



Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión

**Martes 06 de Mayo de 2008.
Conclusión del Grupo Plural.**

CONCLUSIONES:

En mi calidad de Secretario Técnico del Grupo Plural, agradezco a todos los senadores integrantes del Grupo Plural su compromiso y dedicación en la realización de los trabajos de revisión de la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Desde el pasado octubre, el Grupo Plural, conformado por 19 senadores representantes de las seis fuerzas parlamentarias representadas en esta Cámara Alta y coordinados por la Secretaría a mi cargo, se ha dedicado a escuchar y considerar a todos los actores involucrados en las materias de telecomunicaciones y radiodifusión, no sólo con el interés de cumplir con los compromisos y fines para los que fue creado el Grupo, sino también para realizar un estudio a fondo, serio, analítico y sistematizado de todos los razonamientos y propuestas planteadas por todos los actores sociales, sin distinción ni exclusión.

La Secretaría Técnica aquí presente, se dio a la tarea de elaborar y entregar a cada uno de los Senadores integrantes del Grupo Plural, el documento titulado "Análisis previo al proyecto de reforma de Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión". Este documento de análisis, dividido por su extensión y profusión en dos carpetas, contiene información analizada,

sistematizada y referencial sobre los rubros de la Agenda Temática propuesta por el Pleno del Grupo Plural el 26 de septiembre de 2007.

En total se han elaborado 22 informes técnicos sobre estos temas, analizando y sistematizando lo aportado por las distintas asociaciones, dependencias y organismos con especial cuidado y detalle.

En el primer volumen del trabajo y a lo largo de 209 páginas, 10 informes técnicos desarrollan distintos temas de telecomunicaciones, como son los siguientes: órgano regulador, administración del espectro, títulos habilitantes, políticas de competencia efectiva y transparencia, competencia y comercializadoras, inversión extranjera, dominancia, derechos de los usuarios, cobertura social e interconexión. Cada uno de ellos se estructura metodológicamente en los siguientes rubros: el estado de la cuestión, el marco normativo actual, los razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un glosario, los escenarios de solución, alcances, observaciones, recomendaciones, estudios comparados internacionales, bibliografía y tablas de referencia de las aportaciones generadas por los distintos participantes en las sesiones de trabajo, así como el articulado de referencia en el marco normativo actual.

El primer informe técnico de este gran documento es el referente al **órgano regulador**, uno de los temas más controvertidos durante las sesiones. El informe deja patente que el sector de las telecomunicaciones exige dotar al órgano regulador de la estructura institucional y de facultades adecuadas, así como de asegurar su independencia de los agentes regulados. Se presentan las propuestas orientadas hacia el fortalecimiento de COFETEL sin descuidar ninguno de sus grandes rubros: naturaleza jurídica, integración, competencia general, atribuciones y transparencia y rendición de cuentas, entre otros. El documento ofrece información complementaria como apuntes comparados en los que se explican distintos conceptos y modelos de órganos reguladores en el mundo y una tabla con las propuestas específicas de COFETEL, COFECO, CANIETI, COFETEL y AMEDI, sin descuidar el resto de contenidos expuestos por el Senador Aguirre y que contienen todos los informes técnicos.

En cuanto a la **administración del espectro**, se tratan como subtemas el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; la matriz de ocupación del espectro; el rescate de frecuencias; los procedimientos de cambio de uso del espectro y autorización de servicios adicionales; y las licitaciones de espectro comercial.

Entre otros puntos, en el informe técnico se analizan los principales problemas de regulación observados en México, se plantean 17 escenarios de solución y los detalles de las propuestas realizadas por distintos comparecientes.

Otro tema analizado a fondo son los **títulos habilitantes**, que revisten una importancia significativa para las telecomunicaciones toda vez que son la puerta de entrada -y en buena medida responsables- de la estructura del sector de las telecomunicaciones. Fundamental es que los títulos habilitantes sean puerta y no barrera de entrada en el sector. Para el despliegue de infraestructura y para la disponibilidad de más servicios de telecomunicaciones sería indispensable que el marco jurídico eliminara las barreras de entrada al sector, por lo que el documento plantea una serie de posibles requisitos, exigencias y escenarios de solución respecto a concesiones, permisos, registros, asignaciones de bandas de frecuencias de uso oficial y de satélites mexicanos y cesiones.

