

SORPRESIVA REFORMA EN TELECOMUNICACIONES

▪ Cristina Romo* ▪

La presentación de una iniciativa para reformar siete artículos de la Constitución en materia de telecomunicaciones, por parte del presidente Enrique Peña Nieto, en el marco del Pacto por México, el 11 de marzo de 2013, fue una sorpresa puesto que este tema ha sido retrasado por más de tres décadas.

Son numerosas las iniciativas que se han presentado para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión que nació obsoleta, en 1960, 40 años después de que la radiodifusión se instalara en el país. Y a casi 20 años de que se promulgara la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo que ocurrió en 1995, los avances tecnológicos en esta materia no pueden más que indicarnos que la legislación vigente no responde ni a las realidades de esa industria ni a las necesidades del país ni a los derechos de los ciuda-

* Es maestra emérita del ITESO y miembro de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información.

danos como usuarios de los medios electrónicos de comunicación y de las telecomunicaciones.

De todos es sabido que los intereses mercantiles de quienes han detentado las concesiones, además de impedir la renovación jurídica, han sido sumamente activos en establecer alianzas, complicidades, contubernios, tanto entre ellos como con los gobiernos federales en turno. Por eso, la sorpresa no fue solo la presentación de la iniciativa sino que haya sido avalada por todos los partidos y saludada con beneplácito por los poderosos concesionarios.

El proceso de la reforma constitucional que se llevó a cabo en 2013, en la LXII Legislatura federal, se puede dividir en siete etapas:

- Presentación de la iniciativa, el 11 de marzo.
- Aprobación en la Cámara de Diputados, el 21 de marzo.
- Discusión y aprobación, el 19 de abril, por parte de la Cámara de Senadores.
- Regreso de la minuta a la cámara de origen, y vuelta a la revisora el 25 de abril.
- Aprobación definitiva por el Congreso de la Unión, el 30 de abril.
- Aprobación por parte de los congresos de las entidades federativas.
- Publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

1. La presentación de la iniciativa

Tras presentar Peña Nieto la iniciativa, esta fue turnada de inmediato a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. El 13 de marzo, más de 300 legisladores avalaron y firmaron el documento y, de algún modo, exhortaron a la comisión a aprobarla lo más pronto posible, porque “es urgente para el país”, según dijeron. Llama la atención que no se haya hecho el encargo también a la Comisión de Radio

y Televisión ni a la de Comunicaciones de discutirla, y que se haya presentado en la Cámara de Diputados y no en el Senado, donde el tema ha sido recurrente por varios lustros.

La reforma incluye una serie de propuestas que se han venido trabajando desde hace décadas por organismos de la sociedad, por grupos de legisladores y por académicos, para lograr la democratización de los medios de comunicación y el uso social extendido de las telecomunicaciones; un tema que se ha retrasado deliberada, oportuna e interesadamente.

Con la aprobación de esta iniciativa se reforman siete artículos constitucionales. Los más significativos: el 6, donde se garantiza el derecho a la información; el 7, que preconiza la libertad de expresión, y el 28 que sienta las bases contra los monopolios; además del 27, 73, 78, 94 y, al final, también el 105.

Según la exposición de motivos, la reforma pretende

[...] hacer realidad el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha [Además] impulsar, de manera integral, un sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión [entiéndase que el término incluye también a la televisión] regido por criterios de competencia efectiva, regulación eficiente, efectividad de los actos que expresan la rectoría del Estado.

Para lograr esos fines, la reforma incluye, entre otros, los siguientes puntos:

- Las telecomunicaciones y la radiodifusión se convierten en materia constitucional.
- Expandir la infraestructura de la banda ancha, y la reducción de costos.
- Creación de dos órganos constitucionales autónomos que garanticen los derechos: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel).

- Concentrar en una sola disposición jurídica lo relativo a las telecomunicaciones y la radiodifusión.

De especial importancia es señalar que tanto la Cofeco, como la creación del Ifetel significan la recuperación de la rectoría del estado en la materia, en vez de que la tengan el gobierno y los poderes fácticos.

La Cofeco tendrá por objeto garantizar la libre competencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios y las prácticas monopólicas.

Por su parte, algunas de las facultades del Ifetel serán: administrar el espacio radioeléctrico; otorgar y revocar concesiones; regular la concentración; declarar actores preponderantes en el mercado y definir los mecanismos para acotar la concentración; ordenar la desincorporación de activos; regular el equilibrio en la difusión de la publicidad.

2. Aprobación en la Cámara de Diputados

La discusión en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados fue notablemente fácil. Solo los legisladores de Movimiento Ciudadano presentaron reservas ante algunos artículos, que no fueron discutidas.

