

Leyes secundarias en Telecomunicaciones: *Análisis del proyecto presentado por el ejecutivo y el dictamen del Senador Lozano*¹



Desde hace ya varios años, México está calificado por Freedom House como Parcialmente Libre en el índice de Libertad en el Mundo 2014, No-Libre en el de Libertad de Prensa 2014, y Parcialmente Libre en el de Libertad en Internet 2013. La razón de estas calificaciones tiene que ver con el contexto de violencia en el que se ha sumido México, sobre todo a partir del año 2006, pero también con la generación e implementación (o falta de ella) de marcos regulatorios y políticas públicas para favorecer el ejercicio democrático y garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos en el país.

En el tema de las telecomunicaciones, Freedom House se manifestó positivamente sobre la Reforma a la ley aprobada el año pasado², pues se presentaba como un avance, entre otras cosas, para combatir el monopolio-duopolio en medios y telefonía. Sin embargo, la iniciativa presentada por el Ejecutivo (Propuesta) y el dictamen del Senador Lozano para modificar las leyes secundarias a esta reforma más que abonar a los cambios requeridos, se presentan como obstáculos para lograr el objetivo de la Reforma mencionada.

Ni la propuesta presidencial ni el dictamen parecen haber tomado en cuenta los debates y recomendaciones de la sociedad civil. Los documentos ven a los usuarios y audiencias como actores secundarios, cuyos derechos quedan supeditados a las garantías que el Estado les otorga a los concesionarios. No se toman en cuenta los derechos humanos, establecidos ya en el artículo 1º. Constitucional, además de en acuerdos internacionales firmados por el estado mexicano.

Uno de los asuntos más graves es el ataque a la privacidad y el uso de datos personales que, según la iniciativa y dictamen, pueden ser proporcionados por las empresas sin necesidad de orden judicial. Todo el tema sobre neutralidad de las redes y acceso a contenidos no sólo es ambiguo si no que no toma en cuenta las recomendaciones de la sociedad civil, como las de la Iniciativa Ciudadana, el colectivo de activistas por los derechos digitales “Contingente Mx” o del colectivo “Libre Internet para Todos”, entre otros.

Otro asunto preocupante es que no se entiende ni se aborda de manera amplia la protección de la niñez, en tanto publicidad engañosa y contenidos.

Hemos pedido la opinión de expertos para indicar de manera más clara las falencias graves que vemos en esta iniciativa y dictamen. A continuación, se presentan preguntas y respuestas a temas específicos sobre estos documentos.

1 Este documento pudo desarrollarse gracias a los insumos, observaciones, análisis y retroalimentación de Magdalena Acosta Urquidi, Aleida Calleja, Claudia Calvín, Maria Eugenia Chávez, Jacobo Dayán, Irene Levy, Alejandro Pisanty, y Jesús Robles Maloof.

2 Ver Freedom House, Informe sobre libertad de prensa 2014. Capítulo México. Disponible en http://www.freedomhouse.org/publicaciones/libertad-de-prensa-en-m-xico-2014#.U4zsI_ldWSo

Régimen de licencias, ¿Es adecuado para terminar con la discrecionalidad y hacer eficiente la competencia en la radiodifusión y las telecomunicaciones, en beneficio de las audiencias y los usuarios?;

Las reglas, el margen de discrecionalidad y la práctica en la asignación de licencias para medios electrónicos, así como el grado de concentración, constituyen un índice de medición importante para elaborar un diagnóstico del estado que guarda la libertad de expresión y pluralidad de información en un país.

En México, la Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960. Desde entonces, y hasta el año 2006, en que dicha ley sufre una serie de modificaciones importantes, la asignación de licencias para estaciones de radio y televisión comerciales se hacía de manera discrecional, sin mediar procesos de licitación ni concursos transparentes y abiertos. A partir de la reforma de abril de 2006³, se establece la licitación por subasta como forma de asignación de concesiones para radio y televisión comerciales, y continúa el proceso de asignación directa sin contraprestación, previo cumplimiento de requisitos, el otorgamiento de permisos para estaciones de radiodifusión no comercial (sin fines de lucro y con prohibición de comercializar sus espacios). Sin embargo, diversas disposiciones de la reforma de 2006 fueron controvertidas por un grupo calificado de Senadores, quienes presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴. En junio de 2007, la Corte declaró inconstitucionales varios de los preceptos de esta reforma, en concreto lo relativo a la subasta como sistema para asignar licencias, y estableció que el criterio económico no debe ser el preponderante para definir a los ganadores pues la radiodifusión, ante todo, cumple una función social importante. Este criterio de la Corte se retoma en la Propuesta, lo que consideramos positivo.