Por otro lado, y como tema e informe técnico aparte, se abordan **la transparencia y la publicidad** como factores clave para la competencia efectiva, ya que otorgan certeza jurídica, son instrumentos de rendición de cuentas y un medio eficaz para el desarrollo de la competencia en telecomunicaciones. En el informe técnico correspondiente, se realiza un análisis exhaustivo sobre el marco jurídico para la competencia efectiva, los recursos escasos, la situación de ocupación o disponibilidad de frecuencias, la interconexión, los subsidios y el servicio universal, la calidad del servicio, la información al usuario y las juntas de la autoridad.

Para cumplir con los mandatos de transparencia y publicidad de la Constitución General y de los compromisos de México en la Organización Mundial de Comercio, así como para fomentar un mercado de telecomunicaciones en competencia en beneficio de los usuarios, el informe establece 10 posibles medidas que se podrían adoptar, en consonancia con las diversas propuestas realizadas en las sesiones de trabajo.

Siguiendo con la competencia, el quinto informe técnico se refiere a lo relacionado con las **comercializadoras**. El régimen previsto en la LFT actualmente requiere modificarse si se pretende que México tenga los beneficios de este instrumento de competencia. También queda claro que el procedimiento para obtener un permiso para comercializar servicios de telecomunicaciones debe ser sencillo y expedito. El informe realiza un análisis muy cuidadoso al respecto, aborda el tema de las quejas o desacuerdos entre usuarios y comercializadoras y plantea un escenario de solución de mínimos y de máximos.

La **inversión extranjera** (tanto piramidada como neutra) es el sexto informe técnico contemplado en el índice de este gran documento referencial. En el sector mexicano de las telecomunicaciones es muy importante, incluso en concesionarios generalmente considerados “mexicanos” por el público (ej., Telmex o Telcel). El marco normativo actual genera varios problemas analizados en el informe, cuyas soluciones aportadas en las reuniones de trabajo son planteadas con cuidado y detalle.

Otro tema clave en la agenda temática es el de la **dominancia**. El poder monopólico de algunas empresas preestablecidas ha sido uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las telecomunicaciones en México y en el mundo. Las empresas que tienen poder de mercado pueden subir sus precios, restringir el abasto y/o reducir la calidad de los servicios sin perder participación de mercado. Por ello en el informe se analizan las deficiencias observadas en el marco legal, se explica lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso al respecto y se ofrecen 5 escenarios de solución para su discusión.

El octavo informe técnico se refiere a los **derechos de los usuarios**, ya que la importancia de las telecomunicaciones deriva precisamente por los servicios de comunicación que pueden prestar al ser humano y a la sociedad. En consecuencia, el marco jurídico siempre debe buscar porque se presten más y mejores servicios, con calidad y a precios asequibles en beneficio de los usuarios. En el documento se exponen y se ofrecen soluciones específicas a los derechos de los usuarios en general, a los derechos de los usuarios con discapacidad, sin dejar de lado abordar la propuesta de Consejo Consultivo de Usuarios de Telecomunicaciones o similar, de acciones colectivas de usuarios de telecomunicaciones y de servicios de emergencia, a partir de las demandas vertidas en las sesiones de trabajo.

De igual manera se analiza la **cobertura social** como servicio público y servicio universal de telecomunicaciones. En términos prácticos, una política de este tipo implica varias decisiones gubernamentales. El documento ofrece amplia información sobre ello y resume 4 escenarios de solución.

