

**MEDIA
OWNERSHIP
MONITOR**



**REPORTEROS
SIN FRONTERAS**
POR LA LIBERTAD DE PRENSA

DESCRIPCIÓN DEL MARCO LEGAL EN LA CONCENTRACIÓN Y PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO

OBSERVACOM

**Redacción:
Aleida Calleja**

Ciudad de México, marzo de 2018

INDICE

I. El nuevo marco normativo en México	3
1.1 Reforma constitucional	3
1.2 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	6
1.3 Concentración de medios, monopolios en el nuevo marco legal	9
1.4 Nuevos participantes en el mercado, fusiones y adquisiciones	16
• <i>TV de paga</i>	16
• <i>Televisión abierta</i>	28
• <i>Radio</i>	20
II. Control y monitoreo de la concentración de medios	21
2.1 Autoridad Reguladora	21
2.2 Control y monitoreo de la concentración	23
2.3 Garantías legales de Independencia	24
2.4 Poder sancionador de la autoridad, pluralidad y concentración	25
2.5 Método y criterios para evaluar el nivel de concentración de medios	26
III. Transparencia y rendición de cuentas	27
3.1 Transparencia y rendición de cuentas en el marco legal	28
3.2 Transparencia en la propiedad de los medios	30
IV Políticas y prácticas discriminatorias. Barreras de entrada	31
4.1 Discriminación en el acceso a las frecuencias	32
4.2 Discriminación en la disponibilidad o suficiencia	32
4.3 Publicidad oficial	34
• <i>Tiempos fiscales, y tiempos oficiales, audiencias</i>	35
• <i>Tiempos Oficiales de Radio y Televisión</i>	35
• <i>Tiempos Fiscales</i>	35
• <i>Grupos dónde se reparte el dinero</i>	36
4.4 Violaciones a la libertad de expresión	38
V. Conclusiones	39
BIBLIOGRAFÍA	41

Introducción

El presente documento ha sido elaborado en el marco del proyecto Media Ownership Monitor (MOM), promovido por Reporteros sin Fronteras (Alemania) y el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS, México). Sin ser exhaustivo describe las principales regulaciones y políticas públicas entorno a la concentración mediática.

El documento ofrece algunas conclusiones que acompañadas de los principales hallazgos del MOM, intenta aportar elementos para un debate sobre la política pública para fomentar la diversidad y pluralismo en el ámbito de los medios de comunicación, ampliando el ejercicio de la libertad de expresión y aportando al proceso de consolidación de la democracia en México.

I

El nuevo marco normativo en México

El control de la agenda informativa, de los mercados y su injerencia en las instituciones del Estado para defender sus intereses como la llamada “Telebancada”¹, y el impacto que tuvo en su momento el movimiento #YoSoy132, así como las limitaciones para el desarrollo de las telecomunicaciones, especialmente en la banda ancha y la telefonía móvil ejerció una demanda ciudadana hacia la clase política que en el 2012 se vio reflejada en el llamado Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el entrante presidente de la República Enrique Peña Nieto del PRI y las principales fuerzas políticas (Partido Acción Nacional, PAN; Partido de la Revolución Democrática, PRD y el Partido revolucionario Institucional, PRI), como parte de las reformas estructurales entre las que se encontraba la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica (Punto 2. Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad)².

Aunado a ese contexto la OCDE emitió en el 2012 un informe que diagnosticaba la falta de independencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) como órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con funciones a veces similares o con líneas divisorias poco claras que ocasionaban una doble ventanilla de atención para los regulados, lo que permitió durante muchos años la evasión de medidas regulatorias por parte de la industria a través de amparos judiciales en múltiples juzgados, atomizando la capacidad del Estado para implementar una política eficiente y eficaz. En pocas palabras lo que marcaba la OCDE eran instituciones débiles frente a regulados muy concentrados con amplio poder económico y político.

1.1 Reforma constitucional

Con la Reforma Constitucional del 2013 se dio una respuesta concreta por parte del Estado y el Congreso a muchas demandas de cambio integral al marco normativo en el sector y se reforman

¹ La “telebancada”, que son legisladores directamente vinculados con las empresas televisivas porque han ocupado importantes puestos directivos en ellas y que se congregan principalmente en el PVEM, aunque también están en el PRI y el PAN, que tienen por objetivo concentrar sus esfuerzos en legislaciones y políticas públicas para beneficiar al duopolio televisivo Televisa-TV Azteca y en otros ámbitos empresariales de los que participan: ¿Qué legisladores conforman la 'telebancada'? en <http://www.redpolitica.mx/congreso/que-legisladores-conforman-la-telebancada>. Consultada el 19 de febrero de 2016.

² En http://pactopormexico.org/reforma-telecomunicaciones/Iniciativa_Reforma_Constitucional_Telecom.pdf Consultado el 24 de marzo de 2016.

los Artículos 6°, 7°, 27°, 28°, 73°, 78°, 94°, 105°, con 18 Artículos transitorios que pueden resumirse en:

- Las telecomunicaciones y la radiodifusión pasan a ser clasificados como servicios de interés público a servicios públicos de interés general. Lo que aumenta la rectoría del Estado sobre estos servicios y la administración del espectro.

- Reconoce por primera vez en la historia el derecho de los grupos ciudadanos a operar sus propios medios de comunicación y redes de telecomunicaciones a través de las concesiones de uso social, entre las que se encuentran la comunitarias e indígenas, así como las concesiones de uso público para que los medios de gobierno transiten hacia un modelo de oficial a público. - Se determina que los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

- Se derogan las figuras de permiso para medios no lucrativos y todas las licencias de operación pasan a ser concesiones, se crea la figura de concesión única, para que los concesionarios puedan prestar todo tipo de servicios a través de sus redes. Las concesiones del espectro radioeléctrico con fines comerciales serán otorgadas mediante licitación pública y por adjudicación directa para las no lucrativas.

- Reconocen los derechos de las audiencias en radiodifusión, los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y el derecho de acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación, incluyendo la Internet y la banda ancha. Se prohíbe la publicidad engañosa. Se reconoce a la producción nacional independiente del audiovisual.

- Crea la figura de agente económico preponderante, entendido como aquel agente o grupo económico con una participación del 50% o más en los mercados nacionales en telecomunicaciones y radiodifusión, por suscriptores o audiencias, con la posibilidad de desincorporar activos, acciones o cualquier otro insumo para limitar la concentración. Mandata que la ley secundaria debe contener prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial, para que los operadores no otorguen subsidios a los servicios que proporcionan, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico

- Mandata establecer tipos penales especiales que castiguen severamente prácticas monopólicas y fenómenos de concentración. Las empresas que sean calificadas como agentes económicos preponderantes y con poder dominante deberán de tener una regulación asimétrica, esto es, se les impondrán medidas especiales para que no tengan prácticas que impidan la competencia.

- Se crea como órgano regulador al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) con autonomía constitucional. Se le dota de facultades para regular contenidos audiovisuales, la administración del espectro radioeléctrico, la competencia económica en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones; para regular de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica; la facultad para ordenar la desincorporación de activos, derechos

o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los Artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Se determina la creación de un Consejo Consultivo del IFT.

- Establece para el Agente Económico Preponderante (AEP) en telecomunicaciones la obligación de desagregar la red local, de manera que otros concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente. Estas medidas también se aplican al agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final. Los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones.

- Se garantiza la retransmisión gratuita de señales de televisión abierta en la televisión de paga (must carry y must offer) a operadores que no sean dominantes y la obligación de retransmitir las señales de las televisoras públicas de instituciones federales.

- Se abre la inversión extranjera al 100% en telecomunicaciones y en 49% en radiodifusión, ésta última bajo el principio de reciprocidad.

- Determina que el Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal para que por lo menos el 70% de los hogares tengan conectividad y garantizar el acceso a banda ancha en instalaciones de la Administración Pública Federal.

- Dispone de la creación de la Red Compartida a través de la banda del 700 Mhz, espectro liberado por la transición a la TDT, que podrá contemplar inversión pública o privada, asegurando que ningún prestador de servicios de telecomunicaciones tenga influencia en la operación de la red; y operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, y prestará exclusivamente, a través de una Asociación Público Privada, servicios a las empresas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones, sin dar servicios al usuario final. Además de la realización de un programa de trabajo para la banda 2.5 Ghz para servicios de banda ancha.

- Determina que la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pase a la estatal Telecomunicaciones de México con atribuciones y recursos para promover el acceso a servicios de banda ancha, planear, diseñar y ejecutar la construcción y el crecimiento de una robusta red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional, así como la comunicación vía satélite y la prestación del servicio de telégrafos, de conformidad con los lineamientos y acuerdos emitidos por el IFT.

- Dispone de plazos concretos para que se liciten dos nuevas frecuencias de televisión digital con cobertura nacional, para la entrada de nuevos competidores, limitando la participación de aquellos operadores que tuvieran más de 12 Mhz, con lo cual de entrada se excluyó a Televisa y Tv Azteca; y se crea la televisión pública de cobertura nacional que tendría autonomía operativa y de gestión, que deberá de contar con un consejo consultivo ciudadano para asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva.

- Constituir el Registro Público de Concesiones de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- Determina que el Consejo de la Judicatura Federal deberá establecer Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones y la creación de medidas para garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de estos juzgados y tribunales.
- Los operadores de ambos sectores no podrán acudir al amparo directo para conseguir la suspensión de las resoluciones de la autoridad, las cuales únicamente podrán ser impugnadas mediante el juicio de amparo indirecto. No se admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrán ser impugnadas a través del juicio de amparo indirecto.
- Mandata al Congreso de la Unión a emitir un solo ordenamiento legal que regule de manera convergente, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

La Constitución puso tiempos perentorios para la ejecución de algunos de sus puntos, tales como la conformación del IFT, la determinación de agentes económicos preponderantes en los mercados en la materia y la aprobación de las respectivas leyes secundarias, entre otros puntos.

El proceso para llegar a esta Reforma Constitucional fue altamente complejo, por la gran cantidad de intereses económicos que entrañó tocar a empresas con un enorme poder como Televisa en el caso de la radiodifusión y América Móvil o Grupo Carso (TELMEX) del magnate Carlos Slim en el caso de las telecomunicaciones, era claro que figuras como el agente económico preponderante recién creada, y que además no existe en la teoría de la competencia económica, tenían como principal objetivo estas empresas que tienen hasta la fecha más del 50% de participación en los mercados nacionales en ambos sectores respectivamente.

Si bien algunos actores como el dueño de Televisa, Emilio Azcárraga Jean dio la bienvenida a las reformas en forma pública³, lo cierto es que él como Carlos Slim operaron sigilosamente para hacer cambios que los afectaran menos, traducidas en cambios menores de palabras, pero que en el fondo implicaban mantener algunos de sus privilegios⁴, al final la reforma terminó estableciendo de manera más decidida límites al sector de las telecomunicaciones que al de la radiodifusión, con lo que en la práctica se protegió más al consorcio televisivo desde el poder gubernamental.

1.2 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Aunque el Decreto determinó que en un plazo de 180 días naturales a partir de su publicación el Congreso debería de emitir el nuevo marco jurídico secundario, la propuesta del Ejecutivo, del presidente Peña Nieto, llegó al Congreso casi un año después a través de la Cámara de Senadores⁵, el 24 de marzo de 2014 a través de la Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Para ese entonces el PRD y el PAN habían roto con el Pacto por México.

En ambas cámaras se aprobó la ley en un periodo extraordinario el 8 de julio de 2014 por mayoría simple con los votos del PRI, PVEM, Nueva Alianza, una mayoría de legisladores del

³ Nota en <http://www.proceso.com.mx/335961/bienvenida-la-competencia-dice-via-twitter-azcarraga>

⁴ Nota en <http://zonafranca.mx/acusan-mvs-y-dish-al-pri-de-cuidar-intereses-de-televisa-con-la-reserva-a-la-reforma-de-telecom/>

⁵ <http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/article/envia-el-ejecutivo-federal-la-iniciativa-de-ley-federal-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion/>

PAN. El bloque de partidos de izquierda con el PRD, PT y Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados votaron en contra, mientras en la de Senadores el PRD se dividió⁶.

Fue un complejo y confrontado proceso en el que organizaciones de la sociedad civil, fracciones de los partidos en el Congreso, académicos, sindicatos, entre otros actores acusaron la iniciativa de contrarreforma por ir en contra de los preceptos de la constitución, favorecer los intereses de las televisoras comerciales, minar las facultades del órgano regulador, limitar la competencia favoreciendo la concentración en radiodifusión, afectar a los medios públicos, comunitarios e indígenas, así como violar derechos de las audiencias y otros como la privacidad, protección de datos personales, la libertad de expresión y derecho a la información.

Por su parte los partidos y sectores de la industria de la radiodifusión, consultores y organizaciones que apoyaban la iniciativa presidencial, basaron la defensa de la ley en los beneficios que traería para la competencia y la mejora de servicios en telecomunicaciones (telefonía fija y móvil e Internet), dadas las rigurosas medidas que se estaban imponiendo para este sector. El diario de debates en ambas cámaras permite ver claramente ambas posturas⁷.

