

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

rei.iteso.mx

Publicaciones ITESO

PI - Revista Análisis Plural

2014-09

Reforma y contrarreformas en la legislación de medios y telecomunicaciones en México

Lay-Arellano, Israel T.

Lay-Arellano, I.T. (2014). "Reforma y contrarreformas en la legislación de medios y telecomunicaciones en México". En Análisis Plural, primer semestre de 2014. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/1463>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

Reforma y contrarreformas en la legislación de medios y telecomunicaciones en México

ISRAEL TONATIUH LAY ARELLANO*

En el mes de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la promulgación de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones. Una buena parte de su contenido daba respuesta a exigencias añejas, algunas generadas desde hace 30 años por parte de diversas organizaciones sociales y especialistas en materia de medios y comunicación. En esta se abordan aspectos generales para el reconocimiento y la inclusión de los medios públicos, indígenas y comunitarios, la prohibición de monopolios en el sector, derechos de los consumidores, autonomía constitucional para el órgano regulador, entre otros aspectos importantes.

A finales de marzo de 2014 el presidente Enrique Peña Nieto envió la iniciativa para la legislación secundaria, pero su contenido fue, en su mayoría, no solo contrario al espíritu de la reforma constitucional de 2013 sino en contra de la propia carta magna y de los derechos humanos. ¿Qué pasó en el lapso entre la aprobación de la reforma constitucional y la presentación de esta iniciativa? Entre las diferentes posiciones está la de que, de nueva cuenta, el emporio televisivo mexicano Televisa manipuló la redacción final de la iniciativa, como lo hizo en 2005.

* Profesor docente en el Instituto de Gestión del Conocimiento y Aprendizaje en Ambientes Virtuales de la Universidad de Guadalajara. Es miembro de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), capítulo Jalisco.

Este texto tiene el objetivo de describir los aportes de la reforma constitucional de 2013 y los contrastes de la iniciativa de 2014, mostrando los mecanismos de influencia de Televisa como poder fáctico y el contrapeso que han ejercido los legisladores de oposición, diversas organizaciones académicas y ciudadanas, empresarios y hasta la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde el trasfondo no es solo el mercado de las telecomunicaciones y la radiodifusión sino el derecho a la información y la comunicación y, por ende, la propia democracia mexicana.

- Palabras clave: legislación de medios, telecomunicaciones, sociedad civil, poderes fácticos.
- Antecedentes: la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones.

Para muchos, la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones enviada por el presidente Enrique Peña Nieto el 11 de marzo de 2013 fue sorpresiva ya que, en primer lugar, abordaba un tema que diversos analistas habían previsto que no se discutiría en este sexenio y, en segundo lugar, porque parecía atender un añejo reclamo en la materia, el cual se remonta mucho más allá de 2006, cuando se aprobó la *Ley Televisa*, hasta la década de los ochenta del siglo XX, cuando el gobierno federal comenzó a hacerle creer a la ciudadanía que habría apertura y lanzó foros de consulta en materia de comunicación social.

La iniciativa no obedeció al compromiso ni a la buena voluntad del Ejecutivo federal sino más bien a las negociaciones del Pacto por México, que fue la alianza entre los tres partidos políticos más grande del país (PRI, PAN y PRD) para llevar adelante reformas estructurales de gran calado. Bajo este mecanismo el régimen de Peña Nieto se ha jactado de realizar reformas de suma importancia como la hacendaria (fiscal), de educación, laboral, energética, de telecomunicaciones y política. Sin embargo, fuimos testigos de que el pacto solo fue un medio que le permitió al gobierno llevar a cabo reformas constitucionales con el

apoyo de la “oposición”, pero cuyas diferencias se hicieron notar a la hora de los acuerdos para las legislaciones secundarias en todas esas materias, a tal grado que hoy está disuelto.

La estrategia de llevar asuntos de interés nacional a la agenda pública como mecanismo de legitimación no fue una estrategia original del peñismo. Podemos recordar que bajo el peso del reclamo social, ante las sospechas de fraudes electorales, en su sexenio (1988–1994) el presidente Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, en tanto que Felipe Calderón (2006–2012) impulsó la reforma electoral de 2007 y Peña Nieto (2012–2018) la firma del Pacto por México. De esta manera, al menos en el tema de telecomunicaciones, se retomaron viejos reclamos. Algunas organizaciones, expertos y académicos lo tomaron con júbilo en tanto que otros tuvimos desconfianza. No nos equivocamos.

