

Concentración, convergencia tecnológica y *triple play*: el artículo 28

Gabriel Sosa Plata

La “Ley Televisa”, se dijo reiteradamente poco después de ser aprobada, era en realidad un plan de negocios a mediano y largo plazo de la empresa de Emilio Azcárraga. El artículo 28 de la reformada Ley Federal de Radio y Televisión otorgaba una serie de beneficios, particularmente a la televisión comercial, para el desarrollo de nuevos nichos de negocios, producto de la convergencia entre la radiodifusión y las telecomunicaciones.

El problema es que con dicha modificación legal se creaban condiciones de excepcionalidad –la ley debe ser equitativa en su aplicación– para que sólo las televisoras comerciales –las de “servicio público” fueron excluidas de esta posibilidad– ingresaran al ámbito de las telecomunicaciones, sin que para ello, a diferencia de los demás operadores del sector, hicieran contraprestaciones al Estado.

Hubo otras consecuencias mucho más delicadas, como la posibilidad de que las televisoras se apropiaran del espectro analógico que actualmente explotan para la operación de sus canales digitales, una vez que concluyera la transición analógico-digital, y que el Estado perdiera la rectoría sobre el uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico asignadas a los concesionarios de la televisión.

Con la sentencia de inconstitucionalidad a diversos artículos, entre ellos el 28 y el 28-A, el 5 de junio de 2007, se cayó uno de los objetivos fundamentales de la “Ley Televisa”.

A continuación un breve panorama sobre los conceptos y antecedentes de la convergencia entre la radiodifusión y las telecomunicaciones en México, así como sus implicaciones económicas y sociales derivadas de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Beneficios de la convergencia tecnológica

Algunos de los servicios que actualmente se pueden obtener mediante los sistemas de televisión de paga —sea por cable, como Cablevisión; por microondas, como MasTV, o por satélite, como Sky—, como películas de pago por evento, canales de música continua, internet, sonido y subtítulos en varios idiomas, podrán ser ofrecidos a través de los canales de televisión digital terrestre —también se le denomina “abierta”, ya que cualquier persona puede captar sus señales sin necesidad de pago alguno.

De esta manera, un canal de televisión digital terrestre podrá ofrecer, además de imagen y audio, como ocurre ahora, una serie de servicios como los ya descritos, y otros más derivados de la convergencia tecnológica y la digitalización. Es parte del futuro de la televisión digital terrestre que ya se empieza a experimentar en algunos países como Corea del Sur.

La televisión digital terrestre se une cada vez más tecnológicamente con las telecomunicaciones y convergen. De esta manera, los receptores de televisión se convertirán en equipos sofisticados que permitirán a los televidentes participar en encuestas, recibir informativos en tiempo real sobre tráfico vehicular o clima, al activar una función del televisor.

Como ahora sucede con internet, los televidentes podrán también acceder al denominado “comercio electrónico” y adquirir toda clase de productos o servicios, o bien participar en sesiones de educación a distancia o capacitación, gracias al uso de infraestructuras de telecomunicaciones de retorno —cable, red telefónica básica, redes de telefonía celular, etcétera. Los servicios y aplicaciones son, como se aprecia, muy diversos, todo depende de la creatividad y los objetivos propuestos.

Ramón Alonso dice que con la televisión digital el espectador pasivo desaparece y le otorga la capacidad para intervenir en los programas o servicios

que recibe en su receptor. Es una herramienta, dice, que sin duda revolucionará la forma en que la mayor parte de la población recibe contenidos audiovisuales.¹ Algunos de estos servicios estarán asociados a las emisiones televisivas, por ejemplo, la posibilidad de participar en concursos, en encuestas o acceder a estadísticas de un partido de fútbol. Otros servicios serán independientes de los programas de televisión, como el acceso a internet y todo su potencial.

En todo caso, no deja de ser relevante que con la digitalización se podrá acceder a nuevos servicios, más contenidos, incluso a precios más bajos si se contrataran por separado (Cuadro 1). El hecho mismo de que la prestación de servicios interactivos pueda ser posible a través de los televisores “resulta clave para que millones de personas que carecen de ordenadores personales –computadoras– puedan acceder a estos servicios”. Esto será fundamental para abatir la brecha digital y fortalecer la llamada “Sociedad de la Información”.²

La digitalización de la televisión terrestre tiene otro beneficio fundamental, además de la ya mencionada transmisión de nuevos servicios: la optimización del espectro radioeléctrico –el espacio que permite la propagación de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3 000 gigahertz– para que en lugar de un canal de televisión se puedan transmitir tres, cuatro o cinco señales diferentes utilizando el mismo ancho de banda asignado en la actualidad (Cuadro 2).

En México la introducción de la televisión digital comenzó en el 2004. Es importante hacer un paréntesis sobre las particularidades de este proceso, ya que está ligado estrechamente a lo contenido en los artículos 28 y 28-A de la “Ley Televisa”.

¹ Ramón Alonso de Salas, “La interactividad en la televisión digital”, *Revista Mexicana de Comunicación* [www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc99/interactividad.html], consultado el 10 de septiembre de 2006.

² Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y Consejo Audiovisual de Cataluña, *La televisión digital terrenal en España*, julio de 2002, p. 21.