En un seguimiento de notas periodísticas publicadas entre abril y julio de 2014, se pueden constatar numerosas declaraciones de organizaciones dedicadas a la defensa de la libertad de expresión, expertos y académicos sobre las limitaciones de la propuesta de ley y los argumentos sobre los principios constitucionales violentados. Además se realizaron campañas, protestas y acciones de presión para que el Congreso cambiara la propuesta del gobierno por atentar contra los derechos informativos.

La acción más llamativa fue la concreción de una cadena humana que se hizo desde la casa presidencial de Los Pinos hasta la sede del Senado de la República que convocó el Frente por la Comunicación Democrática que aglutinó a organizaciones, activistas, académicos, legisladores, políticos y sindicatos opositores a la ley. En su Manifiesto a la Nación acusaron a la ley de la legalización de la censura⁸ A través de la plataforma Avaaz, lanzaron una campaña en contra de lo que denominaron la Ley Peña-Televisa logrando recolectar 74,307 mil firmas, las cuales fueron entregadas al Congreso⁹

En líneas generales los principales argumentos en contra de la ley eran:

- ❖ Que la iniciativa de legislación secundaria limitaría al IFT al ámbito de regulación meramente técnico y económico con minadas facultades en la regulación de contenidos que se pasaban en parte a la Secretaría de Gobernación, así como las concernientes a la administración del espectro radioeléctrico con la injerencia de la Secretaría de

⁶ Nota "Diputados aprueban leyes secundarias en telecom" Disponible en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/07/09/diputados-aprueban-ley-telecom> y Nota "Leyes de Telecom, aprobadas en el senado con preponderancia por sector". Disponible en <http://expansion.mx/nacional/2014/07/04/debate-de-leyes-de-telecom-en-pleno-del-senado>

⁷ Diario de Debates Cámara de Diputados. Versión estenográfica 8 de julio de 2014. Disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/doctos_banner/6.Discusion_Diputados_8_de_julio_de_2014.pdf y Diario de Debates Cámara de Senadores. Versión estenográfica 4 de julio de 2014. Disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/doctos_banner/3.Discusion_Senadores_4_de_julio_de_2014.pdf

⁸ Nota "Ley de Telecom legaliza censura: Frente por la Comunicación Democrática (manifiesto íntegro)". Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/04/ley-de-telecom-legaliza-la-censura-frente-por-la-comunicacion-democratica-manifiesto-integro/> Consultada el 7 de mayo de 2016.

⁹ "México vs. Ley Peña-Televisa". Disponible en https://secure.avaaz.org/es/mexico_televisa_2014_rb_loc_/?pv=89&rc=fb Consultada el 7 de mayo de 2016.

Comunicaciones y Transportes (SCT), diluyendo el avance que significaba la autonomía del IFT.

- ❖ Ausencia de controles y salvaguardas para evitar el mal uso de datos personales y la invasión a la privacidad por la vigilancia masiva de comunicaciones y la geolocalización en tiempo real hasta por dos años, violando varios estándares internacionales en la materia.
- ❖ Por las medidas discrecionales y discriminatorias hacia medios comunitarios para acceder a las frecuencias y mecanismos legítimos y legales de financiamiento para su operación, limitando el desarrollo de este sector.
- ❖ Ausencia de medidas específicas para fortalecer a los medios públicos y para que cumplan con una misión de servicio público con autonomía editorial y de gestión evitando las injerencias gubernamentales.
- ❖ Normas vagas en relación a la regulación y control de contenidos que ante la falta de precisión o claridad en el régimen de obligaciones para garantizar los derechos de las audiencias.
- ❖ Medidas laxas y sin efectividad para los límites a la concentración y propiedad cruzada de medios y que la figura de preponderancia debía de ser por servicios y no por sectores para garantizar la competencia efectiva.

En los siguientes meses de aprobación de la ley, legisladores, organizaciones y otras instancias intentaron realizar acciones judiciales para determinar la inconstitucionalidad de la ley o de varios de sus Artículos, pero ninguna prospero. Entre las acciones que se pueden documentar al respecto en la prensa a través de notas periodísticas, fue el intento de un grupo de legisladores para interponer una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN sin que hubieran podido reunir las firmas suficientes; posteriormente diversos grupos sociales solicitaron al ya conformado órgano con autonomía constitucional, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), la interposición de una controversia constitucional en la medida que la LFTR invadía sus facultades para la protección de datos personales y el derecho a la intimidad mediante los Artículo 189 y 190 que permite la vigilancia de las comunicaciones y la geolocalización en tiempo real, que tampoco prosperó en el Pleno de esa institución; lo mismo sucedió en el IFT cuando el Pleno por mayoría de votos decidió no interponer una controversia por invasión de sus facultades a iniciativa de dos de sus comisionadas Adriana Labardini y María Elena Estavillo¹⁰.

De acuerdo a Cintia Smith en su investigación sobre la composición e interacción de la red de políticas públicas (policy networks) de radiodifusión y telecomunicaciones en la negociación de las leyes de 2006 y 2014 y sus efectos en el régimen regulatorio, confirma que bajo estas redes las decisiones producto de la negociación están influidas por el marco institucional donde se desenvuelven, modelando el interés de los actores políticos y estructurando sus acciones en

¹⁰ Notas “Así promovían legisladores acción de inconstitucionalidad vs leyes telecom”. Disponible en <http://aristeginoticias.com/1508/mexico/asi-promovieron-legisladores-accion-de-inconstitucionalidad-vs-ley-en-telecom/>, “IFAI dejó pasar golpe a protección de datos personales”. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/13/ifai-dejo-pasar-golpe-proteccion-datos-personales> y “IFT descarta controversia constitucional contra ley telecom”. Disponible en <http://expansion.mx/economia/2014/09/03/ift-descarta-controversia-constitucional-contra-ley-telecom>

la búsqueda de sus intereses (Smith, 2015:119)¹¹. De las numerosas entrevistas que realizó a los distintos actores pueden constatarse los siguientes resultados:

- El margen de acción de los legisladores se vio determinado por un lado por la complejidad técnica que requieren los actores para la regulación del sector y por otro por la influencia política de Televisa sobre el proceso decisional. La dificultad para contar con el conocimiento técnico permite que sean más influenciables por otros actores con mayor conocimiento. Adicionalmente esta empresa tuvo mucho mayor capacidad de presión que TELMEX, porque los legisladores perciben el potencial informativo de la televisión para sus carreras políticas más que en otras plataformas de información, por lo que Televisa sigue teniendo “un poder tangible sobre el sistema político muy por encima de los demás actores de la industria”.
- El impulso de la ley estuvo concentrado en el Ejecutivo Federal vinculado con las cúpulas partidarias, organizadas en un principio por el Pacto por México, y con acercamientos coyunturales con terceros actores de forma individualizada, lo que permitió la fragmentación de las fuerzas partidarias como el PAN y el PRD.
- La definición del problema público estuvo limitado a los intereses de un reducido grupo de actores sin tomar en cuenta aspectos integrales del problema, por lo que las disposiciones regulatorias son de alcance limitado en muchos aspectos centrales. El proceso se guió por una negociación de transacción asimétrica dentro de la organización burocrática (220-268).

1.3 Concentración de medios, monopolios en el nuevo marco legal

Con la reforma constitucional en 2013 se establecen las bases para imponer límites a la concentración en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en el Artículo 28. Se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) con facultades en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; para imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y podrá imponer medidas para la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites a fin de garantizar la libertad de expresión y el derecho de acceso a información plural.

Como medida ex ante para limitar las prácticas monopólicas y una mayor concentración se estableció en el artículo transitorio Octavo, Fracción III, una nueva figura denominada Agente Económico Preponderante (AEP) que aplica a aquellas empresas que presten servicios de radiodifusión o telecomunicaciones que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

¹¹ Los actores que estudió este trabajo fueron actores gubernamentales: Poder Ejecutivo; actores estatales no gubernamentales: COFETEL, IFT; actores empresariales: concesionarios de frecuencias y asociaciones civiles que influyen esta agenda en México.

En el mismo artículo se instruyó al IFT para que en un plazo no mayor de 180 a partir de su integración, determinara la existencia de agentes económicos preponderantes e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Las medidas debían de incluir en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante pueden exigirse en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.

La Declaración de Preponderancia se realizó en marzo de 2014 por parte del IFT sin que hasta ese momento existiera el marco jurídico secundario, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR). La Constitución sin dar mayores criterios orientadores sobre la figura de preponderancia originó que la interpretación de la figura de agente económico preponderante se hiciera efectiva por sector (telecomunicaciones y radiodifusión) de acuerdo al Transitorio Octavo y no por servicios, como lo marcaba el Artículo Transitorio Segundo que determina que las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos, deberán aplicarse en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones. Esta contradicción generó un intenso debate en la medida que esta interpretación favorecía a Televisa en sus negocios de televisión de paga.

Tradicionalmente en México el aparato legal definió a la televisión restringida satelital y por cable en el sector de las telecomunicaciones, al momento de las reformas Televisa tenía un alto porcentaje en este mercado, por lo que al hacerse la Declaratoria por sector se impidió que también se aplicara una regulación asimétrica a esta empresa en lo que resulta ser la plataforma que mayores condiciones tiene para la convergencia tecnológica al poder dar servicios de triple play (telefonía fija, internet y televisión).

También como medida para desconcentrar el mercado de la televisión abierta y la inclusión de nuevos jugadores, el Artículo Transitorio Octavo de la constitución en su Fracción II, estableció un plazo no mayor a 180 días a partir de la integración del IFT para emitir las bases y convocatorias para licitar nuevas concesiones de frecuencias de televisión agrupadas a efecto de formar por lo menos dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional, bajo los principios de funcionamiento eficiente de los mercados, máxima cobertura nacional de servicios, derecho a la información y función social de los medios de comunicación, y atendiendo de manera particular las barreras de entrada y las características existentes en el mercado de televisión abierta.

Se impuso un candado para que no pudieran participar en las licitaciones aquellos concesionarios o grupos relacionados con vínculos de tipo comercial, organizativo, económico o jurídico, que tuvieran en radiodifusión 12 MHz de espectro radioeléctrico o más en cualquier zona de cobertura geográfica, con lo cual se dejó fuera de antemano a Televisa y TV Azteca quienes rebasan con sus canales esos MHz.

En cuanto a los límites a la concentración, la ley más bien lo que estableció fueron medidas de fomento a la competencia utilizando también la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), bajo la figura del poder sustancial de mercado (Artículo 279). Se faculta al IFT determinar la existencia de agentes con poder sustancial en cualquier mercado relevante de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, sin embargo, la ley fue laxa para la definición y medidas para los límites a la concentración, se limitaron las atribuciones del regulador para tal efecto y se le impidió evitar que Televisa ampliara su participación en la TV de paga a través del Artículo Noveno Transitorio que establece que:

“En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas...”

El mismo artículo determina que el IFT investigará dichas concentraciones en un plazo no mayor a noventa días naturales y en caso de encontrar que existe poder sustancial en el mercado de redes de telecomunicaciones que presten servicios de voz, datos o video o en el de radio y televisión según el sector que corresponda, podrá imponer las medidas necesarias para proteger y fomentar en dicho mercado la libre competencia y concurrencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

Por ello las comisionadas Adriana Labardini y María Elena Estavillo propusieron interponer una controversia constitucional por invasión de facultades por parte del Congreso de la Unión, pero el Pleno del IFT por mayoría de votos desecharon la propuesta. Algunos de los puntos relevantes que apuntaron las comisionadas fueron:

Restricciones legales para limitar la concentración.

Rubro	Limitaciones
Preponderancia y poder sustancial	Se determina por sector y no por servicio en materia audiovisual se permite que Televisa pueda ser declarado preponderante en radiodifusión, pero no en televisión por cable que es un servicio de telecomunicaciones (Artículo 262). Además, se incluye el Artículo 9º transitorio que le permite comprar más empresas de TV restringida ¹² al no ser preponderante en telecom, impidiendo que el IFT ejerza sus facultades preventivas ex-ante en materia de autorización y análisis de concentraciones, creando un régimen de excepción para ciertos agentes, en ciertos sectores. Se equipara indebidamente el estatus de preponderante al de agente económico con poder sustancial, imponiéndoles las mismas obligaciones, cuando en materia de competencia económica son figuras jurídicas distintas (Artículo 138)

¹² Al día siguiente de la entrada en vigor de la LFTR, el 14 de agosto, en un comunicado a sus inversionistas Televisa anunció la compra del 100% del capital social de Grupo Cable TV, operadora de Cablecom, por 8 mil 850 millones de pesos, con lo cual paso a controlar el 63% de la televisión de paga nacional, sin que por ello pudiera ser determinado como preponderante, y por lo tanto sin que le impusiera una regulación asimétrica para que no tenga prácticas monopólicas.

Regulación asimétrica a preponderantes	Determinación de tarifas para los servicios de radiodifusión, sin que el IFT pueda regular en función de análisis económico y regulatorio previos para la competencia. (Artículos 120, 131 y 272)
Propiedad cruzada	Se contempla un régimen y mecanismos atípicos que no constituyen límites a la propiedad cruzada, sino modalidades permisivas de propiedad cruzada, privando a IFT de la facultad para fijar los límites que la Constitución le faculta, impidiendo que se establezca de forma casuística el análisis del IFT para imponer las medidas idóneas (Artículos 285,286 y 287)
Multiprogramación	Se limitan las posibilidades del IFT para utilizar la multiprogramación como medida de promoción de la pluralidad y/o competencia, restringiendo sus facultades para definir las obligaciones de los agentes preponderantes o con poder sustancial, así como las reglas de propiedad cruzada. (Artículo 158)

Fuente: Elaboración propia a partir de documento de discusión del Pleno del IFT (2014) En pift030914265dictamensobrecontroversia)¹³.

