

Para: C.C. Senadores de la República, miembros de las comisiones unidas dictaminadoras de las iniciativas de legislación secundaria en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

De: Frente por la Comunicación Democrática

Estimadas Senadoras y Senadores:

El Frente por la Comunicación Democrática se ha constituido como un movimiento de carácter plural para exigir al Congreso de la Unión respeto a la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, con el propósito de que esta reforma se vea plenamente reflejada en la legislación secundaria a partir de las diversas iniciativas que se han presentado en ambas Cámaras, particularmente la presentada por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), avalada por 18 Senadores de la República pertenecientes al PAN, PRD, PT, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza.

Hemos conocido, analizado y discutido entre los integrantes de este Frente, el proyecto de dictamen elaborado por el gobierno, que incorpora varias modificaciones acordadas por algunos senadores del PRD, que si bien mejoran en algo distintos artículos, no tocan los temas esenciales de nuestra mayor preocupación. De hecho, subsisten en el proyecto del gobierno y los senadores que lo impulsan, los temas más regresivos que nos han permitido calificar a este proyecto como una contrarreforma.

Por lo anterior, llamamos a todos los legisladores, de manera especial a los diputados y senadores que pertenecen a este Frente, a patentizar su compromiso con el interés público, para realizar una adecuada armonización legislativa con la reforma constitucional.

Los temas que consideramos más preocupantes y que siguen irresueltos, son los siguientes:

A. Garantía plena de los derechos de las audiencias

1. Sobre los derechos de las audiencias proponemos ampliar el catálogo y generar auténticos mecanismos en la Ley para su plena garantía. De ahí que se

propongan como derechos básicos que se garantice el derecho de réplica, la transmisión de contenidos no discriminatorios de ningún tipo, se garantice el acceso a contenidos plurales que atiendan a las necesidades de comunicación de grupos en situación de vulnerabilidad y se elimine la mera autorregulación de los medios como lo propone el proyecto gubernamental, toda vez que esto último es lo que actualmente acontece en la relación medios-audiencia. Como un mecanismo adicional de protección de los derechos, exigimos que al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) se le asigne una nueva unidad administrativa garante de los derechos de las audiencias.

2. Rechazamos de manera enfática que el IFT tenga la atribución de elaborar lineamientos para la incorporación en los códigos de ética y que pretendan castigar a los defensores de las audiencias por realizar su trabajo cotidiano.
3. Deben adicionarse nuevas disposiciones que hagan extensivos los beneficios a los usuarios y las audiencias en el proceso de otorgamiento de las concesiones para los distintos usos. También ampliar los criterios de carácter social para una mayor competencia en la elaboración del programa anual de licitación de frecuencias.

Es además absurdo interpretar que la Constitución le dio facultades de vigilancia al IFT en algunos segmentos de la programación y en lo no previsto las confirió a la SEGOB.

4. Exigimos absoluto respeto a la Constitución, para que la vigilancia y sanción en materia de contenidos, sea exclusivamente una facultad del IFT, auxiliado por el consejo consultivo, tal y como lo determina el artículo 6° de la Constitución. Consideramos inadmisibles devolver esta facultad a la Secretaría de Gobernación, porque entraña un evidente objetivo de control político en los medios de comunicación electrónica.
5. Las disposiciones en materia de publicidad, son un atentado a los derechos de las audiencias, por eso proponemos eliminar los artículos que confieren a los concesionarios de televisión comercial, la posibilidad de aumentar el

tiempo de comercialización de 18% hasta un 38% o más del tiempo total de la programación, así como eliminar las disposiciones que pretenden dejar a la discrecionalidad de los concesionarios la distribución de estos porcentajes en los horarios que a estos más convengan; para ello, proponemos que la publicidad se ajuste a la cuota por hora, con el propósito de equilibrar la publicidad con la programación y evitar la acumulación de mensajes comerciales en los programas de mayor audiencia que afectan los derechos de las audiencias. De igual manera se agregan los supuestos que deben considerarse como modalidades de publicidad a efecto de evitar aquella que es subrepticia o engañosa.