CUADRO 1
Servicios convergentes en televisión

Además de la enorme calidad de imagen, con formato ancho—de 4:3 a 16:9—, similar al cine y sonido similar al disco compacto y multicanal—5.1 o teatro en casa—, la televisión digital abierta podrá transmitir servicios como:

- Internet.
- Correo electrónico.
- Transmisión de datos para empresas e instituciones.
- Películas, canciones, juegos o cualquier otro contenido a demanda.
- Sonido y subtítulos en varios idiomas.
- Servicios de televisión interactiva: informativos en tiempo real, información de tráfico vehicular y clima, venta de productos—*e-commerce*.
- Publicidad interactiva.
- Guías de programación.
- Juegos interactivos.
- Participación en encuestas.
- Teletexto.
- Aplicaciones de educación.
- Servicios para personas con capacidades diferentes.

CUADRO 2
Posibilidades para nuevos canales

Los canales analógicos—como el 2 de Televisa— utilizan actualmente un ancho de banda de 6 megahertz, de acuerdo con lo que establecen las normas técnicas. A través de esos 6 megahertz se transmite audio estereofónico, imagen y, en algunos casos, diversas aplicaciones como el cambio en el idioma del audio y el teletexto—información en forma de texto que se emite junto con la señal de televisión. Con la digitalización, ese ancho de banda de 6 megahertz puede partirse en varias señales o programaciones de televisión a partir de las cuales podrían emitirse contenidos especializados, por ejemplo, un canal de películas mexicanas, otro canal dedicado a la transmisión de juegos de fútbol, uno más con noticias las 24 horas del día, etcétera. Todo esto junto con algunos de los servicios de información ya mencionados.

FUENTE: con base en documentos de la ATSC [www.atsc.org].

Televisión digital

El estándar de televisión digital elegido en México es el estadounidense ATSC A/53 (Cuadro 3). El sistema y la política para su puesta en marcha fue planteado principalmente por Televisa, aunque el formalismo de la decisión quedó en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

El “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”, –en adelante “el acuerdo”–, publicado en julio de 2004, precisa que la introducción de la televisión digital comenzaría en 2004, lo cual ocurrió, y culminará el 31 de diciembre de 2021, en periodos de cobertura con metas trianuales. Estas fechas podrían modificarse si las condiciones económicas o de mercado hacen difícil cumplir las metas, dice “el acuerdo”. De esta manera, los periodos de refrendo de concesiones podrían ampliarse en el tiempo, lo que garantizaría a los operadores dominantes –Televisa y TV Azteca– continuar usufructuando las frecuencias indefinidamente.

CUADRO 3
Características del estándar ATSC

- Imagen de alta definición (HDTV) o de definición estándar (SDTV).
- Transmisión de programas múltiples utilizando el mismo ancho de banda (6 Mhz).
- Sistema de audio con calidad de disco compacto y tipo teatro en casa (5.1 canales).
- Transmisión de datos –contenidos de internet, servicios de alerta, servicios para personas con capacidades diferentes, descarga multimedia, servicios interactivos, etcétera.
- Recepción a transmisores fijos –se experimenta la recepción móvil.
- Menor potencia de transmisión para la misma cobertura alcanzada por la televisión analógica.
- Mayor eficiencia en el uso del espectro radioeléctrico.

FUENTE: ATSC [en www.atsc.org].

Los seis periodos de introducción de la televisión se hicieron considerando el tamaño y la importancia de las ciudades en México. El primer periodo, el cual inició en 2004 y finalizó el 31 de diciembre de 2006, abarcó las siguientes ciudades: Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa, con al menos la presencia de dos señales digitales comerciales.

Los siguientes cinco periodos de transición, en los cuales se tomaron en cuenta las ciudades o zonas de cobertura de mayor a menor número de habitantes, consideran las siguientes fechas:

- Segundo periodo: 1 de enero de 2007 a 31 de diciembre de 2009.
- Tercer periodo: 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012.
- Cuarto periodo: 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015.
- Quinto periodo: 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018.
- Sexto periodo: 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021.

A cambio de que los concesionarios y permisionarios de televisión lleven a cabo las transmisiones digitales en los plazos señalados, el gobierno federal se comprometió a refrendar sus concesiones y permisos al mismo 31 de diciembre de 2021, es decir, por 17 años para que los empresarios puedan realizar las inversiones necesarias para el cambio tecnológico con la seguridad de que sus concesiones no serán tocadas.

Junto con el refrendo, el gobierno federal ha otorgado y otorgará a cada uno de los concesionarios y permisionarios un canal adicional para las transmisiones digitales. A estos canales se les ha denominado coloquialmente como “canales espejo”, ya que una de sus características es que transmitirán la misma programación de los canales analógicos, tal como ha ocurrido en Estados Unidos.

Con base en el acuerdo de televisión digital, una vez que concluya la digitalización, los canales analógicos serán devueltos al Estado. Con la “ley Televisa” esta situación, como veremos más adelante, pudo haber cambiado y de manera específica los concesionarios tenían la posibilidad de quedarse con esos canales, lo que hubiese reforzado el esquema actual de concentración en la televisión mexicana.

Al concluir el primer periodo de transición el 31 de diciembre de 2006, ya eran 35 los canales en operación: 16 de Televisa, 16 de TV Azteca y tres de otras

empresas, entre ellas Multimedios Estrellas de Oro. Del total de canales en operación, seis se ubican en el Distrito Federal (Cuadro 4), cinco en Guadalajara, seis en Monterrey, cinco en Tijuana, tres en Ciudad Juárez, tres en Mexicali, dos en Reynosa, dos en Matamoros y tres en Nuevo Laredo.³

CUADRO 4
Canales digitales de televisión en operación en Distrito Federal 2006

Empresa	Canal analógico	Canal digital
Televisa	2	48
Televisa	4	49
Televisa	5	50
TV Azteca	7	24
Televisa	9	44
TV Azteca	13	25

FUENTE: Cofetel [www.cofetel.gob.mx], consultado en marzo de 2007.