Por último, en materia de telecomunicaciones se trabaja a fondo el tema de la **interconexión**, con los subtemas correspondientes de procedimientos de resolución de desacuerdos de interconexión; tarifas basadas en costos; y disponibilidad y transparencia de convenios de interconexión; interconexión de redes convergentes. El informe técnico realiza un repaso por el estado de la cuestión, plantea los problemas generados por el marco normativo actual, justifica la necesidad de cambio respecto a la referencia de la Suprema Corte de Justicia y ofrece 13 puntos de solución para el cambio, elaborados a partir de lo señalado y solicitado por las distintas dependencias en las sesiones de trabajo.

Estos 10 temáticas que he planteado son las referentes a los 10 informes técnicos sobre telecomunicaciones.

La base documental elaborada por la Secretaría Técnica, en la segunda parte de su volumen principal, dedica otras 159 páginas a temas específicos de radio

y televisión. Al igual que en la parte de telecomunicaciones, los 12 informes técnicos contienen una ficha de clasificación temática y el desarrollo de diversos puntos metodológicos.

En lo que concierne a la radio y la televisión, se trabaja a fondo, por ejemplo, el **concepto del servicio público de radiodifusión**, ya que en las sesiones de trabajo se planteó que el servicio de radiodifusión de interés general pueda ser transformado en un servicio público de radiodifusión, creado para proteger el interés público. Los contenidos de esta transformación jurídica deberían incorporar las propuestas que la sociedad en su conjunto ha vertido a este Grupo Plural. Explicar el estado de la cuestión en este punto implica revisar las políticas de comunicación del Estado y reflexionar o pensar la posición del Estado Mexicano a partir de sus nuevas responsabilidades y retos.

El documento plantea brevemente la evolución de las políticas de comunicación en el mundo, bajo una perspectiva de economía política de la comunicación, así como del análisis de la figura del Servicio Público de Radiodifusión. También se retoman las valiosas aportaciones y propuestas planteadas en las sesiones de trabajo que integran, por sí solas, un catálogo de políticas de comunicación que podrían pueden integrar la base dogmática de una ley más sólida y moderna en la materia, pero sobre todo nos dan elementos a los legisladores para articular un discurso jurídico sólido.

Siguiendo la misma metodología y el esquema expuesto, la base documental para el análisis también pone el acento en los **principios** que deberán regir la aplicación de la ley en concordancia con el precepto constitucional y los instrumentos internacionales. Su redacción será clave en la elaboración de la ley, ya que su exposición reflejará conceptos y definiciones que permitirán entender el contenido y alcance de la misma, así como los objetivos de la legislación. Mediante un ejercicio de síntesis de todas las propuestas realizadas en las sesiones de trabajo, se desarrollan y fundamentan principios como el de pluralidad, igualdad, libre competencia; libre acceso; libertad de expresión; derecho a la información y respeto a los derechos de terceros, entre otros. En este sentido se toma en cuenta el Programa de Trabajo del 21 de

agosto de 2007 en el que se establecían los principios rectores de la ley, así como la Red de Periodistas, La Red, la CDI y los medios indígenas, la AMEDI, la ONU, SINPRIES, Profeco y otros.

En cuanto al punto de la agenda temática del Grupo Plural sobre el **régimen de medios públicos**, se incluye en la base documental un informe técnico sobre las concesiones y los permisos. La resolución de la Suprema planteó que la radio y la televisión son medios masivos de comunicación con una importancia trascendental en la vida diaria de los individuos, por lo que el Estado, al regular el uso del bien público utilizado en esa actividad, debe garantizar la igualdad de oportunidades para su acceso y propiciar un pluralismo que asegure a la sociedad el respeto del derecho a la información y la libre manifestación de la ideas. Partiendo de esa premisa, se hace un repaso del estado de la cuestión y se plantean distintas soluciones expuestas en las sesiones, como la eliminación de la figura del permiso y la posible creación de una sola figura de acceso al servicio de radiodifusión como la concesión sin fines de lucro.

