

De cómo llegamos hasta aquí...

Los antecedentes de la “Ley Televisa”

Beatriz Solís Leree

Para narrar los antecedentes de la “Ley Televisa” tomo como punto de partida un par de argumentos del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, en el debate que en mayo de 2007 se llevó a cabo en el Pleno del Poder Judicial, durante el análisis de la Acción de Inconstitucionalidad de las Reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones (“Ley Televisa”), pues en su argumentación se encuentra el eje que me permite ubicar los antecedentes de las reformas en el marco de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, en los artículos 6 y 7, y cuyo debate forma parte de los antecedentes de la reforma jurídica de los medios en México.

La televisión afecta en términos sustantivos la vida diaria del individuo, lo que implica que quienes tengan acceso al uso del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión, tendrán la posibilidad de permear el tejido social y de encauzar el derrotero del grupo o comunidad que toman como objeto afectando y determinando sus patrones y modos de vida. Esta realidad evidencia la vulnerabilidad de las audiencias frente a los emisores y pone de manifiesto la necesidad de darle mayor peso a los derechos de expresión, información y prensa, desde el punto de vista de los receptores, es decir, desde la perspectiva de la dimensión social de este derecho, así, tratándose de medios de comunicación que requieren del uso de un bien público restringido como es el espectro radioeléctrico, el legislador está obligado a regularlo de manera tal que garantice la igualdad de oportunidades para su acceso y propicie un pluralismo que asegure a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura.

Ubicado como parte de los derechos sociales para el ejercicio de las libertades de expresión e información, el análisis en torno a la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión debe ubicarse en el marco de los derechos constitucionales establecidos en los artículos 6 y 7, y de los antecedentes que el debate en torno a éstos se ha venido registrando desde hace 30 años.

Primera etapa. El reconocimiento constitucional

En el marco de la llamada reforma política, el 30 de diciembre de 1977, el presidente José López Portillo presentó una iniciativa que modificaba 17 artículos constitucionales, incluyendo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en cuyos considerandos expresó:

Se estima conveniente establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse a los periodos electorales, esta prerrogativa tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al *derecho de información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6 constitucional*. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales para la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación se traducirá en mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará magnitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Es así que el derecho a la información inicia su vida institucional, precisamente a partir de una reforma política que, de manera lenta y no sin tropiezos, empezó a generar cambios fundamentales en el campo electoral y en el reacomodo de las fuerzas políticas y que aún hoy es un proceso en construcción. Aparentemente por caminos paralelos pero nacidos al mismo tiempo, la reforma política y la reforma de los medios no pueden disociarse en su análisis. Si bien es cierto que el derecho a la información nace como una prerrogativa de los partidos políticos, también es cierto que hoy, a la luz de los debates, es asumida en su verdadera dimensión como un derecho social.

Otro aspecto que debe ser incorporado en los antecedentes del derecho a la información en México fue, sin duda, el debate internacional que en la década de 1970 se generó en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) frente a la concentración de las fuentes de información de las grandes agencias informativas y que puso sobre la mesa el desequilibrio informativo y la necesidad de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, particularmente estimulado por América Latina y materializado en sus principios en el ya clásico Informe MacBride.

Lo anterior puede explicar que los principales tratados y convenciones internacionales que incorporan los derechos a la libre expresión y el derecho a la información, como el “Pacto internacional de derechos civiles y políticos” (ONU, 1966) y la “Convención americana sobre derechos humanos” (OEA, 1969), hayan sido incorporados en 1981 como parte del derecho mexicano para su plena vigencia como norma interna, cuatro años después de la modificación constitucional al artículo 6 que incorporara “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Con esta formalización institucional del derecho a la información se inicia en nuestro país el debate y los intentos por materializar en normas jurídicas, la posibilidad de su ejercicio y garantía plena, que aún hoy seguimos esperando.

El inicio de los debates públicos

Treinta años han pasado desde el reconocimiento constitucional del derecho a la información en México. Durante este tiempo se ha desarrollado un proceso interminable de debates en torno a la necesidad de su regulación. Para ello, encontramos en el transcurso de estas décadas, importantes consultas: en 1979 convocadas por el Poder Legislativo, en 1983 por el Ejecutivo, en 1995 nuevamente por el Legislativo, en 2001 nuevamente por el Ejecutivo, en 2004 y 2005 nuevas consultas en el Legislativo. Sin considerar los cientos de congresos, foros y conferencias que durante este largo periodo han sido realizados en el ámbito académico. Detrás de estas consultas siempre se encontraban propuestas e intentos legislativos que en sus consultas lograron acumular innumerables documentos e infinidad de propuestas.

Como resultado de estos debates, también se pudo constatar el crecimiento y consolidación de los argumentos respecto de la actualización de las normas reglamentarias y simultáneamente las esgrimidas por quienes históricamente se

han opuesto a modificar “una sola coma”, la regulación vigente que ha permitido el cómodo *statu quo* en el que se han asentado y crecido los grandes medios de comunicación privados.

Podemos decir que paralelo al debate en torno al derecho a la información, creció y se consolidó la concepción amplia en torno a que para ser garantizado, este derecho requiere que los instrumentos (medios), a través de los cuales se difunde la información, deben atender a principios y normas claras, plurales y democráticas. Sin duda alguna, los medios electrónicos son, hoy por hoy, los principales instrumentos mediáticos para la comunicación masiva y que, haciendo uso de un bien de la nación están obligados a respetar el interés público en el servicio que prestan. Es de esta manera cuando en el debate se incorpora el antecedente a las propuestas legislativas y los cuestionamientos sociales respecto del modelo de los medios electrónicos en México.

Primera llamada... primera

Durante la entonces clásica comida conmemorativa de la libertad de expresión, el 7 de junio de 1977, el presidente José López Portillo manifiesta su convicción sobre la necesidad de poner orden en materia de comunicación y cumplir con la promesa hecha en su campaña sobre la garantía del derecho a la información:

En el caso de la información no basta con abrir la oportunidad legal y libre para que haya información y comunicación. En una economía mixta en la que los procesos mercantiles también se garantizan, menester es garantizar que quienes por la fortuna no tienen medios, tengan sí la seguridad de informar y ser informados.

Cuatro meses después, el 4 de octubre de 1977 el presidente envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley que modificaría 17 artículos constitucionales incluyendo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y que fuera aprobada por el Congreso de la Unión, el 30 de diciembre de 1977 y que, como ya mencionamos, incorpora al artículo 6 constitucional, la garantía del derecho a la información.

El compromiso del discurso oficial avanzaba y así se dejó ver cuando el 7 de junio de 1978, el presidente López Portillo insistía:

El derecho a la información es ya expresión constitucional, pero todavía no suficientemente garantizada. Y éste es uno de los retos que se le presentan a la estructura democrática del país.