La estrategia de Televisa

Desde hace años, Televisa tenía muy claro el proceso de convergencia entre la radiodifusión y las telecomunicaciones para el desarrollo de nuevos nichos de negocios y desde entonces se propuso conseguirlo. Sus directivos así lo manifestaron en diferentes foros. Uno de ellos, Leonardo Ramos Mateos, director de Alta Tecnología, expresó de la siguiente manera la posición de Televisa en un seminario que se llevó a cabo en octubre de 2004:

Aquí yo quisiera hacer un paréntesis y comentar que hay que recordar que los prestadores de servicios de telecomunicaciones, al día de hoy, las telefónicas, los sistemas de cable y algunos prestadores de los servicios de internet, ya ofrecen

³ *Cfr.*, Gabriel Sosa Plata, “TV digital en México: un primer balance”, *El Universal*, Finanzas, 6 de febrero de 2007, p. 5B.

señales de televisión o de radio dentro de su servicio principal. Por ley, en muchos de nuestros países eso ya es posible. Yo creo que si los radiodifusores nos quedamos en la idea de solamente seguir transmitiendo imágenes con su audio asociado, o en el caso de la radio solamente música y voz, estamos desaprovechando una gran oportunidad para ser efectivamente parte, primero, de la convergencia digital, y segundo, explotar esas nuevas oportunidades de negocio. Hay que recordar que el impacto que tiene la transmisión a las casas, sin que el televidente tenga que pagar un centavo, es una excelente oportunidad para, con un poco de talento y tecnología, poder hacer nuevos negocios asociados al negocio principal que todos nosotros manejamos, que es la televisión o la radio.⁴

En esa ocasión también dijo:

El nuevo servicio, como lo vemos en México, es el siguiente: tendremos algún origen, el cual concentra todos los servicios o aplicaciones posibles, que pueden ser video, música, datos, juegos, información, internet, etcétera. Todo esto se combina o se “multiplexea” —como se dice técnicamente—, con la señal de televisión y se puede utilizar la distribución vía satélite o vía terrestre, e incluso también por televisión por cable, por internet, por microondas, etcétera. El usuario desde su casa podrá, con esa terminal multifuncional, recibir todos estos servicios concentrados en un solo equipo y tener una cierta retroalimentación o cierta interactividad con el origen mediante el uso del canal del teléfono —como se hace al día de hoy— o algún sistema de televisión por cable, pero también podrá hacerse vía satélite o por radiofrecuencia en alguna banda en especial.⁵

Sin embargo, la convergencia implicaba una modificación del marco legal para facilitar su introducción. En efecto, la regulación de la radiodifusión —radio y televisión abiertas— y las telecomunicaciones —internet, telefonía, etcétera— estaba separada antes de la expedición de la “Ley Televisa” como consecuencia de las características tecnológicas de los servicios —abiertas, en algunos casos, y de acceso restringido, en otros— y su costo —gratuitos y de paga. Por su impacto social

⁴ Participación de Leonardo Ramos Mateos en el “Seminario sobre transición analógico-digital para la radiodifusión en América Latina”, organizado por AIR y ASDER, San Salvador, 4 de octubre de 2004.

⁵ *Idem.*

y cultural también existían y siguen existiendo diferencias de su marco legal: mientras la radio y la televisión abiertas han tenido una penetración y cobertura nacional, los demás servicios de telecomunicaciones se habían mantenido con un alcance más limitado por el pago que existe de por medio.

Al estar separadas, la prestación de servicios de telecomunicaciones en la televisión debía sujetarse a lo que se establecía en la Ley Federal de Telecomunicaciones. De esta manera, los empresarios de la televisión abierta debían cumplir los procedimientos definidos en esta última ley para obtener una concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluido el pago correspondiente por ello. El mismo acuerdo de televisión digital, ya referido, contempla de la siguiente manera la prestación de servicios adicionales en la misma banda de frecuencias atribuidas a la televisión:

El modelo promoverá la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, conforme a la legislación y disposiciones reglamentarias en materia de telecomunicaciones, sin que esto impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición. En este sentido, la solicitud para la prestación de servicios de telecomunicaciones que, en su caso, sea factible prestar por el concesionario o permisionario, a través de los canales asignados a la TDT, sin que de manera alguna implique la interrupción total o parcial de la TDT, estará sujeta y se resolverá conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables.⁶

Pero Televisa no estaba de acuerdo con eso y con el apoyo de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) orilló al gobierno a que estableciera un modelo jurídico acorde con sus intereses de expansión, de crecimiento en la era digital, ahora en el sector de las telecomunicaciones, tal como ocurre con otras empresas oligopólicas en el mundo.

Parte del proceso de digitalización fue impuesto desde años anteriores con diversas disposiciones administrativas. Una de ellas incluyó la creación, en julio

⁶ “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2004.

de 1999, del Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, el cual tiene entre sus facultades emitir recomendaciones al secretario de Comunicaciones y Transportes sobre las acciones legales, administrativas y técnicas para la adopción de las tecnologías digitales en radio y televisión. El documento dice que el titular de la SCT, si fuera el caso, adoptará y “realizará las acciones pertinentes”.

