

Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales

Ernesto VILLANUEVA

La reforma de los medios y las telecomunicaciones en México sigue siendo parte de una asignatura pendiente. En el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión fue presentada una iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República por legisladores del Partido Acción Nacional. Esta iniciativa ha generado una polémica en la opinión pública, pero no ha sido discutida por el foro jurídico, de ahí la pertinencia y oportunidad de formular algunas reflexiones sobre este documento legislativo.

Los considerandos y los objetivos de la iniciativa son, en efecto, dignos de reconocimiento. El problema inicial es que no existe proporcionalidad entre los fines que busca la iniciativa de ley y los medios para lograr los propósitos de referencia. Al contrario, las hipótesis normativas contienen una dosis importante de retórica, que en sí mismo no es negativo, pero que inducen al error al ciudadano promedio que suele quedarse con los fines enunciados y no se detiene a estudiar cómo se van a lograr esos ideales. Es de señalar, además, que en los considerandos de la iniciativa se hace una interpretación libre de los criterios de la Suprema Corte de Justicia que generan más confusión que certezas. Por esta razón, el Congreso de la Unión debería solicitar una opinión consultiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre los alcances de su interpretación sobre el tema para evitar bordar en el vacío, si es que se trata de que el Congreso adopte una ley sujeta *stricto sensu* a la interpretación de la Corte. Es obvio que los criterios de la Corte no son vinculantes para el Congreso de la Unión fuera del caso concreto objeto de litis.

El punto más débil y fundamental es la naturaleza del órgano regulador. En los considerandos la iniciativa cita de manera reiterada la posición de la SCJN. Por ejemplo, señala:

Asimismo, el máximo tribunal señaló que es necesario que la Ley limite la intervención de la dependencia (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) en las determinaciones de Instituto vinculadas con su tarea sustantiva, a efecto de eliminar en forma precisa la “doble ventanilla”...

Más adelante se indica que:

el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales estará en aptitud 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 de la radio y la televisión”, de tal suerte que incluso su denominación resulta acorde con las atribuciones que habrá de ejercitar.

Al analizar el contenido de la iniciativa no se deriva su independencia ni mucho menos su “aptitud” para regular las telecomunicaciones. Es, exactamente, al contrario. En efecto, se propone regresar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las atribuciones sustantivas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Acota las facultades de la Cofetel, ahora nombrada como Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, el cual se reduce a un órgano de dictamen y sin autonomía real, habida cuenta que: a) las actuales facultades de la Cofetel para entregar concesiones en materia de radio y televisión pasan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); b) sus disposiciones deben sujetarse a los planes de la SCT (artículo 12); c) sus actos

y resoluciones pueden ser revocadas por la SCT (artículo 7o., fracción V); d) sus comisionados son libremente designados por el presidente de la República, y e) carece de personalidad jurídica y patrimonio propio por ser un organismo desconcentrado.

La iniciativa hace dos reflexiones que en la exposición de motivos los considera innovaciones: a) dice la exposición de motivos sobre este particular:

En cuanto al perfil de los comisionados se promueve la integración multidisciplinaria, de tal manera que el Pleno del Instituto cuente con “especialistas vinculados con aspectos técnicos, económicos o jurídicos de las telecomunicaciones, y aspectos sociales, científicos, educativos o culturales de los contenidos audiovisuales”...

Con lo cual se asegura que para la toma de decisiones se tomen en cuenta diversos puntos de vista, lo cual contribuye a que prevalezca un sentido de pluralidad. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, el vocablo “pluralidad” significa “Multitud, número grande de algunas cosas, o el mayor número de ellas” o “cualidad de ser más de uno”. De esta suerte, la normativa vigente prevé ya la “pluralidad”; b) otra de las ponderaciones que la iniciativa indica como positivo es el perfil de los nuevos comisionados. En efecto, es loable que se exijan mayores requisitos que los establecidos en la normativa vigente. Empero, en la realidad esas ventajas son sólo una apariencia, habida cuenta que para evitar, por ejemplo el conflicto de interés, basta y sobra una declaración de no intereses en conflicto del prospecto, bajo protesta de decir verdad, para sortear el aparente candado.

Un punto que merece un análisis mayor es la regulación de los concesionarios. El contenido normativo de la iniciativa ofrece aspectos que merecen un estudio a fondo

para evitar la subordinación de los concesionarios a los vaivenes de la política gubernamental. En efecto, el artículo 42 de la iniciativa del PAN prioriza la renovación de los concesionarios de frecuencias con independencia de que cumplan o no la Ley, salvo que haya “igualdad absoluta” con otros participantes, pues “por una sola vez tendrá derecho de preferencia”. Y el artículo 43 dispone que no podrá participar en los procesos de licitación el concesionario que “no acepte las nuevas condiciones que al efecto le establezca la Secretaría”. ¿Cuáles condiciones? El artículo 108 dispone que la SCT podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionada o asignada en los siguientes casos: ¡I. Cuando lo exija el interés público II. Por razones de seguridad nacional! Se trata de conceptos jurídicos indeterminados que valdría delimitar más, para evitar el principio genérico de autoridad que no se compadece con las mejores expresiones de los sistemas democráticos.

