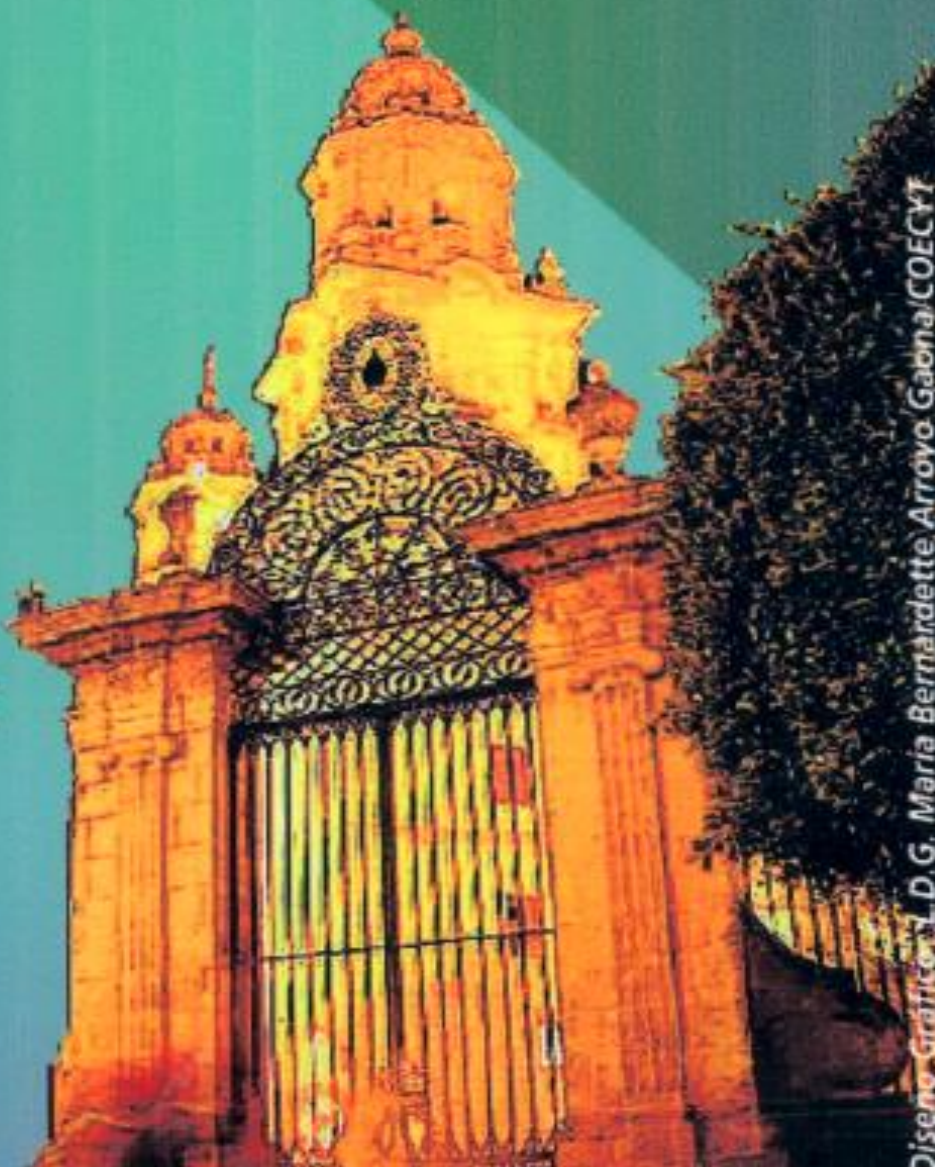


XVIII Encuentro Nacional AMIC 2006

Las Claves Necesarias de una Comunicación
para el Desarrollo en México



UNIVERSIDAD
LATINA
DE AMÉRICA

amic

del 31 de mayo al 2 de junio
Morelia, Michoacán, México

XXVIII Encuentro Nacional AMIC 2006

***Las claves Necesarias de una Comunicación
para el Desarrollo en México***

MEMORIAS

Éste es un material didáctico y no tiene fines de lucro. Sólo se permite su reproducción citando al autor y a la AMIC.

ISBN en trámite

ÍNDICE

Orígenes de la AMIC.

Presentación

Objetivos

Modalidades de participación

Grupos de investigación

Organizadores

Requerimientos mínimos:

- Procesador Pentium o superior
- 32 Mb de RAM
- Windows 98 o superior
- Office 98 o superior
- Flash Player
- Acrobat Reader

ASOCIACION MEXICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACION (AMIC).
XVIII ENCUENTRO NACIONAL AMIC 2006.
“LAS CLAVES NECESARIAS DE UNA COMUNICACION PARA EL DESARROLLO EN MEXICO”.
MESA: ESTUDIOS DE MEDIOS: CINE, RADIO Y TELEVISION.

LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DE
RADIO Y TELEVISION Y LA DEFENSA
DEL CONSEJO CIUDADANO DE
COMUNICACION.

Dr. Javier Esteinou Madrid. *

jesteinou@prodigy.net.mx

* Investigador Titular del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana,
Unidad Xochimilco, México, D.F.

Universidad Latina de América.

Morelia, Michoacán, 31 de Mayo, 1 y 2 de Junio del 2006.

INDICE.

- I.- LA NECESIDAD DE REFORMAR EL MARCO LEGAL DE LA
RADIODIFUSION.
- II.- LEGISLAR SOBRE EL *CONSEJO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION.*
- III.- LOS RAZONAMIENTOS EN CONTRA.
- IV.- LOS ARGUMENTOS A FAVOR.
- V.- EL CAMBIO JURIDICO.
- VI.- NOTAS.
- VII.- DOCUMENTACION CONSULTADA.

RESUMEN.