Por disposición oficial, dicho Comité cuenta sólo con seis miembros: tres designados por la SCT y tres por la CIRT. Se establece que puede haber invitados “en razón de sus conocimientos técnicos en materia de tecnologías de radiodifusión”, pero su labor sólo es de opinión, ya que no tienen voto en el Comité. De esta manera, las emisoras permisionadas, entre ellas las comunitarias, sólo han tenido el papel de espectadores.

El referido Comité fue el que recomendó la política de televisión digital que posteriormente oficializó, en 2004, el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber. Conformado el Comité y tomada la decisión en torno del estándar digital de la televisión y la política a seguir para la introducción de esta tecnología, ya sólo faltaba modificar la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones para satisfacer los requerimientos de la televisora en materia de convergencia tecnológica.

Pruebas de transmisión

Antes de ello, Televisa se preparaba tecnológicamente para los nuevos servicios. Desde el 30 de agosto de 2005 llevaba a cabo transmisiones experimentales de servicios adicionales a través del canal 48 de televisión, el canal espejo de Canal 2, gracias a una alianza con la empresa surcoreana Aircode. Un informe presentado por el Comité que agrupa a empresas que apoyan el estándar de televisión digital estadounidense ATSC, elegido por México como se describió atrás, así detalla los servicios puestos a prueba por Televisa:

Entre las aplicaciones que se encuentran actualmente en servicio en México están la información en pantalla durante partidos de fútbol en HDTV –televisión de alta definición–, la programación con juegos de acertijos interactivos, los

servicios informativos en tiempo real, el comercio a través de la televisión y las encuestas de audiencia.⁷

Estas transmisiones se realizaban sin la autorización de la SCT, de acuerdo con un informe proporcionado por la dependencia, con base en la ley de transparencia.⁸

Artículo 28

El artículo 28 de la reformada Ley Federal de Radio y Televisión fue la base fundamental de la convergencia entre radiodifusión y telecomunicaciones, establecida con base en los intereses de la empresa de Emilio Azcárraga Jean. Dicho artículo establecía lo siguiente:

ARTÍCULO 28. Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría [...] Para tal efecto,

⁷ ACAP, “ACAP en vivo en México”, *La Norma*, vol. 6, núm. 3, noviembre de 2005, p. 8.

⁸ Por cierto, en la SCT no existía documentación alguna sobre la utilización que desde 1998 hace Televisa del canal 48. Así lo establece el documento entregado a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI): “Las dependencias sólo estarán obligadas a dar trámite a asuntos que guarden relación con documentos que existan en los archivos de las diversas unidades administrativas que conforman la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y de la lectura del informe rendido por la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, se desprende que se hace referencia a documentación que no se ha emitido, ya que no se han otorgado permisos para el uso del canal 48 de la banda UHF en la Ciudad de México”. No obstante, el gobierno de Ernesto Zedillo sí otorgó un permiso a Televisa para transmisiones experimentales de televisión digital en el canal 48, pero específicamente de alta definición. También, con base en la política de televisión digital, obtuvo el refrendo de todas sus concesiones de televisión –incluida la del canal 2– hasta el año 2021 y el derecho de utilizar “canales espejo” para las transmisiones digitales de cada una de sus concesiones analógicas. De cualquier forma, para transmitir de manera experimental los servicios adicionales en el canal 48, Televisa debió tener una autorización de la SCT. No ocurrió así, tal como lo demuestra la documentación oficial. *Cfr.* Gabriel Sosa Plata, “Transmisiones digitales piratas”, *El Universal*, Finanzas, 6 de junio de 2006, p. 5.

la Secretaría podrá requerir el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones [...] En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones [...] Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente ley [...] Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente: I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se registrarán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones. II. El servicio de radiodifusión se registrará por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El artículo 28-A, complementario del artículo 28, decía lo siguiente:

ARTÍCULO 28-A. La Secretaría emitirá disposiciones administrativas de carácter general para fines de lo previsto en el artículo 28 de esta ley atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios: I. El uso eficiente del espectro radioeléctrico y de la infraestructura existente; II. La promoción de la competitividad, diversidad, calidad y mejores precios de los servicios, y III. El impulso de la penetración y cobertura de servicios [...] La Secretaría vigilará que no se afecten en forma alguna los servicios de radiodifusión, ni la implantación futura de la digitalización de los propios servicios.

Un importante número de estudios jurídicos y sobre tecnología, artículos y notas periodísticas, se escribieron al respecto. Entre algunas de las consecuencias que desde el principio se establecieron se encontraban las siguientes:⁹

⁹ Parte de los puntos desglosados enseguida fueron retomados de Rodrigo Gómez y Gabriel Sosa Plata, “Reformas a la legislación de medios en México”, *Broadcasting, Regulation*

Pérdida de la rectoría del Estado en materia de espectro radioeléctrico. Como se comentó, los empresarios de la televisión —en este caso no consideramos a los concesionarios de radio porque la “Ley Televisa” fue concebida esencialmente para la televisión— podrían prestar servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias atribuidas para los canales televisivos con tan sólo avisar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Esto fue reforzado con la incorporación de una nueva definición de “industria de radio y televisión” como aquella que “comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuidas al servicio”. De acuerdo con un documento elaborado por la SCT —“dictamen técnico” entregado al entonces presidente Vicente Fox antes de la publicación de las reformas—, pudo darse la situación que sin licitación alguna, los concesionarios prestaran todo tipo de servicios que técnicamente sean posibles, por lo cual el Estado perdía rectoría sobre un bien finito y escaso como lo es el espectro radioeléctrico.¹⁰

Tanto el proyecto de sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaborado por el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, como lo manifestado por los ministros el día que votaron por la inconstitucionalidad de los artículos 28 y 28-A, reiteraron en esencia esa afirmación, como se verá más adelante.