Otro informe técnico es el referente a la **inversión extranjera en radiodifusión**. Actualmente la Ley Federal de Radio y Televisión no permite la inversión extranjera. Sin embargo, debido a disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras y disposiciones del Ejecutivo, se ha permitido la inversión hasta en un 49% y en el caso de grupo Prisa de España hasta 50%, violando flagrantemente la legislación vigente. Se considera que el servicio de radiodifusión es una de las instituciones más estratégicas para efectos de garantizar los derechos a la información, de expresión, educación, cultura y recreación. En relación a esto, el informe analiza propuestas para vincular los supuestos de inversión extranjera en el mismo sentido a las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones bajo la premisa de que no se debería permitir a una empresa extranjera ser dominante en el mercado de las comunicaciones en México.

Por otro lado, y en consonancia con el interés particular que el Grupo de Trabajo de Radio ha tenido, se ha realizado un informe sobre la situación de las estaciones de radio concesionarias y permisionarias. Se realiza un exhaustivo análisis del estado de la cuestión y se muestran y analizan las propuestas concretas de la CIRT, COFETEL, COFECO y Radio Independiente, ésta última la más elaborada, específica y detallada al respecto.

Otro de los grandes temas sistematizados y analizados es el **marco jurídico de los medios de Estado**. Se propone la creación y clasificación de Medios de Comunicación Social del Estado con sus actores principales (medios indigenistas, comunitarios, medios de los poderes del Estado y públicos) para construir y diseñar una normatividad que atienda la realidad mexicana en toda su extensión. Retomando lo referente de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hace un planteamiento teórico y práctico que también considera las propuestas planteadas en las sesiones de trabajo con todo detalle y valoración.

Lo mismo ocurre respecto al tema de la **financiación de los medios de Estado**. El informe técnico hace un repaso y un análisis exhaustivo y complementado de lo planteado por la AMEDI, la RED, SINPRIES, la Asociación de Documentalistas, la AIR, Radio Independiente y Ernesto Piedras. Partiendo de la premisa de que en todos los sistemas de medios denominados públicos la financiación ha sido debatido ampliamente y que no hay un solo modelo o propuesta totalmente eficaz o que sirva de modelo generalizado, las propuestas convergen hacia la posibilidad de crear un régimen de concesiones generales y un órgano facultado para emitir recomendaciones para la creación, administración y extinción de medios de comunicación de Estado o públicos.

Los **medios indígenas** son otro tema clave en la base documental del Grupo Plural para el análisis. La ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones no contemplan los derechos de comunicación indigenista y comunitaria. Actualmente, México ha suscrito diversos ordenamientos legales internacionales que reconocen, entre otros, los derechos en materia de comunicación de los grupos indígenas. Al respecto, es fundamental recordar

que la Corte señaló la omisión legislativa sobre la materia al no reglamentar las disposiciones constitucionales. La misma Corte, durante sus discusiones sobre la materia, se sintió impotente al respecto y evitó la tentación de opinar con un sentido legislativo. Al respecto, vale la pena revisar las ponencias del caso, mismas que se transcriben en parte en el informe técnico correspondiente.

Incorporar la definición de medios indigenistas, su estructura, políticas de fomento, requisitos y formas de operación es decisivo. El informe técnico analiza y sistematiza las propuestas del Congreso Nacional Indígena, la de la CDI y la de AMEDI, planteando puntos coincidentes y presentando los alcances en detalle.

Los **medios comunitarios** también tienen, por supuesto, su lugar específico en nuestra agenda de deliberaciones y toma de decisiones. En virtud de la urgente necesidad de incorporar nuevas formas de organización de la sociedad y de materializar los derechos que a todos los mexicanos otorga la Constitución, el informe técnico plantea la necesidad de incorporar la figura de medios comunitarios a la legislación de Radio y Televisión, distinguiéndolos de los que responden a partidos políticos y a empresas comerciales. Es necesario establecer medidas efectivas para impedir la concentración en la propiedad de los medios, garantizar la expresión de una diversidad de contenidos y perspectivas y reconocer y promover procedimientos, condiciones y políticas públicas para su existencia y desarrollo, por lo que se considera el hecho de que todas las comunidades sin fines de lucro tengan derecho a fundar medios comunitarios en zonas rurales o urbanas. Al respecto, se analiza la propuesta planteada con más detalla, la de la AMARC, teniendo en cuenta también los argumentos y puntos de vista de la CANIETI, la CIRT, AMEDI, SCT y ONU.