Para evitar que se repitan los vicios del pasado, especialmente del autoritarismo y la discrecionalidad política comunicativa, es fundamental que la nueva Ley Federal de Radio y Televisión cuente con un Órgano Regulador en la materia denominado *Consejo Nacional de Radio y Televisión*, que sea una entidad desconcentrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular el servicio de radio y televisión en sentido amplio. Así, el *Consejo* deberá ser la entidad responsable en general de vigilar la observancia de la ley y de la promoción, en el ámbito de sus atribuciones, del desarrollo eficiente del servicio de la radio y la televisión y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

Por ello, en ésta reflexión se presentan las posiciones a favor y en contra que se han postulado y difundido en la discusión pública nacional sobre el caso durante los intentos de reforma a ésta realidad radiofónica en el Poder Legislativo, especialmente en el Senado de la República, durante los años del 2003 al 2005; y se analizan las alternativas para su consolidación. Realizar esta reflexión es de especial importancia después de aprobarse en marzo del 2006 el proyecto de *Ley Televisa* que modificó radicalmente todo el modelo y la dinámica de la radio y la televisión en el país para orientarla hacia el autoritarismo, la prepotencia, la unilateralidad, la super concentración y la mega monopolización para las próximas décadas en nuestra sociedad.

PALABRAS CLAVES.

Reforma comunicativa, Ley Federal de Radio y Televisión, Órgano regulador, Consejo Ciudadano, COFETEL, monopolios informativos.

I.- LA NECESIDAD DE REFORMAR EL MARCO LEGAL DE LA RADIODIFUSION.

La actual Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) fue promulgada en 1960 y su primer reglamento expedido en 1973, siendo su modificación más reciente el efectuado el 10 de octubre del 2002. Sin embargo, a 45 años de su promulgación, se observa la presencia de profundos cambios económicos, políticos, sociales, demográficos, tecnológicos y culturales que modificaron sustancialmente la estructura de la sociedad mexicana y que no son contemplados dentro de las formulaciones de la actual normatividad radiofónica. Este anacronismo jurídico exige la realización de una profunda reforma legal en éste terreno para actualizarla a la realidad contemporánea, pues de lo contrario se seguirá contando con una industria de la comunicación que actúa en grandes vacíos jurídicos.

Es decir, la promulgación de la actual Ley Federal de Radio y Televisión, vigente desde el 8 de enero de 1960, estableció las normas para una industria radiofónica que contaba en ese momento con 40 años de desarrollo y consolidación y a una televisión con un poco más de 10 años de exitosa carrera. Dicha Ley se convirtió en el eje sobre el que se marcaron, en los últimos 45 años, las pautas generales de la actividad de los medios de mayor impacto hoy en día, la radio y la televisión abierta. Sin embargo, la realidad que pretende normar a principios del siglo XXI es absolutamente distinta al del momento en que fue promulgada a mediados del siglo XX.

Por ejemplo, la ley es tan incompleta que ni siquiera contempla que hacer en casos de que un consorcio televisivo invada la propiedad de la antena de otra empresa, como fue el caso de Televisión Azteca sobre Canal 40 en el 2003.

Esta realidad adquiere especial importancia cuando se constata que el panorama cultural confirma que, por una parte, los medios masivos de comunicación son instrumentos estratégicos para la formación de ideas, de valores, de visiones del mundo y de ciudadanía; y a que por otra, la radio y televisión participan de manera definitoria en la formación de opinión pública y en la orientación de las simpatías electorales al constituir la fuente principal de información con que se nutren los ciudadanos. Es decir, se reconoce en los medios a un enorme poder político y económico en las sociedades contemporáneas, por lo que se considera fundamental que dicho poder se distribuya y no se concentre en unas pocas manos.

De la existencia de esta realidad jurídica anacrónica, surgió durante varias décadas una intensa demanda nacional en todos los ámbitos por reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. En este sentido, el surgimiento de dicha inquietud no es un proceso nuevo en el país, pues durante más de 20 años académicos, organizaciones sociales, comunicadores, intelectuales, trabajadores de los medios, funcionarios, legisladores, políticos, y ciudadanos han propuesto, a través de diversas consultas públicas, foros y propuestas legislativas, una reforma integral a dicha ley.

De ésta forma, para concretizar una vía jurídica que fortifique el proyecto de los medios públicos la *Iniciativa Ciudadana de Propuesta de Reforma Integral a la Ley Federal de Radio y Televisión* presentada en el Senado de la República en el 2004,

diagnosticó que se debe evitar la concentración en la industria de la radiodifusión, pues la competencia es un elemento esencial para el funcionamiento eficiente, democrático y plural del servicio, no sólo por razones económicas, sino también por razones políticas, sociales y culturales ¹.

Por ello, ahora es indispensable realizar una reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión, de manera que el aprovechamiento de un bien público nacional, como es el espectro radioeléctrico, no privilegie sólo el beneficio económico sino el bienestar social de la población. Al igual que el suelo, el agua y el subsuelo, el espacio aéreo es propiedad de la Nación, es decir, de todos los mexicanos, administrado por el Estado. Las actividades de la radio y la televisión son además de servicio público, y deben por lo tanto atender a las necesidades sociales, promover el desarrollo educativo y cultural, el mejoramiento de la salud y la preservación del medio ambiente, contribuir a un mayor respeto a la pluralidad y la diversidad social, étnica y de género de los mexicanos y al desarrollo de una amplia cultura cívica y de integración nacional ².