El régimen de otorgamiento de licencias previsto en la Iniciativa no elimina la discrecionalidad ni favorece de manera clara la competencia y pluralidad de prestadores de servicios tanto de telecomunicaciones (importante para el tema de libertad de expresión por el hecho de la convergencia) ni de radiodifusión. De hecho, se observa que para que una persona pueda prestar servicios de acceso a Internet, con la actual Ley Federal de Telecomunicaciones únicamente se requiere la obtención de un registro de servicios de valor agregado, mientras que la propuesta establece la necesidad de obtención de un permiso. Asimismo se considera que en materia de concesiones de redes alámbricas, bien podría incluirse la figura de la afirmativa ficta a fin de disminuir el margen de discrecionalidad existente.

Por otro lado, el articulado de la propuesta no define claramente los tiempos que debe tener la autoridad para contestar de manera razonada y motivada a quienes quieran acceder a frecuencias, eso puede repetir casos como el de radio Huayacocotla que tuvo que esperar 25 años para obtener su permiso en FM.

Por lo que hace a las nuevas cadenas de televisión comercial que deberán licitarse próximamente, se considera positivo que no puedan participar en las licitaciones aquellos concesionarios o grupos relacionados con vínculos de tipo comercial, organizativo, económico o jurídico, que actualmente

3 Esta reforma a las leyes federales de Radio y Televisión y a la de Telecomunicaciones se conoce mediáticamente como “Ley Televisa”, pues se atribuye su autoría y el cabildeo para su aprobación a dicha empresa.

4 Acción de inconstitucionalidad expediente 26/2006.

acumulen concesiones para prestar servicios de radiodifusión de 12 MHz de espectro radioeléctrico⁵ o más en cualquier zona de cobertura geográfica. Para lo cual, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá asegurarse que, efectivamente, no haya participación de las actuales empresas de televisión ni de manera directa ni indirectamente a través de los postores en la licitación.

Asimismo, la propuesta debería incluir incentivos regulatorios y fiscales que permitan a los nuevos entrantes a la televisión abierta, desarrollar contenidos de calidad y no dedicar la mayor parte de las inversiones en pagos de naturaleza fiscal.

El régimen de licencias planteado en la propuesta no proporciona oportunidades en términos de equidad para fomentar la competencia, puesto que adolece de regulación y medidas restrictivas para los dos agentes preponderantes en el espectro de radio y televisión. En el caso del espectro radioeléctrico, en cuanto a telefonía, se advierte que la propuesta toma en cuenta la asimetría entre el concesionario principal y los concesionarios menores. Así pues, dispone “adoptar un régimen de transición también asimétrico para promover condiciones de mayor competencia”. En tanto que en México son dos cadenas de televisión las que concentran la mayor parte del espectro, la estrategia de equidad para permitir la competencia también valdría en este sentido.

Es preocupante que se cambie la figura de refrendo por la de prórroga, siendo ya particularmente extensos los plazos de concesión otorgados. Aunque, la figura de prórroga aparentemente hace más atractiva la inversión, la propuesta parece otorgar todas las garantías al concesionario, independientemente del cumplimiento de los derechos de audiencias, dejando pocas posibilidades al Estado para sancionar y, en su caso, dar por terminada una concesión. Es decir, la única posibilidad del Estado para no prorrogar es, siguiendo la propuesta, de razón económica: que el concesionario no pague la contraprestación. Incluso, prácticamente se garantiza la prórroga cumpliendo con los requisitos, sin tomar en cuenta si el concesionario ha sido sancionado por violar derechos de las audiencias y/o usuarios. Por otro lado, resulta discriminatorio que las prórrogas de concesión única sean por 30 años, para medios comerciales por 20 años, sin mayores requisitos; mientras que a los sociales y públicas se les otorgan sólo por 15 años.

Una de las graves contradicciones es que se pidan prácticamente los mismos requisitos a los medios públicos (de entidades gubernamentales) que a los medios de uso social, comunitario e indígena, sin facilitarles las condiciones para acceder a las frecuencias.