6. Proponemos que la ley reconozca la cláusula de conciencia de los periodistas frente a sus empresas periodísticas. Se trata de un derecho elemental de los comunicadores para negarse a colaborar en directrices de las empresas que atentan contra su libertad de expresión o ética profesional.
7. En diversos capítulos proponemos incluir artículos relacionados con las personas con discapacidad, para hacer efectivo su derecho a acceder a telecomunicaciones y radiodifusión en igualdad de condiciones que todas las personas, bajo principios de diseño universal, equivalencia funcional y transversalidad.
8. Deben incorporarse precisiones en torno a los derechos informativos de los niños y niñas en cualquier circunstancia relacionada con los contenidos audiovisuales, para que sean garantizados en términos de las disposiciones constitucionales y los tratados internacionales, particularmente en la programación a cargo de los medios públicos. Además proponemos que estos derechos sean contemplados en la agenda digital nacional y en el programa de alfabetización digital para la infancia.
9. En el tema de la neutralidad de la red, sugerimos se eliminen los términos bajo los cuales está redactado el proyecto gubernamental, como en el caso de las ofertas diferenciadas según las necesidades de los segmentos de mercados y de clientes.

10. Proponemos el uso eficiente de los Tiempos de Estado y que estos sean administrados por el IFT, para que puedan ser utilizados en forma proporcional y descentralizada, tanto por los Poderes de la Unión, como por los órganos constitucionales autónomos. Proponemos que se pongan a disposición del Estado, por cada frecuencia operada y en forma gratuita, 60 minutos diarios, para la difusión de mensajes de interés público, temas educativos, culturales, de orientación social, información de interés público, fines electorales, de promoción y defensa de los derechos humanos.

B. Fortalecimiento de los medios públicos

11. Nuestra propuesta desarrolla de manera amplia y precisa un título completo para los medios públicos. Es una de nuestras apuestas mayores. Por tal motivo se agrega un título nuevo para establecer las reglas de operación de los medios públicos en general, para lo cual desarrollamos los principios constitucionales de la reforma en cuanto a que deben contar con independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

12. Por lo que corresponde al Sistema Público de Radiodifusión, proponemos se incorpore expresamente que deberá desplegar y operar al menos una cadena pública de televisión y una de radio, ambas con cobertura en todo el territorio nacional, que los proyectos no contemplan. Además, hacemos la precisión de que al tratarse de medios públicos, le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones a que se refiere el Título de la Ley que versa sobre estos medios.

Es necesario que el Sistema incorpore atribuciones al Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar la independencia editorial, así como una política imparcial y objetiva en su gestión, para lo cual será necesario que cuente con facultades de opinión y asesoría de las acciones, políticas, programas y proyectos que se desarrollen. Además, debe precisarse que la no sectorización pretende garantizar su independencia editorial, la administración y gestión en forma

autónoma, en donde el Ejecutivo Federal no controle ninguno de los órganos de decisión.

C. Régimen no discriminatorio para medios de uso social

13. Proponemos una reserva de espectro determinado del 30% para las concesiones de uso social, comunitarias e indígenas. Es importante garantizar la reserva para lograr un mayor equilibrio entre los diferentes usos, particularmente los que se encuentran en clara desventaja.

Esta propuesta se basa en estándares y recomendaciones de organismos internacionales de libertad de expresión, así como las mejores prácticas internacionales.

El porcentaje del 30% se justifica porque:

- En México existe un importantísimo rezago en cuanto a la existencia de medios de uso social, por lo cual se debe reservar espectro para permitir que existan frecuencias suficientes para medios de uso social. Trazando una analogía con los recursos satelitales, la UIT determinó reservar para cada país al menos una posición en la órbita geoestacionaria, cuando iniciaron los servicios espaciales, no importando si un país colocaba un satélite de inmediato u otro tardaba 100 años en colocarlo.
- Los medios de uso social son los que contribuyen a la pluralidad. Para cumplir el mandato constitucional de pluralidad es importante la reserva que les permita la existencia en igualdad de condiciones.
- Debe existir una acción afirmativa que contribuya a evitar las asimetrías en el sector.
- La escasez de frecuencias se da en las grandes metrópolis, mas no en la inmensa mayoría del territorio nacional, por lo cual una planeación eficiente del espectro en nada se ve afectada con la reserva del 30% del espectro.