Así, mediante los marcos normativos claros de la ley se debe evitar la concentración en la explotación, uso y aprovechamiento de un bien que es de dominio de la Federación, como es el caso del espectro radioeléctrico. Sin embargo, en el estado actual de la industria de la radiodifusión, muy especialmente en lo que se refiere a la televisión abierta, observamos que esta disposición no ha sido cumplida del todo, pues la Ley vigente no cuenta con mecanismos que limiten la concentración, lo que se ha reflejado en que en muchas plazas la oferta de radiodifusión no sea más que de dos empresas emisoras, lo que resulta en perjuicio de la sociedad en su conjunto, misma que no cuenta con fuentes alternativas de información y entretenimiento en los medios de comunicación masiva. Por ejemplo, el 80% de la televisión es operada solo por el duopolio de las empresas Televisa y TV azteca; y el 80% de las emisoras de radio por solo 15 grupos empresariales, lo cual cuestiona la necesaria pluralidad de la oferta mediática en un país democrático. Esto resulta en perjuicio de la sociedad en su conjunto, misma que no cuenta con fuentes alternativas de información y entretenimiento en los medios de comunicación masiva ³.

De aquí, la demanda estratégica que han formulado diversos sectores sociales para revisar el actual modelo de información electrónico colectivo que existe en el país, para construir en el proceso de transición a la democracia un nuevo sistema de comunicación nacional que responda a las necesidades comunicativas de crecimiento y bienestar de las grandes comunidades.

¹ Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.

² Proyecto de Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, 58° Legislatura, H. Congreso de la Unión, México, D.F, 2003.

³ Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.

En éste sentido, es urgente que el Congreso de la Unión reforme la actual Ley Federal de Radio y Televisión con una estricta perspectiva ciudadana, pues el Estado y el Poder Legislativo están en seria deuda histórica con la sociedad desde hace más de 4 décadas. Dicha reforma debe otorgar certeza jurídica al ejercicio de los derechos ciudadanos como la libertad de expresión, el derecho a la información y un verdadero derecho de réplica, mismos que sólo podrán garantizarse mediante el establecimiento de un Órgano Regulador, especialmente ciudadano, que vigile el respeto de estas garantías comunicativas básicas, realice las labores de arbitraje y asegure que tanto los medios, como el Estado cumplan con su responsabilidad ante la sociedad.

Por estos motivos, ahora es necesario legislar en la materia, especialmente, sobre la existencia de un *Consejo Ciudadano de Radio y Televisión* con el objeto de que ésta instancia sea uno de los puntales del esqueleto del nuevo pacto normativo tripartita de derechos y obligaciones elementales que deberán existir entre el Estado, la sociedad y los concesionarios de los medios de comunicación en los próximos años en México.

II.- LEGISLAR SOBRE EL CONSEJO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION.

Para acotar el amplio margen de discrecionalidad que tiene la autoridad en el uso de sus facultades, y que mediante ello invalida toda eficacia normativa, es necesario modificar los postulados de la vieja LFRyTV. No se puede seguir ignorando que el propio desarrollo tecnológico de los medios y el cambio operado en la sociedad mexicana exigen hoy su necesaria integración a las nuevas reglas, especialmente democráticas, por lo que resulta inaplazable encarar la necesaria realización de la reforma del marco jurídico de los medios electrónicos de comunicación.

Uno de los instrumentos jurídicos básicos para lograr el avance comunicativo del México contemporáneo es la creación de un *Órgano Regulador Plural* o *Consejo de la Radio y Televisión* que realice sus responsabilidades con transparencia y garantice la debida observancia de la ley. Dicho Órgano debe sacar la administración del espectro radioeléctrico y la supervisión general de la ley del regateo político y de las tradicionales componendas entre gobierno y medios, a través de la participación de consejeros ciudadanos propuestos, mediante convocatoria pública abierta⁴.

Por ello, para evitar que se repitan los vicios del pasado, especialmente de la discrecionalidad y del autoritarismo político comunicativo, es fundamental que la nueva Ley cuente con un Órgano Regulador en la materia denominado *Consejo Nacional de Radio y Televisión*, que sea una entidad desconcentrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular el servicio de radio y televisión. El *Consejo* deberá ser la entidad responsable en general de vigilar la observancia de la ley y de la promoción, en el ámbito de sus

⁴ Esteinou Madrid, Javier, *Elementos Jurídicos Básicos Para Una Nueva Ley Federal de Radio y Televisión*, Revista Electrónica Razón y Palabra No. 43, Año No. 4, Revista Electrónica Vía INTERNET, Primera Revista Electrónica en América Latina, Departamento de Comunicación, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México (ITESM), México, D.F, febrero – marzo del 2005, 20 páginas, <http://www.razonypalabra.org.mx>

atribuciones, del desarrollo eficiente del servicio de la radio y la televisión y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

El *Consejo* deberá “elaborar y hacer público su Plan Anual que contendrá las disponibilidad de frecuencias para cada categoría de uso, proyecto de licitaciones y convocatorias, de acuerdo a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que de él se deriven. En síntesis, el Órgano regulador tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones básicas: Vigilar el servicio de radio y televisión, a fin de asegurar que éste se realice con apego a las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas aplicables. Administrar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico en lo que se refiere al servicio de radio y televisión. Analizar, tramitar y resolver sobre el otorgamiento, nulidad, caducidad, renovación y revocación de concesiones, permisos y Medios de Estado para el servicio de radiodifusión, así como cualquier modificación a los títulos correspondientes. Conocer y opinar ante la autoridad competente, de las solicitudes de otorgamiento y renovación de las concesiones para prestar servicios de radio y/o televisión restringidos, así como cualquier modificación de los títulos correspondientes. Resolver e imponer las sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones de esta ley”⁵.