Discrecionalidad en el pago correspondiente. Al otorgar la autorización, decía la “Ley Televisa”, la Cofetel “podrá” recibir el pago de una contraprestación. Es decir, a diferencia de lo que sucede con otros prestadores de servicios de telecomunicaciones, los concesionarios de televisión no estaban obligados a pagar por el desarrollo de nuevos negocios en el espectro ya asignado.

© *Cultural Diversity*, Consejo Audiovisual de Cataluña, 1 de julio de 2006 [www.brcd.net/cac_brcd/AppPHP/modules.php?name=publications&sec=10&newlang=spanish].

¹⁰ SCT, “Dictamen técnico. Iniciativa por la cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, 4 de abril de 2006.

“Esto atenta contra toda práctica internacional en la materia, ya que para servicios adicionales en el mundo existen aprovechamientos adicionales para el Estado”, establecía el documento de la SCT. Y tuvieron razón. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Comisión Federal de Comunicaciones –FCC, por sus siglas en inglés– estableció que los licenciatarios –lo que conocemos en México como concesionarios y permisionarios– que ofrezcan servicios adicionales por los que se cobre una tasa a los abonados que las reciban –por ejemplo, servicio de internet en los canales abiertos de televisión–, deberán pagar al gobierno una tasa equivalente al 5% de los ingresos brutos generados por ese servicio.¹¹

En España también hubo disposiciones específicas para los operadores de la televisión digital terrestre: en caso de que deseen ofrecer “servicios digitales adicionales” se obligan a “tramitar las correspondientes licencias o autorizaciones, de acuerdo con la Ley General de Telecomunicaciones –Ley 11/1998, del 24 de abril–, no pudiendo prestar tales servicios previamente a obtenerlas”. La Ley General de Telecomunicaciones de ese país establece, en todo caso, una contraprestación obligatoria¹² (Cuadro 5).

Posibilidad para apropiarse de los canales analógicos liberados al concluir la digitalización. Al convertirse los concesionarios de televisión en concesionarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones, la posibilidad para que los empresarios del medio se quedaran con el canal analógico se estaba consolidando. A esto se le llamó “agandalle del espectro”, como una manera sencilla de visualizar el problema jurídico que ello conlleva.

En su dictamen técnico, la SCT comenta que “si bien es deseable que se presten servicios de telecomunicaciones, en todo momento debe prestarse el servicio

¹¹ Para más detalles, recomendamos leer la resolución del 10 de marzo de 2000 de la Secretaría General de Comunicaciones, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros del 10 de marzo de 2000, por el que se aprueba el pliego de bases administrativas particulares y de prescripciones técnicas por el que ha de regirse el concurso público para la adjudicación de dos concesiones para la explotación, en régimen de emisión en abierto, del servicio público de la televisión digital terrestre y se convoca el correspondiente concurso [www.setsi.mcyt.es/legisla/radio_tv/RE100300/titulo4.htm], consultada el 8 de diciembre de 2005.

¹² “Ley General de Telecomunicaciones de España”, Ley 32/2003, del 3 de noviembre [<http://civil.udg.es/normacivil/estatal/contract/L32-03.htm>], consultada el 29 de enero de 2006.

de televisión digital”. Esto era importante aclararlo, ya que en opinión de la dependencia existen dos formas extremas de ver ese fragmento del artículo 28:

1. Por un lado cabe la posibilidad de que el espectro –se refiere al canal analógico de televisión que deberá devolverse una vez concluido el periodo de transición hacia la digitalización– nunca se restituya al Estado, ya que el particular podrá argumentar que a él le aplica la Ley Federal de Telecomunicaciones y que en consecuencia no le retiren el canal adicional.
2. Que el espectro que aún no se ha otorgado, no se puede otorgar en los términos planteados en la política –es decir, la asignación de un canal adicional de televisión a cada concesionario para que en aquel se realicen las transmisiones digitales– y en los títulos de concesión o permisos, ya que la forma planteada en dichos documentos se opone a la Ley Federal de Telecomunicaciones y, por lo tanto, debiera ser licitado y no asignado.

El periódico *Reforma* resumió de la siguiente manera esa posibilidad: “Mientras en otros países el espectro recuperado por los avances tecnológicos se abre a la competencia, en México se pone a disposición de los mismos jugadores”.¹³

Exclusión de las permisionarias en los servicios convergentes. Como se apuntó, las emisoras permisionadas fueron excluidas de la posibilidad de prestar servicios adicionales de telecomunicaciones, lo cual no sólo va en contra de lo contenido en el acuerdo sobre la televisión digital terrestre, sino que cancela el desarrollo de nuevos proyectos educativos, sociales e, incluso, de obtención de ingresos adicionales gracias al uso más eficiente del espectro radioeléctrico asignado a los permisionarios.