Sobre las reglas para limitar la propiedad horizontal y vertical en la radiodifusión no se encuentran contempladas en la LFTR. En cuanto a la propiedad cruzada no se establece una definición específica, pero si aborda supuestos y medidas al respecto que son bastante laxas.

En los casos de concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, que impida o limite el acceso a información plural en tales mercados y zonas, el IFT debe:

- Indicar al operador de TV restringida los canales de información noticiosa o de interés público que deberá integrar en sus servicios, en la medida en que sea necesario para garantizar el acceso a información plural y oportuna.

- Si se debe incluir al menos tres canales cuyos contenidos predominantemente sean producción propia de programadores nacionales independientes cuyo financiamiento sea mayoritariamente de origen mexicano, de conformidad con las reglas que emita el Instituto.

Si estas medidas se incumplen el IFT debe imponer límites a la concentración nacional o regional de bandas de frecuencias del espectro destinado a la prestación de servicios de radiodifusión; al otorgamiento de nuevas concesiones de bandas de frecuencias destinadas a la prestación de servicios de radiodifusión, a la propiedad cruzada de empresas que controlen varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica (Artículos 285 y 286).

Para la imposición de los límites a la concentración el regulador debe de considerar como criterios las restricciones o limitaciones al acceso a la información plural, la existencia de barreras a la entrada de nuevos agentes y los elementos que previsiblemente puedan alterar

¹³ Documento presentado al Pleno del IFT por las comisionadas Adriana Labardini y María Elena Estavillo para controvertir la LFTR ante la SCJN por invasión de facultades del Congreso, propuesta que fue rechazada por el resto de los integrantes del Pleno. En: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/pift030914265dictamensobrecontroversia.pdf> Consultada el 28 de enero de 2016.

tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores en ese mercado o zona de cobertura; la existencia de otros medios de información y su relevancia; las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a insumos esenciales que les permitan ofrecer servicios similares o equivalentes; el comportamiento durante los dos años previos del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, así como las ganancias en eficiencia que pudieren derivar de la actividad del agente económico que incidan favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia en ese mercado y zona de cobertura.

En el caso de que las medidas no hayan resultado eficaces, podrá ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes sociales del operador para asegurar el cumplimiento de dichas medidas y se otorga el derecho para que los agentes económicos presenten un programa de desincorporación ante el Instituto, quien lo aprobará o modificará motivando sus razones (Artículos 287 y 288).

En el caso del poder sustancial de mercado, el IFT podrá imponer a los agentes económicos obligaciones y limitaciones específicas, según el mercado o servicio de que se trate, entre otras, en información, calidad, tarifas, ofertas comerciales, y facturación. Las sanciones que se apliquen serán las determinadas en la LFCE, junto con otras que determine el IFT (Artículos Artículo 282 y 283).

Para el caso de la radiodifusión las once medidas aplicables al agente económico preponderante en este sector contenidas en el Artículo 266 y que son:

- La aplicación de las reglas del must offer para los operadores de TV de paga
- El impedimento de participar por sí o a través de grupos relacionados con vínculos de tipo comercial, organizativo, económico o jurídico, en nuevas licitaciones. Dejando libertad al IFT para la expedición de reglas en los casos en los que exista poder de mando o control como resultado de los vínculos antes mencionados, para someter a la autorización del IFT su participación en la licitación de frecuencias de radiodifusión.
- Entregar al IFT la contabilidad separada de las concesiones de radiodifusión; información de los sitios de transmisión, su ubicación y características técnicas; presentar anualmente los planes de modernización de sus sitios de transmisión.
- Permitir a otros concesionarios de radiodifusión el acceso y uso de su infraestructura pasiva bajo cualquier título legal, sobre bases no discriminatorias y sin sujetarlo a la adquisición de otros bienes y servicios.
- Realizar una oferta pública de referencia que contenga las condiciones, términos y tarifas aplicables a la compartición de infraestructura pasiva necesaria para la prestación del servicio de televisión radiodifundida concesionada.
- Informar al Instituto sobre la capacidad excedente de infraestructura pasiva, permitir que los usuarios utilicen cualquier equipo receptor que cumpla con las normas oficiales mexicanas.
- No restringir el acceso a la publicidad cuando ello implique el desplazamiento de sus competidores o la afectación a la libre concurrencia; publicar en su sitio de Internet y entregar al IFT la información relativa a los diversos servicios de publicidad que ofrece en el servicio de televisión; abstenerse de aplicar un trato discriminatorio respecto de los espacios publicitarios.
- Obtener autorización del IFT en caso de que pretenda adquirir el control, administrar, establecer alianzas comerciales o tener participación accionaria directa o indirecta en otras empresas de radiodifusión. Abstenerse de participar de manera directa o indirecta en el capital social, administración o control del agente económico preponderante en telecomunicaciones.

- Abstenerse de participar directa o indirectamente en sociedades que lleven a cabo la producción, impresión, comercialización o distribución de medios impresos de circulación diaria, ya sea local, regional o nacional, según lo determine el IFT.
- Abstenerse de establecer barreras técnicas, contractuales o de cualquier naturaleza, que impidan u obstaculicen a otros concesionarios competir en el mercado; abstenerse de contratar en exclusiva derechos para eventos deportivos con altos niveles esperados de audiencia a nivel nacional. El IFT deberá emitir un listado cada dos años en el que señale las razones por las que considera que dicha abstención generará competencia efectiva en el sector de la radiodifusión.
- Abstenerse de participar, sin autorización del IFT, en acuerdo con otros agentes económicos la adquisición de derechos de transmisión de contenidos audiovisuales para ser difundidos con la finalidad de mejorar los términos de dicha adquisición; sólo podrá participar o permanecer en clubes de compra de contenidos audiovisuales o cualquier figura análoga, con autorización, siempre y cuando la compra no tenga efectos anticompetitivos, y todas aquellas medidas específicas adicionales que el IFT considere necesarias para prevenir posibles afectaciones a la competencia.

Para el caso de las telecomunicaciones las 37 medidas aplicables al agente económico preponderante en este sector contenidas en los Artículo 267 y 269 al 275 y que de manera resumida son:

- Someter anualmente a la aprobación del Instituto las ofertas públicas de referencia para los servicios de: a) interconexión, b) usuario visitante, c) compartición de infraestructura pasiva, d) desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local, e) accesos, incluyendo enlaces, y f) servicios de reventa mayorista sobre cualquier servicio que preste de forma minorista;
- Presentar para la autorización del IFT las tarifas que aplica: i) a los servicios que presta al público ii) a los servicios intermedios que presta a otros concesionarios, y iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.
- Presentar anualmente información sobre su: i) topología de red alámbrica, inalámbrica y la relativa a la banda ancha, incluyendo los planes de modernización o crecimiento, ii) centrales y demás elementos de infraestructura que determine el Instituto, para lo cual deberá detallar, entre otros, elementos físicos y lógicos, su ubicación por medio de coordenadas geo-referenciadas, especificaciones técnicas, jerarquía, funcionalidades y capacidades;
- Permitir la interconexión e interoperabilidad entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones en cualquier punto factible, independientemente de donde se ubiquen, y provisionar las capacidades de interconexión en los términos en que le sean solicitados.
- Respecto de los servicios de telecomunicaciones que se originan o terminan dentro de su red, no podrá ofrecer a sus usuarios condiciones comerciales, de calidad y precio, diferentes a aquellos que se originen en la red de un tercero y terminen en su red, o se originen en su red y terminen en la red de otro concesionario;
- No podrán discriminar entre el tráfico de su propia red y el tráfico de los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; proveer servicios observando los niveles mínimos de calidad que establezca el Instituto. Estos niveles se revisarán cada dos años;

- No establecer obligaciones, penas convencionales o restricciones de cualquier tipo en los convenios que celebre, que tengan como efecto inhibir a los consumidores a elegir a otro proveedor de servicios;
- Proporcionar al Instituto información contable separada por servicio, de forma detallada, que contendrá el desglose del catálogo de cuentas de todas las empresas del agente, en la que se reflejarán, en su caso, los descuentos implícitos y los subsidios cruzados. La contabilidad separada deberá ajustarse a la regulación y metodologías que al efecto establezca el Instituto y deberá basarse en estándares internacionales;
- Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el Instituto.
- Realizar a su costa la creación, desarrollo y la implantación de procesos, sistemas, instalaciones y demás medidas que resulten necesarias para permitir la provisión eficiente y en condiciones de competencia de los elementos y servicios de desagregación a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que determine el Instituto.
- Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el Instituto para que dicho acceso sea efectivo.

Las medidas diseñadas en la ley en el caso de la radiodifusión, aunque tienen como uno de sus objetivos el pluralismo, sólo abordan las reglas de competencia económica en cuanto a la preponderancia y el poder sustancial de mercado para limitar la concentración. Las reglas de propiedad cruzada son restringidas y aunque deja en algunos aspectos libertad al regulador para establecer criterios más específicos para ambos sectores en cuanto a competencia, como veremos más adelante hasta el momento en la parte de radiodifusión el desempeño del IFT ha sido limitado.

Como en la constitución la Ley impuso mayores medidas al sector de las telecomunicaciones que en la radiodifusión, en la propiedad cruzada sólo se incluyó la prensa diaria (donde no tiene participación Televisa que es el Agente Preponderante en radiodifusión) y no se tomaron en cuenta otros elementos como los medios digitales, los cuales hasta la fecha no cuentan con alguna regulación específica en materia de competencia económica y sus mercados relacionados.

Para las concentraciones y fusiones el Artículo 112 determina que las empresas no necesitan autorización del IFT por transacciones no mayores del 10 por ciento, aunque tienen la obligación de dar aviso al regulador, en caso de que no haya observaciones de éste la operación puede darse la suscripción o enajenación de las acciones o partes sociales. No se requerirá presentar el aviso cuando la suscripción o enajenación se refiera a acciones o partes sociales representativas de inversión neutra en términos de la Ley de Inversión Extranjera o cuando se trate de aumentos de capital que sean suscritos por los mismos accionistas, siempre que no se modifique la proporción de la participación de cada uno de ellos en el capital social.

Tampoco se requerirá presentar el aviso en el caso de fusión de empresas, escisiones o reestructuras corporativas, siempre que los cambios en la tenencia accionaria sean dentro del mismo grupo de control o dentro del mismo agente económico. A tal efecto, se deberá notificar la operación al Instituto dentro de los treinta días naturales siguientes a su realización.

La ley también contempla otros mecanismos en que permiten concentraciones: 1) convenios con emisoras para que se incorporen como afiliadas; 2) “arrendamiento de espectro” concesionado a otras radiodifusoras, figura que reconoce la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 3) compra de estaciones mediante el procedimiento llamado “cesión de derechos”, lo cual le permite ingresar a mercados donde no hay frecuencias para licitar, como el de la Ciudad de México y otras localidades del país.

Como se ha mencionado el IFT también tiene como marco legal a la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) que establece las orientaciones para las concentraciones, fusiones, poder sustancial de mercado, conductas anticompetitivas y prácticas monopólicas relativas y absolutas. El Artículo 61 define la concentración como la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. Se investigará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.

Para evaluar las concentraciones el Artículo 63 marca que debe tomarse en cuenta la participación de los involucrados en la concentración con otros agentes económicos y si pertenecen a un Grupo de Interés Económico para determinar como si pueden coordinar actividades del grupo para operar en los mercados, ejercer una influencia decisiva ya sea de iure o de facto. En el análisis, un elemento a tomar en cuenta es la existencia de vínculos por parentesco consanguíneo o afinidad en una o diversas personas morales que pertenezcan a un Grupo de Interés Económico en mercados relacionados.

1.4 Nuevos participantes en el mercado, fusiones y adquisiciones

TV paga

Tal como se previó, el Artículo Transitorio Noveno permitió que el Grupo Televisa (GT) pudiera tener mayor participación en la TV de paga, adquiriendo a Grupo Cable TV (Cablecom) en 2014, a Cablevisión Red (Telecable) en 2015 y Telecable en 2016, ese mismo Artículo ordena al instituto investigar concentraciones para determinar si tienen poder sustancial de mercado e imponer las medidas que considere necesarias a fin de proteger la competencia. Por su parte el Artículo Trigésimo Noveno Transitorio de la LFTR ordenó al regulador dentro de los 30 días naturales posteriores a la entrada en vigor de la ley iniciar una investigación para determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, entre los que debía incluirse la televisión restringida.

En dos ocasiones El IFT determinó que el GT no tiene poder sustancial de mercado como para abusar de su posición de poder. La primera resolución fue en septiembre de 2015¹⁴, aun cuando su Unidad de Competencia Económica llevó a cabo una investigación del mercado y encontró que Televisa domina 2 mil 124 mercados de TV de paga de los 2 mil 436 mercados analizados; y controla contenidos relevantes. Eso quiere decir que esa empresa es uno de los pocos proveedores del servicio en el 87% de los municipios existentes en el país; maneja tanto la plataforma satelital (a través de Sky) como la de cable lo que le da ventaja por sobre sus rivales

¹⁴ En http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/unidad-de-competencia-economica/versionpublicaresolucionai-dc-002-2015_0.pdf Consultado el 23 de abril de 2016

y que existen pocos competidores por las altas barreras de entrada, sin embargo, el Pleno del IFT por mayoría de votos resolvió en sentido negativo.