Hasta aquí la lógica del procedimiento no presentaba dudas, la presentación de una propuesta reglamentaria parecía ser el paso consecuente. Así, el 18 de septiembre de 1979, el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dio a conocer la realización de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, que tendrían como objetivo conocer las posiciones del sector social sobre el reglamento del derecho a la información. El debate en la Cámara de Diputados se desarrolló del 21 de febrero al 26 de julio de 1980 y su importancia radicó en que por primera vez se ventiló públicamente el tema de la comunicación social en México, su trascendencia y los problemas que generaba el modelo imperante. La participación de partidos políticos, asociaciones profesionales, periodistas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, universidades, investigadores y ciudadanos en general, que dieron a conocer sus puntos de vista sobre el derecho a la información y su reglamentación, dan cuenta de ello.

El análisis de las 140 ponencias presentadas reflejó que 43.79% de los participantes planteó la obligación del Estado a proporcionar información plural a la sociedad y garantizar la gestión de los ciudadanos en la producción de información. Por otra parte, alcanzó gran consenso la propuesta de definir una política de comunicación explícita que articule los diferentes organismos estatales en la materia, en una estructura nacional que establezca normas para asegurar su eficacia. También se reconoció la necesidad de limitar a los monopolios en los medios y la dependencia informativa de las agencias informativas. La omisión de información que concierne a grupos sociales significativos y la ausencia de información sobre los principales problemas del país, es vinculada a la presencia de intereses privados y transnacionales. Finalmente, se reconoció al Estado como principal obligado a establecer un organismo regulador de las actividades del comunicador, todos estos son argumentos que reflejan los puntos de consenso. Sólo 15% (22) de las 140 ponencias manifestaron estar en contra de la reglamentación del derecho a la información.¹

¹ Datos tomados del tomo XVI de *Bases para la construcción de un Sistema de Comunicación Social*, CGCS, agosto de 1981.

Durante los días en que se desarrollaban las consultas públicas en la Cámara de Diputados, la prensa no dejaba de cuestionar que en este reglamento se pondría en riesgo la libertad de expresión, por lo que su presidente en turno, el diputado Luis M. Farías,² declara el 16 de febrero de 1980: “Que no haya temor, la libertad de expresión está garantizada por la Constitución de la República y la reglamentación del derecho a la información no la lesionará”.

En abril del mismo año, el diputado Farías deja ver que existían presiones para que se abandonara la discusión sobre el tema: “La reglamentación del derecho a la información no estará sujeta a la presión de los grandes intereses que se oponen a ella. Toda garantía constitucional debe ser reglamentada para que alcance su operatividad y eficacia”. Al mes siguiente, el 8 de mayo de 1981, los intereses denunciados parecieron haber logrado su cometido y el presidente del Congreso, el diputado Luis M. Farías enunciaría el famoso epitafio de este capítulo:

El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, *no le encontramos la cuadratura al círculo*. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión [...] Considero difícil que durante este periodo de sesiones se presente un proyecto definitivo [...] Porque este problema es tan complejo como el de la corrupción.

Con esta geométrica respuesta, después de cinco años de espera, el derecho a la información y la actualización normativa planteada en las consultas públicas eran enviados al congelador por el poder Legislativo.

De manera paralela a las consultas, en el Ejecutivo se había trabajado una propuesta de reforma estructural del modelo mediático en México que incluía un proyecto legislativo. En la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, encabezada por Luis Javier Solana, como último intento por lograr que el régimen del presidente López Portillo cumpliera con el compromiso empeñado se elaboró la propuesta denominada “Bases estratégicas

² Locutor de radio en la XEW, dirigente sindical de esa radio (1945-1956 y 1952-1956), secretario general del Sindicato de Televicentro (Televisa). Jefe de prensa de la Secretaría de Gobernación, director del periódico *El Nacional*, gobernador de Nuevo León, senador de la República y diputado federal en tres periodos, en dos de ellos líder de la Cámara.

para la construcción de un sistema nacional de comunicación social”, que en 30 tomos y más de 3 mil cuartillas, contenía un amplio diagnóstico de la situación predominante en los medios de comunicación en México, una propuesta de actualización normativa a manera de ley integral que ordenaba la legislación vigente e incluía algunos preceptos no existentes, procurando hacer congruente el cuerpo jurídico general. Además de propuestas para una reordenación administrativa de las instituciones gubernamentales, entre las que estaba la creación de los institutos, tanto el de la radio (Instituto Mexicano de la Radio, Imer), el de televisión (Instituto Mexicano de la Televisión, Imevisión), el de cine (Instituto Mexicano de Cinematografía, Imcine) y el del libro (Instituto Mexicano del Libro, Imel). Así como la conformación plural de un Consejo Nacional de Radio y Televisión como órgano coordinador, y otra propuestas que consideraban la participación popular, tales como la incorporación del tema de los medios en los libros de texto gratuitos, la generación de condiciones para los Centros de Comunicación Populares (antecedentes de las radios comunitarias) y una propuesta del estatuto del periodista, entre muchas otras más.

De este proyecto dio cuenta, de manera anticipada el 26 de septiembre de 1981, la revista *Proceso* (núm. 256). Con un artículo titulado “Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de la comunicación. Participación popular e intervención estatal en los medios”, *Proceso* desató una reacción de más de 481 artículos en 17 periódicos y 8 revistas en sólo 100 días, calificando a la propuesta como “intento fascista”, “totalitario”, “comunista” y “ley mordaza”.

Lo publicado refleja una buena síntesis de lo que se proponía, así como también nos permitirá evaluar, si lo expuesto en las páginas publicadas era motivo suficiente para entender las reacciones que provocaría:

El gobierno federal tiene listo un anteproyecto de Ley General de Comunicación Social que reglamenta el derecho a la información y cuyo propósito expreso es promover la democratización de los medios de comunicación colectiva. El anteproyecto contiene disposiciones que amplían la participación popular en el manejo de los medios, entremezclados con medidas que garantizan al Estado una intervención más directa en el uso, manejo y control de la comunicación social en todos los ámbitos.

El derecho a la información, garantizado en el artículo sexto de la Constitución, involucra, de acuerdo con el anteproyecto de ley, los siguientes puntos: derecho

a solicitar información a las fuentes idóneas; de proveer información a los medios de comunicación social y en general a quienes lo requieran; de informar públicamente; requerir que los mensajes sean publicados en los medios de comunicación social siempre que revistan importancia pública; derecho a una información cierta, objetiva, completa, plural y comprensible; a recibir informaciones en lenguas autóctonas o en forma bilingüe; derecho de respuesta, ampliación, aclaración, rectificación y réplica.

El anteproyecto contiene disposiciones que amplían la participación popular en el manejo de los medios [...] A la vez, reconoce que todos los medios de comunicación social tienen una misión social que cumplir y en este sentido, el Estado admite el derecho y la obligación de fomentar su actividad y vigilar el cabal cumplimiento de tal función.

Se establece la creación de mecanismos de participación popular dentro de los medios mediante Comités Consultivos, Centros de Comunicación Popular, Asociaciones de Receptores y Sociedades de Comunicación Social de patrimonio colectivo.