Mientras algunas voces opinaban que la iniciativa se encontraba lejos de ser un verdadero cambio que democratizara el sector, otros apoyaban lo que señalaban como los primeros pasos hacia una nueva etapa. Pero lo realmente sorprendente fue que las grandes empresas del sector y las cámaras empresariales de este expresaran su apoyo al proyecto de reforma.¹ Todos ellos coincidieron en que “se propiciaba la competencia”, aunque la respuesta del mercado bursátil, después de que se presentó la iniciativa, fue la depreciación del valor de las acciones tanto de Televisa como de América Móvil (Telmex y Telcel). Finalmente, después de diez días, se aprobó la reforma con modificaciones al esquema regulatorio del llamado *must offer*² y *must carry*;³ la reciprocidad en porcentaje de inversión para extranjeros y la am-

1. El régimen peñista se encargó de preparar el terreno, primero con una reforma a la Ley de Amparo, para evitar la suspensión del acto que se reclama, mientras que por otro lado neutralizó a uno de los poderes fácticos más activos de los últimos años: Elba Esther Gordillo, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Con estas acciones el gobierno federal enviaba un claro mensaje a diversos actores.
2. Obligación para que los concesionarios de televisión abierta proporcionen su señal para retransmisión en sistemas de televisión restringida.
3. Obligación de los sistemas de televisión restringida para ofrecer gratuitamente en su oferta las señales de la televisión abierta.

pliación de 120 a 180 días el periodo para licitar las dos cadenas de televisión abierta.

Aunque uno de los aspectos más destacables de la reforma fue la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que sustituye a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), los aspectos de participación social en los medios, así como en los comunitarios, públicos e indígenas, se aprecian de una manera muy velada, lo que a su vez daba a entender que la manera y los tipos de participación de esos grupos tendrían que definirse en la legislación secundaria. De acuerdo con la propia reforma constitucional se tendría un lapso de 180 días para expedirla, plazo que no se cumplió.

Ante el paso de los días y las semanas, y la pasividad del Congreso en el tema, se presentaron dos propuestas:⁴ la “Iniciativa de Ley Reglamentaria de los Artículos 20., 60., 70., 27, 28 y 105 Constitucionales”, presentada el 17 de octubre de 2013 por la diputada Purificación Carpinteyro, y la “Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, que entregó el 21 de octubre la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) a un grupo plural de 18 senadores, encabezados por Javier Corral (PAN), Manuel Bartlett (PT), Alejandra Barrales (PRD), Zoé Robledo (PRD) y Silvia Garza (PAN).⁵

4. Aunque cabe señalar que como respuesta a la creación del Pacto por México, la senadora Iris Vianey Mendoza había presentado, el 11 de diciembre de 2012, la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuyo origen está en los trabajos realizados por el Grupo Plural que se conformó en el Senado en 2007, después del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto de la llamada Ley Televisa. Asimismo, #YoSoy132 presentó ante los medios de comunicación, el 26 de febrero de 2013, una propuesta para reformar y adicionar los artículos 2, 3, 7, 27, 41, 73, 76, 78, 89 y 134 de la Constitución. Véase: <http://www.yosoy132media.org/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-de-reforma-constitucional-YoSoy132.pdf>
5. Recordemos que de acuerdo con la Constitución, quienes están facultados para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión son el presidente de la república, los diputados federales, los senadores y las legislaturas de los estados.

1. LA INICIATIVA DE LEY DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Aunque el plazo constitucional para expedir la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones venció el 9 de diciembre de 2013 (180 días después de la publicación de la reforma constitucional), Enrique Peña presentó su iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión hasta el 24 de marzo de 2014. Sin embargo, la propuesta no solo contradecía la propia reforma sino diversos derechos constitucionales y humanos, además de que tenía un trasfondo de fortalecimiento a Televisa. Lo anterior le valió que diversos académicos y actores la denominaran “Iniciativa Peña-Televisa”. El propio Mony de Swaan, ex presidente de la Cofetel, expresó:

Algo pasó entre agosto [2013] y marzo [2014] que modificó por completo el texto de la Ley Secundaria en Telecomunicaciones, rompiendo equilibrios y violentando el espíritu de una reforma constitucional que prometió mayor competencia, penetración y pluralidad en todos los servicios de telecomunicaciones [...] Días antes de dejar la Cofetel, tenía en mi escritorio un texto de 375 artículos⁶ y propuestas que modificaban más de una decena de leyes relacionadas.⁷

Según Beatriz Solís Leere⁸ ese documento fue enviado, por parte de la Dirección Jurídica de la Presidencia de la República, a Televisa. El resultado fue la iniciativa que Enrique Peña presentó al Senado. A continuación se enumeran los puntos de mayor crítica a la iniciativa del Ejecutivo federal, de acuerdo con el estudio de la Amedi y del senador Javier Corral:

6. La iniciativa del Ejecutivo cuenta con 311 artículos.

7. Mony De Swaan. “Telecomunicaciones, el sector de las promesas incumplidas”, en Sergio Aguayo et al. *Voces de Alerta: la contrarreforma de Peña Nieto en telecomunicaciones y radiodifusión. No más poder al poder*, México, 2014, p.44.

8. Beatriz Solís Leere. “Intervención de Beatriz Solís en reunión con la Amedi, Jalisco”, Guadalajara, 13 de junio de 2014.

- Imprecisión en el régimen de servicio público (artículo 1).
- Olvida que la reforma constitucional recomienda para medios públicos: autonomía editorial, de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, opciones de financiamiento e información plural (artículo 6).
- Invasión de las facultades del IFT por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículos 28, 44, 97 y 114).
- Régimen de concesiones inequitativo en sus plazos y modalidades de uso (artículos 75, 76, 83 y 85).
- Vigilancia a la información por parte de la autoridad (artículo 145).
- Olvida establecer lineamientos a política de multiprogramación en televisión que permitiría su regulación transparente (artículo 158).
- Establece la geolocalización en tiempo real de cualquier tipo de dispositivo en comunicación a solicitud de las autoridades competentes (artículos 189 y 192).
- Los concesionarios de telecomunicaciones deberán bloquear, inhibir o anular de manera temporal las señales de telecomunicaciones en eventos y lugares críticos para la seguridad pública y nacional a solicitud de las autoridades competentes (artículo 197).
- La Secretaría de Gobernación vigilará contenidos que invaden las facultades del IFT, favorables al control gubernamental (artículos 218, 221, 234, 236 y 295).
- Retroceso en el modelo de comunicación política vigente e inconstitucionalidad en materia electoral (artículo 222 fracción II).
- Regresión a los límites máximos de publicidad en radio y televisión y la no regulación de la publicidad integrada (artículos 238, 241, 248 y 249).
- Ignora el establecimiento de medidas para asegurar el derecho de las audiencias y su protección (artículos 257 y 295).
- Favoritismo para Televisa al no declararla preponderante en televisión de paga (artículos 264 y 265).
- Aparentes límites a la propiedad cruzada y a la desinversión de empresas dominantes (artículo 283 y 284).

- Se establece la conclusión de la transición digital terrestre hasta 2017, cuando la Constitución la marca en 2015 (artículo 16 transitorio).
- No se toma en cuenta la relevancia de la alfabetización digital.
- Inexistencia de garantías de accesibilidad a las telecomunicaciones y la radiodifusión para personas con discapacidad.

2. LAS RESPUESTAS A LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO

A diferencia de la poca participación durante la discusión de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 2006 (*Ley Televisa*), en esta etapa de 2014, organizaciones como la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (Amic), el Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc) y la Amedi estuvieron muy atentas a cualquier movimiento en el tema, y respondieron en consecuencia. De igual manera los colectivos ciudadanos, sobre todo de jóvenes, emprendieron acciones más inmediatas y su comunicación y organización se apoyó principalmente en las plataformas de redes sociales virtuales.