El único argumento para esta determinación fue que los competidores del GT habían crecido un 2% y GT disminuido su participación en ese mismo porcentaje: decreció de 64.1 a 62.2%, por lo cual el resto de los operadores tienen capacidad de reaccionar en las condiciones de mercado existentes por lo que no había presión competitiva por parte del GT, además de que tiene la obligación de dar acceso (must offer) a sus competidores a los canales de televisión abierta de mayor valor para las audiencias lo que impide a GT usar estos insumos para limitar la capacidad de competir a otros proveedores de servicios de TV de Paga.

El IFT no tomó en cuenta para su resolución los mercados regionales como lo marca el Artículo 28 del Decreto, como tampoco los mercados de contenido, publicidad comercial, el incremento en las tarifas de TV de paga y los servicios convergentes que pueden darse a través de estas plataformas. La resolución del regulador fue interpretada por muchos analistas como una medida de protección a la empresa para seguir concentrando este mercado.¹⁵ La misma resolución se dio en abril de 2016, después de que el Grupo Televisa compró el 100% de las acciones representativas del capital social de Cablevisión Red, S.A. de C.V. (Telecable), por parte de diversas empresas pertenecientes al Grupo de Interés Económico encabezado por Grupo Televisa. Con su análisis el Pleno sólo tomó en cuenta la situación nacional sin contemplar que en las 62 localidades de cobertura de Televisa-Telecable fusionadas alcanzaban hasta un 82.5 de participación en ese mercado regional.

Al haber menor competencia los usuarios de los municipios que no tienen otras opciones de TV restringida tienen que asumir el aumento de tarifas que ya han sido registradas por el propio IFT, además de tener que atenerse al empaquetamiento de servicios que los obliguen a contratar forzosamente telefonía, internet y televisión, sin que puedan optar por sólo uno de ellos. Los anunciantes locales por su parte tienen que aceptar las tarifas al no existir otros proveedores.

Otra de las consecuencias es la posibilidad de menos diversidad de contenidos, sobre todo locales que son producidos por cableras pequeñas. Además al controlar el mercado GT impone sus contenidos por su capacidad de negociar con compañías programadoras que venden los derechos para transmitir ciertos canales de televisión de paga, y al producir más 30 canales de televisión restringida también puede empaquetar canales libremente imponiendo sus propios canales, con lo cual la carente calidad de contenidos se repite también en la TV de paga reduciendo la diversidad y la pluralidad de contenidos e información, pluralidad que se supone el IFT debe de garantizar de acuerdo al artículo 6º de la constitución.

Tomando en cuenta que el competidor más cercano en televisión de paga (Dish) del GTV tiene apenas el 16.2 por ciento de participación en el mercado nacional, con lo cual esta en completa desventaja frente al poder de Televisa, la situación de los operadores más pequeños es peor.

La empresa Televisora del Valle de México, filial de TV Azteca y operadora del Canal 40 interpuso un amparo en contra de la resolución del IFT y el 19 de enero de 2017 el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia

¹⁵ Notas periodísticas: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/irene-levy/cartera/2015/10/5/houdini-el-ift-y-la-dominancia-de-televisa>, <http://www.amedi.org.mx/ift-debe-investigar-a-fondo-poder-sustancial-en-tv-de-paga-en-mercados-locales/>, <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/implicaciones-de-fallo-del-ift-sobre-televisa-divide-opiniones.html>

Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, determinó que la resolución del IFT estuvo fuera de la racionalidad y cayó en la ilegalidad al basarse sólo en información recabada entre septiembre del 2014 y marzo del 2015, cuando la Unidad Investigadora había elaborado investigaciones desde el año 2009 y hasta agosto del 2014, por lo que se obligó al Pleno a reponer el procedimiento para determinar si el Grupo Televisa tiene poder sustancial de mercado en la televisión de paga.

En febrero de 2017 el Pleno cambió el sentido de su resolución para establecer que Grupo Televisa sí tiene poder sustancial en el mercado relevante de televisión de paga (con el único voto en contra del comisionado Adolfo Cuevas Teja, quién insistió en que no había elementos para votar en sentido contrario a la primera y segunda resoluciones), y por lo tanto tiene la posibilidad de poder fijar precios por arriba de mercado, sin embargo, hasta febrero del 2018 el IFT, fecha en la que se terminó la elaboración de este reporte, no hubo ninguna disposición para establecer las medidas de regulación asimétrica para evitar el abuso de la empresa por su posición de mercado en la TV restringida.

Televisión abierta

De acuerdo al mandato constitucional en el 2015 se inició el proceso de licitación para dos nuevas cadenas de televisión abierta con cobertura nacional (IFT-1). De los ocho participantes iniciales, sólo Grupo Radio Centro S.A.B. de C.V. y Cadena Tres I S.A. de C.V. (Grupo Imagen), continuaron hasta el final y se adjudicaron las cadenas, pero por impago de la contraprestación el primero fue descalificado y se declaró esa cadena como desierta.

Grupo Imagen inició sus transmisiones en noviembre de 2016 y su oferta programática no es muy diferente a los canales actuales, su propietario Olegario Vázquez Aldir es también Director General de Grupo Empresarial Ángeles (GEA) y participa en la prensa a través del Periódico Excelsior, en la radio con Grupo Imagen con varias estaciones con las que tiene una cadena nacional; y antes de ganar la cadena de TV tenía un canal de cobertura metropolitana denominado Cadena Tres. Participa en otros negocios como la cadena de hospitales Ángeles y Cima, la cadena de hoteles Camino Real, Hoteles Real INN y Quinta Real; el Grupo Aeroportuario del Pacífico y el equipo de fútbol Gallos Blancos de Querétar. En el 2015 fue nombrado miembro permanente del comité Olímpico Mexicano.

La crítica a este proceso de licitación de televisión abierta fue que en ningún momento se integró en las bases de licitación como criterio de calificación la propuesta programática a fin de fomentar el pluralismo y la diversidad, tal como lo establece el Artículo 78, que indica que el IFT debe considerar en los procesos licitatorios para radiodifusión comercial que el proyecto de programación sea consistente con los fines para los que se solicita la concesión, que promueva e incluya la difusión de contenidos nacionales, regionales y locales.

Si bien las bases incluían la entrega de la propuesta de programación, ésta no contaba con calificación alguna, la autoridad argumentó que lo hacía en cumplimiento de la llamada libertad programática establecida en la Ley, concepto que no es posible encontrar en jurisprudencia o marco teórico alguno para su definición y justificación.

Al quedar una cadena nacional desierta y por la apertura de nuevas frecuencias en abril del 2017 se realizó un segundo proceso de licitación (IFT-6), pero se dejó abierta la posibilidad de que los competidores pudieran entre sí hacer alianzas para formar una cadena nacional o bien ir por

canales locales y regionales. El espectro sujeto a licitación se dividió en dos bloques del canal 7-13 de la banda VHF, y del canal 14-36 en UHF.

De nueva cuenta el instituto no incluyó la calificación de la propuesta programática y el principal criterio para la asignación de las frecuencias fue el criterio económico a través de pujas por parte de los competidores. Establece la constitución en su artículo 28 y la Ley que el criterio económico no puede ser el principal a la hora de adjudicar frecuencias del espectro radioeléctrico, esta disposición tiene una mayor centralidad en cuanto a frecuencias de radiodifusión, de otra manera sólo aquellos que tienen el suficiente poder económico pueden acceder a ellas para ejercer la libertad de expresión. Bajo esa premisa, basada en estándares internacionales en la materia, es que en el 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad de la llamada Ley Televisa que en uno de sus artículos determinaba el acceso a las frecuencias mediante el mecanismo de la subasta.

Con la intención de que los nuevos jugadores en la radiodifusión fomentarán el pluralismo y la diversidad es que se determinaron estas nuevas reglas, pero al final ganaron las frecuencias quienes más ofrecieron dinero por ellas a partir del precio mínimo de referencia determinado por el instituto en cada plaza, en pocas palabras lo que vimos fue la concreción de una subasta que contradice el marco legal.

De acuerdo a los datos del IFT se asignaron 32 canales ubicados en 29 zonas de cobertura distintas de 17 entidades federativas a 13 participantes en la licitación de ellos solamente cuatro grupos son nuevos participantes en el sector de la radiodifusión, los demás ya son jugadores o pertenecen a Grupos de Interés Económico ligados al sector, osea sólo 22 por ciento de los canales fueron obtenidos por nuevos competidores en el mercado¹⁶.

La licitación además se vio envuelta en una controversia por el perfil de uno de los ganadores de 12 frecuencias a través de la empresa Telsusa Televisión México S.A. de C.V. Se trata de Ángel Remigio González, empresario de origen mexicano radicado en Miami, Estados Unidos, mejor conocido como el “Fantasma” en Latinoamérica, porque intenta tener un bajo perfil público, sin embargo, constantemente se le involucra en varios escándalos. Los más recientes en los que se ha visto envuelto son en Guatemala y Chile. En el primero la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) emitió una orden de captura internacional en contra de la esposa del empresario, Alba Elvira Lorenzana, por el caso de “Cooptación del Estado”, que refiere al lavado de activos de la campaña electoral de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti en 2011, que incluyó la participación de varios canales de TV de González, a cambio, recibió \$ 27 millones de dólares en publicidad oficial. La investigación reveló distintas modalidades de esta actividad ilícita que involucra al poder económico y al poder político. En julio de 2017 en Chile el periódico El Mostrador informó que González sería el dueño, de manera ilegal y a través de testaferros, de los canales de TV abierta Telecanal (canal 2 en Santiago) y La Red (canal 4 en Santiago), pues de acuerdo con la Ley de TV digital como a la Ley del Consejo Nacional de Televisión (CNTV, que regula la TV abierta en ese país) prohíben que dos canales estén en manos de un mismo grupo empresario.

El investigador Fernando Mejía Barquera, en su columna en Milenio del 17 de agosto, informó que González ya operaba sus canales de Chiapas (2) y Tabasco (2) que mayoritariamente

¹⁶ Información disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-entrego-titulos-de-concesion-los-ganadores-en-la-licitacion-por-canales-de-television>

transmiten contenidos de Televisa (hasta en un 80%), por su parte Gabriel Sosa Plata, en su columna en Sin Embargo del 22 de agosto afirma que además opera un canal más en Veracruz pero mediante una concesión de uso social a través del Patronato para Instalar Repetidoras, Canales de Televisión, Coatzacoalcos, Veracruz, A.C.

En la versión estenográfica del Pleno del IFT del 7 de julio de 2017, puede verse la discusión sobre la idoneidad del empresario para darle la constancia de participación en la licitación. Ante la falta de elementos por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para verificar los antecedentes, instancia del Ejecutivo que puede pedir información a distintas instancias para acercar información al IFT en su opinión no vinculante, la mayoría de comisionados votó por darle la constancia de participación con el voto en contra de Adriana Labardini, María Elena Estavillo y de Adolfo Cuevas.

Radio

Con el nuevo marco normativo se obligó a cambiar la norma técnica de la banda en FM, consecuentemente hubo mucho más frecuencias para su licitación, los grupos radiodifusores más poderosos se opusieron a esta medida aduciendo que el estándar tecnológico que México adoptó para la radio (IBOC) no funciona bien en los 400 KHz sino sólo en los 800 KHz y que la entrada de nuevos jugadores generaría una crisis en la repartición del pastel publicitario. La resistencia a perder su privilegio refleja la visión patrimonialista de la industria que no termina de entender que el espectro es un bien público que no les pertenece.

Al igual que en las licitaciones de televisión abierta, el IFT mantuvo el criterio económico como el principal factor para adjudicación de emisoras en las bandas de AM y FM, tampoco tomo en cuenta la propuesta programática ni la medición de concentración a nivel nacional de frecuencias en un solo Grupo de Interés Económico.

La licitación del 2017 de 257 frecuencias (191 en FM y 66 en AM) se consideró histórica en la medida que nunca antes se habían puesto a licitación tanta cantidad de frecuencias para la radio. De acuerdo al regulador se concesionaron 141 (114 en FM y 27 en AM) a 66 distintos participantes ganadores. Sin embargo, el regulador sólo dio a conocer los nombres de las empresas ganadoras, pero no los nombres de quienes las integran, por lo que es difícil conocer en manos de quien quedaron. El 65 por ciento de los participantes fueron actuales concesionarios, en tanto que el 35 por ciento restante fueron nuevos jugadores.

Como puede observarse muchas de las frecuencias en radio como en televisión abierta quedaron en manos de operadores existentes, siendo mucho menos la entrada de nuevos jugadores, y aunque el regulador ha manifestado públicamente se ahora se contará como mayores opciones de contenidos, lo cierto es que tener más medios no se traduce automáticamente en diversidad de contenidos y pluralidad de perspectivas. La omisión de calificar contenidos puede derivar en que las nuevas estaciones en lugar de invertir en producción se conviertan en repetidoras de los mismos contenidos de las grandes cadenas de radio y televisión ofreciendo más de lo mismo.

