte en que se integra a la Comisión Federal de Competencia en el proceso de licitación a efecto de evitar los monopolios.

Artículo 28. Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.

Para tal efecto, la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias pa-

ra usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley.

Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente:

Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se regirán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;

II. El servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente Ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones podrán prestar servicios de radiodifusión, previa concesión que se les otorgue en términos de los Artículos 17 a 17-J de esta Ley.

No hay cambio sustancial en los contenidos del artículo, por el contrario, y como se anotó en los considerandos, se establece que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones podrán prestar el servicio de radiodifusión. Esta es una omisión de la reforma que se subsana con esta adición.

Artículo 28-A. La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de esta ley atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

I. El uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente;

II. La promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios;

III. El impulso de la penetración y cobertura de servicios, y

IV. La opinión que sobre el particular rinda la Comisión Federal de Competencia, sobre aspectos en materia de competencia y libre concurrencia.

La Secretaría vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.

De igual forma se integra a la Comisión Federal de Competencia.

Artículo 79-A. En cumplimiento de la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo 5 de esta Ley, en la radiodifusión de propaganda electoral, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones:

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

II. Atenderán los requerimientos de información en la materia que les formule el Instituto Federal Electoral;

III. Tratándose de concesionarios, éstos ofrecerán tarifas equivalentes a la publicidad comercial, y

IV. El Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello.

En este caso se quita la fracción IV y se deja en general con la misma redacción que la versión original.

IV. TRANSITORIOS

Como deficiencia en la técnica legislativa, en los transitorios se establecen facultades para la asignación temporal de frecuen-

cias y la necesidad de definición de un estándar que permita a las estaciones operar en ambos cuadrantes.

TERCERO. Para llevar acabo la introducción de nuevas tecnologías en materia de radiodifusión, la comisión, asignará temporalmente frecuencias adicionales al concesionario o permisionario, aun en una banda distinta de la originalmente concesionada o permisionada, que implique una mejoría técnica a fin de que la transición tecnológica no afecte la continuidad de los servicios de radiodifusión. La asignación de esta frecuencia operará como una adición al título de concesión o permiso.

Una vez que la Comisión, de conformidad con las políticas establecidas para la implementación de la radio y televisión digitales, determine en cada caso, que no es necesario continuar con las transmisiones analógicas por estar garantizado el servicio gratuito y su penetración en la mayoría de la población, señalará al concesionario o permisionario, la frecuencia que será reintegrada al término de las transmisiones simultáneas, y establecerá el plazo para tales efectos. La Comisión tomará en cuenta tanto la optimización del uso del espectro radioeléctrico, como la propuesta que, en su caso, presente el concesionario o permisionario, sobre la frecuencia a reintegrar.

Para la implementación de la política de radio digital, y a efecto de garantizar la evolución tecnológica de las estaciones concesionarias y permisionarias que operan en amplitud modulada (AM) y en frecuencia modulada (FM) la comisión deberá definir y aprobar un estándar que les permita a las estaciones que operan en ambos cuadrantes actualizarse tecnológicamente.

QUINTO. EL Poder Ejecutivo Federal cuenta con 180 días para, previa consulta pública, expedir un reglamento de Medios Públicos tendiente a fortalecer y transparentar los criterios de administración, financiamiento y patrocinios de las estaciones oficiales de la Administración Pública Federal centralizada y de las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los gobiernos estatales y municipales y las de las instituciones educativas públicas.

Asimismo en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitirá lineamientos para promover

el desarrollo de las estaciones permisionadas, ya sean culturales o educativas, que atiendan a comunidades específicas, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

Se establece la opción de que sea a través del reglamento que expida el Poder Ejecutivo y los lineamientos en la materia, el cómo se regule a las estaciones permisionarias, culturales y educativas que quedaron fuera de la reforma de abril de 2006.

V. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS

Cabe hacer una reflexión final respecto a la genealogía de la reforma de 2006 en materia de radio, televisión y telecomunicaciones. El artículo 28 Constitucional establece:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo a las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Áreas estratégicas: conjunto de actividades económicas —producción y distribución de bienes y servicios— que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional.¹

Área prioritaria: conjunto de actividades económicas —producción y distribución de bienes y servicios— que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia de sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional.²

Destaca que la diferencia entre lo estratégico y lo prioritario es simplemente la participación de sectores sociales o privados con las empresas públicas, situación que queda en gestión exclusiva del gobierno tratándose de áreas estratégicas.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, de 3 de noviembre de 1983, una reforma al artículo 28 de la Constitución Política, mediante la cual se agregaban a las funciones que el Estado ejercía, de manera exclusiva, en áreas estratégicas, la comunicación por vía satélite, y se facultaba al Estado para crear organismos y empresas que requirieran el eficaz manejo de la misma.

El 2 de marzo de 1995 se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 ya referido, en la que el área de comunicación vía satélite pasaba de ser estratégica a prioritaria, y que las vías generales de comunicación asociadas a la actividad serían consideradas de dominio público y, por tanto, inalienables.

Esta es la base fundamental con la que a la fecha se consolida la forma de licitación establecida en la reforma más reciente de la

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 209.