- El derecho de acceso a la radiodifusión establecido en el artículo 6 de la Constitución debe entenderse de dos vías, una en tanto una persona puede acceder al contenido de la radiodifusión y otra como que puede ejercer su derecho a la libertad de expresión a través del acceso a las frecuencias.
 - En América Latina encontramos referencias a la reserva de espectro para fin determinado. En el caso de Argentina la Ley de Servicio de Comunicación Audiovisual señala que un 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura, serán para personas de existencia ideal sin fines de lucro; en Bolivia, la Ley 164 señala que habrá una reserva para social-comunitario de hasta el diecisiete por ciento y para pueblos indígenas originario campesino, y las comunidades interculturales y afrobolivianas hasta el diecisiete por ciento, en Uruguay, la Ley 18232, prescribe que se reservará para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión; mientras que en Ecuador, la Ley Orgánica de Comunicación precisa que las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirá equitativamente en tres partes, reservando el 33% de estas frecuencias para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios.
14. Proponemos que la legislación reconozca el derecho legítimo de comercializar espacios publicitarios para las concesiones de uso público, de uso social, indígena y comunitario, mediante una regla que les permita la comercialización de por lo menos la mitad del tiempo a que tienen derecho las comerciales e introducir candados que obliguen a la inversión de esos recursos

en el propio proyecto, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es inadmisibles confundir la ausencia de "lucro" en las concesiones de uso público y social con la imposibilidad de comercializar. El lucro se identifica con la acumulación de ganancias como la finalidad última de una actividad económica, de ahí que exigimos que las concesiones de uso público y social cuenten con posibilidades de comercializar espacios publicitarios en radiodifusión, como mecanismo para generar recursos adicionales que les permitan mantener sus respectivos proyectos. Lo anterior, sujeto a la obligación de destinar esos ingresos a fortalecer su capacidad tecnológica y que de ninguna manera se utilicen para el pago de nómina.

15. En el tema del otorgamiento de concesiones, consideramos que deben separarse las de uso público de las de uso social, porque requieren de un tratamiento diferente. De igual manera proponemos diferenciar los procedimientos de asignación de las concesiones de carácter social, indígena y comunitario, a efecto de que las dos últimas tengan un régimen simplificado y expedito de autorización.

Por ningún motivo debe aceptarse la corporativización que pretende el proyecto de la radiodifusión indígena a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

D. Competencia efectiva en radiodifusión comercial

16. Uno de los capítulos más importantes de nuestra preocupación es el de desarrollar medidas de competencia efectiva tanto en el sector de las telecomunicaciones como particularmente en el de la radiodifusión, al que se pretende proteger en la iniciativa gubernamental. La base fundamental se encuentra en una correcta definición del concepto de preponderancia (el tamaño de la concentración que un agente económico tiene en un determinado mercado) para que sea definido por servicios y no por sectores como se pretende.

El proyecto del gobierno pretende que solo haya un preponderante por sector, uno para telecomunicaciones y uno para radiodifusión. Las telecomunicaciones están divididas en distintos servicios que son operados por distintos agentes: telefonía fija, móvil, internet y TV de paga. En radiodifusión: radio y televisión abierta. Esta pretensión tiene el propósito de proteger claramente a Televisa para dejarla libre de regulación en la televisión de paga.

Las medidas especiales (medidas asimétricas) que se les apliquen a esos agentes económicos preponderantes, deben ser efectivas para generar una libre competencia y concurrencia, beneficiar a los usuarios y audiencias con mejores servicios. La iniciativa es absolutamente desigual de la manera en que regula al preponderante en telecomunicaciones, a quien le impone las medidas necesarias, pero no así a los agentes preponderantes en radio y televisión. Por lo que también proponemos incorporar varias obligaciones que contribuyan a eliminar las prácticas monopólicas, discriminatorias y anticompetitivas.