En materia de medios electrónicos, motivo de este recuento, buscando antecedentes de la situación actual las principales propuestas que en 1980-1981 se consideraban indispensables, eran:³

- Establecer normas claras para el otorgamiento de frecuencias, y reglas para la renovación de acuerdo con los compromisos establecidos en los títulos de concesión.
- Obligación del aprovechamiento racional de las bandas no utilizadas en el espectro.
- Favorecer en el otorgamiento de concesiones y permisos a quienes se comprometan a destacar la función social del medio, así como proporcionar formas de participación social en la programación.
- Equilibrar la disparidad entre las frecuencias comerciales y las de contenido social, cultural y educativo.

³ Tomo II, *Bases estratégicas para la construcción de un sistema nacional de comunicación social*, síntesis de las propuestas, CGCS de la Presidencia de la República, México, 1980.

- Estimular, mediante mecanismos financieros, el desarrollo de la producción nacional, especialmente la que se realice fuera de la propia industria.
- Creación del Instituto Mexicano de Televisión para organizar y racionalizar los recursos existentes en poder del Ejecutivo, diferenciando la función normativa de la operativa.
- Apoyar la producción de los medios de comunicación de carácter social (Sociedades para la Comunicación Social de Patrimonio Colectivo) o de las iniciativas de participación social en los medios.
- Utilizar plenamente los tiempos disponibles en radio y televisión para canalizar las iniciativas de participación social.
- Establecer las medidas necesarias para la eficiente administración del espectro, en particular privilegiando la participación social y del Estado en la banda UHF y televisión de cable.
- Aprovechar el sistema de televisión por cable para satisfacer las necesidades de cobertura educativa.
- Establecer los mecanismos adecuados para la verificación de circulación y audiencias de los medios de comunicación a partir del Registro Público de la Comunicación Social.
- Apoyar los tratados y normas internacionales tendientes a disminuir el ancho de banda de las frecuencias de radiodifusión, especialmente en el caso de la Amplitud Modulada.
- Ajustar las tarifas por el uso de las redes de telecomunicaciones, favoreciendo su uso con fines sociales y comunicación básica, antes que su explotación comercial.
- Controlar el desarrollo de las tecnologías informáticas y, en general, de los medios telemáticos de comunicación de uso social y orientar su incorporación al país de acuerdo con objetivos y modalidades de la cultura nacional, la democracia en las comunicaciones y la soberanía del Estado mexicano.
- Establecer un servicio nacional de centros y acervos de datos de operación telemática de acceso público y otras medidas dirigidas a evitar las tendencias a la privatización de la información mediante las nuevas tecnologías.
- Estimular la creación de asociaciones de receptores.
- Crear la figura (y elaborar una reglamentación específica) de sociedad de comunicación social de patrimonio colectivo.

Esta corta pero intensa etapa del intento de reformar el marco normativo de los medios y dar materialidad al derecho a la información, también termina gracias a las presiones de una “guerra de papel”, ya que esta propuesta nunca fue difundida ni reconocida oficialmente; sin embargo, acerca de ella se emitieron opiniones de lo más diversas, y nuevamente el debate dividió y confundió. La falta de información generó desinformación nunca aclarada por quienes podrían haberlo hecho, lo que fue bien aprovechado por quienes pugnaron por la no reglamentación; en esta ocasión, como en muchas anteriores, la falta de instrumentos jurídicos para ejercer el derecho a la información hizo que ese derecho no se ejerciera, que los periodistas calificaran sin informar y que la sociedad contemplara, desde su butaca de espectador, cómo otros defendían su libertad de expresión descalificando una propuesta que paradójicamente la consideraba como receptora activa. Por supuesto que debemos considerar también la variable de los tiempos electorales, era el último año del presidente López Portillo y estos periodos, hasta nuestros días, son factor de presión y negociación entre medios y gobierno.

Cuando Luis M. Farías, líder de la Cámara de Diputados, dio por terminado el debate tenía en las manos la propuesta de la Presidencia, nunca lo reconoció en ese momento; sin embargo, diez años después, en entrevista con *Proceso*,⁴ explicó el final de este episodio:

En reuniones privadas se lo dije al presidente: si aprobamos esto te vas a convertir en el gran censor. ¿Quiéres pasar a la historia como el que limitó la libertad de expresión? [...] Mejor déjalo todo como está.

Luego, acordé con el presidente regresar el proyecto de manera discreta, a la *chita* callando. Ya para entonces se había filtrado a los medios. Yo negué la existencia del proyecto porque había que proteger al presidente. Además, él mismo tenía sus dudas [...] Lo llevó el propio Luis Javier Solana, después él y yo discutimos. Le dije que yo entendía su interés y su preocupación, que había hecho una cosa muy bonita, en teoría pero no práctica, y que atentaba contra la Constitución. Nunca lo aceptó. Después renunció y ya no supe de él.

Dijo ignorar si Televisa y otros grupos privados presionaron directamente: “No supe de reuniones privadas, pero no dudo que hayan existido”.

⁴ Revista *Proceso*, núm. 757, mayo de 1991.

A pesar del debate provocado por lo publicado en *Proceso* en septiembre, sorprende que en el Plan de Gobierno 1982-1988 de Miguel de la Madrid propusiera:

Hacer realidad el derecho a la información siendo necesario expedir la ley reglamentaria del artículo 6 constitucional que abarque los diferentes aspectos de este derecho, pero respetando íntegramente la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas.

En mayo de 1983, convoca nuevamente a la “Consulta popular sobre comunicación social”, a pesar de que dos meses atrás ya había dado a conocer la Política de Comunicación de la Administración Pública a partir del Sistema de Comunicación del Gobierno Federal, que ordenaba los recursos de comunicación del gobierno en el Imer, Imevisión e Imcine, que como se mencionó, formaban parte del conjunto de propuestas de la iniciativa de José López Portillo.

La ciudadanía, apenas estrenada en los asuntos del debate público, sigue participando y muestra mayor exigencia en sus demandas con 2 mil ponencias presentadas⁵ por los sectores interesados en el tema, para dejar nuevamente la expectativa de la reforma en un cajón, limitando ésta a un ajuste administrativo de ordenamiento de los recursos del Estado en la comunicación.

Segunda llamada... segunda

Doce años debieron pasar para encontrarnos con otro antecedente de propuestas legislativas en la materia, cuando el país empezó a vivir un proceso de reacomodo de fuerzas políticas en el poder Legislativo, cuando los partidos de oposición empezaron a tener mayor participación en el Congreso y después de las controvertidas elecciones de 1988 y 1994.

El 8 de febrero de 1995, durante la LVI Legislatura, en la Cámara de Diputados se constituye, con representantes de todos los partidos políticos,⁶ una Comisión Especial de Comunicación Social con el propósito de “presentar

⁵ El foro de consulta popular culminó en septiembre de 1983 con la publicación de 13 libros denominados *Comunicación social*, conteniendo algunas de las ponencias presentadas.