Además, la licitación se vió envuelta en un escándalo por el caso de Tecnoradio, un participante que había logrado adjudicarse más de 30 frecuencias. El abogado de Televisa, Javier Tejado Dondé denunció que quién encabezaba ese grupo era Alí Eduardo Bañuelos con lazos consanguíneos con el presidente de Radiorama, la empresa radiofónica con más estaciones en todo el país. Al no declarar sus lazos violó las bases de licitación. De acuerdo al Apéndice E de la licitación, inciso 5 de la página 4, establecía: “Identifique a las personas físicas que tengan

vínculos consanguíneos o por parentesco hasta el cuarto grado, en términos de los artículos 292 a 300 del Código Civil Federal, con: i) el Interesado; o ii) con cada uno de los Relacionados Accionistas del Interesado”.

La consecuencia es que se hizo indebidamente de un descuento del 15 por ciento que marcaban las bases para los nuevos competidores a la industria. A la empresa también se le acusó de haber inflado desproporcionadamente los precios de referencia en la subasta. El IFT interpuso una denuncia penal y descalificó a la empresa, un proceso que todavía continúa en este año.

Hasta el momento no hay empresas extranjeras que hayan participado en las licitaciones. bien el Artículo Transitorio Quinto de la constitución y la Ley permiten la inversión extranjera directa en radiodifusión hasta un máximo del 49 por ciento, dentro de este máximo de inversión extranjera se estará a la reciprocidad que exista en el país en el que se encuentre constituido el inversionista o el agente económico que controle en última instancia a éste, directa o indirectamente. Con anterioridad a los cambios legales sólo existía la inversión extranjera en radio con el grupo español Prisa en alianza con Televisa a través de la emisora W Radio.

Aunque el marco legal tuvo avances importantes respecto de la concentración la omisión de las reglas para la concentración integral, horizontal y cruzada no permite imponer límites ante la indebida propiedad de los medios, sin embargo, no se ve el inmediato la posibilidad de cambios a la ley en el Congreso ya que este año serán las elecciones presidenciales y para renovar las Cámaras de Senadores y Diputados.

II

Control y monitoreo de la concentración de medios

2.1 Autoridad Reguladora

Uno de los principales logros de la reforma constitucional fue la creación de Instituto federal de Telecomunicaciones como la autoridad reguladora con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, teniendo a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, también es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en forma exclusiva con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

Puede imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites. Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Con la intención de garantizar la independencia del regulador ante los intereses gubernamentales y de los regulados el nuevo diseño institucional le otorgó autonomía constitucional, con un funcionamiento de órgano colegiado. De acuerdo al mandato

constitucional y legal todas estas atribuciones deben de tener como fin último garantizar lo establecido en el artículo 6° sobre derecho a la información, incluido el derecho de acceso a información plural y el 7° sobre la libertad de expresión. Sin embargo, las medidas hasta ahora diseñadas e implementadas por el regulador sólo contemplan una perspectiva meramente de competencia económica.

Esta falta de asunción de sus facultades por parte del regulador, puede verse de manera más clara en el voto particular que emitió el magistrado Jean Claude Tron Petit en el Amparo en revisión 142/2015¹⁷, en el que afirma que el constituyente al ensanchar los derechos a la información, también dotó al regulador de mayores facultades precisamente para tutelar el pluralismo, ligándolo a un objetivo más amplio para proteger los derechos de los ciudadanos de expresarse libremente y de obtener información sin obstáculos impuestos por el gobierno, ni principalmente, por los agentes económicos en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, por lo que sus facultades se extienden a su obligación de evitar que estos derechos sean limitados por terceros y promover las condiciones necesarias para el goce efectivo tales derechos, toda vez que se ha estimado insuficiente su protección en el contexto de mercados desregulados dejados a la ley de la oferta y la demanda (CJF, 2016: 66, 67 y 69).

El hecho de que la noción de pluralismo esté ya integrada a los documentos oficiales es un progreso, pero falta el paso más importante que es el diseño y realización de acciones concretas para operacionalizar todas aquellas medidas para garantizarlo.

El marco legal da amplias facultades al IFT para regular ambos sectores para las licencias de concesión, monitoreo de cumplimiento, sanción, elaboración de estudios, investigaciones, entre otras (Artículos 7 al 9 de la LFTR y 15 al 33), pero aunque se creó como instancia reguladora convergente en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, lo cierto es que aún existen puntos ciegos en el andamiaje legal para hacer realidad sus facultades en la materia, tal como lo muestra el caso de la aprobación de la fusión de AT&T y Warner, donde se empalmaron las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y del IFT creando procedimientos paralelos o de “doble ventanilla” y se permitió una concentración multiplataforma que tendrá efectos importantes en el ecosistema mediático.

La sentencia judicial de 2017 en el caso de AT&T y Time Warner, permitió tanto a la COFECE como al IFT trabajar conjuntamente en el caso, dejando al IFT sólo verificar las condiciones de la infraestructura en telecomunicaciones, esta disposición fue criticada por la OCDE en su Estudio sobre Telecomunicaciones y Radiodifusión en México 2017, que califica como un error en la medida que la decisión no consideró las implicaciones de la convergencia entre voz, vídeo y datos, pues esta fusión permite a una sola compañía contar con todas las plataformas tecnológicas (telefonía móvil, internet y TV de paga) junto con el control de una gran cantidad de contenidos, lo que puede generar asimetrías competitivas y de concentración nunca antes vistas, por ello la OCDE recomendó que en el futuro, y teniendo en cuenta que la convergencia sólo aumentará, que el IFT mantenga el mandato para tratar estos casos de competencia, ya que tiene las facultades para regular las telecomunicaciones y los contenidos.

¹⁷ Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con Residencia en la Ciudad de México. El amparo fue promovido por las audiencias que se sintieron afectadas por la cancelación del noticiero de la periodista Carmen Aristégui por parte de la empresa MVS Radio, sustentando que se había afectado su derecho a contar con información plural de acuerdo al Artículo 6° del Decreto. Una de las instancias emplazadas fue el IFT, que en su informe justificado adujo que no correspondía a sus facultades regular las acciones de los concesionarios para definir su programación.

En cuanto al otorgamiento de concesiones, la ley secundaria no especifico los elementos que deberían contener la opinión técnica de la Secretaría de Comunicaciones Transportes (SCT) dirigida al IFT en su opinión técnica no vinculante, lo que ha generado problemas en las licitaciones de frecuencias de radio y televisión, por ello la OCDE ha recomendado que la SCT debería poder solicitar información pertinente a otras Secretarías y autoridades para sustanciar dicha opinión. En la actualidad, los aspectos a ser resueltos por la SCT en sus opiniones técnicas parecen limitarse a hacer pronunciamientos sobre la idoneidad de posibles concesionarios y el origen de los recursos para la inversión. Además, la SCT ha enfrentado dificultades para obtener información pertinente de otras Secretarías para sustanciar su opinión técnica, ya que no hay ningún mecanismo previsto en una ley o reglamento que indique claramente los temas sobre los que la SCT debe emitir un dictamen o que permitan que la SCT solicite información pertinente de otras Secretarías (por ejemplo, agencias de seguridad y organismos de supervisión competentes).

Aún cuando la LFTR le quito algunas facultades al IFT que se dieron a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes entre otras, el poder judicial ha emitido relevantes sentencias ampliándolas. Una de ellas de 2015 de la Suprema Corte que resolvió, que el IFT conforma “una pieza clave de una nueva ingeniería constitucional, cuyo propósito es ampliar el umbral de protección de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión” y determinó que el regulador tiene “una doble función: regular las cuestiones técnicas y económicas del sector, así como los derechos humanos de expresión y acceso a la información en la actual época de las tecnologías” por lo cual tiene “poderes quasi legislativos, quasi ejecutivos y quasi judiciales” (Controversia Constitucional 117/2014).

Sin embargo, la principal crítica que ha recibido el organismo es que no asume plenamente sus facultades tales como como la emisión de Lineamientos para garantizar la neutralidad de la red, la tan anunciada separación funcional de América Móvil para evitar que siga aprovechando su posición como agente económico preponderante, la licitación de la Banda 2.5 Ghz para ampliar la conectividad en la banda ancha móvil, las medidas de regulación asimétrica al Grupo televisa como agente económico con poder sustancial en el mercado de la televisión de paga, las definiciones y criterios para fomentar el pluralismo en la radiodifusión y de competencia efectiva, los Lineamientos para los límites a la publicidad comercial en la radiodifusión, las obligaciones de cobertura para el acceso a la banda ancha para los operadores para hacer cumplir el derecho constitucional de acceso universal en la materia, entre otros. Las resoluciones judiciales como el suficiente presupuesto asignado al instituto son condiciones que le permitirían tener un mejor desempeño.

2.2 Control y monitoreo de la concentración

En su momento expertos calificaron las medidas a los Agentes Económicos Preponderantes como laxas, especialmente en radiodifusión¹⁸. En el año 2017 se hicieron las revisiones sobre su eficacia y el IFT renovó las medidas que diversos analistas nuevamente calificaron de laxas, insuficientes e incluso menos exigentes¹⁹.

¹⁸ Nota en: <https://www.altonivel.com.mx/lo-le-espera-al-negocio-televisa-en-tv-paga/>

¹⁹ Nota en: <http://www.observacom.org/medidas-del-ift-para-america-movil-y-televisa-son-insuficientes-para-limitar-la-concentracion-en-mexico-dicen-expertos/>

En el caso de América Móvil (AM), las medidas impuestas desde 2014 y revisadas tuvieron insuficientes y pocos resultados. Aunque el IFT ordenó la separación funcional de sus empresas y la creación de una empresa para la prestación de servicios mayoristas fijos, esta nueva empresa deberá dar un trato no discriminatorio para servicios mayoristas fijos y móviles, el establecimiento de tarifas con base al modelo de costos para servicios fijos y de costos incrementales para enlaces dedicados, entre otras medidas, con el fin de que permita que sus competidores puedan acceder a su red. La consecuencia es que, sin obligaciones de cobertura, la competencia se incentiva, pero para los mismos mercados en los que AM da el servicio en los que tiene desarrollada su red de fibra óptica, en tanto las obligaciones de cobertura siguen sin tener una solución específica, esperando a que el mercado por sí sólo lo resuelva. Un paso más allá habría sido fortalecer dichas obligaciones a los operadores especialmente al preponderante, de otra manera se siguen reforzando los mercados relevantes dejando de lado a los que menos acceso tienen a la banda ancha. Hasta el cierre de este trabajo el IFT no había informado acciones concretas para la separación funcional ordenada.

En el caso del Grupo Televisa (GT) las medidas revisadas involucran son la obligación de prestar servicio de emisión de señal; la imposibilidad de adquirir en exclusiva los derechos de transmisión de contenidos audiovisuales relevantes a menos que comparta un sub-licenciamiento con otros operadores, la obligación de publicar información sobre los términos y condiciones en los que comercializa la publicidad; la separación contable de los servicios que brinda y el establecimiento de plazos para hacer disponible esa información en el Sistema Electrónico de Gestión.

De nueva cuenta las medidas en materia de radiodifusión se quedaron cortas, como en las primeras medidas que en los hechos mostraron sus limitaciones, como por ejemplo la compartición de infraestructura pasiva (postes, torres, etc.), en dos años no se celebró un solo contrato con sus competidores debido a las trabas de la empresa. Con estas medidas además el regulador le quita la prohibición expresa al GT de adquirir derechos exclusivos de contenidos audiovisuales relevantes bajo la figura del sub-licenciamiento, esto es que podrá comprarlos y luego venderlos a sus competidores, cuando de antemano sabemos que la empresa tiene una gran capacidad para controlar los mercados de este tipo en el país. Uno de los principales objetivos en los servicios audiovisuales es además de la competencia, fomentar un sistema plural de medios de comunicación electrónicos, sin embargo, esta meta no aparece en las medidas revisadas. Solamente se avanzó en imponer una mayor transparencia sobre los paquetes publicitarios.

2.3 Garantías legales de Independencia

A fin de evitar nombramientos que respondieran a gobiernos en turno o a los intereses de los regulados, se estableció desde la constitución el procedimiento para la composición de los comisionados que integrarán el Pleno del IFT (Artículo 28), a través de un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El Comité de Evaluación instala sus sesiones cada que tiene lugar una vacante de comisionado, decide por mayoría de votos y es presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tiene voto de calidad. El Comité debe emitir una convocatoria pública para los aspirantes para aplicar un examen de conocimientos en la materia; para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando

menos dos instituciones de educación superior. Todo este proceso debe observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Por cada vacante el Comité de Evaluación, envía al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas (en el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se tiene que emitir una nueva convocatoria), de esa lista el presidente de la República tiene la prerrogativa de escoger un candidato que propone para su ratificación a la Cámara de Senadores.

La ratificación requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta. Este procedimiento puede repetirse las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo. Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables.

Los comisionados deben ser de nacionalidad mexicana, mayores de 35 años, no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; poseer título profesional; haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a la radiodifusión o telecomunicaciones; no haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento; y no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, que sean reguladas por el IFT.

Los Comisionados no podrán desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, son sujetos del régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos y de juicio político. Su encargo es nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo.

De acuerdo al mismo artículo de la constitución los comisionados deberán emitir sus resoluciones con plena independencia, pero los últimos nombramientos ratificados por el senado han sido criticados porque no se han establecido criterios para evaluar la independencia de las personas propuestas, sólo basta con que haya tenido las mayores calificaciones en el examen de conocimientos.