“Recibir y requerir, en su caso, los comprobantes de pago por conceptos de derechos, productos y/o aprovechamientos que procedan. Establecer y administrar el Registro Público de Radio y Televisión. Establecer y hacer públicos los criterios de clasificación de la programación en radio y televisión. Proponer y opinar, a solicitud expresa de la autoridad competente, sobre los proyectos de creación y/o reformas a las normas jurídicas en la materia. Impulsar la reglamentación de las disposiciones internacionales signadas por México y aprobadas por la Cámara de Senadores, en materia de radio y televisión. Intervenir en las reuniones nacionales o internacionales que sobre la materia de radio y televisión se lleven a cabo, en las que el Estado Mexicano sea parte. Distribuir los Tiempos de Estado de acuerdo a lo dispuesto por la Ley y vigilar su cumplimiento por parte de los prestadores del servicio de radio y televisión. Vigilar el cumplimiento, por parte de los prestadores del servicio de radio y televisión, de lo establecido por las leyes y por el Instituto Federal Electoral, para el uso de los tiempos asignados a los partidos políticos. Realizar funciones de conciliación, mediación y arbitraje en las controversias que se presenten entre autoridad, prestadores del servicio y/o público en general, en los términos dispuestos por la ley. Vigilar y garantizar la observancia del Derecho de Réplica”⁶.

“Conocer y dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por las Secretarías de Estado y/o Comisiones del Congreso de la Unión, además de las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión. Promover la creación de Códigos de Ética en la radio y televisión. Estimular el desarrollo de actividades

⁵ Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.

⁶ Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.

encaminadas a la formación profesional y/o investigación en materia de radio y televisión. Celebrar convenios con personas físicas o jurídicas, y con organismos públicos o privados, nacionales, internacionales o extranjeros. Elaborar su anteproyecto de presupuesto conforme a lo dispuesto por la ley. Emitir el Informe Anual sobre el Desempeño del *Consejo*. Emitir su reglamento interno, su manual de organización y los lineamientos que sean necesarios para el mejor cumplimiento de sus atribuciones; y las demás funciones que le confieran esta Ley, su reglamento, así como otras disposiciones legales”⁷.

“El Órgano Rector del *Consejo* estará integrado por cinco Consejeros, nombrados por el titular del Ejecutivo Federal que durarán en su cargo cinco años y terminarán su encargo de manera escalonada con posibilidad de reelección para un solo período más”⁸.

III.- LOS RAZONAMIENTOS EN CONTRA.

Ante la propuesta de formación del *Consejo Nacional de Radio y Televisión* en la reforma a la nueva *Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV)* han surgido diversos argumentos en contra presentados por concesionarios, legisladores y sindicatos de los medios, entre los cuales, destacan los 9 siguientes.

1.- Al conferirse al *Consejo* funciones regulatorias en materia de administración del espectro y de redes diversas a los sistemas de radiodifusión, se establece una medida contraria a la convergencia tecnológica y de servicios, debido a que, por una parte, ya existe un órgano regulador, que es la Cofetel; y por otra, que dicho Órgano ya es el administrador del espectro radioeléctrico en su conjunto, función que entonces no debe ser compartida con otra instancia atendiendo a criterios de orden y eficacia en la acción administrativa. La propuesta de fortalecer la fórmula de la Cofetel como órgano regulador exclusivo de ambas instancias, fomenta más la convergencia tecnológica entre telecomunicaciones y la radiodifusión⁹.

2.- Antes de pensar en la creación del Órgano Consultivo de Radio y Televisión, se requiere reflexionar sobre la conveniencia de contar con un mismo Órgano Regulador del servicio de radio y televisión para todo el país, que sea una misma autoridad con facultades claras y objetivas. Para lograr esto, lo procedente sería fusionar en una sola ley el Órgano Regulador de la Radio y la Televisión abierta con el ya existente en el área de las telecomunicaciones, es decir, con la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)¹⁰.

⁷ Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.

⁸ Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.

⁹ Respuestas a las Observaciones Presentadas Por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, (Sesión realizada el Miércoles 9 de febrero del 2005), Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 15 de febrero del 2005.

3.- Al formularse el *Consejo de Radio y Televisión* como un organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular el servicio de radio y televisión, se estaría creando una megainstancia con superfunciones que lo convierten en anticonstitucional. En éste sentido, es más conveniente crear un órgano desconcentrado de la SCT con autonomía técnica operativa y de gestión, así como de mantener las facultades estratégicas a cargo de la SCT y Segob. Un órgano con éstas características seguiría siendo parte del Poder Ejecutivo Federal y tendría relación de subordinación con este, aunque gozaría de autonomía regulatoria en aspectos técnicos y de gestión.

4.- El crear un Órgano Regulador independiente de la SCT duplicará funciones que incrementarán la burocracia, que de por si ya es muy grande, y representará un considerable aumento de gastos presupuestales en estructuras de control administrativo para la radiodifusión. En éste sentido, la creación del *Consejo* significa instaurar organismos de administración paralelos al gobierno, bajo la modalidad de Consejos Ciudadanos, cuyos consejeros cobran muy caro, y asumen funciones que legítimamente les corresponde a los funcionarios de las diferentes Secretarías del despacho del Ejecutivo ya establecidas. De seguir esta moda, no pasará mucho tiempo en que tengamos dos estructuras burocráticas paralelas: una la del gobierno legítimamente constituido y otra la de los llamados Consejos Ciudadanos, atendiendo asuntos que deberían ser del Estado. Eso sí, ambas con cargo al presupuesto público.

5.- No es conveniente crear el *Consejo Nacional de Radio y Televisión* como Órgano independiente porque cuenta con un diseño inconstitucional. Esto debido a que si, por una parte, se contempla como un Órgano desconcentrado, por definición carente de personalidad jurídica y de patrimonio propio, que formaría parte de la administración pública central; por otra, se le otorga una estructura “ciudadanizada” al integrarlo con Consejeros que no son parte de la administración pública, y que por lo tanto, no pueden ejercer funciones de autoridad de acuerdo con la Constitución Política Mexicana ¹¹.