⁶ 36 diputados de los partidos, PRI, PAN, PRD y PT.

iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplen el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución”. Para lo que convocaría a nuevas consultas públicas del 8 de junio al 11 de julio de 1995.⁷

Al concluir estas consultas se pudieron sistematizar más de 2 500 propuestas para el reordenamiento del modelo comunicativo en México. Al evaluar estos resultados el diputado priísta, José Natividad González Parás, secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, reconoció el consenso sobre la urgencia de actualizar y modernizar la legislación:

Para mi partido es muy importante reglamentar el derecho a la información y, por ende, lograr que la comunicación social se inscriba en un marco legal moderno y así impulsar la vida democrática y el desarrollo sociocultural y económico del país.⁸

Como resultado de estas deliberaciones, y casi a punto de cerrarse los trabajos de la LVI Legislatura, después de diagnósticos, propuestas y búsquedas de consensos, el 22 de abril de 1997 los diputados federales del PRD, PAN y PT,⁹ miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social,¹⁰ presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley: la Ley Federal

⁷ A estas consultas se sumaron audiencias públicas celebradas en la Cámara de Diputados con empresarios y profesionales de los medios, mismas que fueron transmitidas en vivo por el Canal 40 de la Ciudad de México.

⁸ Declaraciones publicadas en *Reforma* y *El Nacional*, 17 de julio de 1995.

⁹ El PRI se retiró al final de los trabajos.

¹⁰ Ricardo García Cervantes, coordinador del grupo parlamentario del PAN; Javier González Garza, coordinador del grupo parlamentario del PRD; Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, coordinador del grupo parlamentario del 0000; por la Comisión Paritaria, María Teresa Gómez Mont, Ana Lilia Cepeda de León, Rafael Ayala, Marco Rascón, José Narro Céspedes; Comisión Especial de Comunicación Social: María del Carmen Segura Rangel, Ramón Sosamontes Herreramoro, Martha Patricia Mendoza P., Antonio Tenorio Adame, José Luis Torres O., Raúl Castellanos, Salvador Martínez Della Rocca, Martín Hernández, Cruz Pérez Cuéllar, Arturo Quiroz y Claudio Coello.

¹¹ Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 22 de abril de 1997.

de Comunicación Social, reglamentaria a los artículos sexto y séptimo de la Constitución, presentada por la diputada María Teresa Gómez Mont (PAN) y el Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para crear un nuevo marco legal que regule el otorgamiento, revocación o cancelación de las concesiones de radio y televisión en México,¹¹ presentado por la diputada Ana Lilia Cepeda (PRD). Detenernos en lo propuesto en esta iniciativa¹² es importante por los ejes que apuntaba en su propia exposición de motivos:

Las leyes y reglamentos aún vigentes han sido utilizadas en beneficio de unos cuantos grupos de concesionarios y dueños de los medios, estableciéndose una relación de beneficios mutuos entre éstos y el gobierno.

La presente iniciativa traduce el consenso por un marco legal que busca dar pie a una relación abierta y transparente entre el gobierno y los concesionarios; garantiza la participación del Congreso, al ser éste quien apruebe la constitución de la Comisión Nacional de Comunicación Social y del órgano autónomo encargado de otorgar las concesiones; facilite y estimule la existencia de estaciones culturales, de experimentación, estaciones comunitarias, entre otras cuestiones.

Conforme a lo anterior, se propone en esta iniciativa la regulación de las denominadas estaciones comunitarias de onda corta, que al amparo de esta ley podrán ingresar al régimen de permiso con algunas modalidades específicas. Así, se abre la posibilidad que tendrán dichas estaciones para comercializar espacios publicitarios, conjugando así las necesidades de sobrevivencia de dichas estaciones con la labor cultural y educativa que realizan con las comunidades indígenas, rurales y urbanas del país.

¹² Esta iniciativa proponía la reforma de la fracción I del artículo 9, respecto de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: otorgar y revocar concesiones y permisos, según el acuerdo respectivo del Comité de Concesiones, para estaciones de radio y televisión, asignándoles la frecuencia respectiva. La reforma del artículo 13 introducía el concepto de las emisoras comunitarias y particularmente agregaba un párrafo: “Las estaciones permissionarias podrán financiar sus operaciones a través de la venta de espacios publicitarios y servicios de producción, siempre y cuando dicha venta no genere ingresos lucrativos”. En el artículo 13-A proponía la creación de un Comité Autónomo de carácter técnico denominado Comité de Concesiones de Radio y Televisión, el cual tenía, entre otras, la facultad de coordinar los procesos de licitación mediante concurso público y a partir de audiencias públicas.

Al transferir la facultad de otorgar concesiones y permisos de radio y televisión a un organismo autónomo, denominado Comité de Concesiones de Radio y Televisión, constituido de forma plural por representantes del sector público, del privado y de la academia, se quiere eliminar todo tipo de intromisión o control por parte del Gobierno de la información que brinden la radio y la televisión mexicana.

Estas iniciativas fueron turnadas para su dictamen a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Radio, Televisión y Cinematografía para su análisis en la LVII Legislatura. Buena apuesta parecía, si consideramos que la posibilidad de un Congreso más plural estaría haciéndose cargo de su dictamen. Esta era, finalmente, una propuesta de la oposición avalada por gran parte de la ciudadanía.

La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVII Legislatura, presidida por el diputado Javier Corral Jurado, del Partido Acción Nacional (PAN), quien asumió con entusiasmo y compromiso el trabajo de dictamen de ambas iniciativas, para lo cual propuso un programa de trabajo que consideraba el estudio de las iniciativas y consultas especializadas, además de seminarios internos y conferencias internacionales con el fin de socializar el tema y sensibilizar a los legisladores y a la opinión pública.

Esta intención por avanzar en el dictamen recibe la respuesta inmediata de parte de los empresarios privados de los medios y de algunos sectores del poder Ejecutivo que ven como una amenaza, más cercana que en fechas anteriores, el avance de la reforma jurídica de los medios, especialmente en lo que se refiere al derecho a la información y el régimen discrecional de las relaciones medios-Estado. Especialmente, la preocupación se planteaba a partir del contenido mismo de las propuestas, una de las cuales refería a la creación de un comité mixto para la asignación de concesiones de radio y televisión, que hasta la fecha es una atribución discrecional del Ejecutivo mediante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como también la creación de una instancia plural y autónoma para la supervisión y arbitraje de lo establecido en la ley.

El 10 de septiembre de 1998, la Comisión de RTC tomó el acuerdo unánime de conformar una subcomisión revisora, en primer lugar de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social,¹³ quedando integrada por tres miembros de

¹³ Dar marco y garantías al trabajo profesional del informador al establecer la cláusula de conciencia, el respeto al secreto de sus fuentes informativas, a la integridad de su trabajo

cada fracción parlamentaria, quienes definieron su programa de trabajo entre el 21 y el 30 de septiembre de 1998, calculando presentar la conclusión de su trabajo el 27 de octubre de ese mismo año, después de una nueva ronda de consultas. Curiosamente, el 28 de septiembre, y con un avance del 60% con el consenso de todos los partidos, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional solicitó una prórroga de dos días para discutir, al interior de su partido, algunos de los temas que faltaba revisar, frente a los cuales no tenían “línea” definida.