2.4 Poder sancionador de la autoridad, pluralidad y concentración

La reforma constitucional en los Artículo 28 y 94, establece que las normas generales, actos u omisiones del IFT sólo podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, hasta en tanto exista una resolución en firme, y se crean por primera vez en la historia del país los tribunales especializados en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

El propósito de ambas medidas fue evitar la parálisis regulatoria por la alta litigiosidad de los regulados que mediante estrategias judiciales durante mucho tiempo evadieron las medidas de regulación o sanción mediante la suspensión de los actos de autoridad, como también de evitar que los juzgados emitieran sentencias a modo de los regulados sin tener los conocimientos técnicos adecuados como frecuentemente sucedía.

En ese mismo año el Consejo de la Judicatura Federal puso en funciones dos Juzgados de Distrito y dos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República. En la elección de los magistrados para integrar dichos tribunales se tomó en cuenta su experiencia del al menos 15 años en materia administrativa, la obligación de ser jueces o magistrados ratificados, su antigüedad y estar actualmente en ejercicio del cargo.

En el mencionado informe de la OCDE 2017, plantea que los tribunales especializados se beneficiarían de un mínimo de apoyo técnico interno. El presupuesto asignado a los tribunales debería permitir que los jueces y su personal reciban capacitación específica en sus áreas de competencia. Los nombramientos de los jueces y magistrados especializados deberían ampliarse para durar al menos cinco años y sus designaciones se deberían hacer de manera que garanticen la continuidad de los conocimientos adquiridos.

Sobre su desempeño los Juzgados han recibido críticas de los regulados y otros actores involucrados en la agenda porque en sus sentencias la mayor parte de las veces dan razón al regulador²⁰, por lo que muchos de los casos van hacia el Tribunal Colegiado, que recientemente en diciembre de 2017 sufrió un revés en su diseño institucional ante la salida repentina, y sin que mediara alguna justificación pública del magistrado Jean Claude Tron Petit, quien tenía un periodo como tal hasta el 2020 y se le regreso a tribunales administrativos. Algunos analistas consideran su salida como una represalia por parte de los regulados más poderosos por su independencia, pues fue el juzgador creó el concepto jurisprudencial de grupo de interés económico para proteger la competencia, determinó que las afiliadas independientes de Televisa forman parte de su grupo de interés económico, confirmándose con ello que Televisa es preponderante, su sentencia fue la que obligó a la reposición del proceso al IFT sobre el poder sustancial de Televisa en el mercado de la televisión de pago y ha defendido públicamente y en sentencias temas que son incómodos para la industria de la radiodifusión como los derechos de las audiencias²¹ Esta medida del poder judicial despierta sospechas respecto de la injerencia indebida de los regulados en el aparato de justicia tal como sucedía antes de la reforma.

2.5 Método y criterios para evaluar el nivel de concentración de medios

En octubre del 2015 el IFT emitió una consulta pública sobre el Criterio Técnico para el Cálculo y Aplicación de un Índice Cuantitativo para determinar el grado de concentración en los

²⁰ <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/javier-tejado-donde/cartera/2015/09/8/los-juzgados-cooptados-por-el>

²¹ Información disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/columna/irene-levy/cartera/tron-petit-el-magistrado-incomodo> y <http://claraluzalvarez.org/?p=394>

mercados y servicios correspondientes a telecomunicaciones y radiodifusión²², el 4 de abril del 2016 se publicó en el DOF el Acuerdo mediante el cual el Pleno expidió dicho criterio²³.

El Acuerdo determina la utilización del índice IHH para medir los mercados y la competencia en los mercados relacionados y aunque señala que en ningún caso el Instituto tomará sus decisiones utilizando como único elemento de análisis el índice de concentración y los umbrales contenidos en el Criterio Técnico, no establece en ningún momento el criterio de pluralismo en la radiodifusión. Si bien el Acuerdo del IFT plantea que podrá tomar en cuenta otros elementos para evaluar los mercados es perceptible la ausencia de criterios orientadores respecto de la medición del pluralismo y la diversidad en la radiodifusión.

Si bien el Acuerdo del IFT plantea que podrá tomar en cuenta otros elementos para evaluar los mercados es perceptible la ausencia de criterios orientadores respecto de la medición del pluralismo y la diversidad en la radiodifusión. El regulador ha tenido una resistencia a asumir sus facultades en la materia y en general en el ámbito de contenidos tal como sucedió con las controvertidas reformas a la LFTR que derogó varios de los derechos de las audiencias y de sus atribuciones regulatorias en el 2017, por lo que un grupo de senadores opositores interpusieron una acción de inconstitucionalidad, en tanto el IFT tenía la oportunidad de interponer una controversia constitucional (referente en el marco legal a la invasión de facultades), sin embargo, la mayoría de su Pleno se negó a hacerlo argumentando un respeto a la división de poderes y además suspendió los Lineamientos Generales sobre los Derechos de las Audiencias ya había aprobado.

La OCDE (2017) recomendó al IFT ampliar su conocimiento de la pluralidad de contenidos audiovisuales y explorar mejores formas de evaluarla para implementar regulaciones que incuyan la diversidad de la propiedad incluyendo los servicios convergentes como Televisión vía IP, o IPTV, entre otras, y el papel desempeñado por el servicio de radiodifusión pública.

Igualmente considero que elementos como pluralismo, la diversidad, la propiedad extranjera y la concentración del mercado en México, deberían de ser tomados en cuenta en investigaciones sobre propiedad cruzada, producción y acuerdos de programación entre compañías de televisión mexicanas y compañías extranjeras, así como entre concesionarios de radiodifusión y empresas de medios impresos y de video, clubes deportivos, estadios, etcétera.

III

Transparencia y rendición de cuentas

En esta materia el mismo informe de OCDE mencionado con anterioridad, critica el hecho que el IFT no publique las condiciones impuestas a las partes involucradas en una fusión para obtener la aprobación de operaciones de concentración y adquisición. No está clara la razón por la cual el IFT en ocasiones no divulga información al público sobre los compromisos que celebran las partes que se fusionan para obtener la aprobación de dicha operación de concentración.

²² En http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ficha-de-consulta-publica?project_cp=5514

²³ En <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdologia/dofpift170316101.pdf> consultado el 24 de abril de 2016.

Es notable la ausencia de información por parte del regulador del sector de la radiodifusión, sus Informes Trimestrales Estadísticos reporta mucha información sobre la Relación entre Niveles de Concentración e Índices de Precios para los Servicios de Telecomunicaciones, pero no así en radiodifusión, los datos oficiales sobre el uso de servicios de radiodifusión, la publicidad y la inversión en la producción, son limitados o inexistentes, no hay indicadores disponibles para supervisar la evolución de la audiencia completa del mercado de la radio y la TV abierta en México, como se puede constatar en los resultados del MOM.

Por eso una de las recomendaciones de la OCDE a México fue la de mejorar la recopilación y el análisis de información estadística correspondiente al sector de la radiodifusión, así como información respecto a los mapas de cobertura de conectividad y al uso de aplicaciones. Así como crear las herramientas, criterios y acciones para medir tanto audiencia de la televisión comercial como de la no comercial (por ejemplo, radiodifusores públicos o radiodifusores comunitarios e indígenas), incluyendo la vigilancia de la recepción de canales digitales, para mejorar la transparencia en el sector, incluyendo un sistema de clasificación de la audiencia, que sea independiente de los concesionarios de radiodifusión comercial.

En el mismo sentido pidió evaluar la posibilidad de recopilar indicadores oficiales sobre servicios relacionados con Internet, tales como los que proporcionan los proveedores de servicios OTT e implementar un marco en el que se pueda solicitar cierta información de los actores que ofrecen transmisión de videos (streaming) por Internet que se encuentren por encima de cierto umbral (por ejemplo, número de suscripciones, tiempo dedicado a la visualización). Esto permitiría que el regulador de los servicios de comunicación estuviera informado con indicadores pertinentes en tiempo real, lo cual constituye un conocimiento cada vez más importante en un mercado convergente.

En tanto esa información no se tenga y se haga pública es un grave impedimento para que pueda monitorearse el grado de concentración en los mercados de ambos sectores y la imposición de medidas regulatorias asimétricas que impidan a las grandes empresas abusar de su posición en los distintos mercados.

3.1 Transparencia y rendición de cuentas en el marco legal

En la Constitución y en la LFTR se prevé que el IFT presente anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo que serán públicos (Artículos 17 y 47 de la LFTR). El legislativo puede llamar a comparecer a los Comisionados sobre temas específicos.

En la ley secundaria el diseño institucional se impuso la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio y que su órgano de gobierno debe cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley.

El Artículo 30 marca las reglas de contacto de los comisionados para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes regulados, únicamente por entrevista, y deberá convocarse a todos los comisionados, pero la entrevista podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos. De cada entrevista habrá un registro que al menos deberá contener el lugar, la fecha, horario, los nombres completos de todas las personas

que estuvieron presentes en la entrevista y los temas tratados. Esta información debe publicarse en el portal del IFT.

Las entrevistas deben ser grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos u otros, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los demás comisionados, el Contralor Interno y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado.

Sin embargo, no existen reglas específicas sobre las reglas de contacto entre los regulados y las direcciones de área que son los espacios donde concretamente se integra la información y elaboran las propuestas para la mayor parte del ciclo de la política pública que el Pleno aprueba. Esto es relevante porque en la dinámica del sector y debido a la especialización técnica que requiere suele ocurrir que integrantes de la industria pasan a ser de regulados a reguladores y viceversa:

“En algunas entrevistas se puede percibir claramente una dinámica perversa en la cual para llegar a este tipo de puestos generalmente se arriba desde la industria y se regresa a ella después de acabado el periodo en ejercicio. Es claro entonces que a pesar de los estrictos métodos de selección existen zonas grises y muchos de los que laboran en los organismos regulatorios, como era la COFETEL o es ahora el IFT, sienten desconfianza porque nunca se sabe para quién están jugando los pares” (Smith, 2015: 269). En este sentido sería deseable que las reglas de contacto también abarquen a las direcciones de área.

Como parte de las medidas para impedir las interferencias indebidas en el regulador, en la ley también se establecieron medidas de transparencia, por lo que las sesiones del Pleno deberán ser de carácter público excepto aquellas en las que se traten temas con información confidencial o reservada, en máxima publicidad se ordena que las sesiones el Pleno serán grabadas publicadas mediante versiones públicas con su respectiva versión estenográfica en el portal de internet. Si las sesiones del Pleno son privadas deben de exponer públicamente porqué.

Los votos de los comisionados son públicos, incluso en el caso de sesiones privadas. El IFT está obligado a cumplir con las leyes de transparencia y acceso a la información como todas las instancias del Estado (Artículos 47, 48, 49, 50 y 52). Adicionalmente se incorporaron criterios sobre el conflicto de interés y las reglas de contacto con los regulados (Artículos 24, 30, 47).

La mayor parte de las medidas contempladas en ley han sido cumplidas por el instituto, otras no como hacer públicas las sesiones en tiempo real, en las que no se admite la presencia de actores distintos al IFT, lo que ha generado reclamos por no cumplir con la ley y la máxima publicidad²⁴, y a pesar de que existen los criterios sobre conflicto de interés hasta el momento los comisionados no han publicado sus declaraciones de interés. Estas resistencias son contrastantes con las condiciones de transparencia que se impuso su Consejo Consultivo del IFT en sus reglas de operación, en donde las sesiones son públicas, transmitidas por internet en vivo. En su portal pueden consultarse todas las actas y sesiones estenográficas de sus sesiones y las declaraciones de interés de cada uno de sus integrantes²⁵

²⁴ Nota “Condenan que IFT cierre sesión pública”: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/condenan-que-ift-cierre-sesion-publica.f2af11b5efea8410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html> y <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=349331&md5=b3f2d9dc531ae87f9bdee6cdd1701f33&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4>

²⁵ En <http://consejoconsultivo.ift.org.mx/declaracion-de-intereses.html>

3.2 Transparencia en la propiedad de los medios

Sobre la gestión del espectro y propiedad de los medios, la Constitución obligó a un Registro Público de Concesiones (Artículo 28). En la LFTR (Artículos 176 al 180) se marca la creación del Registro Público de Telecomunicaciones, el cual está integrado por el Registro Público de Concesiones y el Sistema Nacional de Información de Infraestructura. Es obligación por parte del IFT de mantener actualizado un sistema informático de administración del espectro con toda la información sobre:

- Los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas, así como sus modificaciones o terminación de los mismos, tecnología, localización y características de las emisiones, así como la relativa al despliegue de la infraestructura instalada. Los concesionarios están obligados a entregar al Instituto esta información con la cual además debe de elaborarse el Sistema Nacional de Información de Infraestructura, el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias actualizado, servicios asociados, gravámenes impuestos a las concesiones, bandas de frecuencias otorgadas en las distintas zonas del país, así como aquellas que hayan sido objeto de arrendamiento o cambio; los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios;
- Ofertas públicas que realicen los concesionarios declarados como agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión o con poder sustancial; las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por los concesionarios y los autorizados, incluidos descuentos y bonificaciones; la estructura accionaria de los concesionarios, así como los cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión
- Los programas anuales de trabajo, los informes trimestrales de actividades del Instituto, así como los estudios y consultas que genere; las estadísticas e indicadores generados y actualizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, acorde con la metodología de medición reconocida o recomendada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- Las medidas y obligaciones específicas impuestas al o a los concesionarios que se determinen como agentes económicos con poder sustancial o preponderantes, y los resultados de las acciones de supervisión del Instituto, respecto de su cumplimiento; los resultados de las acciones de supervisión del Instituto, respecto del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios; las estadísticas de participación de los concesionarios, autorizados y grupo de interés económico en cada mercado que determine el Instituto; los procedimientos sancionatorios iniciados y las sanciones impuestas por el Instituto que hubieren quedado firmes.