La iniciativa ciudadana contempla un régimen simplificado para comunidades indígenas, así como facilidades para que el IFETEL les apoye en la elaboración de estudios técnicos que son altamente costosos. No es adecuado que sea la CDI quien lo haga, como se plantea en el dictamen del Senador Lozano, pues se presta a que sea una injerencia del gobierno indebida, propiciando una limitación a su independencia editorial.

⁵ Equivalentes a dos canales analógicos de televisión.

Respecto al contenido del Capítulo denominado Colaboración con la Justicia, ¿Los preceptos que buscan facultar a las autoridades para realizar diversas acciones en materia de comunicaciones particulares, así como en materia de internet, respetan tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos?

No, ni la propuesta del Ejecutivo Federal ni el Dictamen del Senador Lozano están tomando en cuenta el artículo 1º. Constitucional sobre garantizar los derechos humanos y el principio pro-personae, puesto que lo planteado en términos de colaboración con la justicia (retención de datos de comunicaciones y permitir acceso a los mismos, así como a los datos personales proporcionados por los usuarios a la firma del contrato) contravienen la Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Privacidad en la Era Digital⁶ y los 13 Principios sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia de las Comunicaciones⁷. Es altamente preocupante que no se establezcan los controles judiciales necesarios para evitar abusos⁸

Además, es importante mencionar que México forma parte del "selecto" grupo de 12 países que luchan en la Freedom Coalition Online, en cuya reunión del mes pasado se aprobaron 12 puntos de acuerdo sobre libertad en la red⁹

¿Se cristalizan medios para garantizar la inclusión digital universal?

En tanto que ni la Iniciativa presidencial ni el dictamen toman como objetivo principal de la ley a los usuarios y las audiencias, todo lo que tiene que ver con cumplir con las obligaciones internacionales de acceso universal, protección a la libertad de expresión y opinión e inclusión digital, si acaso están tocadas al margen y de manera ambigua, o mayormente ni siquiera enunciadas. El capítulo único del Título Décimo de la propuesta del Ejecutivo sólo habla de aumento de infraestructura, pero no especifica compromisos, seguimiento de contenidos, programas de alfabetización digital o apoyos para la misma, entre otros. Además, al no respetarse plenamente la neutralidad de la red esa inclusión esta en riesgo, pues cualquier autoridad "competente" (sin definirla) podrá bloquear páginas, aplicaciones o comunicaciones cuando esté en riesgo la seguridad pública o viole alguna normatividad (sin definirla), lo cual abre un amplio margen de discrecionalidad para abusos. Por otro lado, se permite que los prestadores del servicio puedan administrar la capacidad y velocidad de la red, lo que podría generar conductas abusivas en el mercado, ya que solo podrán acceder a una buena velocidad de la red quienes puedan pagarla.

6 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45/Rev.1

7 <https://es.necessaryandproportionate.org/text>

8 Calleja, Aleida. "Iniciativa de Ley de Telecomunicaciones de Peña Nieto viola la constitución", en Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Competencia (Abril, 2014). Disponible en: <http://observacom.org/mexico-iniciativa-de-ley-de-telecomunicaciones-de-pena-nieto-viola-la-constitucion/>

9 Para ver los compromisos de Tallin ir a <http://www.freedomonline.ee/foc-recommendations>

Medios Públicos:

¿El régimen planteado por la iniciativa garantiza medios públicos con independencia editorial? ¿El organismo público descentralizado debe estar sectorizado a la Secretaría de Gobernación? ¿El consejo Ciudadano del órgano encargado de los medios públicos cuenta con las suficientes facultades para “asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva frente a los intereses políticos y los grupos económicos?”

En tanto que no les permite la venta de tiempo para publicidad, y las supedita a sobrevivir a partir de donativos, la independencia editorial queda comprometida, por no decir su subsistencia y posibilidad de generar contenidos diversos y de calidad. Los documentos establecen una posibilidad de comercialización de tan sólo 5 segundos, lo que no resulta realista en términos de que ese tiempo pueda ser atractivo para su venta.

El argumento esgrimido de que los medios públicos podrían ser una “competencia desleal” para los concesionarios comerciales, si se les permite comercializar tiempo es falaz. El perfil de la programación y la participación de audiencia (*share*) en los medios públicos son distintos con respecto a los comerciales, por lo que difícilmente se llevarían una parte significativa de la publicidad¹⁰. Es mucho más arriesgado, en términos de independencia editorial, que se permita a un patrocinador financiar la instalación y operación de estaciones de radiodifusión, o bien, que pueda producir segmentos o programas completos.