En materia de medios públicos, la iniciativa reproduce la naturaleza jurídica actual de sus medios. Se avanza en la creación de las figuras de las defensorías de las audiencias y en la creación de consejos consultivos. El ánimo político de la iniciativa se advierte porque la SCT se reserva la potestad discrecional para otorgar o no frecuencias. El artículo 47 dispone que tratándose de nuevas frecuencias es requisito que los asignatarios sean organismos descentralizados

a través de los cuales prestarán el servicio a fin de asegurar su autonomía de gestión e independencia editorial. En sus órganos de gobierno deberá garantizarse la participación del sector privado y social, integrando al menos dos personas de reconocido prestigio profesional en la materia.

Hubiera sido deseable que la figura del organismo descentralizado se hubiera propuesto para la reforma de la Cofetel.

Por lo que se refiere a contenidos, la iniciativa en su artículo 187 no diferencia la crítica de los servidores públicos, necesaria en un Estado democrático, para ejercer un escrutinio sobre el poder. Introduce, por el contrario, que en la programación de radio y televisión no se podrá:

III. Afectar el honor, la intimidad, el derecho a la propia imagen y la vida privada de las personas y demás derechos y libertades consagradas en la Constitución y demás disposiciones legales aplicables; IV. Promover, estimular o hacer apología de la violencia; y V. Difundir información contraria a la seguridad del Estado, a la integración nacional, a la paz y al orden público.

Se inhibe desde la Ley la crítica a políticos y servidores públicos por ser “atacados en su honor o vida privada”. El artículo 190 constituye un ataque al ejercicio periodístico al prohibir

transmitir en radio y televisión información que atente contra la privacidad y confidencialidad de las comunicaciones privadas, o que no hayan sido emitidas para su difusión pública o destinadas al público en general, *salvo que medie autorización expresa de quien las emite.*

¿Se imagina que un gobernante corrupto grabado con contenidos incriminatorios, que la sociedad tiene derecho a saber, va a dar su autorización por escrito?

Además de los tiempos de Estado, únicos en el mundo, se establecen contraprestaciones a los concesionarios y se incluyen tiempos adicionales en el artículo 196, que a la letra dice:

Además de lo establecido para el tiempo de Estado, los concesionarios, permisionarios y asignatarios de frecuencias de radio y televisión están obligados a transmitir gratuitamente, por instrucciones del Instituto: I. Información relevante para el interés general, en materia de seguridad nacional, salubridad general y protección civil.

Este artículo es genérico en la medida en que no establece las extensiones de los tiempos adicionales ni la naturaleza específica del contenido de estas transmisiones. Es evidente que no hay un concepto unívoco de “interés general” ni de “seguridad nacional”, razones por las cuales representa la posibilidad de una intromisión desafortunada en las barras programáticas.

El derecho de réplica como está previsto en la iniciativa me parece inadecuado por dos razones. Primera porque tratándose de un derecho fundamental previsto en el artículo 6o. constitucional, requeriría de una ley reglamentaria general para todos los medios y no una reglamentación especial en distintas leyes. Segundo, el contenido del derecho de réplica en la iniciativa incorpora asimetrías en los tiempos, de modo que el punto de partida del ejercicio del derecho de réplica parte del doble del tiempo de la información objeto de la réplica.

Por si hicieran falta razones para discutir de manera reposada esta iniciativa, el artículo 12 es inconstitucional. Es lamentable su contenido al intentar dejar en estado de indefensión a los gobernados. A la letra dice:

En contra de las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales, normas oficiales mexicanas, resoluciones y acuerdos mencionados en el párrafo que antecede y de su aplicación, no procederá suspensión o medida cautelar alguna.

Es digno de hacer mención cómo en nombre del “interés de la sociedad”, en los considerandos de la iniciativa se argumenta semejante disposición:

Entendidas así dichas facultades, los actos y resoluciones que al respecto emitan las autoridades que se faculten, sólo pueden entenderse de orden público e interés social, ya que su finalidad estriba en establecer las medidas técnicas, administrativas, legales o comerciales que el rector en la materia establecería, para buscar que las telecomunicaciones cumplan su función social. Ahora, para proteger y garantizar la ejecución de dichas medidas, se establece en la iniciativa que en contra de los actos y resoluciones que se emitan, no proceda el otorgamiento de suspensión alguna por parte de autoridad administrativa o jurisdiccional, pues es claro, de acuerdo a esta exposición, que sería contraria al orden público e interés social, porque se estaría impidiendo realizar y llevar a cabo aquellas medidas adoptadas para garantizar o encauzar el cumplimiento de la función social de las telecomunicaciones y la eficiente administración del espectro radioeléctrico, lo que sin duda sería contrario y perjudicial al interés de la sociedad.

El texto anterior pretende eliminar la eficacia del amparo contra violaciones a la Constitución que reside precisamente en las suspensiones provisionales o definitivas. Lo que a mi juicio es contrario al interés de la sociedad es menoscabar los cimientos del principio de legalidad. Coartar los derechos de concesionarios, permisionarios y asignatarios previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales no puede ser de beneficio para la sociedad.

Finalmente, habría que recordar que desde el 11 de abril de 2006, la Ley Federal de Radio y Televisión permite al gobierno federal, a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, realizar licitaciones para otorgar concesiones para estaciones de televisión y radio abierta

en todo el país, sin que a esta fecha se haya realizado licitación alguna; tampoco se ha fijado un plazo para llevarla a cabo. Sería conveniente que se empiece con ejercer las atribuciones previstas en la normativa vigente para analizar sin prejuicios el contenido posible y deseable de una nueva ley en la materia.