La respuesta de la CIRT

En su defensa al artículo 28, la CIRT dijo en diferentes ocasiones que de no aprobarse en sus términos la “Ley Televisa” se pondría en riesgo la convergencia tecnológica y no se podría modernizar la industria de la radio y la televisión.¹⁴

¹³ “Podrán TV y radio ‘agandallar’ canales”, *Reforma*, 6 de diciembre de 2005, p. 1

¹⁴ Alfredo Méndez y Víctor Ballinas, “Arranca el cabildeo en la Corte por la controversia de la llamada ‘Ley Televisa’”, *La Jornada*, 15 de mayo de 2007, p. 10.

CUADRO 5
Comparativo de estándares de televisión digital

País	Estándar	Ancho de banda	Posibilidad para servicios adicionales	Condiciones	Concesiones
España	DVB	8 Mhz	Sí	Contraprestación obligatoria. Sólo 20% de espacio para estos servicios.	10 años
Estados Unidos	NTSC	6 Mhz	Sí	Tasa por uso de espectro equivalente al 5% de los ingresos generados por el servicio.	8 años
México	NTSC	6 Mhz	Sí	El gobierno podrá requerir una contraprestación. Los concesionarios de radiodifusión se convierten en redes públicas de telecomunicaciones.	17 años

Al respecto, luego de reunirse el 14 de mayo con los ministros que analizaban entonces la acción de inconstitucionalidad en contra de la “Ley Televisa”, el ya mencionado director de Alta Tecnología de Televisa, y consejero de la CIRT, Leonardo Ramos Mateos, dijo en relación con el artículo impugnado que “las tendencias tecnológicas en todo el mundo indican que la radio y la televisión pueden ahora ofrecer otro tipo de contenidos [...] algunos ejemplos serían una guía electrónica, un resumen del programa, estadísticas de un partido de futbol, etcétera, aquellos contenidos que permitan al televidente tener un servicio mucho más profesional, mucho más atractivo y mucho más completo”.¹⁵

¹⁵ Iván González, “Argumentan en la Corte a favor de ley de radio y tv”, *Noticieros Televisa*, 14 de mayo de 2007 [www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/626776.html].

Otros defensores de la “Ley Televisa” expresaron que el artículo 28 no implicaba que las televisoras se quedaran con el espectro radioeléctrico sobrante una vez que se llegue al apagón analógico, porque en cada título de concesión se establece que cuando ello ocurra, deberán reintegrar al Estado los canales liberados. Respecto a los servicios adicionales en los canales digitales dijeron que se trataba de una posibilidad planteada más hacia futuro. “En su oportunidad se podrán pedir estas autorizaciones siempre y cuando exista un desarrollo tecnológico y una madurez desde el punto de vista comercial de esos servicios”, dijo el consultor de Televisa y ex funcionario de la SCT, Federico González Luna.¹⁶ También dijeron que el estándar adoptado en México, el ATSC, requiere para su operación una capacidad de 6 megahertz por canal, por lo que no queda ancho de banda suficiente para ofrecer servicios adicionales de telecomunicaciones. “Además, en la ley se establece que estos sistemas no pueden sacrificar o comprometer el servicio de la radiodifusión porque es una actividad de interés público con función social, por lo que primero tendrán que ofrecer televisión y después, si hay posibilidad, agregar servicios de telecomunicaciones”.¹⁷

Acción de inconstitucionalidad

Si no se tenía posibilidad de ofrecer servicios de telecomunicaciones con el estándar ATSC ¿entonces para qué querían convertirse en redes públicas de telecomunicaciones las televisoras comerciales? La defensa de la “Ley Televisa” fue, como apreciamos, débil frente a los argumentos de los opositores. Como se describe ampliamente en este libro, un grupo de 47 senadores presentaron el 4 de mayo de 2006 una acción de inconstitucionalidad contra las reformas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El proyecto de sentencia quedó en manos del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien un año después, a inicio de mayo de 2007, dio a conocer el documento en el que se retoman los más importantes argumentos presentados por los opositores de la “Ley Televisa” en cuanto a la inconstitucionalidad de diversos artículos modificados o creados a partir de la misma.

¹⁶ *Cfr.* Angelina Mejía Guerrero, “Descartan que televisoras tomen ventaja sobre espectro”, *El Universal*, Finanzas, 23 de abril de 2007, p. 1.

¹⁷ *Idem.*

Sobre el artículo 28, el ministro Aguirre Anguiano, dijo que era inconstitucional “al establecer una diferenciación injustificada a favor de los concesionarios de bandas de frecuencias atribuidas para la prestación de servicios de radiodifusión, a los que privilegia permitiéndoles obtener concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado y, además, por establecer como una mera posibilidad, el pago de una contraprestación a cambio de una nueva concesión otorgada bajo estas condiciones”.¹⁸

En opinión del ministro ponente, el artículo 28 es violatorio de diversos artículos de la Constitución –1, 25, 27 y 28– porque es contrario a los principios en éstos consagrados en cuanto a lo siguiente: *a*) la igualdad, *b*) la rectoría económica del Estado, *c*) la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión, y *d*) porque propicia fenómenos de concentración que contrarían el interés público y la libre concurrencia en este segmento del mercado.