Una vez que la minuta fue aprobada por la comisión, el 14 de marzo, el documento fue turnado para su aprobación en el pleno. El tema fue puesto en la agenda del 21 de marzo como primer punto; sin embargo, pasaban las horas, se desahogaban asuntos tan “vitales” como el punto de acuerdo de si era válido que cualquiera de los diputados pudiera pedir un minuto de silencio por alguna persona muerta, en vez de hacerlo con anticipación a la mesa directiva, y la reforma no entraba.

Lo que ocurría es que se establecieron grupos de discusión al margen de la comisión para llevar todo cocinado al pleno. De hecho, el mismo día 21 un comité alterno, formado por dirigentes de los tres partidos principales, miembros del Consejo Rector del Pacto por México, los coordinadores parlamentarios y funcionarios de la Presidencia de la República estuvieron trabajando durante horas para incluir algunas modificaciones al documento original. Fueron nueve horas de espera para que, por fin, el tema fuera presentado.

Alrededor de las 11 de la noche, la reforma fue aprobada en lo general, con la incorporación de las modificaciones estudiadas, con una votación de 414 votos a favor, 50 en contra y ocho abstenciones. Se solicitaron 92 reservas que se presentaron una a una sin que se aprobara la discusión de ninguna. A las cuatro de la mañana del día siguiente, la reforma quedó aprobada en lo general y en lo particular.

Ricardo Mejía Berdeja, diputado de Movimiento Ciudadano y miembro de la Comisión de Puntos Constitucionales, no dejó de denunciar el desaseo del proceso legislativo y estuvo pidiendo que la minuta regresara a la comisión. Puesto que se trata de una reforma constitucional, le parecía inadecuado que la mayor parte del contenido esté situado en artículos transitorios, que son solo para fines temporales. El punto de preocupación era que lo que ahí se establece puede ser cambiado al elaborar la legislación secundaria.

Respecto al proyecto original fueron pocas las modificaciones que se hicieron, pero sustantivas:

- El tema más controvertido, y la principal razón del retraso, fue el relativo a la televisión de paga: *must carry* y *must offer*. Se decía que se trataba de favorecer a unos y desfavorecer a otros. La gratuidad en la oferta de los canales abiertos debía ser solamente para la televisión por cable y no para la que se hace por satélite. Cuando se llega al acuerdo, enton-

ces se argumenta que las empresas que ofrecen otros servicios, como es el caso de Dish, sí deben pagar por incluir los canales abiertos. Al fin, quedó gratuito y obligatorio solo si el canal tiene una cobertura geográfica de 50%.

- En cuanto a la inversión extranjera, se aprobó 100% para las telecomunicaciones. Para la radiodifusión, quedó en 49%, pero con la misma reciprocidad por parte de los países de donde proceda la inversión.
- Se suprimió la opinión del Poder Ejecutivo para el otorgamiento de las concesiones. Se incorporó la opinión técnica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se introdujo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar los montos de las contraprestaciones.
- Se redujo el salario de los comisionados del Ifetel, que no podrá ser mayor al del presidente de la república.

3. La discusión y aprobación en la Cámara de Senadores

Una vez aprobada la minuta en la cámara de origen, inmediatamente fue enviada al Senado, con la esperanza de que la aprobación fuera también rápida y eficiente, puesto que el periodo ordinario de sesiones terminaría el último día de abril. Pero el presidente de esta cámara, Ernesto Cordero, se adelantó a anunciar que la reforma sería estudiada y debatida sin prisa; que se realizarían las consultas necesarias y que se tomarían el tiempo que hiciera falta para llevar a cabo un debate parlamentario a fondo, fungiendo como cámara revisora real.

El estudio de la minuta se dispersó entre cuatro comisiones: Comunicaciones y Transportes, Radio y Televisión, Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, así como dos más, solo con voz: Gobernación y Justicia. Se hicieron consultas entre funcionarios, expertos e involucrados. El secretario de Comunicaciones y Transportes afirmaba que la

Internet gratuita implicaba la estatización del servicio y es contraria a la competencia. Por su parte, los empresarios de la radiodifusión repetían argumentos que han expresado por años, respecto a dar cabida a los medios comunitarios porque “significan competencia desleal, provocan la saturación del espectro y violan la libertad de expresión”.

El Consejo Coordinador Empresarial se manifestó públicamente en contra de las atribuciones asignadas a la Cofeco y centró su propuesta de suprimir la suspensión de actos en caso de un amparo, lo que constituyó el eje de la discusión en el Senado. Los empresarios también cuestionaron la concentración de poder en el Ifotel y la autonomía de los dos órganos.

Las organizaciones sociales, especialmente la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), académicos, profesionales de los medios y ciudadanos en general, estuvieron muy atentos en todo el proceso. Las acciones promovidas por la Amedi y su participación en las consultas fueron muy significativas en el ánimo de los legisladores.