De esta manera se tuvo dos tipos de participación, aunque no necesariamente excluyentes: la de organizaciones académicas y ciudadanas a través de foros y mesas de discusión, artículos en revistas, columnas periodísticas y entrevistas en medios, y la de las organizaciones estudiantiles y de jóvenes, cuya estrategia de información fue más dinámica, a través de las plataformas virtuales, la organización y convocatoria de marchas y plantones, pero también de paneles de discusión. Mientras que las organizaciones ciudadanas y académicas abarcaron una crítica de todos los aspectos de polémica con la iniciativa, los jóvenes fueron muy puntuales en la temática de la Internet,

por la implicación de sus alcances y porque sus usuarios son mayoritariamente menores de 34 años.⁹

La Amedi y el Coneicc difundieron su primer desplegado el 28 de marzo, en el que hacían patente la necesidad de reformular la iniciativa a fin de preservar el interés público, mientras que la Amic dio a conocer su postura el 1 de abril, señalando puntos de preocupación en los rubros de telecomunicaciones, derechos, contenidos, radiodifusión, medios públicos y de uso social, igualdad de género, Internet y neutralidad de redes. Inmediatamente después estas organizaciones y sus miembros participaron¹⁰ y llevaron a cabo diversos foros, sobre todo para informar sobre el contenido de la iniciativa. En esta primera etapa se convocó a la conformación del Frente Nacional por la Comunicación Democrática, acto que se llevó a cabo el día 11 de abril en el Teatro de la Ciudad, en el Distrito Federal.

La prensa escrita, los blogs y las revistas especializadas en política y comunicación dieron una amplia difusión a las opiniones y posturas con respecto a la iniciativa, sobre todo en la primera semana de abril, ya que después del análisis de la propuesta, la opinión pública criticó ampliamente la actitud de Enrique Peña Nieto, sobre todo en lo referente

9. De acuerdo con un estudio de la Amipci 45% de los usuarios de la web está en el rango de edad de los 12 a los 34 años. Véase Asociación Mexicana de Internet, Amipci. *Estudio de los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2014*, Amipci, México, 2014.

10. Académicos integrantes de las tres organizaciones participaron en el Foro de análisis sobre las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, convocado por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía, y la de Estudios Legislativos del Senado de la República (2-4 de abril); el Foro de análisis sobre la propuesta de Ley Federal de Telecomunicaciones, en la rectoría general de la Universidad Autónoma Metropolitana (7 de abril); el Foro en torno a las reformas secundarias de la Ley de Telecomunicaciones: retos, retrocesos y propuestas, en la Universidad Anáhuac México Norte (9 de abril).

a la Internet¹¹ y la violación a la propia Constitución.¹² Incluso la propia OCDE advirtió de las “serias deficiencias que tenían que resolverse”.¹³

Por su parte los colectivos de jóvenes como #YoSoy132, #YoSoy131 y #Somosred utilizaron las herramientas tecnológicas a su alcance. En Twitter crearon, el 21 de abril, el hashtag #EPNvsInternet, que se volvió tendencia mundial al mediodía de esa fecha.¹⁴ Al día siguiente se realizaron marchas y manifestaciones en cuatro ciudades del país. En Guadalajara la marcha partió de la confluencia de las avenidas Vallarta y Chapultepec y se dirigió a Televisa Radio; en la ciudad de México la ruta fue del Ángel de la Independencia al Senado de la República; en Hermosillo más de 500 personas protestaron durante la visita de Peña Nieto (que se realizaba ese día en aquella ciudad), y en Querétaro más de un centenar de jóvenes protestaron por las censuras frente al palacio de gobierno.

El 22 de abril se hizo público un dictamen de las comisiones unidas de Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, con el proyecto de decreto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión en México. Debido a las diversas presiones sobre la iniciativa, Javier Lozano presentó la redacción de un dictamen

11. Luis Fernando García y Carlos Brito. “Enrique Peña Nieto contra el Internet”, en *Nexos en línea*, México, 31 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://www.redaccion.nexos.com.mx/?p=6176#sthash.SviUc2QV.dpuf>]; Jesús Robles Maloof. “La guerra abierta de Enrique Peña Nieto contra Internet”, en *Vice.com*, 31 de marzo de 2014 [DE disponible en: http://www.vice.com/es_mx/read/la-guerra-abierta-de-enrique-pena-nieto-contra-internet].
12. Clara Luz Álvarez. “EPN, ¿su iniciativa viola la Constitución?”, en *El Financiero*, México, 31 de marzo de 2014 [DE disponible en: http://www.mediatelecom.com.mx/-mediacom/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/62595-epn-su-iniciativa-viola-la-constitucion-primeraparte?fb_action_ids=10152954312094237&fb_action_types=og.likes].
13. Carla Martínez. “Advierte OCDE limitaciones en ley para telecom”, en *El Universal*, México, 8 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/advierte-ocde-limitaciones-en-ley-para-telecom-1001640.html>].
14. El Informador. “Hashtag #EPNvsInternet se vuelve tendencia mundial en Twitter”, en *El Informador*, Guadalajara, 21 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/524189/6/hashtag-epnvsinternet-se-vuelve-tendencia-mundial-en-twitter.htm>].