Coincidentemente, del 30 de septiembre al 4 de octubre de 1998, a manera de acción concertada, varios periódicos y noticieros de radio y televisión —de manera simultánea y otorgando primeras planas y numerosos espacios— señalaron, como si fuera un acontecimiento informativo novedoso, que en la Cámara de Diputados se estaba gestado una “ley mordaza” que pretendía restringir la libertad de expresión y, con ello, los legisladores pretendían controlar a los medios de comunicación. En este corto periodo, más de 169 artículos insistieron en su campaña en contra de lo que se “cocinaba” en el Congreso. Un papel importante, con 32% de las notas negativas, lo desempeñó el periódico *El Universal*.

profesional y el acceso a la información de interés público; la necesidad de transparentar las reglas de la relación Estado-medios generando criterios claros para el gasto en materia de publicidad y provenir de recursos contenidos en partidas presupuestales específicas; establecer las normas de operación y ampliar la tarea de los medios de gobierno a medios de servicio público, en los cuales la sociedad tenga una participación activa la obligación del Estado a garantizar el acceso a la información; que los expedientes y asuntos gubernamentales dejen de ser privados y en muchos casos secretos (retomado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) y definir los procedimientos para garantizar el ejercicio del Derecho de Réplica en todos los medios. En la iniciativa se expone la necesidad de que su vigilancia y operación deben ser asunto de una instancia autónoma que pueda apelar para su cumplimiento al propio poder legislativo, a la autoridad administrativa, al operador del medio o al profesional de la comunicación a partir de una instancia plural para la responsabilidad compartida de la vigilancia y arbitraje de los asuntos relacionados con las garantías de los derechos fundamentales de libertad de expresión e información y del derecho a la información, un *ombudsman* de la información, a partir de un instituto.

A pesar de que desde la Comisión de RTC se enviaron comunicados de prensa, cartas aclaratorias a los periódicos e invitaciones a conferencias de prensa¹⁴ en donde explicaron el proceso de revisión de la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, negando que existiera un intento por coartar las libertades de información y de expresión garantizadas constitucionalmente, los principales encabezados,¹⁵ insistían en referirse a una “ley mordaza”, sin mencionar que lo que se presentaba como noticia era la misma iniciativa del 22 de abril de 1997, hecha pública y difundida ampliamente en su momento. En consecuencia, nada nuevo había, ni siquiera estaban concluidos los trabajos de la subcomisión revisora.

La simultaneidad y homogeneidad de las notas resultó tan abrumadora como sospechosa, como si hubiera una “línea” acordada entre los empresarios de los medios. Esta campaña ocasionó que la comisión revisora dejara de reunirse y los diputados del PRI sostenían, ahora con una firme convicción, que nunca apoyarían una iniciativa de ley que limitara la libertad de expresión y abiertamente expresaron su rechazo al proyecto, sumándose a la línea marcada por el presidente Zedillo al confrontar al derecho a la información con la libertad de expresión y llamando a los empresarios a la necesaria autorregulación. El PAN insistía en que las iniciativas seguirían siendo revisadas; sin embargo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se negó a seguir discutiendo si no se lograba el consenso de todos los partidos. La conclusión de este periodo es —nuevamente— el silencio, la postergación y el temor a tocar el tema, en un nuevo periodo electoral, en esta ocasión mucho más competido y donde todo se cobra, especialmente el querer modificar las relaciones entre los poderes y, sin duda, los medios habían demostrado serlo.

Los medios conocen muy bien su poder y lo usan para conservar sus privilegios y el ejercicio de un poder sin límites, particularmente frente al

¹⁴ Como forma de ejercer su derecho de réplica, la Comisión de RTC editó el libro *La reforma de medios. Voces en torno a la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*, en el que se recogen algunos artículos y ensayos periodísticos publicados en diferentes medios, por parte de quienes creen que debe mantenerse la discusión pública.

¹⁵ “Pretenden diputados controlar los medios” (*El Herald*); “Impondrá mordazas, la iniciativa que impulsan PAN y PRD” (*Excelsior*); “Quieren diputados censurar y quitar concesiones” (*La Prensa*); “No se consultó a los dueños de los medios” (CIRT). “Proponen diputados órgano que controle a los medios” (*El Universal*); “Pretenden diputados el terrorismo informativo” (*El Sol de México*); “Diputados del PAN proponen Ley Mordaza” (*Ovaciones*).

creciente desprestigio de la política. En este episodio concreto, desde el escenario de los medios y avalados por la complicidad del poder Ejecutivo, la reforma legislativa debió nuevamente resignarse a su papel de promesa incumplida.

Tercera llamada... tercera

México inicia una nueva etapa después de los resultados del 2 de julio de 2000, con un gobierno distinto al PRI y donde la Reforma Política de 1977 parecía haber encontrado una etapa concluyente, con un órgano electoral autónomo y una sociedad más participativa que logró un Congreso más heterogéneo en su representación política. Habiendo nacido constitucionalmente a partir de esta reforma, el derecho a la información y la consiguiente nueva estructura normativa para su ejercicio parecían indicar que había llegado el momento de la esperada reforma de los medios a partir de una actualización democrática de su normatividad.

El 7 de febrero de 2001, desde el estrenado poder Ejecutivo, Santiago Creel Miranda,¹⁶ secretario de Gobernación, anunció que se instalaría el Consejo Nacional de Radio y Televisión, establecido desde 1960 en la Ley Federal de Radio y Televisión, como órgano de coordinación y supervisión de la ley y su Comité Asesor establecido mediante un Decreto de 1986. Este aviso genera preocupación y reacción de los empresarios de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión, quienes de inmediato y para demostrar que no era necesario hacer cumplir la ley que desde 1960 ordenaba la creación del Consejo de Radio y Televisión, el 6 de marzo de 2001 instalan su Consejo de Autorregulación, con la presencia y aval del presidente Vicente Fox.

El 5 de marzo de 2001, y en esta ocasión sin la presencia de Fox, se instala la “Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos”, con una integración amplia en la que participaban empresarios, legisladores, medios permisionados, partidos políticos, universidades y organiza-

¹⁶ Quien había sido diputado federal en la LVII Legislatura, conocedor del debate de las iniciativas trabajadas en la Comisión de RTC.

ciones sociales. Los trabajos se organizaron en siete grupos temáticos¹⁷ para avanzar en la elaboración de propuestas, y para finales de 2001 contaban ya con un documento con propuestas sobre los asuntos que deberían ser actualizados en la nueva ley de medios electrónicos. Para febrero de 2002 los miembros de la “Mesa de Diálogo” deciden conformar un grupo de redacción para trasladar las propuestas a una iniciativa de ley.

La tarea no fue sencilla, no sólo por lo complejo del tema, sino por una cultura de inmovilidad jurídica de quienes han obtenido beneficios de la ambigüedad del marco jurídico y de su aplicación y que se defendían de cualquier modificación que no considerara ampliamente sus intereses empresariales, cómodamente consolidados bajo el amparo de la discrecionalidad de la ley y su aplicación.