Al hacer el desglose de los elementos anteriores, además de destacar el “trato privilegiado” a los concesionarios en relación con los permisionarios de radiodifusión y con los actuales y futuros concesionarios de servicios de telecomunicaciones, el ministro Aguirre Anguiano establece que “las concesiones que otorga el Estado mexicano sobre el espectro radioeléctrico, no suponen la autorización para su uso indiscriminado o indistinto, sino que, en todos los casos, dicha concesión está vinculada con un uso determinado y específico que se hace constar en el título que al respecto se expide y cuyo incumplimiento acarrea sanciones para el concesionario, llegando a provocar la revocación de la concesión otorgada”.¹⁹

En materia de rectoría económica, en el proyecto de sentencia se argumenta que el artículo 28 “lejos de evitar fenómenos de concentración favorece el acaparamiento de los medios de telecomunicación en pocas personas en perjuicio del interés público y de la libre concurrencia”.²⁰ Y explica que los concesionarios de televisión abierta, que tienen 462 estaciones de canales analógicos –que junto

¹⁸ Proyecto de sentencia elaborado por el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, p. 478.

¹⁹ *Ibid.*, p. 492.

²⁰ *Ibid.*, p. 497.

con las 279 estaciones permisionadas representan una cobertura del 96.5%— “concentrarán también los servicios adicionales de telecomunicaciones, por el fácil acceso que se les otorga, con el detrimento correspondiente que implica para la libre competencia al saturarse así el mercado y, de esta forma, impedirse la participación de nuevas personas en él”.²¹

El proyecto de sentencia fue entregado a las partes involucradas y puesto a disposición de cualquier persona a través del sitio en internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Posteriormente los ministros recibieron a los opositores y a los defensores de la “Ley Televisa”. Días después convocaron a cuatro expertos—dos de la UNAM y dos del Instituto Politécnico Nacional— para aclarar aspectos técnicos de las reformas.

El 5 de junio se debatió en el Pleno de la SCJN el tema de la convergencia incluido en los artículos 28 y 28-A, los cuales, después de una larga sesión, fueron declarados de manera unánime por los ministros como inconstitucionales. El análisis de las implicaciones del artículo 28 fue rico en temas como la digitalización y el futuro de los servicios convergentes en nuestro país. En todo caso se retomaron algunos de los argumentos por el ministro Aguirre Anguiano en su proyecto de sentencia, pero se agregaron otros, como los principios de pluralismo, libertad de expresión e información, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.

El ministro Genaro David Góngora Pimentel hizo un cuestionamiento al ya referido acuerdo de política de televisión digital y la elección del estándar ATSC para México, al afirmar que “hasta qué punto es válido que en una nación pluricultural, con 103 millones de habitantes, el legislador decida que es preferible ver televisión con una mejor calidad, durante el 20 por ciento del tiempo, prohijando los negocios de los concesionarios de radio y televisión, para que dispongan, hasta de un 65 por ciento del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias, que permitan la participación de más voces en el diálogo, haciendo posible una democracia efectiva”.²²

²¹ *Ibid.*, p. 499.

²² Los fragmentos que se mencionan a continuación fueron tomados de la transcripción de la sesión del pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se llevó a cabo el 5 de junio de 2007 [www.scjn.gob.mx].

Por su parte, el ministro Juan N. Silva Meza centró su atención en la discriminación que se dio a los permisionarios para acceder, así lo dijo, “a las bondades de la tecnología”.

El Estado –dijo– tiene que asegurar que los dos grandes grupos reconocidos por la ley como actores del servicio de radiodifusión, el sector comercial y el sector oficial, cultural y educacional, tengan la posibilidad de sumarse al avance tecnológico, ya que de lo contrario, sólo se propiciará que en el futuro cercano o lejano desaparezca uno de los dos grandes sectores legitimados por la ley para prestar el servicio de radiodifusión.

Los servicios asociados y los servicios adicionales de telecomunicaciones

Durante la sesión se tocó otro aspecto fundamental: qué se entiende por servicios adicionales de telecomunicaciones. “No hay definición exacta y precisa”, dijo la ministra Luna Ramos. “Lo que entendemos es que estos servicios adicionales abarcan todos los servicios de telecomunicación, absolutamente todos, y si nosotros vemos la resolución mediante la cual el pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones aprueba el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, la lista es enorme”.

Más adelante recordó lo dicho por los defensores de la “Ley Televisa”: los servicios adicionales se reducen a ciertas situaciones como, por ejemplo, “en el momento en que se está dando un noticiario se establezca un recuadro con los servicios meteorológicos, o bien se dé una información específica de la bolsa, cuando están dando noticias financieras”. Sin embargo, dijo, también pueden darse otro tipo de servicios adicionales y “en estas circunstancias pues si se puede en un momento dado llegarse a solicitar un servicio de telecomunicación e instalar el equipo necesario, en el que pueda darse un servicio de telecomunicación bidireccional, o lo que normalmente los expertos han llamado la entrada al triple *play* en el que se usa voz, video y datos”. De esta manera, “es necesario establecer esta diferenciación entre los servicios adicionales que se van a pasar dentro del canal que está en uso y los servicios adicionales que son ajenos y diferentes [...] y que sí ameritan todos los requisitos que en este aspecto marca el artículo 11 de la Ley de Telecomunicaciones”.

Al tomar la palabra, el ministro Aguirre Anguiano dijo que la sugerencia de la ministra Luna Ramos de incorporar la diferenciación de los servicios asociados y los servicios adicionales de telecomunicaciones no podía ser posible porque la Corte no podía comprometer criterio técnico sobre ese tema. “Lo que es un hecho”, dijo, es que se liberan usos. Y “¿qué propone el proyecto? –continuó–, que todo uso no concesionado sea objeto material de licitación; si es algo tan nimio que carezca de interés dinerario por ese concesionario o por otro que entre en la licitación, eso es harina de otro costal, no está en nosotros definirlo”.