6.- El *Consejo* pretende concentrar facultades estratégicas que desempeña actualmente la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo que en realidad le daría una autonomía plena respecto del Poder Ejecutivo Federal y eso lo volvería inconstitucional.

¹⁰ Observaciones de la Sociedad Recibidas Durante Noviembre y Diciembre del 2004 Respecto a la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión en Dictamen, Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 30 de Diciembre del 2004.

¹¹ Respuestas a las Observaciones Presentadas Por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, (Sesión realizada el Miércoles 9 de febrero del 2005), Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 15 de febrero del 2005.

7.- Se propone que se integre el *Consejo* por 5 consejeros nombrados por el Presidente y no objetados por el Senado, a efecto de que puedan ejercer funciones de autoridad. Sin embargo, el artículo 76 constitucional señala que el Senado de la República, en muy estricto sentido, no tiene facultades para la objeción del nombramiento de los Consejeros. Con el ejercicio de este tipo de autonomía, se garantizaría que la política en materia de radio y televisión no sea responsabilidad gubernamental, sino de otras instancias¹².

8.- El proyecto de Ley pretende acotar la discrecionalidad de la autoridad con el supuesto argumento de que transfiere atribuciones de un ámbito personal, esto es, del Secretario de Comunicaciones, a uno colegiado, el de los Consejeros del Órgano Regulador de Radio y Televisión. La verdad es que la aplicación de la discrecionalidad de una facultad no reside en si ésta es ejercida por una persona o por un conjunto de personas. Más bien reside en razón de que la facultad en cuestión se ejerza subjetivamente con amplios márgenes de decisión y valoración exclusiva de la autoridad¹³.

9.- Finalmente, el *Consejo* no debe tener autonomía de gasto pues contravendría las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

IV.- LOS ARGUMENTOS A FAVOR.

Frente a dichas críticas sobre la existencia del *Consejo Ciudadano de Radio y Televisión* y las características de su naturaleza y funciones, los legisladores, la sociedad civil, intelectuales, expertos culturales, instituciones universitarias, representantes de los medios públicos, académicos y trabajadores de los medios, han señalado las siguientes 9 reflexiones como respuesta a las limitaciones planteadas sobre el mismo:

1.- La propuesta de modificar la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) para desde ésta normatividad regular la acción de la radio y la televisión, es una idea valiosa que deberá ser tomada en cuenta en el futuro cercano cuando se legisle sobre dicha materia. Por ahora, en el contexto histórico actual, habría que recordar que los propósitos que animan la LFRyT y la LFT son totalmente distintos. A partir de los artículos 1 y 7 de la LFT se desprende claramente que el propósito de dicha ley gira en torno a la infraestructura de las telecomunicaciones, y a partir de los artículos 2 y 3 de la LFRyT se define que esta ley se encarga de regular la prestación del servicio de radio y televisión, sea cual sea el medio técnico por el que se transmita la señal. Por lo tanto, son totalmente distintas las materias

¹² Respuestas a las Observaciones Presentadas Por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. (Sesión realizada el Miércoles 9 de febrero del 2005), Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 15 de febrero del 2005.

¹³ Observaciones Recibidas Durante Noviembre y Diciembre del 2004 Respecto a la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión en Dictamen, Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 30 de Diciembre del 2004.

que aborda cada legislación, y en consecuencia, se requiere la presencia de ambas leyes para normar realidades diferentes, sin que esto implique duplicidad de funciones ¹⁴.

En éste sentido, lo que regula la propuesta ciudadana de LFRyTV “es el *servicio de radio y televisión como una actividad de interés público, que el Estado deberá proteger y vigilar para el debido cumplimiento de su función social, independientemente del medio tecnológico a través del que se preste*” ¹⁵. No se puede ignorar que la radio y la televisión, si bien usan instrumentos tecnológicos para la transmisión de sus mensajes, pierden su sentido si se les desvincula de los contenidos que emiten. Lo básico de la radiodifusión, no reside en sus características técnicas, sino en los significados que transmite a la población y la forma como impacta sobre ésta. Por consiguiente, el espíritu de la ley centra más su acción normativa sobre los contenidos que produce y difunde que sobre las tecnologías.

2.- En la propuesta ciudadana de LFRyT se establece claramente que la Cofetel no interviene en la administración del espectro radioeléctrico en materia de radiodifusión, por el contrario, los artículos 10 y 20 aclaran las atribuciones que le corresponden a la LFRyT sin que entren en duplicidad, competencia o confrontación con las que le corresponden a la Cofetel en la LFT. En consecuencia, no existe oposición de funciones entre ambas leyes, sino complementariedad, pues sus campos de acciones son distintos.

3.- No se propone la creación de una superinstancia con superfunciones y un “Consejo de Notables” que lo convierten en una área anticonstitucional, sino que simplemente se formula crear un Órgano Regulador en la materia que sea una entidad desconcentrada y no descentralizada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargada de regular el servicio de radio y televisión. Al adoptar la figura de jurídica de Órgano desconcentrado dicha normatividad encaja coherentemente con la actual estructura de la Constitución Mexicana y no entra en contradicción con la misma, pues sigue una estructura similar que guardan otros 70 órganos desconcentrados que ya existen autorizados en la administración pública federal, como son la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la Comisión de Valores (CNV), la Comisión de Mejora Regulatoria (CMR), etc.

Con ello, se podrá cumplir sin ninguna contravención constitucional la importante función de otorgamiento de concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión; tal y como sucede con otros organismos desconcentrados en la actual administración pública federal ¹⁶.

¹⁴ Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.

¹⁵ Respuestas a las Observaciones Presentadas Por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, (Sesión realizada el Miércoles 9 de febrero del 2005), Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 15 de febrero del 2005.