Los concesionarios y los autorizados están obligados a poner a disposición del Instituto en los términos que éste determine, por escrito y en forma electrónica, todos los datos, informes y documentos que éste les requiera en el ámbito de su competencia a efecto de integrar el Registro Público de Telecomunicaciones.

Sin embargo, la información se encuentra tan desagregada que es muy complicado ubicar los Grupos de Interés Económico y por lo tanto los niveles de propiedad de los medios por lo que no es accesible al público, como tampoco para quienes están involucrados en la agenda. Este registro no incluye la inversión y las fuentes de ingresos de los concesionarios, tampoco cuerpos clave y sus funciones en los medios de comunicación, detalles de los accionistas y tamaño de su propiedad, beneficiarios reales, intereses en otros sectores económicos, personas influyentes

en la política de programación / editorial, políticos u otras afiliaciones de los propietarios y sus familiares, ingresos publicitarios públicos, financiación de otras fuentes externas

Es fundamental la existencia de mecanismos de transparencia de la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles, porque eso permite tener elementos a ser tomados en cuenta al diseñar los procesos de otorgamiento de nuevas licencias. Asimismo, se deberían considerar situaciones pre-existentes de concentración en la propiedad o control de los medios de comunicación.

No es que el regulador no cuente con la información, pues la Ley en su Artículo 112 plantea que el concesionario, cuando sea una persona moral, presentará al Instituto, a más tardar el treinta de junio de cada año, su estructura accionaria o de partes sociales de que se trate, con sus respectivos porcentajes de participación, acompañando además una relación de los accionistas que sean titulares del cinco por ciento o más del capital social de la empresa, así como el nombre de las personas físicas que participen directa o indirectamente con el diez por ciento o más del capital social de la empresa, sus principales accionistas y sus respectivos porcentajes de participación, por lo que debería de elaborar versiones públicas para transparentar la conformación de la propiedad de los medios.

IV

Políticas y prácticas discriminatorias. Barreras de entrada

Hasta antes de los cambios legales los concesionarios de la radiodifusión pagaban montos menores por los títulos de concesión y el pago de derechos por el uso del espectro. En la actualidad el IFT ha desarrollado fórmulas de pago²⁶ de acuerdo a Artículos 101 y 102 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

El regulador ha sido sensible para el caso de las concesiones de uso social indígena y comunitario y en el año 2015 intervino ante la Cámara de Diputados para que se les exentara el pago de derechos, lo cual no ha sucedido con los concesionarios de esa misma naturaleza que dan el servicio de telecomunicaciones, como se puede observar en el caso de la asociación civil Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias.

Esta organización obtuvo un título de concesión para instalar una red de telefonía celular móvil para diversas comunidades de Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla y Oaxaca, que no son atendidas por el mercado. El servicio se otorga a sus habitantes a un monto muy accesible (poco más de dos dólares por mes), la red es gestionada y operada por las propias comunidades. Pero este exitoso proyecto está a un punto de naufragar ante la negativa del instituto para exentarlos del pago de más de 58 mil dólares por el uso del espectro y tampoco ha realizado ninguna acción ante el legislativo como en su momento lo hizo para los radiodifusores comunitarios.

No se conocen públicamente las razones por las que el instituto lo hace para un caso y para otro no, por principio no se ve una razón motivada para tal diferenciación que puede dar lugar a una conducta discriminatoria, pues no se puede dar el mismo trato a operadores de telecomunicaciones comerciales que los no lucrativos.

²⁶ La información detallada se puede consultar en: <http://www.ift.org.mx/tramites/pago-anual-para-el-uso-de-frecuencias-del-espectro-radioelectrico>

En la medida que los procesos de licitación para frecuencias de radiodifusión comercial se rigen principalmente por el criterio económico (en contravención del marco legal), sólo aquellos actores que tienen más poder económico pueden acceder a las frecuencias, materializándose una exclusión para participantes más débiles.

El reconocimiento del sector público, social, comunitario e indígena en la constitución (Artículos 6° y 28°) es uno de los avances más importantes en materia de igualdad en tanto no estaban previstos por ordenamiento jurídico alguno con anterioridad y es el principio rector que posteriormente se plasmó en la LFTR, sin embargo, en los criterios y mecanismos concretos para acceder y operar las frecuencias se impusieron medidas que resultan discriminatorias en términos de acceso, disponibilidad y mecanismos de exigibilidad.

4.1 Discriminación en el acceso a las frecuencias

La LFTR mantuvo como en la ley de 1960 la facultad discrecional para otorgar las frecuencias, en tanto para el sector comercial las reglas son claras para su acceso a través de mecanismos de licitación pública, para el caso de los medios de uso social y público el Artículo 85 permite que el IFT pueda imponer de manera discrecional las condiciones para el otorgamiento de concesiones, al establecer que podrá solicitar “cuando menos” los requisitos establecidos en la ley, sin marcar un límite, esas dos palabras pueden dar pie a solicitar muchos más requisitos, lo cual es contrario a la certeza jurídica que cualquier ciudadano debe tener al iniciar un trámite administrativo.

En el mismo Artículo se puede observar que se piden los mismos requisitos a los medios de uso público que a los de uso social, incluyendo a los comunitarios e indígenas, como si tuvieran las mismas condiciones y capacidades. El trato igual entre desiguales violenta un principio jurídico de igualdad ante la ley y es por lo tanto discriminatorio y contradice los estándares que debiera beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias.

El Artículo 90, fracción IV, incluye una reserva para radios comunitarias e indígenas restringida a las bandas de AM que va de los 1605 a los 1705 KHz y un diez por ciento en la banda de FM que va de los 88 a los 108 MHz, en la parte alta de FM.

Dicha reserva además de que excluye la televisión abierta, es discriminatoria al restringir las frecuencias por la cual los grupos decidan transmitir, este trato diferenciado para este sector es una injerencia arbitraria, ya que no existe ninguna racionalidad tecnológica, económica o de otra índole que la justifique. La consecuencia práctica de esta medida es relegarlos a las frecuencias que por sus características técnicas son más difíciles de operar, otorga un margen a la autoridad reguladora para alegar no disponibilidad, pues en varias plazas estas frecuencias ya están asignadas, por lo que se limita su desarrollo, en cambio al resto de los medios se les deja disponibilidad libre del restante de las bandas.

4.2 Discriminación en la disponibilidad o suficiencia

El Artículo 89 establece condiciones discriminatorias en las fuentes de financiamiento en detrimento de los medios comunitarios e indígenas como la prohibición de venta de publicidad sin fines de lucro, bajo el principio de que los recursos obtenidos no son para obtener ganancias sino para su reinversión en el proyecto social del medio.

La medida resulta más inequitativa si se toma en cuenta que a las concesiones de uso público si se les permite la transmisión de patrocinios y además cuentan con presupuesto público para su operación, lo mismo que las concesiones sociales que pertenecen a universidades de educación superior privadas y que por lo tanto tienen mecanismos institucionales de financiamiento, mientras que los comunitarios e indígenas no cuentan con un presupuesto fijo

que garantice su operación sino que dependen en buena medida de las aportaciones de su comunidad.

En referencia a otras fuentes, en el mismo Artículo también se les limitan los convenios de coinversión que pueden ser sólo entre medios comunitarios o indígenas, con lo cual se cierra un círculo vicioso de falta de recursos, dado el origen de este tipo de estaciones que se ubican en zonas de alta pobreza y marginación. En cambio a los medios públicos se les permiten libremente convenios con cualquier entidad.

La principal fuente de recursos permitida para los medios comunitarios e indígenas es la publicidad oficial, sin embargo, el 1 por ciento estipulado se verá cada vez más reducido conforme existan más medios de esta naturaleza. El candado para que los estados y los municipios, en caso de que así lo quieran, puedan destinar “hasta el 1 por ciento” es una restricción arbitraria, no hay justificación alguna para que a los medios de vocación social se les fije ese porcentaje mientras que para los comerciales puede ser hasta el 99% de sus presupuestos públicos

Igualmente es un obstáculo que deban ser donatarias autorizadas para recibir donaciones ya que ello incluye las donaciones de sus comunidades. Es un mecanismo desproporcionado para los grupos ciudadanos que operan en zonas rurales, indígenas o con alta marginalidad y que tienen que hacer ese trámite ante la Secretaría de Hacienda. Las restricciones en los mecanismos de financiamiento resultan desproporcionadas, inequitativas, arbitrarias y discriminatorias.

También hay una discriminación a los medios públicos al dejarles sólo 5 segundos para patrocinios y no asegurarles los recursos financieros anuales, sino que quedan a voluntad de los gobiernos locales, en tanto la mayoría de éstos gastan considerables sumas de recursos públicos en publicidad oficial para medios comerciales, a los medios públicos ni siquiera les aseguran las inversiones suficientes para su operación.

En el caso de la radio, los nuevos Lineamientos de Otorgamiento de las Concesiones emitidos por el IFT, que mejoraron mucho las condiciones para el acceso a las frecuencias, no se han traducido en la práctica en condiciones menos restrictivas, de acuerdo a documentos internos de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-México) y de las actas del Consejo Consultivo del IFT²⁷ y denuncias públicas²⁸. A pesar del nuevo diseño administrativo las prácticas de los funcionarios sigue siendo limitativo en la interpretación de las normas por lo que los grupos siguen teniendo muchas dificultades para el acceso a las concesiones. A casi cinco años de los cambios legales apenas el instituto ha otorgado dos concesiones para comunidades indígenas.

Esta situación evidencia que en materia de política pública los nuevos diseños institucionales no erradican por sí mismos las viejas prácticas y lógicas burocráticas, los procesos de cambio son más complejos y largos.

²⁷ Versión estenográfica del 03 de diciembre de 2015:

http://consejoconsultivo.ift.org.mx/docs/sesiones/2015/Estenografica_Consejo_Con_031215.pdf y <http://consejoconsultivo.ift.org.mx/sesiones.html>

²⁸ Nota periodística “Le niegan radio comunitaria a zonas indígenas” en:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/telecom/2016/02/15/le-niegan-radio-comunitaria-zonas-indigenas#>

4.3 Publicidad oficial

Una de las promesas de campaña en 2012 por parte del presidente Enrique Peña Nieto fue "la creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno, con la finalidad de garantizar que los contratos publicitarios se lleven a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y el acceso ciudadano a la información". La promesa nunca se cumplió.

La publicidad oficial no está regulada del todo y la poca normatividad que existe fomenta prácticas de discrecionalidad, corrupción y censura en los medios de comunicación. El párrafo octavo del artículo 134 constitucional, producto de la reforma electoral de 2014 dispone que:

"bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público".

La fecha límite para la ley reglamentaria era el 30 de abril de 2014, pero la ley específica nunca se realizó por parte del Congreso. Ante esta omisión legislativa, la organización Artículo 19 interpuso en 2014 un juicio de amparo bajo la figura del interés legítimo por la violación al derecho a la libertad de expresión, en la medida que la publicidad oficial funge como un mecanismo de restricción indirecta al no tener normas que impongan límites a su uso indebido. La Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo el amparo y dio la razón a los demandantes, por lo que su resolución fue que a más tardar el 30 de abril de 2018 (antes de que termine el periodo extraordinario de sesiones), debe emitir la ley para regular la asignación de publicidad oficial.

De acuerdo a la Corte la falta de regulación específica es inconstitucional porque tiene *"un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión (...) las afectaciones financieras que sufren los medios críticos pueden llevar a los demás a adoptar posiciones diferentes con el gobierno con la finalidad de no perder los recursos asignados a la difusión publicidad oficial"*.

Hasta ahora cada dependencia federal y los distintos niveles de gobierno asigna de manera discrecional los recursos. La Secretaría de Gobernación (Ministerio del Interior), es la instancia que a través de la Subsecretaría de Normatividad de Medios (con las Direcciones Generales de Normatividad de Comunicación y de Medios Impresos) coordina esta materia con las distintas instituciones federales. De acuerdo a su Portal son las Unidades Administrativas encargadas de apoyar las políticas de comunicación social del Gobierno Federal y fortalecer sus relaciones con los medios de comunicación.

El marco legal que justifica estas atribuciones se encuentran en el Artículo 27, fracción XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que señala que la programación y el ejercicio de recursos destinados a comunicación social deben autorizarse por dicha Secretaría en los términos de las disposiciones generales que para tal efecto emita, los cuales deben orientarse bajo criterios objetivos, imparciales y transparentes que garanticen la igualdad de oportunidades a favor de los distintos medios de comunicación, lo cual no sucede.