Mientras se avanzaba en la redacción de la iniciativa que sería propuesta por el grupo redactor, el 10 de octubre de 2002, fecha en la que incluso se había convocado a reunión de trabajo,¹⁸ el diálogo se rompe ante la traición a los acuerdos de la Mesa de la Secretaría de Gobernación, cuando sorpresivamente se conoció el “Decreto que modifica el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973 y la modificación del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”. Hoy podemos constatar la misma estrategia sorpresiva y traicionera de la forma en la que fue tramada y aprobada la “Ley Televisa” en 2006.

Ese 10 de octubre de 2002, durante la comida de clausura de la tradicional Semana de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, su presidente Bernardo Gómez,¹⁹ anuncia “el fin del 12.5% y un nuevo reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión”. Vicente Fox sólo ratifica lo anunciado por el presidente de la CIRT. Después, en edición vespertina del 10 de octubre de 2002, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que modifica el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973 y la modificación

¹⁷ Principios Fundamentales; Jurisdicción y Competencia; Participación Social y Derechos Ciudadanos; Concesiones y Permisos; Programación; Medios de Estado y Competencia Económica.

¹⁸ Igual que todos los jueves en las oficinas de la Subsecretaría de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, en Barcelona 32.

¹⁹ También vicepresidente de Televisa.

del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica (tiempo Fiscal 12.5%). Frente a esto, Raúl Trejo Delarbre escribiría un artículo que refleja el estado de ánimo de gran parte de la sociedad ante esta medida gubernamental:

Numerosas voces han descalificado, por su forma y fondo, las disposiciones presidenciales del 10 de octubre para la radio y la televisión. Si los operadores del gobierno, comenzando por el presidente Fox y el secretario Creel, pensaron que con esas medidas además de congraciarse con los empresarios de dicho sector recibirían aplausos de la sociedad, se equivocaron garrafalmente. Si supusieron que el asunto sería olvidado en poco tiempo, también cometieron un oneroso error de cálculo. Si al estimar precios y beneficios consideraron que con tal de recibir la bendición de las televisoras valía la pena resistir una andanada de cuestionamientos por parte de la sociedad interesada en estos asuntos, también allí demostraron insuficiente experiencia política.

El decretazo del 10 de octubre, como de manera gráfica se le puede llamar a la expedición del nuevo Reglamento de la Ley de Radio y Televisión y de las normas que disminuyen el tiempo fiscal en esos medios, tendrá un costo que posiblemente el presidente Fox y su secretario de Gobernación todavía no imaginan.

Por lo pronto, esa decisión a la vez autoritaria y culposa —y por añadidura ofensiva para los grupos sociales y los legisladores que estaban comprometidos con el gobierno en la revisión del marco jurídico de los medios electrónicos— ha permitido confirmar que, al menos cuando se trata de promover sus intereses de corto plazo, la administración del presidente Fox en casi nada se distingue de la discrecionalidad, la fullería y la tortuosidad con que actuaban los gobiernos que le antecedieron.²⁰

El nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (1973 -2002) realizó modificaciones que muy lejos quedaron de resolver los problemas centrales de las formas de operación de los medios electrónicos. El gobierno aseguró que con esta medida se ampliaba la transparencia en la asignación de concesiones, sin embargo, el único cambio fue la definición de los documentos que deben presentar los aspirantes a una concesión, pero su otorgamiento sigue

²⁰ Raúl Trejo Delarbre, “Después del decretazo”, *La Crónica*, 19 de octubre de 2002.

en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por otra parte, se pretendió generar la idea de que el gobierno abría la participación de la “sociedad civil” porque en el Consejo de Radio y Televisión²¹ había agregado a un representante con voz pero sin voto; sin embargo, al mismo tiempo agregó a los dos que ya lo integran de acuerdo con la Ley y a otro representante de la industria. Otra gran trampa fue haber incorporado un remedo de Derecho de réplica que sólo se podrá *ejercer* “cuando un material que sea difundido en cualquier programa de una estación de radio o televisión no cite la fuente de la cual extrajo la información”, y será la empresa cuestionada quien evalúa la procedencia del reclamo.

La situación agudizada con el “Decretazo” tuvo, al menos, el mérito de haber despertado la polémica y puesto en evidencia una vez más los acuerdos entre las cúpulas del poder (medios y Ejecutivo). Con ello, el Ejecutivo canceló su posibilidad de sacar adelante una Reforma Integral de la Legislación en Medios Electrónicos que desde marzo de 2001 había prometido. Los grupos ciudadanos que habían trabajado en la “Mesa de Diálogo”, apuraron la redacción y el 4 de diciembre de 2002 llevaron los resultados al Senado de la República presentándolos como iniciativa ciudadana, éste la hizo suya al convertirla en Iniciativa de Ley el 12 de diciembre de 2002, presentada por Raymundo Cárdenas (PRD) y Javier Corral Jurado (PAN) y firmada por 64 senadores (PAN, PRD, Convergencia y PVEM) convirtiéndola así en una iniciativa formal que fue turnada para su dictamen a las Comisiones de Comunicaciones y Transportes, Gobernación y de Estudios Legislativos.

Comenzamos... el antecedente directo

Las Comisiones Dictaminadoras nombraron una Subcomisión plural de análisis y evaluación de la iniciativa integrada por 12 senadores²² que prepararon su

²¹ Establecido en el artículo 59 de Ley Federal de Radio y Televisión de 1960.

²² Por parte de Comunicaciones y Transportes: Héctor Guillermo Osuna Jaime (PAN) y Mariano González Zarur (PRI), Moisés Castro Cervantes (PRD); por parte de Estudios Legislativos: Fidel Herrera Beltrán (PRI), Felipe de Jesús Vicencio Álvarez (PAN), Demetrio Sodi de la Tijera (PRD); por parte de Gobernación: Rutilio Cruz Escandón Cadenas (PRD),

agenda de trabajo. Del 13 al 28 de marzo de 2003 se vuelven a realizar consultas especializadas para recabar opiniones respecto a la iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión en estudio. El primer borrador de proyecto de dictamen fue entregado por el grupo redactor en noviembre de 2003, para el análisis de los grupos parlamentarios y establecer un nuevo periodo de redacción del proyecto de Dictamen.

En octubre de 2003 se da un importante cambio en la Presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, su titular Javier Corral, quien había sido motor fundamental de los trabajos de la Subcomisión de dictamen, solicita licencia para —a partir de noviembre de ese año— contender como candidato a gobernador de Chihuahua,²³ y es sustituido por el senador Héctor Osuna Jaime, también del PAN, quien al asumir su nueva responsabilidad reconoció: “será difícil llenar el hueco que deja el senador Javier Corral Jurado, quien durante estos tres años se ha caracterizado por su entrega, profesionalismo y dinamismo en el quehacer legislativo”. Agregó que Corral Jurado “se ha destacado por darle un fuerte impulso a todas las iniciativas que se presentaron durante su gestión”. La gestión de Osuna al frente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes fue un receso —por no decir parálisis— de los trabajos y las reuniones periódicas para discutir el tema de las reformas a la ley de los medios electrónicos, nunca se volvió a convocar hasta que, al regreso de Javier Corral al Senado, en septiembre de 2004, se insistiera en recuperar los trabajos. Es así que en octubre de 2004 se convoca nuevamente a la Comisión de Comunicaciones y Transportes que reinstala los trabajos de la Subcomisión de dictamen para estar en posibilidad de presentar el proyecto definitivo. Ante la revitalización de la discusión en el Senado, el 24 de noviembre de 2004 la CIRT envió una carta al presidente de la mesa directiva, Diego Fernández de Cevallos, solicitando tiempo para conocer y dar su opinión en torno a la propuesta de dictamen que se trabajaba, Javier Corral Jurado, responsable de la Subcomisión, reaccionó ante esta solicitud:

Manuel Bartlett Díaz (PRI), Javier Corral Jurado (PAN), José Guillermo Herrera Mendoza (PC). A su vez, la Comisión Especial para la Reforma del Estado se integró a dicho trabajo mediante los senadores: Genaro Borrego Estrada y Raymundo Cárdenas Hernández.