¹⁶ Observaciones Recibidas Durante Noviembre y Diciembre del 2004 Respecto a la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión en Dictamen, Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y

4.- El crear un *Consejo Ciudadano de Radio y Televisión*, no significa de ninguna forma duplicar funciones, por las siguientes 5 razones: Primero, debido a que las áreas de responsabilidades entre la Cofetel y el *Consejo* están plenamente diferenciadas en las leyes y por lo tanto, cada una ejercen tareas distintas sin repetirse. Segundo, no son estructuras paralelas de gestión al gobierno, pues realizan funciones de autoridad que el Ejecutivo Federal transfiere para su mejor operación, sin dejar de ser parte de la Administración Pública. Tercero, los gastos que representan son mínimos e insignificantes en relación a lo que aportan al proceso de equilibrio social. Cuarto, los tiempos de la democracia mexicana se han modificado y esto obliga a que la legislación administrativa debe adecuarse a las necesidades y demandas sociales de mejor operación y administración del Estado. Y finalmente, quinto, la creación de éste *Consejo*, no es un gasto, sino una inversión institucional estratégica de altísima relevancia que merece ser apoyado con todos los recursos necesarios para crear la transparencia, la agilidad, la pluralidad, la apertura y la democracia en el terreno comunicacional que han sido valores que no se han alcanzado en los últimos 50 años en México y que son indispensables para la transición política pacífica a otra fase más equilibrada del desarrollo social nacional.

En éste sentido, el *Consejo* debe estar diseñado como un órgano fuerte, que realice las principales funciones gubernamentales respecto del sector de manera autónoma: Define su Plan Anual para el Desarrollo del servicio de la radio y televisión; administra el espectro radioeléctrico para la prestación del servicio (otorgue, renueve, modifique y revoque concesiones, permisos y asignaciones directas); vigile el cumplimiento de la ley en materia de los contenidos de la programación; imponga sanciones a los prestadores del servicio; y administre y distribuya los tiempos de Estado ¹⁷.

Con esta estructura el *Consejo* desplazará hacia éste la realización de funciones sustantivas que actualmente ejercen la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Gobernación. Así, por un lado, pasa la administración del espectro a un Órgano con independencia y autonomía, que transparenta y despolitiza esta función; y por otro, se separa la vigilancia de los contenidos de los medios de las funciones tradicionales de la Secretaría de Gobernación, cuya responsabilidad esencial es la conducción de la política interna del país. Con ello, se despolitiza la regulación sobre la programación que ha operado así durante varias décadas, constituyendo esto un paso fundamental para garantizar la libertad de expresión y avanzar hacia la democratización de los medios.

.- Jurídicamente el Consejo debe ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía, independencia, presupuesto e

Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 30 de Diciembre del 2004.

¹⁷ Respuestas a las Observaciones Presentadas Por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, (Sesión realizada el Miércoles 9 de febrero del 2005), Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 15 de febrero del 2005.

imparcialidad, dotado de las siguientes características: órgano de gobierno colegiado; formado por consejeros independientes, designados por el Presidente de la República con la colaboración del Senado; con permanencia e inamovilidad en el cargo durante periodos transexenales y renovados de forma escalonada. La designación retoma un formato utilizado con anterioridad por el Congreso para otros entes dotados de similar grado de autonomía, como en el caso de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En este sentido, el Senado podrá objetar la designación que haga el Ejecutivo, sin menoscabo de las facultades constitucionales que le otorga la fracción II del artículo 89 de la Carta Magna y de la interpretación del principio de la división de poderes realizado por el máximo tribunal del país (3).

Adoptando la figura de Órgano desconcentrado dicha normatividad es coherente con la actual estructura de la Constitución Mexicana y no entra en contradicción con la misma, pues sigue una estructura similar que guardan otros 70 órganos desconcentrados que ya existen autorizados en la administración pública, como son la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la Comisión de Valores (CNV), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión de Mejora Regulatoria (CMR), etc ¹⁸.

5.- La estructura ciudadanizada del *Consejo* no violenta ningún precepto constitucional, debido a los siguientes 5 fundamentos. Primero, al ser nombrados como tales, los Consejeros forman parte de la Administración Pública Federal, y en consecuencia, son servidores públicos que asumen las atribuciones que la ley les confiere y se sujetan a las normas que regulan su actuación. Segundo, una entidad desconcentrada forma parte de la Administración Pública, y por lo tanto, es parte del Ejecutivo, por lo que sus miembros si pueden ejercer funciones de autoridad. Tercero, los Consejeros ciudadanos al momento de asumir su responsabilidad deberán ser revestidos de esa categoría y estarán sujetos a la Ley de Responsabilidades Públicas (LRSP). Cuarto, su función es acotada con condiciones y requisitos definidos en lo que se ha denominado ciudadanización, que esta dado por la necesaria independencia del *Consejo* de los intereses vinculados a los sectores directamente involucrados. Y finalmente quinto, la categoría de la Órgano Ciudadanizado, únicamente se refiere al origen y trayectoria de las personas susceptibles de ser nombrados como Consejeros. No son facultades desvinculatorias de las responsabilidades federales, sino que solamente son condiciones de elegibilidad para ser nominados y no significa que por esto sean sujetos ajenos al ejercicio de las responsabilidades públicas.

Desde ésta perspectiva, el tema de la ciudadanización no requiere mayor explicación argumentativa salvo que se considere que los funcionarios públicos carezcan de esa condición solo por ser parte de la administración. ¿ Acaso los consejeros de Cofetel no son ciudadanos ?.