Por otro lado, uno de los informes técnicos más amplios es el referente a los **contenidos**. En el documento se integran las principales aportaciones e ideas presentadas por distintas asociaciones, instituciones y organismos al Grupo Plural, dejando claro dado que es conveniente que en la ley se evite la especificidad al punto de que la redacción se convierta en cerrada y difícil de aplicar. Se toma en cuenta también que la regulación de la programación y de

los contenidos de ninguna manera deberá convertirse en censura, por lo que sería conveniente que en un futuro articulado se haga la prohibición expresa al respecto y se deje, ante el incumplimiento, las responsabilidades ulteriores. En función de los contenidos se deberían fijar restricciones por horario para proteger a los diversos tipos de audiencias.

El documento refleja el consenso de que la regulación de contenidos sea equilibrada. No se debe caer en la censura pero sí delimitar obligaciones y responsabilidades que puedan afectar derechos de terceros. Por otro lado, se hace un análisis de las diferencias entre la regulación y la autorregulación, para decidir dónde se puede establecer el límite entre ambas.

Los escenarios de solución se han sistematizado en base a los planteamientos de las sesiones de trabajo. Se trata también el tema de contenidos publicitarios y se incluye un estudio sobre órganos reguladores de contenidos en el mundo para considerar otras experiencias y puntos de vista.

Finalmente, también se incluyen en la base documental informes exhaustivos sobre el **derecho de réplica** (muy mencionado en las sesiones de trabajo pero sin que haya habido una propuesta detallada al respecto), sobre los **tiempos de Estado y tiempos fiscales** y sobre **sanciones** (planteando una regulación uniforme para cualquier contenido independientemente de la tecnología de transmisión utilizada para transferir la información y una regulación específica en materia de contenidos enfocada a programación y publicidad).

Esperamos que este trabajo que les hemos entregado sea de utilidad y de referencia para la toma de decisiones, además de un ejercicio documental para la historia del proceso de reforma en las materias que nos ocupan.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 7 de junio de 2007, fue el detonante para la creación del Grupo Plural. El Senado de la República consideró necesario atender los puntos torales y argumentos de inconstitucionalidad manifestados en las conclusiones y resoluciones del Supremo Tribunal Constitucional e ir más allá en la necesaria revisión de las leyes. La revisión, exhaustiva e incluyente, se ha cumplido.

El pronunciamiento y análisis de la Corte provee a la Cámara de Senadores de certezas para atender a partir de ahora, en otro proceso, las necesidades y oportunidades de desarrollo para nuestro país, con parámetros claros en cuanto a las facultades del órgano regulador, las reglas de acceso a frecuencias, ampliación de servicios a los mismos operadores de radiodifusión, convergencia digital, concesiones y permisos y problemática actual de la radio y la televisión, con referencia específica sobre áreas estratégicas en las que el Estado debe continuar ejerciendo sus funciones de manera exclusiva.

Este trabajo final de la Secretaría Técnica también aborda las insuficiencias jurídicas destacadas en la organización y el desarrollo de los procesos electorales, las obligaciones de los partidos políticos, la composición y facultades del Instituto Federal Electoral. No deja de lado tampoco las formas de participación, los derechos y las obligaciones de los ciudadanos y de los medios de comunicación.

Las reformas a la Constitución y al COFIPE impactan de manera simultánea a la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, coaligadas con los temas de administración de tiempos de Estado; al nuevo modelo de acceso a televisión y radio al que los partidos, servidores públicos, organizaciones y ciudadanos quedaron sujetos conforme a la reforma constitucional; a las facultades del IFE en materia de radio y televisión; y a la regulación de debates y requisitos técnicos adicionales para los concesionarios y permisionarios en la utilización de contenidos difundidos en la radio y la televisión.