²³ Su licencia fue aprobada el 13 de noviembre de 2003.

Démonos este tiempo de receso, entre este y el siguiente periodo para acordar con los principales actores, pero tendría que haber un compromiso muy claro de establecer una agenda, la cual tendríamos que acordar en las siguientes semanas, con tiempos, métodos de trabajo; además tendría que ser un diálogo público, al fin y al cabo, concluido este periodo, en un mes y medio estaríamos de nuevo en sesiones legislativas [...] sin embargo, si la solicitud de tiempo es táctica dilatoria o tiene como objetivo frenar o posponer la discusión, entonces el Senado debe analizar perfectamente y las comisiones deben hacerlo si continuamos o no adelante con la aprobación de esta legislación.

El 5 de diciembre seguían señales de acuerdo para sacar el dictamen cuando diputados y senadores de los distintos partidos²⁴ acordaron trabajar juntos para hacer posible una nueva Ley de Radio y Televisión, cuyo dictamen se esperaba próximo; el 10 de diciembre la reforma entró en una ruta irreversible, la posibilidad de votar la nueva Ley de Radio y Televisión se agenda en Comisiones Unidas para el 16 de febrero de 2005. Así, en puntual cumplimiento al programa establecido por los presidentes de la Comisiones Unidas de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos del Senado de la República, el 3 de enero de 2005 se hizo entrega formal de la última versión del dictamen, por parte de la Subcomisión encargada del estudio y dictamen de la iniciativa de nueva Ley Federal de Radio y Televisión, en esa propuesta se habían incorporado 106 observaciones, se agregaron nuevas disposiciones y un nuevo título sobre Convergencia Tecnológica, con un capítulo de los servicios agregados que se prestan en los canales y frecuencias asignadas a la radiodifusión, tomando como base que la ley rige fundamentalmente el servicio de radio y televisión, reconociendo que los demás servicios están regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, por lo que para operar otros servicios deberían ajustarse a ella.

En el debate generado en la reunión de las Comisiones Unidas celebrada el 13 de diciembre de 2005, el dictamen vuelve a incorporar la propuesta de la

²⁴ Los diputados Alberto Aguilar, Carlos Jiménez Macías, Marcela Guerra, Carlos Flores Rico, Luis Medina, Amadeo Espinosa, Salvador Martínez Della Rocca, Inti Muñoz, Lilia Aragón, Ady García; por parte de los senadores participaron Felipe de Jesús Vicencio, Javier Corral, Manuel Barlett y Raymundo Cárdenas.

Subcomisión en cuanto a considerar a la autoridad reguladora como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a fin de que pueda cumplir sin contravención constitucional alguna la importante función de otorgamiento de concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión. Para mejor comprensión de lo que quedó pendiente en esta propuesta de dictamen se resumen las principales líneas contenidas en éste:

- Se considera que la regulación y vigilancia del Estado no tiene como origen, solamente, el dominio inalienable del Estado sobre el espectro radioeléctrico, sino el carácter prioritario y fundamental del servicio de interés público de la radio y televisión necesario para la comunicación, la información, la expresión y la formación de valores en la sociedad mexicana en un marco de pluralidad, democracia, respeto a los derechos fundamentales y el desarrollo educativo y cultural de la sociedad que deben quedar garantizados en la legislación. Por ello se establece que el objeto de la ley es regular el servicio de radio y televisión independientemente del medio tecnológico por el que se preste, con lo que se fortalece la noción del interés público que tiene esta actividad.
- El órgano regulador desconcentrado de la SCT, conformado por consejeros a los que se imponen como requisitos no haber desempeñado, en los dos años anteriores al día de la designación, alguno de los siguientes cargos o actividades: “De dirigencia de partido político, candidato o en cargo de elección popular, concesionario o permisionario de radio y/o televisión de manera directa o indirecta, accionista o directivo de empresa concesionaria o permisionaria, ministro de culto religioso”.
- Se establecen tres categorías distintas para prestar el servicio de radiodifusión: *a)* concesión, para uso comercial con fines de lucro; *b)* permiso, para uso social y satisfacción de necesidades de comunidades y operados sin fines de lucro y *c)* medio de Estado, para los medios operados por las instancias de gobierno. Considerando que cada una de estas figuras, aun cuando utilicen el mismo bien y prestan el mismo servicio, cumplen objetivos diferentes, por lo que los mecanismos para el otorgamiento de cada una de las categorías, los sujetos susceptibles de su otorgamiento, así como las obligaciones y derechos que adquieren son diferentes. En este sentido, se establece como responsabilidad del órgano regulador la publicación de un Plan Anual para la distribución de

frecuencias disponibles para cada categoría de uso atendiendo a garantizar la disponibilidad de frecuencias para cada categoría y en cada plaza.

- El procedimiento para la asignación de concesiones y permisos parte de que la duración será de 10 años, y se establece la licitación pública como procedimiento para su otorgamiento, además de un pago de derechos para prestar servicios de radiodifusión que se establecerá de acuerdo con las características de la frecuencia y según lo determine la Ley Federal de Derechos, y se incorpora la participación de la Comisión Federal de Competencia como medida precautoria para evitar la concentración que derive en prácticas monopólicas.
- Por otra parte, se establecen criterios para la definición del otorgamiento de una nueva frecuencia, tales como la propuesta de programación de contenidos a transmitir y su vinculación con los principios a que se refiere el artículo 5 de la Ley, así como la forma de garantizarlos ante el Estado; que su participación como prestador del servicio de radio y televisión contribuya a la pluralidad de la oferta programática y de la competencia. Y, en caso de ser titular de otra frecuencia, la revisión de su expediente, verificando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley, en el título de concesión y demás disposiciones legales aplicables.
- En el caso de los permisos y los medios de Estado se establece la posibilidad de obtención de ingresos para su operación a partir de criterios claros en cuanto a la forma de inversión y la cuota publicitaria del 7% y publicación de informes de la asignación de sus recursos.
- En lo relativo a la propaganda electoral, la radio y televisión sólo podrán transmitir la que sea contratada por los órganos electorales, con el fin de garantizar que no participarán de la disputa política favoreciendo con tiempos o tarifas a partidos políticos o candidatos específicos.
- También se determina que las cadenas nacionales deberán transmitir programación nacional en un porcentaje no menor al 50% del tiempo total de la programación diaria y 20% de la programación nacional deberá ser contratada a productores independientes, definiendo para ello que la producción independiente es aquella realizada por productores sin vinculación permanente con la empresa contratante.
- También se pretende regular la operación de los medios de Estado mediante un régimen jurídico especial que actualmente no tienen y que se exija la

participación social en sus Órganos de Gobierno. También se propone dotarlos de presupuesto propio y posibilidad de ingresos alternos sin fines de lucro, que les permita fortalecer su autonomía y descentralización de decisiones.