4. Regreso de la minuta a la cámara de origen y vuelta a la revisora el 25 de abril

El dictamen en la Cámara de Senadores fue aprobado el 19 de abril. En este se incorporó la suspensión de actos hasta que se resuelva el juicio de amparo, que podrán presentar los concesionarios en contra de las resoluciones de la Cofeco y del Ifotel. Con esta modificación y otras más bien puntuales, como aligerar los requisitos para ser comisionados en los dos órganos, el dictamen fue regresado a la Cámara de Diputados, en donde corrigieron el párrafo relativo a este tema en el artículo 28; lo devolvieron al Senado y por fin la reforma constitucional a las telecomunicaciones fue aprobada el 30 de abril, último día del periodo ordinario de sesiones. El paso siguiente fue turnar la reforma a los congresos de los estados para la aprobación respectiva.

5. Publicación de la reforma

Una vez que 24 congresos locales la aprobaron, la reforma fue publicada el 11 de junio en el *Diario Oficial de la Federación*. A partir de esta fecha, corren los 180 días para constituir los órganos autónomos, promulgar la legislación secundaria y enfrentar todo lo que la reforma implica.

6. El contenido de la reforma

La clave de la reforma está en el artículo 6, en el cual se garantiza el derecho a la información, así como en el artículo 28, que está ahora expuesto al trabajo posterior en la elaboración de la legislación secundaria, en la que atestigüaremos enfrentamientos, discrepancias, reclamos, reivindicaciones, acuerdos; no será fácil.

Podemos señalar como los temas más significativos de esta reforma a los mencionados más arriba, a saber: que la radiodifusión y las telecomunicaciones sean materia constitucional; que la mayoría de los mexicanos puedan hacer uso de las telecomunicaciones y a menor costo, y la creación de dos órganos autónomos que garanticen los derechos que quedan consagrados en los artículos 6 y 7, que son: libre acceso a información plural y oportuna (no solo la información pública sino también la de interés general a través de los medios); acceso a las tecnologías de información, como son la radiodifusión, la banda ancha y la Internet; integración de la población a la sociedad de la información y el conocimiento; que los servicios de telecomunicación sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad, y los de radiodifusión con calidad y pluralidad en beneficio de la cultura a toda la población, y la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.

No se puede decir que los legisladores no trabajen (cuando hay periodo ordinario), pero sí lo hacen ineficientemente por estar cuidándose las espaldas y los intereses partidistas. ¿Cómo es posible que, si están trabajando en una reforma constitucional al artículo 6, no aprovechen para incluir también lo relativo a la transparencia y al Instituto Federal de Acceso a la Información, que tienen pendientes? Esta discusión se deja para otra ocasión.

La reforma incluye también temas de excepcional importancia, como los siguientes:

- Se prohíbe la censura oficial a la libertad de expresión y la censura por vías o medios indirectos como la venta del papel y la adjudicación discrecional de las frecuencias.
- El estado deberá garantizar que la radiodifusión sea un servicio público de interés general y sea prestado en condiciones de competencia y calidad a toda la población.
- Poner a disposición del mercado de la radiodifusión una mayor cantidad de espectro, para permitir la entrada de nuevos competidores. Se abren a licitación dos cadenas nacionales de televisión abierta.
- Crear un consejo consultivo ciudadano que funja como órgano asesor del Ifetel en la observancia de los principios establecidos en los artículos 6 y 7 constitucionales.
- Desaparecer el sistema de concesiones y permisos para quedar solo como concesiones, aunque en los debates la radio de servicio público, la comunitaria y la indigenista no alcanzaron el beneficio de ser independientes en lo económico.
- Prohibir la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística, así como la publicidad engañosa.

- Cuidar que la programación dirigida a la infancia respete los valores y los principios del artículo 3 constitucional.
- Autorizar 100% la inversión extranjera en servicios de telecomunicación, y hasta 49% en radiodifusión, con la misma reciprocidad por parte del país inversor.
- Obligar el *must carry* y el *must offer* en la televisión de paga.
- Establecer tipos penales que castiguen severamente las prácticas monopólicas y la concentración.

“Si hay una reforma indispensable para la democracia es precisamente la de telecomunicaciones y radiodifusión”, afirmó con énfasis la Amedi. Estemos atentos y midamos con precisión los seis meses de plazo que se establecen para completar la legislación; se constituyan adecuadamente, y desde la sociedad, los órganos garantes; se liciten las dos cadenas, cuidando que sean de verdad nacionales y de beneficio social; se preste atención a los contenidos de la radiodifusión; se atienda con atingencia a los medios públicos, comunitarios e indigenistas; se armonicen las reformas con otras disposiciones jurídicas y organismos, como con la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación, y muchos temas más.

Esperemos que la aprobación de estas reformas a la Constitución sea la base para que podamos tener telecomunicaciones que lleguen a todos los habitantes del país y un mejor sistema de medios de comunicación, y se encamine con ello a que contemos con las condiciones reales para un verdadero y pleno ejercicio del derecho a la comunicación, requisito indispensable para vivir en democracia y justicia social.