No debe limitarse la aplicación de los ingresos propios de un medio público a sólo ciertos rubros, como los señalados en la ley. Los órganos de gobierno, los consejos consultivos o los estatutos de los medios pueden normar de mejor manera su aplicación y asegurar que redunden en mejor calidad de programación y transmisión.

Una de las principales contradicciones con la Constitución es que el sistema de televisión nacional pública esté adscrito a la Secretaría de Gobernación, puesto que en la ley aprobada, el artículo 6 plantea que será un organismo público con independencia editorial, de gestión y operativa, por lo que no podría estar adscrito a ninguna dependencia gubernamental. La iniciativa es confusa ya que no especifica si la propuesta de ley es sólo para este sistema nacional o si coordinará todos los sistemas de medios públicos en el país.

En la práctica se deja a los medios públicos como gubernamentales, sin ninguna capacidad de independencia, incluso la participación de la sociedad civil en el órgano de gobierno del sistema nacional es testimonial ya que la mayor parte de sus integrantes son funcionarios públicos; no basta

10 Hay que ver la experiencia de Imevisión en los 80's, luchando contra el “plan francés” impuesto por Televisa; o más recientemente, la de Canal 22, que con muchas dificultades logra obtener un 10% de su presupuesto vía publicidad (spoteo) o intercambios, por las estrategias publicitarias de anunciantes y centrales de medios. Sin embargo, ese 10% es fundamental para la operación del canal, ya que le permite comenzar a operar los 365 días del año; es decir, desde el 1 de enero, sin tener que esperar varias semanas o meses el inicio de la ministración de los recursos del erario. Un canal de televisión opera 365X24 horas; no puede detenerse, requiere flexibilidad en la aplicación de su presupuesto. La prohibición para hacerlo ha provocado, en muchos casos, que los medios públicos sólo tengan recursos para pagar su nómina y sean totalmente improductivos. Por otro lado, a los anunciantes NO les interesa una mención de 5 segundos.

con que cuente con un consejo consultivo, se necesita una participación paritaria de la sociedad en los órganos de gobierno para asegurar mecanismos de independencia.

La redacción integral de propuesta de ley del Sistema Público de Radiodifusión, no respeta lo establecido en la Reforma Constitucional ni es el mecanismo idóneo para garantizar la existencia de medios públicos. Baste ver el nombre de la ley, en la que lo público es el sistema y no la radiodifusión. La estructura del organismo tiene diversos problemas, entre ellos:

- La conformación de la junta de gobierno por 7 integrantes, de los cuales solo 3 son consejeros ciudadanos y los otros 4 son representantes de secretarías de Estado y su Presidente.
- El presidente del Sistema es elegido por el Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado.
- Las funciones (que no facultades) del Consejo Ciudadano son muy limitadas y se reducen a fungir como órgano consultivo cuyas resoluciones no tienen ningún tipo de vinculación, ni se establece un mecanismo de publicidad de las mismas o de obligación del Presidente del organismo de darles respuesta o considerarlas de alguna forma.

Es lamentable que no se haya planteado una verdadera ley de medios públicos en el dictamen. Parece sólo tratarse de una ley cuya finalidad es crear un organismo que sustituya al Organismo Promotor de Medios Audiovisuales. Actualmente el OPMA, creado por el ex presidente Calderón, y encargado del manejo del patrimonio y las frecuencias públicas de televisión federales, es un descentralizado de SEGOB, no se entiende una modificación constitucional que establezca en su décimo transitorio la independencia editorial, autonomía de gestión y financiera, defensa de contenidos, etc. y que haya sido nuevamente sectorizado a Gobernación. El planteamiento de que el Ministerio del Interior tenga a su cargo los medios públicos de comunicación NO es acorde con el derecho internacional y la evolución en la defensa del derecho a la información. Ni siquiera sectorizarlo a la SEP es conveniente.

Freedom House suscribe la iniciativa ciudadana que propone mecanismos y modelos de diseño institucional para garantizar que sean organismos desconcentrados que no dependan de ninguna instancia gubernamental o del gobernador en turno en los estados. Aunque también es cierto que el modelo europeo responde a financiamiento ciudadano; es decir, los medios públicos europeos no tienen que negociar cada año su presupuesto con el gobierno en turno porque reciben una cantidad asegurada proveniente de los dueños de aparatos receptores. Para completar su presupuesto, recurren a la venta internacional de sus programas y a la coproducción con instancias públicas y privadas, entre otras vías. El modelo tendría que adaptarse a la realidad mexicana y contemplar modificaciones.