17. No deben omitirse criterios específicos para el establecimiento de reglas a la propiedad cruzada de medios, para hacer cumplir lo dispuestos en el artículo 28 constitucional e incorporar límites al acaparamiento de las distintas plataformas de transmisión de contenidos; en la iniciativa gubernamental esta es una de las omisiones más relevantes.
18. En el capítulo de multiprogramación, que se refiere a la eventual autorización de señales adicionales a los mismos concesionarios, proponemos el cobro obligatorio de una contraprestación, que se atiendan las condiciones de concentración en la zona geográfica de cobertura que corresponda, el derecho a la información de la ciudadanía en términos de la diversidad y pluralidad de medios, conforme lo dispone el artículo Tercero transitorio de la reforma constitucional.

19. Debe ser eliminado el artículo noveno transitorio del Decreto del proyecto gubernamental (cláusula cablecom reforzada)¹, pues constituye una inadmisibles excepción al régimen de competencia económica. Se trata de uno de los acuerdos planteados por PRD y el Gobierno que más nos preocupan.

Consideramos esta propuesta inadmisibles porque no puede haber regímenes de excepción en el tema de concentración de mercados, siempre debe existir autorización previa del Instituto. Con esta disposición transitoria se pretende garantizar a Televisa la compra de más sistemas restringidos de televisión, nuevamente, se trata de favorecer los intereses de este agente monopólico, al no ser considerando preponderante en la TV de paga, no obstante que hoy acapara más del 70% de los suscriptores.

Es incongruente señalar que un requisito “para irse por la libre” es que no tenga por efecto, disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia. Cualquier concentración tiene un efecto negativo en la libre competencia.

Tampoco resulta viable la parte final del precepto que se refiere a “poder substancial de mercado”, que es un concepto asociado a conductas monopólicas y no a concentraciones. En su caso, la regulación deseable se encuentra ya planteada en la Ley de Competencia Económica que regula el concepto de “poder substancial de mercado (coloquialmente llamado

¹ NOVENO. En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones, las concentraciones que reúnan los siguientes requisitos:

- a. Generen una reducción sectorial del Índice de Dominancia “ID”, siempre que el índice Hirschman-Herfindahl “IHH” no se incremente en más de doscientos puntos;
- b. Tengan como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento, y
- c. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia.

Por índice Hirschman-Herfindahl “IHH” se entiende la suma de los cuadrados de las participaciones de cada agente económico en el sector. Por índice de dominancia “ID” se entiende el que resulte de aplicar al índice Hirschman-Herfindahl “IHH” la contribución porcentual por agente, en vez de las participaciones de cada uno.

Los agentes económicos deberán presentar al Instituto Federal de Telecomunicaciones un aviso por escrito que contendrá la información a que se refiere el artículo 89 de la Ley Federal de Competencia Económica referidos al sector correspondiente así como los elementos de convicción que demuestren que la concentración cumple con los incisos anteriores.

El Instituto podrá investigar dichas concentraciones y en caso de encontrar que existe poder substancial en alguno de los mercados que integran el sector, impondrá las medidas necesarias para proteger y fomentar en dicho mercado la libre competencia y concurrencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Competencia Económica.

dominancia)”) como la herramienta más eficiente para regular la libre competencia en cualquier mercado.

E. Respeto a la autonomía constitucional del IFT

20. Proponemos eliminar todos los artículos que establecen injerencias indebidas de la SCT y de la Secretaría de Gobernación. Reafirmamos en varias propuestas la naturaleza jurídica del IFT como órgano constitucional autónomo como lo precisa el artículo 28 constitucional.
21. Nos preocupa que se flexibilicen las reglas de contacto entre Comisionados y regulados como lo plantean los proyectos. Se trata de disposiciones para evitar la cooptación o corrupción entre regulados y reguladores.
22. El proyecto gubernamental también limita la transparencia y trata de disminuir las obligaciones para que las sesiones y resoluciones del Pleno del Instituto sean públicas y estén a disposición a todo aquel que lo solicite. De ahí que debe corregirse a efecto de evitar la opacidad en su actuación y en la deliberación de estos asuntos.
23. Proponemos dotar al Consejo Consultivo del IFT que se creó en la Constitución, de auténticas facultades para que realmente pueda cumplir con el Mandato de la Constitución de ser el "órgano asesor de la observancia de los principios establecidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución", puesto que en la propuesta gubernamental sólo es aludido de manera muy general en un artículo.
24. Sobre el régimen de sanciones proponemos elevar el monto de las mismas a las concesionarias con fines de lucro, así como adicionar diversos supuestos que a lo largo de la Ley están incorporados y que no están sujetos a una sanción ante su incumplimiento.