¹⁸ Esteinou Madrid, Javier, Elementos Jurídicos Básicos Para Una Nueva Ley Federal de Radio y Televisión, Revista Electrónica Razón y Palabra No. 43, Año No. 4, Revista Electrónica Vía INTERNET, Primera Revista Electrónica en América Latina, Departamento de Comunicación, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México (ITESM), México, D.F, febrero – marzo del 2005, 20 páginas, <http://www.razonypalabra.org.mx>

6.- El *Consejo Nacional de Radio y Televisión* se concibe integrado por 5 consejeros, como una de las medidas más importantes para acotar la discrecionalidad política, mantiene su conformación colegiada y está constituido por miembros independientes, designados por el Presidente de la República con la participación de la Cámara de Senadores (que podrá objetar alguna o todas las designaciones), con permanencia e inamovilidad en el cargo durante periodos transexenales y renovados de forma escalonada. Hay que señalar con toda claridad que la participación del Senado de la República no constituye una facultad ratificatoria, pues dentro de sus facultades exclusivas señaladas por la Constitución no se contempla tal atributo, sino que se trata de un simple aval legitimador de la máxima representación nacional en la Cámara Alta, para que la integración de este importante *Consejo* se reúnan los requisitos de probidad, competencia y antecedentes profesionales relacionados con el objeto de la ley.

La designación de los Consejeros retoma un formato utilizado con anterioridad por el Congreso para otros entes dotados de similar grado de autonomía, como en el caso de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En este sentido, el Senado podrá objetar la designación que haga el Ejecutivo, sin menoscabo de las facultades constitucionales que le otorga la fracción II del artículo 89 de la Carta Magna y de la interpretación del principio de la división de poderes realizado por el máximo tribunal del país. De ésta forma, la intervención del Senado es una mediación “sui generis”, pues su opinión no es objeción, por el contrario, otorga al nombramiento de la autoridad de una legitimidad necesaria para la importante función que deberá cumplir.

Esta propuesta es la misma figura que se plantea en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIIPG)*, por lo que la opinión senatorial no vincula al Ejecutivo para sustituir a los no objetados. No lo podría hacer, pues constituiría una desaprobación política. Un Órgano como éste, cuya atribución fundamental es la vigilancia del cumplimiento de esta importante ley, requiere de la mayor legitimidad que sea posible.

7.- Es fundamental subrayar que la discrecionalidad se acota en las precisiones que delimite claramente la ley, pero no es lo mismo que la ejecute un órgano unipersonal como el Poder Ejecutivo, a que la ejerza un Órgano plural constituido por 5 miembros ciudadanos. En el caso del Órgano Unipersonal es más fácil que se de la práctica de la discrecionalidad y la corrupción, pues no cuenta con candados tan sólidos como las entidades plurales. En el caso del Órgano Ciudadano éste aporta mayores garantías para la realización, transparente e imparcial, de sus responsabilidades; pues su conformación exige pluralidad, apertura, democracia, multi participación, representatividad y mayor rendición de cuentas, que no cumple el primero ¹⁹.

¹⁹ Respuestas a las Observaciones Presentadas Por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, (Sesión realizada el Miércoles 9 de febrero del 2005), Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 15 de febrero del 2005.

8.- Es falso el argumento que señala que la propuesta ciudadana de reforma a la LFRyTV solo regule contenidos, pues es precisamente el planteamiento de la amplitud de su ámbito jurídico lo que ha sido cuestionado sistemáticamente por la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT).

9.- El artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCyGPF), faculta a los organismos descentralizados a contar con autonomía de gasto. En consecuencia, basados en ésta norma, el *Consejo Ciudadano* si puede gozar de independencia financiera.

V.- EL CAMBIO JURIDICO.

De todo ello, se deriva, la importancia estratégica de aprobar en la nueva LFRyTV la existencia legal de un Órgano Regulador plural de la radiodifusión que realice sus responsabilidades con transparencia y garantice la debida observancia de la ley, para acotar el actual amplio margen de discrecionalidad que tiene la autoridad en el uso de sus facultades, y que mediante ello, invalida toda eficacia normativa. Dicho Órgano debe mantener como una de sus funciones básicas el sacar la administración del espectro radioeléctrico y la supervisión general de la ley del regateo político y de las tradicionales componendas entre gobierno y concesionarios de los medios, para establecer nuevas normas transparentes y honestas de funcionamiento del proceso de la radiodifusión nacional.

Es decir, de lo que se trata, entre otras finalidades, es de quitar el ingrediente político que presiona, manipula y degenera con la práctica de la discrecionalidad el proceso de otorgamiento de las concesiones de radio y televisión y trasladar dichas funciones a una entidad neutral que pueda obrar públicamente con total imparcialidad social, mediante la participación de consejeros ciudadanos propuestos, a través de convocatoria pública abierta. En la actualidad es necesario considerar que el presente modelo monopolizador que han alcanzado los grandes consocios mediáticos permite concentrar, cada vez más, concesiones en los mismos grupos, haciendo desaparecer a los pequeños concesionarios por presiones que ejercen los monopolios para que sus concesiones sean vendidas.

No se puede seguir ignorando que el desarrollo tecnológico de los medios y el cambio experimentado en la sociedad mexicana exigen hoy su necesaria integración a las nuevas reglas, especialmente democráticas, por lo que resulta inaplazable encarar la necesaria realización de la reforma del marco jurídico de los medios electrónicos de comunicación. Por ello, es necesario contar con una nueva ley de orientación ciudadana que en el terreno comunicativo cree condiciones de equilibrio y competencia empresarial balanceada en el terreno de la información colectiva y evite fomentar la permanencia del tradicional modelo monopolizador del sistema de comunicación nacional ²⁰.

²⁰ Discusión del Anteproyecto y Dictamen Para la Reforma de la Nueva Ley Federal de Radio y Televisión, Reunión de Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Transportes, Estudios Legislativos, Senado de la República, Torre Caballito, sesión transmitida por el Canal de Televisión del Congreso de la Unión, México, D.F, 13 de Diciembre del 2004.