Medios Indígenas y comunitarios:

¿Se establece un régimen que posibilita a los grupos indígenas y comunidades en México acceder a concesiones de este tipo? ¿Se establece un debido financiamiento para posibilitar su sobrevivencia?

No hay régimen que facilite el acceso a las concesiones, pero mucho menos su subsistencia. La iniciativa y el dictamen ahogan las posibilidades de financiamiento, y no otorgan facilidades para su operación.

La propuesta no garantiza el acceso a frecuencias radioeléctricas ya que menciona que el IFT otorgará las concesiones sociales de acuerdo a la disponibilidad del espectro. Aquellas zonas (sobre todo las

urbanas) donde no haya espectro disponible, nunca tendrán acceso a una concesión de tipo comunitario o indígena.

La tramitología para la solicitud de una concesión es la misma que para los públicos, sin embargo, los públicos son de instituciones que cuentan con una infraestructura y recursos financieros y humanos para llevarla a cabo. Por otro lado, solicitan documentación probatoria de la capacidad de inversión, cuando los medios comunitarios generalmente se inician y sostienen con aportación de las personas de la comunidad. Dejar abierto esto a la interpretación del IFT puede resultar muy discrecional y violatorio, como ha estado sucediendo que piden que las personas que van a hacer donativos, presenten estados de cuentas o que los propios colectivos las presenten, cuando en realidad no los tienen. Algunos requisitos planteados son absurdos, como pedir que estos medios deban de presentar la opinión favorable de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

La propuesta prácticamente desaparece a los medios indígenas, ya que no considera ninguna condición especial para los pueblos indígenas, por ejemplo la solicitud a través de un acta de asamblea comunitaria y no necesariamente una figura moral.

El otorgamiento y prórroga de las licencias es inequitativo, como se mencionó arriba, pues propone un plazo de 20 años para concesiones comerciales, y sólo de 15 para medios públicos y sociales.

No se incluye la posibilidad de comerciar cierto porcentaje de la programación para la reinversión en el proyecto; la única forma de financiamiento o comercialización son los patrocinios. No hay reserva del espectro como lo indican las recomendaciones de la CIDH y la ONU, que indican que debe de ser de al menos el 30% para este tipo de medios incluyendo el dividendo digital.

Finalmente, desde Freedom House suscribimos la demanda de radios comunitarias, representadas por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), sobre la modificación del artículo 150 de la Ley de Bienes Nacionales para quitar la criminalización de los comunicadores comunitarios.

La iniciativa presidencial: ¿Garantiza la pluralidad de contenidos en la radiodifusión a través de una debida regulación y apoyo de la producción nacional independiente?

En este caso el artículo tercero transitorio, fracción VI de la Reforma Constitucional dispone que la ley secundaria debe “Establecer los mecanismos que aseguren la proporción de la producción nacional independiente”. Al respecto, el artículo 249 de la Propuesta dispone que “Los concesionarios que presten el servicio de radiodifusión para uso comercial que cubran con producción nacional independiente cuando menos un veinte por ciento de su programación, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad a que se refiere esta Ley hasta en cinco puntos porcentuales”.

Al respecto, en estos preceptos en los que se habla de la producción nacional independiente no se tocan los derechos de las audiencias, en tanto el fomento de su libre expresión para mejorar los contenidos de la programación e incentivar con ello mayor calidad de la misma. Por otro lado no se incluyen incentivos PARA los productores independientes, sino únicamente para los concesionarios que los incluyan. En este punto, la creación de un fondo con recursos gubernamentales y privados, para el desarrollo de la producción nacional independiente que tenga por objeto el apoyo de la misma.

Resulta alarmante la definición que contiene la Propuesta de “productor nacional independiente de contenidos audiovisuales”, ya que queda muy abierto el supuesto y se corre el riesgo de que dentro de

dicha interpretación puedan considerarse como independientes las propias empresas del duopolio televisivo, como Televisa o TV Azteca.