¿Se acabó la convergencia?

En un artículo que publicamos en la revista *Etcétera* nos preguntamos: al quedar invalidados por la Corte los artículos 28 y 28-A ¿se acabó con la convergencia tecnológica y el “triple *play*” –servicios de imagen, voz y datos en un mismo paquete– para los operadores de la televisión abierta? Y contestamos que no, pese a las afirmaciones que una y otra vez han realizado en un sentido contrario las empresas, organizaciones y legisladores que apoyaron la “ley Televisa”.

En efecto, la radiodifusión, inclusive la digital, es unidireccional. Esto es, la señal de un emisor es transmitida y recibida por una, cientos, miles o millones de personas que tienen un aparato receptor activo sintonizado en la frecuencia que se emite. El retorno de la comunicación se da en otros canales o infraestructuras de telecomunicaciones –como el teléfono–, a diferencia de lo que sucede en las telecomunicaciones, donde la comunicación es interactiva y bidireccional a través del mismo canal.

Por lo tanto, los servicios de telecomunicaciones entran en otra lógica técnico-jurídica y, para el caso de la radiodifusión, se requiere –como se comentó– no sólo de una infraestructura adicional para la prestación de dichos servicios, sino concesiones específicas para ello, de acuerdo a lo planteado por los ministros. Por lo tanto, si la intención de Televisa era sólo ofrecer contenidos adicionales es evidente que tanto el acuerdo de política digital como los artículos 28 y 28-A estuvieron de origen mal concebidos en cuanto a los alcances tecnológicos de la televisión.

Los legisladores y el gobierno de México deberán, como dijera la ministra Luna Ramos, establecer criterios para la definición y regulación de los servicios

asociados a la televisión y de los servicios adicionales de telecomunicaciones. La prestación de ambos tipos de servicios aprovechando la infraestructura de la televisión digital es parte de la convergencia y, por lo tanto, deben facilitarse los criterios técnicos, jurídicos y administrativos para su puesta en marcha y desarrollo por los beneficios de información y entretenimiento que traería para los televidentes. Como mencionamos en el artículo referido, la “Ley Televisa” no lo hacía.

Por la forma en que fue redactada –escribimos en *Etcétera*–, suponía que los concesionarios tenían la posibilidad de entrar de lleno en el ámbito del sector de las telecomunicaciones, apoyados en un artículo que, tal como lo dijo uno de los ministros, fue redactado de forma ambigua y ventajosa para los operadores actuales de la televisión. Quizá el ánimo de Televisa, creador original de su ley, fue ese: meterse a las telecomunicaciones, convertirse en redes públicas de telecomunicaciones –para ofrecer todo lo técnicamente posible– sin pasar por los procedimientos establecidos para otros operadores de telecomunicaciones, maquillando este tránsito con servicios como la guía electrónica, teletexto y demás. No lo lograron. Si, por el contrario, su verdadera intención fue siempre la prestación de servicios asociados, alguien tendrá que pagar las facturas por haber hecho tan mal su trabajo.²³

²³ Gabriel Sosa Plata, “¿Se acabó la convergencia?”, *Etcétera*, núm. 80, junio, 2007, p. 5.

Bibliografía

- ACAP, “ACAP en vivo en México”, *La Norma*, vol. 6, edición 3, noviembre 2005, p. 8.
- Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, Proyecto de sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, SCJN.
- Alonso de Salas, Ramón, “La interactividad en la televisión digital”, *Revista Mexicana de Comunicación* [www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc99/interactividad.html], consulta el 10 de septiembre de 2006.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y Consejo Audiovisual de Cataluña, *La televisión digital terrenal en España*, julio de 2002.
- Gómez, Rodrigo, y Sosa Plata, Gabriel, “Reformas a la legislación de medios en México”, *Broadcasting, Regulation & Cultural Diversity*, Consejo Audiovisual de Cataluña, 1 de julio de 2006 [www.brcd.net/cac_brcd/AppPHP/modules.php?name=publications&sec=10&newlang=spanish].
- González, Iván, “Argumentan en la Corte a favor de ley de radio y TV”, *Noticieros Televisa*, 14 de mayo de 2007 [www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/626776.html].
- Mejía Guerrero, Angelina, “Descartan que televisoras tomen ventaja sobre espectro”, *El Universal*, Finanzas, 23 de abril de 2007, p. 1.
- Méndez, Alfredo y Ballinas, Víctor, “Arranca el cabildeo en la Corte por la controversia de la llamada ‘Ley Televisa’”, *La Jornada*, 15 de mayo de 2007, p. 10.
- “Podrán TV y radio ‘agandallar’ canales”, *Reforma*, 6 de diciembre de 2005, p. 1.
- Ramos Mateos, Leonardo, Seminario sobre transición analógico-digital para la radiodifusión en América Latina, organizado por AIR y ASDER, San Salvador, 4 de octubre de 2004.
- SCT, “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2004.
- *Dictamen técnico. Iniciativa por la cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión*, 4 de abril de 2006.
- Sosa Plata, Gabriel, “¿Se acabó la convergencia?”, *Etcétera*, núm. 80, junio, 2004, pp. 3-5.
- “Transmisiones digitales piratas”, *El Universal*, Finanzas, 6 de junio de 2006, p. 5.
- “TV digital en México: un primer balance”, *El Universal*, Finanzas, 6 de febrero de 2007, p. 5B.