La iniciativa debe de cambiar de manera sustancial en este capítulo, las multas para los concesionarios con fines lucrativos no son suficientes para inhibir la violación a la ley, además mientras que a los medios públicos se les imponen multas por no cumplir con las reglas en contenidos, a los medios comerciales se

les exime de tales sanciones. Igualmente planteamos que nadie debe ser encarcelado o criminalizado de ninguna forma por abrir una emisora de uso social, en la iniciativa se plantean sanciones tan desmedidas en este rubro que no resultan proporcionales para el fin que se persigue y puede ser utilizada como forma de acallar voces incómodas.

F. Promoción efectiva de la producción nacional independiente

25. Proponemos fomentar de manera efectiva la producción nacional independiente porque el proyecto gubernamental no lo hace. Debe establecerse la obligación para los concesionarios de contratar al menos el 20% de la programación total a productores independientes, sin que por ello tenga que otorgárseles a las televisoras un incremento en comercialización; así como crear el Fondo Nacional para el Apoyo a la Producción Independiente de Contenidos Audiovisuales con el objeto de contribuir a elevar la calidad de los contenidos de la programación de la radio y la televisión.
26. En cuanto a los horarios de transmisión de la producción nacional independiente, proponemos que se transmita de manera equilibrada dentro de una franja horaria de las 9:00 a las 23:00 horas, a fin de evitar que discrecionalmente los concesionarios acumulen esta programación en los horarios de menor audiencia.
27. Consideramos de manera fundamental definir correctamente al productor nacional independiente, como aquella persona física o moral que asume la iniciativa, la coordinación y el riesgo económico de la producción de contenidos audiovisuales. Se deben considerar productores nacionales independientes a las personas físicas o morales mexicanas que no se encuentran vinculadas a concesionarios de radio o televisión ni filiales de compañías transnacionales o conglomerados de medios de forma estable en una estrategia empresarial común. Se presume que son estables cuando son parte del mismo grupo empresarial, o cuando existen acuerdos estables de exclusividad que limitan a las partes para contratar con terceros.

De ahí que proponemos que deba precisarse que el productor nacional independiente puede llevar a cabo los contenidos por iniciativa propia o por encargo a cambio de una contraprestación, los puede poner a disposición de un prestador de servicios de comunicación audiovisual con el que no está vinculado de forma estable en una estrategia empresarial común.

También sugerimos dejar claro que el productor nacional independiente no está a expensas de ningún organismo gubernamental, privado o social que interfiera en el contenido de la obra que pretende hacer el productor. Esto advierte que el financiamiento, sobre todo gubernamental para producir obras audiovisuales, no será otorgado de forma condicionada, sino en un absoluto respeto a la libertad de expresión. El financiamiento del Estado es un deber en sí mismo para fortalecer la democracia y el respeto a la libre expresión.

G. Otorgamiento de concesiones

28. Debe precisarse que la concesión única sólo sea un título habilitante que no otorga derecho de explotación de frecuencias, banda de frecuencias ni recursos orbitales, así como desarrollar el procedimiento específico para su otorgamiento.
29. En el capítulo sobre concesiones de espectro radioeléctrico y los recursos orbitales, proponemos varias modificaciones para aclarar los destinos de las concesiones, lo mismo que sus modalidades; incluso, debe incorporarse como modalidad a las administradas por instituciones públicas de educación superior.

H. Otras preocupaciones

30. Sobre el capítulo denominado “de la colaboración de la justicia”, consideramos que debe existir un respeto de los derechos humanos relacionados con el honor y la intimidad, asegurando la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, así como la protección de los datos personales, como normas superiores que tienen prevalencia versus a otros principios que el gobierno prioriza.

31. Exigimos que la legislación secundaria establezca el régimen de transitoriedad que dispone el artículo décimo octavo de la reforma constitucional, a efecto de que se respeten los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en las empresas y organismos dedicados a las actividades de telecomunicaciones y radiodifusión que sean impactados por esta regulación.

México, Distrito Federal, a 20 de junio de 2014