Por lo que hace a producción nacional, no se considera que deba haber derecho a incluir mayor publicidad (como se pretende con el 2%) como incentivo cuando se incluya cuando menos un 20% de ella, esto debe ser obligatorio. Resulta preocupante que, en lugar de obligar al fomento y transmisión de la producción nacional **de calidad**, concede a los concesionarios mayor tiempo de publicidad cuando transmitan contenidos de producción nacional. (Artículo 248 de la propuesta del Ejecutivo). El espectro radio-eléctrico es de los mexicanos y los concesionarios deberían estar obligados a transmitir la producción nacional, y sancionados de no hacerlo, y no requeridos a hacerlo por incentivos.

La iniciativa ciudadana que debió haberse tomado en cuenta, contiene una definición apegada a estándares internacionales y establece medidas concretas para su fortalecimiento, con la obligación de que los medios públicos tienen que adquirir y transmitir un 30% en su programación y los medios comerciales un 20%, porcentaje que aumenta para medidas asimétricas para preponderantes en radiodifusión, además de que crea el Fondo Nacional Independiente con un porcentaje para productores indígenas.

[¿Se detalla un robusto catalogo de Derechos de las audiencias, medios y garantías para su defensa?](#)

No, la propuesta y el dictamen ponen a las audiencias como un actor secundario, por lo que sus derechos parecen supeditarse a las garantías para los concesionarios. Los derechos de las audiencias van más allá de tan sólo tener un “Defensor del televidente”, deben incluirse mayores derechos puntuales y específicos para las audiencias. Adicionalmente es muy negativo que quede en manos de los concesionarios la promoción y defensa de los derechos de las audiencias, tal como establece textual el último párrafo del artículo 257 de la Propuesta, que dispone “La promoción y defensa de estos derechos deberán estar contemplados en el contenido de los Códigos de Ética de los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos”. Es el Legislador, a través de la Ley y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, a través de los procedimientos conducentes, los que deben establecer la promoción y defensa de los derechos y no los propios concesionarios. Por lo que hace a los mecanismos para su defensa, la Reforma Constitucional establece que deben existir en la ley secundaria, además de los derechos, los mecanismos para su defensa. En materia de derechos de las audiencias, parece ser sólo un trámite de cumplimiento contar con un defensor, pero no hay garantías para las audiencias, en tanto que se especifiquen sanciones reales a los concesionarios cuando violen sus derechos y procedimientos cortos, gratuitos y expeditos para los ciudadanos. No se incluye en la Propuesta el derecho de réplica, que se menciona en los siguientes párrafos.

En la práctica dejan en las manos de los concesionarios determinar cuáles son los derechos de las audiencias en sus códigos de ética, además de que en el capítulo de sanciones no existe ninguna sanción en caso de que se violen, la única sanción por violación de contenidos esta dirigida sólo a los medios públicos. La parte más grave es que la defensa de audiencias y regulación de contenidos se deje en manos de la Segob.

Por otro lado el ombudsman NO sustituye a un área de atención a los televidentes, o herramientas de difusión de información sobre la programación de una emisora, que son elementos que todo

concesionario (público, comercial, social o privada) debe tener. El trabajo del ombudsman es muy específico y tiene que ver más con la solución de controversias, abusos, violaciones a los derechos y dignidad de las personas, o divergencias graves respecto a los objetivos de una emisión.

¿Confunde el proyecto al Derecho de réplica con los derechos de las audiencias y las garantías para su defensa? o ¿La iniciativa fue omisa en el tema de derecho de réplica y los medios para su garantía y protección?;

El artículo tercero transitorio de la Reforma Constitucional establece que el Legislador debía regular el derecho de réplica antes del 9 de diciembre del 2013. En esta propuesta NO se incluye regulación al respecto, sin embargo, el procedimiento establecido en el artículo 259 de la Propuesta, se asemeja a los relativos a derecho de réplica o de rectificación. Sin embargo, no queda cubierto el derecho fundamental de réplica con este articulado, por lo que se sugiere aclarar que esto NO se refiere a la réplica y que es sin perjuicio de lo establecido en la ley específica de réplica ya que, de lo contrario, una vez que esta se expida, en su caso, podría ser inaplicable para los casos de radio y tv, por considerarse que la Propuesta es la ley especial que aplica y, de hecho el procedimiento establecido en la Propuesta, no respeta las garantías básicas a efecto de hacer efectivo el derecho de difusión e información, pues establece plazos larguísimos para las explicaciones.

La iniciativa no sólo es omisa en el derecho de réplica, sino que no parece considerar que de manera creciente las audiencias deberían tener injerencia en lo que quieren ver y lo que no. Otra vez, parece mayor la búsqueda de cumplir con los “derechos” de los concesionarios, que de las audiencias. Entre el paquete de iniciativas simplemente no está el derecho de réplica.