Las inquietudes del Poder Legislativo ante el panorama actual se ha demostrado también en un constante interés por legislar en ambas materias, habiéndose presentado en la LX Legislatura, en ambas Cámaras, del 28 de agosto de 2006 al 28 de febrero de 2008, un total de 70 iniciativas de reforma a las Leyes Secundarias y Constitucionales, avaladas y suscritas por diversos grupos parlamentarios. Todas están plasmadas en el segundo volumen del documento presentado.

Si bien se requiere un marco legal y regulador pro competitivo, para aprovechar la oportunidad e implementar medidas que logren una mayor competencia en telecomunicaciones convergentes, es determinante considerar la competencia y la convergencia entre las necesidades reales que se requieren para una eficaz regulación de la industria de la radio y la televisión, así como de las redes de telecomunicaciones e Internet, lo cuál se ha convertido en una realidad que nos rebasa.

Construir un marco regulador moderno que considere las nuevas tecnologías y posibilidades de entrada a los nuevos mercados; que privilegie la regulación de redes; que establezca un solo marco normativo donde se regule la radiodifusión y las telecomunicaciones; que reconozca el creciente papel de otros medios de distribución de contenidos audiovisuales en el ejercicio de la libertad de expresión y del pluralismo; y un largo etcétera de temas incluidos, ha sido un compromiso del Grupo Plural hasta la conclusión de sus trabajos.

El Grupo Plural -como su nombre completo indica- fue creado para la revisión integral de la legislación vigente en la materia. La Secretaría Técnica ha trabajado para ayudar a cumplir este objetivo. El último documento ha sido el descrito pero también dejamos otros, a la disposición de todos los ciudadanos. Uno es el libro titulado “Avances y aportaciones para la reforma legislativa de telecomunicaciones y radiodifusión. Un compromiso del Grupo Plural del Senado”, que deja constancia documental del origen, los motivos, los objetivos y la conformación del Grupo Plural, así como de las aportaciones realizadas por la sociedad civil, organismos e instituciones; 18 relatorías de las Sesiones de Trabajo hechas por la Secretaría Técnica; una documento matriz en formato Excel, que resume y sistematiza de forma práctica y funcional los más de 150 documentos aportados por las instituciones y organismos en las sesiones de trabajo y los recibidos por convocatoria nacional; y un documento de Alternativas de solución por ejes temáticos donde se muestran en forma de síntesis las opciones, el escenario actual, el/los escenarios de solución y las leyes aplicables.

Esperamos que todos estos trabajos sean de utilidad en la toma de decisiones.

Como es de su conocimiento, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política y cumpliendo el calendario pactado por el Grupo Plural, hoy concluimos nuestro trabajo con la entrega de este análisis final realizado por la Secretaría Técnica a mi cargo.

Como Secretario Técnico y al igual que al inicio de los trabajos de este grupo el pasado 17 de octubre, también ahora les quiero expresar mi gratitud por su confianza, reconocimiento y apoyo, sin los cuales los resultados de la Secretaría Técnica no hubieran sido los mismos.

A lo largo de siete meses, en conjunto con mi equipo hemos podido realizar los trabajos requeridos sintiéndonos plenamente integrados al equipo de profesionales que conforman las áreas de este Senado de la República, siendo objeto de muchas atenciones y de buena coordinación con sus respectivas oficinas.

Con gratitud reconozco que nos permitieron proponer y desarrollar proyectos, documentos y actividades que esperamos hayan cumplido siempre sus expectativas.

Quiero agradecer a mi equipo de trabajo, a la Doctora Alma Valdés Salas y a la Maestra Fidela Navarro Rodríguez, su compromiso y dedicación aportados a este proyecto, así mismo a nuestro personal de apoyo, la Licenciada Norma Heredia y el Sr. Ramón Rodríguez Ojeda.

Concluyo mi encargo satisfecho del trabajo realizado y con la convicción de haber aportado el soporte documental necesario para la realización de la tan esperada reforma para la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Señores Senadores, muchas gracias.

Gracias.

.