- Se establece el Derecho de Réplica gratuito, en el mismo programa en que se difundió la información que se rectifica, y si la rectificación no se divulga en los plazos señalados se podrá acudir ante el Órgano Regulador para el dictamen de procedencia.

Estos, entre otros puntos fundamentales, se encuentran en la propuesta de dictamen que se tenía lista en el Senado y que aún está en espera de ser votada. La propuesta con 203 artículos fue entregada para la consideración de las Comisiones de Dictamen y nuevamente sería sometida a su revisión y ajustes, después de haber sido ampliamente consultada y difundida.

Para marzo la dilación en las Comisiones Unidas era evidente, los senadores interesados en acelerar el proceso llevaron, el 18 de marzo, ante el pleno de la Cámara de Senadores, la solicitud de una excitativa a las Comisiones para que sin dilación se presentara el dictamen, y así el presidente de la Cámara de Senadores, Diego Fernández de Cevallos, no tuvo de otra más que convocar a los presidentes de las Comisiones Unidas, expresando que el retraso : “no lo permite el Reglamento, no lo permite la Ley y no lo permite la dignidad del Senado”; a partir de ello se dio como plazo para la entrega el 7 de abril de 2005; en el Pleno, Javier Corral pone en evidencia la existencia de intereses para impedir la reforma a la ley de medios, “pero este Senado y este Congreso puede, categóricamente afirmar que los poderes fácticos no pueden actuar ni contra la democracia, ni contra la ley y este Senado, puede tomar a su cargo no solamente democratizar el modelo, sino afirmar que el poder y la soberanía reside en el Estado y no en los poderes fácticos”.

La excitativa provocó un fuerte debate y Manuel Bartlett Díaz acusó a los presidentes de las Comisiones: “ya tienen el dictamen listo, pero lo tienen escondido en sus gavetas”, por lo que exigió que lo entreguen a todos los senadores. “Pareciera que lo que quieren es sacar misteriosamente un proyecto para votarlo inmediatamente”. Insistió en que “el documento sea expuesto a la vista de todos, pues por encima de los intereses de las televisoras está el de todos los mexicanos”.

Parecía anticiparse lo que sucedería en diciembre de 2005 con la aparición en la Cámara de Diputados de la propuesta de Reforma de la “Ley Televisa”. Siguieron las señales de lo que venía cuando el 6 de abril, habiendo convocado a la reunión del día 7, para el Dictamen de Comisiones Unidas, por un acuerdo de último momento entre el presidente del Senado, Diego Fernández de Cevallos y los senadores Héctor Osuna y Emilio Gamboa, se cancela la reunión convocada para la votación. Se supo que en una votación recogida entre los escaños de los senadores integrantes de las Comisiones Unidas, muy probablemente el Dictamen se aprobaría y por ello la cúpula del Senado decide poner fin a los plazos fijados por el propio presidente del Senado en una de las más solemnes excitativas que ha hecho el presidente de la Mesa Directiva del Senado, instado a entregar un dictamen que pudiera conocer y votar el pleno el 7 de abril.

Esa cancelación tenía, entre otras, una explicación, y ahí estaba claramente el antecedente de la “Ley Televisa”, pues casualmente el 8 de abril de 2005, el senador Héctor Osuna, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República y el senador Emilio Gamboa, presentaron a la consideración de sus respectivos grupos parlamentarios, sendas propuestas para dictamen de una nueva Ley Federal de Radio y Televisión, totalmente distinto al predictamen que había entregado la Subcomisión después de casi dos años de trabajo y que estaba listo para su votación. Frente a esto, los senadores Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), Felipe de Jesús Vicencio Álvarez (PAN) y Manuel Bartlett Díaz (PRI) emitieron un comunicado público mediante el cual se pudo conocer el contenido de esa contrapropuesta, y en la que podemos encontrar grandes coincidencias con la que finalmente presentarían en la Cámara de Diputados, ya que en el Senado había encontrado una rápida reacción de rechazo. En este comunicado los senadores señalaban:

[...] queremos advertir a la opinión pública nacional que de prevalecer las propuestas mencionadas en sus términos estaríamos ante un retroceso que beneficiaría a unos cuantos, que reforzaría la discrecionalidad política en la administración del espectro radioeléctrico, que alentaría el modelo concentrador de los medios privados y la marginación de los medios públicos, que impediría restituir a esta actividad su valor como servicio público y que profundizaría una relación oscura entre el poder y los concesionarios. Hacemos un llamado a nuestros compañeros legisladores para que hagamos prevalecer el interés superior de la Nación sobre los intereses estrictamente particulares de unos cuantos.

La vinculación con la “Ley Televisa” es aún más clara si revisamos, por ejemplo, la propuesta de la subasta como criterio determinante para obtener una concesión de radio o televisión, o la determinación de 20 años como periodo de duración de las concesiones. Además, la propuesta de Héctor Osuna elimina la obligación para las cadenas nacionales de televisión de que el 20% de su programación nacional sea de producción independiente, además propone que si los concesionarios introducen innovaciones tecnológicas –tales como la digitalización– que liberen parte del espectro radioeléctrico que antes ocupaba su señal, esa recuperación favorecerá a los mismos concesionarios y no se pone a disposición del Estado para que la autoridad resuelva su mejor aprovechamiento a favor de los intereses de la Nación.

Finalmente, en este nuevo escenario, conociendo los antecedentes, es importante señalar que la pertinencia de una ley radica en que su objeto tenga vigencia y refiera a una realidad concreta y actualizada y, por supuesto, que su cumplimiento sea efectivo y viable. Por ello, el Estado debe velar por que su normatividad garantice el Estado de Derecho y el nuevo vigor de la sociedad mexicana debe ser el contrapeso necesario para ello.

Los capítulos que continúan expondrán con claridad el eslabón existente entre este último llamado protagonizado por el Senado durante los años 2003 al 2005 y la clara pista de una inminente regulación que incorpore las aspiraciones plurales de los más, que no debe enfrentar nuevamente los intereses de los menos. Este recorrido debe permitirnos aprender las lecciones que la historia nos deja y reconocer en ella la maduración del debate que enfrentado a lo que vivimos con la “Ley Televisa” se nos presenta como lo que debe ser el último capítulo. Con la *tercera llamada*, generalmente empieza la obra, por ello deposito las esperanzas de una nueva historia con mejores finales, donde la fuerza de la soberbia pierda frente a la fuerza de los argumentos, frente a los cuales el interés mercantil y abusivo ya no puede encontrar terreno fértil.