No parece confusión sino falta de comprensión o de voluntad política para cumplir con los derechos de las audiencias. En general, como se ha mencionado, en la propuesta y el dictamen, tanto usuarios como audiencias están tratados como actores secundarios, supeditados a las garantías para los concesionarios y la inversión. Resulta muy preocupante que los derechos digitales parecen no existir en el espíritu de estas propuestas.

¿Se detallan debidamente los derechos de los Usuarios, medios y garantías para su defensa?

Algunos, pero son insuficientes. La iniciativa ciudadana es exhaustiva en establecer los derechos de las audiencias y de usuarios y debería haberse tomado en cuenta.

Por otro lado, la Profeco ha demostrado NO funcionar en la defensa de los usuarios y nuevamente es incluida como la única defensora en la Propuesta

¿Debe en su opinión contener la legislación temas de límites a la propaganda gubernamental?

Sí, en tanto que los límites a la propaganda gubernamental son un tema que ha preocupado a un gran sector de la sociedad, no sólo por el alto costo que ha conllevado esto para la sociedad mexicana, sino por la manipulación que puede hacerse desde los medios, obstaculizando el voto libre.

Uno de los problemas que enfrenta México en materia de colocación de recursos por contratación de comunicación gubernamental, es la falta de criterios que deberían seguir las autoridades para la asignación de los recursos, pues no se ha expedido la ley a que se refiere el último párrafo del artículo 134 de la Constitución, así como la falta de transparencia al respecto.

De esta forma, la llamada “censura sutil” o censura indirecta, se “premia o castiga” la línea editorial de los medios de comunicación, o lo que es más grave, se define su contenido. No se trata de desaparecer la comunicación gubernamental, simplemente debe regularse tomando en cuenta, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Ajustar las diversas leyes existentes y crear la ley reglamentaria de la comunicación gubernamental que establezca criterios de asignación de recursos con una lógica de eficiencia de la comunicación y sin discrecionalidad.
- Transparentar los recursos erogados y las razones por las cuales se asignaron a esos medios.
- Modificar el esquema de la comunicación. Utilizar más medios gratuitos como redes sociales y tiempos oficiales.

Es importante mencionar, que la reforma constitucional no modifica el marco regulatorio de la comunicación gubernamental, y la Propuesta nada establece al respecto, por lo que es indispensable que el Congreso mexicano avance con una legislación al respecto que coadyuve a garantizar la libertad de expresión y difusión.

[Establece la iniciativa reglas suficientes que limiten efectivamente la concentración y propiedad cruzada de medios, generando con ello diversidad de medios y pluralidad de opiniones a efecto de maximizar la libertad de expresión y el acceso a la información.](#)

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), “deberá imponer límites a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica”. Este es un tema de la mayor trascendencia para garantizar el derecho a la información; en muchos países ya existen reglas al respecto. El problema es que la redacción de la reforma constitucional acota la posibilidad de emitir reglas de propiedad cruzada solo entre concesionarios de radiodifusión y de telecomunicaciones, y soslaya a los medios impresos, lo que es un contra sentido con la propia definición y objetivo de la figura de la propiedad cruzada.

Pero más allá del error en el origen del alcance del concepto desde la Reforma Constitucional, el capítulo de propiedad cruzada en la Propuesta es visto como un tema de acumulación de espectro más allá de un tema que afecta a la libertad de expresión. Está incluso ubicado en el título décimo segundo relativo a la regulación asimétrica que nada tiene que ver con la libertad de expresión. Es decir, se le da un tratamiento relacionado con la competencia económica y no con los derechos fundamentales de información. De tal suerte que estas disposiciones, tal y como quedaron redactadas en la propuesta, incluso sobran pues de cualquier forma el Instituto tendría que imponer límites a las concentraciones si se daña la competencia. Se sugiere reformular todo el articulado y reubicar este capítulo en el título décimo primero “De los contenidos audiovisuales”.

[Tiempos de comercialización](#)

Los márgenes de comercialización son, por decir lo menos, escandalosos: a la radio comercial se le permitirá hasta casi el 50% de transmisión de publicidad comercial, lo cual atenta contra los derechos de audiencias de escuchar programas de calidad y puede fomentar la manipulación y la publicidad engañosa.