“conciliador”, sin embargo este solo maquillaba y cambiaba de lugar los contenidos polémicos, por lo que fue desconocido no solo por las comisiones sino por su propio partido.¹⁵ Ante esta situación se propuso un receso y se citó a las 17:00 horas para la construcción de un nuevo dictamen, pero no se alcanzaron acuerdos y la sesión de directivos de las comisiones unidas se pospuso para el 24 de abril, pero tampoco prosperó.

Una de las últimas acciones ciudadanas antes de que finalizara el periodo ordinario de sesiones en el Poder Legislativo fue la convocatoria para realizar una cadena humana de la residencia oficial de Los Pinos a Televisa, la cual se llevó a cabo el sábado 26 de abril. Más que ser un acto multitudinario, la cadena tuvo el objetivo simbólico de representar a la ciudadanía que no había sido tomada en cuenta en los acuerdos entre la Presidencia de la República y Televisa. Aunque el Estado Mayor Presidencial impidió que la cadena comenzara cerca de Los Pinos, esta se movió hacia el área del Auditorio Nacional y se desarrolló conforme a lo planeado. A la mitad, en la sede del Senado, los oradores pronunciaron sus discursos.

De una u otra manera las protestas y las acciones en contra de la aprobación de la iniciativa influyeron para que la directiva del Senado pospusiera la discusión y convocara a un periodo extraordinario para el mes de junio de 2014, para dictaminar la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones y la energética. La propuesta causó desconfianza entre los grupos de la sociedad civil y de académicos, pues el calendario de discusión se empalmó con el del Mundial de Fútbol. Para contrarrestar esta situación la estrategia fue crear capítulos del Frente por una Comunicación Democrática en distintos

15. Beatriz Solís Leere señaló, en una conferencia con el capítulo Jalisco de la Amedi, que el senador Lozano le había prometido a Enrique Peña Nieto 22 votos del PAN para su iniciativa. Sin embargo el CEN de ese partido no solo desconoció ese acuerdo sino que obligó a Lozano a sentarse junto a Javier Corral en la mesa de negociaciones. Beatriz Solís. *Op cit.*

estados del país,¹⁶ así como continuar con la participación de expertos en mesas de debate, entrevistas televisivas y radiofónicas, y en el constante flujo de información al respecto a través de las plataformas de redes sociales virtuales. En este caso, los jóvenes de *#YoSoy132* y *#Masde131* lanzaron la campaña *#MéxicoSeLaJuega*,¹⁷ el 13 de junio, en el contexto del primer partido de la selección mexicana en el mundial de Brasil 2014. El objetivo de esta campaña fue la creación de contenido informativo y de testimoniales para alertar a la ciudadanía sobre las leyes que se estarían discutiendo a la par del encuentro deportivo.

Por último, al estar leyendo este texto, usted ya estará enterado si la iniciativa se discutió y se aprobó en los términos originales, si se modificó después de una deliberación o si volvió a posponerse. Es poco probable su aprobación en los términos en que la envió el Ejecutivo federal, pues a la fecha (mediados de junio de 2014) había propuestas de modificación al articulado por parte de diversos actores, entre ellos el PRD, el PAN y la propia Amedi. Aun así, en caso de que se aprobara un texto contrario a la reforma constitucional, se recurriría a la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual significaría un nuevo retraso en la actualización del marco jurídico de este sector y en un reto para la democracia ante una posible discusión en el contexto electoral de 2015. Como sea, el beneficiado de esta situación seguirá siendo Televisa.

16. Hasta el 15 de junio de 2014 se habían creado capítulos en Puebla (9 de mayo), Oaxaca (17 de mayo), San Luis Potosí (22 de mayo), Baja California (23 de mayo), Jalisco (26 de mayo), Querétaro (29 de mayo), Veracruz (3 de junio) y Chihuahua (4 de junio).

17. Véase: <http://youtu.be/uVzvCrSnmr8>