El proceso de transición a la modernidad democrática que actualmente vive nuestro país, requiere de una mayor institucionalidad del Estado en términos de pluralidad, participación y deliberación pública, en el que el acceso a la información y el concurso de los medios electrónicos es indispensable. Legislar en la materia y reorganizar las relaciones tripartitas existentes entre el Estado, la sociedad y los medios es un compromiso que México tiene pendiente, por el papel estratégico que los medios mantienen en la construcción de la democracia y en la transición pacífica a otro orden social más equilibrado. Este proceso constituye el corazón de la Reforma del Estado. Por lo cual, de no reformarse con perspectiva ciudadana dicha Ley, el país no podrá acceder a la modernidad, pues el eje central de la modernidad hoy día cruza por la existencia de medios de comunicación plurales y democráticos.

Comunicativamente, la nación ya no aguanta más. Hoy, se requiere la urgente creación de un nuevo proyecto de comunicación colectivo que de salidas comunicativas incluyentes a la sociedad mexicana. De lo contrario, de nuevo surgirá el proyecto de comunicación del *México Bronco* cuyo marginamiento y obstrucción ha ensangrentado diversos periodos de la historia nacional.

El cambio de funcionamiento del modelo de medios electrónicos nacionales depende ahora de decisiones fundamentales que el Poder Legislativo debe asumir con enorme valor y responsabilidad social, como parte de la gran reforma del Estado mexicano que tiene pendiente ejecutar como compromiso histórico fundamental con la sociedad mexicana. Para lograr ésta estratégica reforma democrática resulta indispensable reconocer como herramientas el diálogo y la búsqueda de líneas de convergencia y de consensos en torno a los principios básicos y marcos generales de los que deberán desprenderse éste transformación.

Debido a la aceleradísima transformación global que vivimos, de nada servirá intentar corregir los pies económicos, los brazos tecnológicos, las manos laborales, el estómago agropecuario, los pulmones ecológicos del país, etc; si no se modifica el alma comunicativa que le da vida a nuestra sociedad, a través de los medios de información colectivos, pues el cuerpo social, tarde o temprano, se volver a desmoronar, y cada vez mas, con mayor profundidad.

De aquí, la importancia central de efectuar una profunda Reforma del Estado en materia de información y cultura colectiva que permita que el funcionamiento público de las industrias culturales se encuentre ética y jurídicamente normado por una nueva legislación republicana que rescate el espíritu del México profundo en materia de comunicación social, y no sólo por las caprichosas dinámicas de las leyes de la *Mano Invisible* y de la lógica del darwinismo social del mercado autorregulado que ha introducido el proceso de la globalización del capitalismo contemporáneo en su fase de expansión planetaria.

VI.- DOCUMENTACION CONSULTADA.

- Anteproyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma a de la Ley Federal de Radio y Televisión, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, D. F, 29 de octubre del 2004.
- Corral Jurado, Javier; Pluralidad Acceso y Competencia, V Conferencia Internacional: “Los Medios Electrónicos en el Marco de la Reforma del Estado en México”, VIII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Universidad Iberoamericana, Fundación Konrad Adenauer-Stiftung, Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Universidad Autónoma Metropolitana, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), Salón Verde, Palacio Legislativo, México, D.F, 27 a 29 de mayo del 2002, versión estenográfica,, <http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/versest/2ano/comisiones/rtc-3.htm>
- Discusión del Anteproyecto y Dictamen Para la Reforma de la Nueva Ley Federal de Radio y Televisión, Reunión de Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Transportes, Estudios Legislativos, Senado de la República, Torre Caballito, sesión transmitida por el Canal de Televisión del Congreso de la Unión, México, D.F, 13 de Diciembre del 2004.
- Esteinou Madrid, Javier, Elementos Jurídicos Básicos Para Una Nueva Ley Federal de Radio y Televisión, Revista Electrónica Razón y Palabra No. 43, Año No. 4, Revista Electrónica Vía INTERNET, Primera Revista Electrónica en América Latina, Departamento de Comunicación, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México (ITESM), México, D.F, febrero – marzo del 2005, 20 páginas, <http://www.razonypalabra.org.mx>
- Esteinou Madrid, Javier, La Reforma del Estado y el Derecho a la Información en México: Una Deuda Histórica del Estado con la Sociedad, en: El Derecho a la Información en el Marco de la Reforma del Estado en México, Comisión de Radio Televisión y Cinematografía, H. Cámara de Diputados, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Iberoamericana (UIA), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-X) y UNESCO, México, D.F.
- Exposición de Motivos, Propuesta Ciudadana de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, Comisión de Reforma del Estado, H. Senado de la República, México, D.F, 5 de diciembre del 2002.
- Observaciones de la Sociedad Recibidas Durante Noviembre y Diciembre del 2004 Respecto a la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión en Dictamen, Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 30 de Diciembre del 2004.
- Paoli Bolio, José Francisco, Visión y Justificación Actual de la Reforma del Estado, en: Revista Prospectiva No. 10, “La Reforma del Estado”, Temas de Gobierno y Administración Pública, Órgano de Difusión de Agrupación Política Nueva A.C, México, D.F, Julio del 2005.
- Propuesta Ciudadana de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, Comisión de Reforma del Estado, Senado de la República, México, D.F, 5 de diciembre del 2002.
- Proyecto de Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, 58° Legislatura, H. Congreso de la Unión, México, D.F, 2003.
- Respuestas a las Observaciones Presentadas Por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, (Sesión realizada el Miércoles 9 de febrero del 2005), Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República, México, D. F, 15 de febrero del 2005.
- Trejo Delarbre, Raúl, Poderes Salvajes. Mediocracia Sin Contrapesos, Editorial Cal y Arena, México, D.F, 2004.

- Villamil, Jenaro, La televisión que nos gobierna: Modelo y Estructura desde sus orígenes, Editorial Grijalbo, México, D.F. Mayo del 2005, 239 paginas.