² *Ibidem*, p. 210.

Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, con ello se abre la opción a los particulares de participar en esta área que en principio se reconoció como estratégica en la Constitución de nuestro país.

En este caso, como lo apunta en su tesis de maestría Jorge Mena: “Quizá hubiera sido más prudente concesionar la empresa y que el Estado se quedara con la red, misma que podría cobrar una tarifa de interconexión a todos los usuarios es decir a las empresas que la utilizarán permitiendo una verdadera competencia y estableciendo las bases para una política de Estado sin precedentes para desarrollar este sector”.

VI. LOS PENDIENTES EN MATERIA DE RADIO, TELEVISIÓN Y TELECOMUNICACIONES

Dentro de los principales pendientes de la reforma que no se subsanan ni con la Iniciativa Paralela destacan:

- Fortalecer a los órganos reguladores, en este caso la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).
- La Ley Federal de Radio y Televisión es un ordenamiento que data de hace más de cuarenta años, que no contempla la convergencia de servicios, que no prevé la recuperación del espectro, que maneja el otorgamiento de concesiones de acuerdo con facultades discrecionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que no permite la prestación de servicios diversos a los expresamente otorgados en los títulos.
- La experiencia internacional, a fin de lograr una apertura real a la competencia en los mercados de telecomunicaciones, aplica una regulación general para los operadores entrantes, a fin de incentivar su participación y crecimiento, en un entorno de simplificación administrativa, y simultáneamente aplica una regulación específica so-

- bre el operador preexistente a fin de evitar prácticas que atenten contra la competencia.
- La obligación de interconexión en beneficio de los usuarios pretende asegurar el intercambio de tráfico y de servicios entre diferentes redes, en un ambiente que permita la mayor interoperabilidad y transparencia.
 - Los servicios de interconexión se constituyen en recursos esenciales que deben ser regulados con calidad, de acuerdo con parámetros internacionales.
 - La Ley es contradictoria, ya que la inversión extranjera está sujeta a un techo de acceso en las sociedades concesionarias de redes públicas de telecomunicaciones alámbricas, y, por otro lado, el espectro finito que se considera un recurso esencial haya sido liberado a la inversión extranjera directa.
 - Se debe reconocer el aspecto de los permisionarios que simplemente no fueron abordados en la reforma de abril de 2006 y que quedan someramente regulados en la Iniciativa Paralela.

De igual manera se debe hacer una reforma estructural:

- Al sector de las telecomunicaciones para optimizar las actuales y nuevas tecnologías. Reconociendo que México está en vías de desarrollo y no se puede desde la ley negar el acceso a las nuevas tendencias tecnológicas que permiten la entrada tanto de capitales como de un mejor desarrollo sustentable.
- La implementación de las nuevas tecnologías y la convergencia de servicios en el sector de las telecomunicaciones no sólo diversifica las opciones de conectividad en beneficio de los usuarios, que cuentan con alternativas en el servicio, sino también permite un uso eficiente del espectro radioeléctrico, por lo que se crea un marco de mayores oferentes de servicios.

- En el caso de la Cofetel, queda pendiente otorgarle mayores facultades con respecto al régimen de otorgamiento de concesiones, interconexión, derechos de los usuarios y sanciones. En el establecimiento de reglas claras se fomenta una sana competencia. No hay que olvidar que la fuerza de la ley se manifiesta en la sanción; en la medida en que se hacen efectivas las consecuencias jurídicas se logra un ejercicio responsable del derecho en beneficio de la sana competencia.
- Se requiere una mayor intervención de la Comisión Federal de Competencia en coordinación con la Cofetel, con lo anterior el uso de la ley acota el margen de discrecionalidad que permita una verdadera competencia entre los distintos operadores del sector, teniendo como apoyo el organismo especializado.
- Para impulsar la cobertura social de las telecomunicaciones se requieren esquemas de financiamiento que se aparten de las leyes de la oferta y la demanda, así como establecer políticas públicas por parte del Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados. Esto se debe hacer desde la ley, en la medida en que se le dé justo valor a la función social de las telecomunicaciones se podrá equilibrar su manejo en beneficio no solo del mercado, sino también de los actores y grupos vulnerables del país.
- El retraso en la implementación de estas reformas mantiene elevados los costos de los servicios, ya que se ha denominado a las telecomunicaciones como la infraestructura de la infraestructura.
- Desde la ley se debe favorecer la creación de este tipo de infraestructuras sin perder de vista la necesaria integración de todos y cada uno de los factores sociales que se ven impactados con la carencia de este tipo de tecnologías.

VII. CONCLUSIÓN

Lo que se pretendió, en su momento, con las reformas paralelas fue adicionar los puntos en los que fueron omisos en materia ya no de concesionarios, sino de permisionarios que no cuentan con ánimo de lucro en el manejo de la Ley Federal de Radio y Televisión, desafortunadamente, aun con estas adiciones, el esquema queda básico y no se extrapolan las diversas vertientes que se pueden abordar en el tema de las radios comunitarias, por citar un ejemplo, y tantos otros ejercicios culturales que se manifiestan en las comunidades de escasos recursos, y que permiten utilizar las nuevas tecnologías con un fin social definido.