Por su parte el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI), ha respondido a las acciones proactivas de organizaciones sociales para crear mecanismos de transparencia en el uso de la propaganda oficial a través del Sistema de Comunicación Social (ComSoc), lo cual ha implicado un avance para transparentar los gastos a nivel federal, pero en los estados del país la información es opaca y confusa.

Tiempos fiscales, y tiempos oficiales, audiencias

En prensa escrita y en medios digitales no existen limitantes específicas para la contratación de publicidad oficial, salvo la ya mencionada, a diferencia de los medios electrónicos (radio y televisión abierta), que desde la Ley de 1960 tienen la obligación de dar tiempo aire al gobierno federal y partidos políticos para sus mensajes denominados como Tiempos Oficiales y que se dividen en Tiempos de Estado y Fiscales.

La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) comparte la administración de dichos tiempos con el Instituto Federal Electoral: En periodos regulares (de no elecciones) RTC tiene a cargo el 88% y el Instituto Nacional Electoral (INE) el 12%; en periodos electorales el INE administra 48 minutos de los tiempos a raíz de la reforma constitucional del 2007 que prohíbe la compra o adquisición de tiempos en medios electrónicos para los partidos políticos.

Tiempos Oficiales de Radio y Televisión

Los tiempos de Estado son 30 minutos diarios de transmisión gratuita disponibles en todas las estaciones de radio y canales de televisión abierta. El Artículo 251 dispone que concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión son administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oirá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión.

El Ejecutivo Federal señalará las dependencias que deberán proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por la Secretaría de Gobernación. La forma en que pueden dividirse es en quince minutos en formatos o segmentos de no menos de veinte segundos cada uno y en quince minutos en formatos o segmentos no menores de cinco minutos cada uno. Todos los concesionarios de cualquier naturaleza están obligados a transmitir boletines y cadenas nacionales en los momentos que decida la Secretaría de Gobernación, a diferencia de otros países de la región, no es una práctica frecuente este tipo de mensajes.

Tiempos Fiscales

Es el pago en especie de un impuesto federal, que deben realizar las empresas de radio y televisión que operan al amparo de concesiones (estaciones comerciales), por hacer uso del espacio aéreo mexicano para difundir sus señales. En estos tiempos se transmiten mensajes con duración de 20 ó 30 segundos (spots) de los diversos organismos federales del Estado Mexicano. Los concesionarios de uso social (no lucrativos) están exentos de este tiempo en la medida que es un impuesto.

Estos tiempos tienen sus antecedentes desde 1968, es lo que se conoce en otros países como tiempo de antena, que es el impuesto que tienen que pagar las empresas por hacer uso del espectro y que paga en dinero. En México por una negociación entre la industria y el presidente de aquel momento (Díaz Ordaz). La propuesta del gobierno era imponer un pago del 25 por ciento de sus ingresos facturados, finalmente quedó en un pago en especie vía tiempo aire por un 12.5 por ciento del tiempo total de programación de cada estación.

Una nueva reforma se dio en el 2002 con el presidente Vicente Fox, que mediante un decreto (conocido como el “decretazo”) cedió a las presiones de la industria y redujo ese tiempo fiscal de se reduce ese tiempo 12.5 a 1.25 por ciento en la televisión y a 2.5 por ciento en la radio.

La utilización y su distribución es discrecional y no existen criterios claros para su asignación a las dependencias. De acuerdo a declaraciones de las autoridades en un reporte del 2015 “De acuerdo con información de la Secretaría de Gobernación, en 2014, por ejemplo, el Estado dejó de usar casi 7 mil horas tanto en radio como en televisión correspondientes a tiempos fiscales, es decir, por concepto de pago de impuestos de los concesionarios”²⁹.

Teniendo tal cantidad de tiempo aire con ambos tiempos, no parece justificarse el gasto multimillonario que los distintos gobiernos hacen en publicidad oficial en medios electrónicos. De acuerdo a las organizaciones Artículo 19 y el Centro de Análisis e Investigación, Fundar, que durante años han documentado los gastos en este rubro, en los cinco años que van del sexenio de Peña Nieto el gobierno federal gastó alrededor de dos mil millones de dólares (más de 36 mil millones de pesos), equivalente al presupuesto utilizado para el principal programa de becas para las universidades públicas.

Ese monto representa un exorbitante sobrejercicio del 71.86 por ciento más del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, en un contexto en el que se han recortado presupuestos en sectores como el de salud, medio ambiente, educación, entre otros. Los recursos en publicidad oficial principalmente se destinan a la televisión, seguido de la radio y los medios impresos.

Grupos dónde se reparte el dinero

De acuerdo a la investigación de las organizaciones³⁰, en promedio, la televisión recibió el 35 por ciento de los recursos totales ejercidos (12 mil 705 mdp); la radio 19 por ciento (6 mil 939 mdp); y los medios impresos el 17 por ciento (6 mil 153 mdp). El gasto en la Internet sigue siendo marginal en comparación con los demás medios oscilando entre un 5 y 7 por ciento, (entre 470 mdp y 720 mdp); en la categoría “Otros” se reporta un gasto considerable que incluye diversos productos como dípticos, trípticos, folletos, mantas, material promocional del mobiliario urbano, la producción, preproducción y postproducción en otros medios.

El análisis de los cuatro años de la investigación arroja que el gobierno federal gastó dos de cada cinco pesos en solo seis empresas: Grupo Televisa con el 17.07 por ciento de los recursos totales de publicidad oficial, TV Azteca con el 9.8 por ciento (estas cifras sólo contemplan al gasto exclusivo en televisión sin contar el dinero que estos grupos han podido recibir a través de sus otras empresas de medios impresos, radio, internet y “otro” tipo de medios), Estudios

²⁹ <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/12/31/establece-segob-reglas-para-tiempos-en-radio-y-tv>

³⁰ Información disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>

Churubusco con el 3.34 por ciento, la agencia de publicidad Starcom Worlwide con 3.15 por ciento, el periódico El Universal con el 2.69 por ciento, y Grupo Radio Fórmula con el 2.69 por ciento.

Es llamativo el caso del diario Excélsior que documenta la investigación, pues al inicio de la administración ni siquiera estaba en la lista de las diez empresas más beneficiadas, y en 2016 se ubicó en tercer lugar, en cuanto a los medios a los que se les destinó más dinero para publicidad del gobierno, solo por debajo de Televisa y TV Azteca, por encima de Grupo Formula, El Universal y la Organización Editorial Mexicana (OEM). El dueño de ese diario es Olegario Vázquez Aldir, quien ganó la licitación para la llamada tercera cadena nacional de televisión abierta en 2015. Todos estos medios se caracterizan por una línea editorial coincidente con el oficialismo.

Otro caso llamativo es el de el periódico La Jornada. Un reportaje del periódico New York Times publicado en diciembre de 2017³¹ confirmó que el periódico de tendencia izquierdista recibió de Peña Nieto más de un millón de dólares en publicidad oficial durante una grave crisis financiera. El diario que se caracterizaba por su postura crítica ha perdido independencia editorial, e incluso ha publicado artículos del propio Peña Nieto.

En el año 2016, el gasto rebasó los 10 mil mdp, siendo Grupo Televisa y TV Azteca los que más recursos obtuvieron: 3 mil 148 mdp. El gobierno justifica estos pagos porque ambas televisoras tienen amplia cobertura nacional y en México más del 90 por ciento de los hogares cuentan con un aparato receptor y las familias de menos ingresos sólo acceden a la televisión abierta. Sin embargo, lo cierto es que sus señales no llegan a muchos lugares donde la orografía es difícil. En ese mismo año el periódico El Universal recibió cerca de 10 millones de dólares, más que cualquier otro diario, su tendencia oficialista es cada vez más marcada.

Pese a que el gobierno anunció diversos recortes presupuestarios, incluido un 10% para publicidad oficial en 2015, las cifras muestran que lejos de disminuirse se ha dado un incremento importante, beneficiando más a unos cuantos grupos. En una revisión que realizó el portal de noticias Sin Embargo³², de enero a noviembre de 2017, las dependencias del Gobierno federal gastaron 4 mil 779 millones 640 mil 801 pesos, lo que significa que se superó por mil 215 millones 200 mil 801 pesos la cantidad que se podía gastar oficialmente en el rubro, de acuerdo con lo que establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La información, disponible en el portal de la Secretaría de la Función Pública (SFP), contenía los gastos realizados de enero a agosto. En total, el dinero erogado en ese periodo fue de mil 932 millones 558 mil 689 pesos, un crecimiento del 147 por ciento. De enero a noviembre se han gastado 14 millones 310 mil 301 pesos por día, o lo que es lo mismo: 596 mil 262 pesos por hora.

Existe suficiente documentación de cómo los distintos gobiernos de todos los niveles utilizan la publicidad oficial para incidir en sus líneas informativas, promover imágenes personales de políticos, incidir en las preferencias electorales, para castigar o premiar a los medios, en resumen, controlar a los medios. Su asignación es discrecional y muy asimétrica.

³¹ <https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto/>

³² <http://www.sinembargo.mx/06-02-2018/3381910>

De acuerdo al reportaje antes mencionado del NYT, la interferencia gubernamental directa, a menudo es innecesaria y cita a un estudio que indica que un 68 por ciento de los periodistas mexicanos dijeron que se censuraban, no solo para evitar ser asesinados, sino también por la presión de los anunciantes y el impacto en los ingresos de los medios. Esto indica que los medios de comunicación dependen demasiado del dinero público para su existencia

Si bien las organizaciones de la sociedad civil han logrado documentar este enorme gasto, existen otros rubros que no se incluyen en las cifras antes presentadas tales como el dinero destinado a la producción de telenovelas para abordar el trabajo de dependencias públicas, o para que se graben en determinados lugares para la “promoción turística”, entre otros. Tampoco se registra el gasto que hacen los partidos políticos (que se financian en su totalidad con dinero público) en la radiodifusión y que se conoce como el mercado negro de la información.

Aunque está prohibido constitucionalmente la compra de espacios en radio y televisión para los procesos electorales (se usan los tiempos oficiales), año con año el jugoso presupuesto público para los partidos políticos se distribuye a los medios de comunicación aliados violando expresamente la ley electoral, como el artículo 6° de la constitución Fracción IV que prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; ya que es común la compra de noticias, coberturas periodísticas, entre otros formatos que han generado un mercado negro muy rentable para los medios, que una y otra vez han argumentado que la prohibición es una violación a la libertad de expresión. El Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral tienen numerosas denuncias y documentaciones sobre estas prácticas, que usualmente terminan negándolas.

Hasta el momento de escribir este reporte aun no se había concretado la elaboración y aprobación de la ley en la materia.

4.4 Violaciones a la libertad de expresión

Es parte del panorama nacional las constantes violaciones directas e indirectas a la libertad de expresión. Entre las directas están las agresiones, desapariciones y asesinatos de periodistas, siendo uno de los países más letales para la prensa en el mundo, otras vías que son utilizadas son lo que se denomina como la judicialización de la libertad de expresión que consiste en llenar de demandas a comunicadores o medios críticos, otros son bloqueos de sitios web, despidos injustificados y demandas penales por difamación y calumnias (en la mayor parte de los estados no se han despenalizado).

Las indirectas están relacionadas con la publicidad oficial, la dilación en el acceso a frecuencias en el caso de los medios sociales, y el espionaje a periodistas y activistas sociales a través de software, el caso más famoso se dio en el 2017, cuando se dio a conocer la denuncia de la utilización del programa Pegasus que se implantó de manera ilegal a varios periodistas.

Año con año diversas organizaciones sociales y civiles presentan ante organismos internacionales protectores de la Libertad de expresión, la documentación de las violaciones de las que son objeto periodistas y trabajadores de la información, lo cuales pueden consultarse en los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Naciones Unidas. La situación es tan grave, que en noviembre de 2017 los Relatores de Libertad de Expresión de

ambos organismos hicieron una visita oficial conjunta. En su informe preliminar encontraron una situación que calificaron como “la crisis de libertad de expresión en México”³³

V Conclusiones

A poco más de cuatro años de las reformas legales y de la de la creación e instalación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la agenda de las telecomunicaciones y la radiodifusión sigue cargada de pendientes no menores como la emisión de Lineamientos para garantizar la neutralidad de la red, la tan anunciada separación funcional de América Móvil para evitar que siga aprovechando su posición como agente económico preponderante, las medidas de regulación asimétrica al Grupo televisa como agente económico con poder sustancial en el mercado de la televisión de paga, las definiciones y criterios para fomentar el pluralismo en la radiodifusión y de competencia efectiva.

Es tangible que la Reforma Constitucional fue el marco propicio para cambios tajantes en el diseño institucional, pero esos principios generales no alcanzaron a permear las disposiciones secundarias en muchas de sus partes para garantizar plenamente el pluralismo, la diversidad y limitar la concentración mediática.

La apertura de espectro en radiodifusión abierta no tiene precedentes, pero ha primado el acceso mayoritariamente al sector comercial sin diferenciaciones o criterios concretos para fomentar el pluralismo hasta el periodo que ocupa este trabajo. Ciertamente es que puede ser un proceso paulatino y aún queda por verificar las condiciones bajo las cuales operarán los nuevos competidores, así como las condiciones en las que se harán las nuevas licitaciones y adjudicaciones de nuevos canales, pero en lo que toca a las evidencias empíricas hasta ahora analizadas carecen de una decidida política para la inclusión de variados actores. El IFT en el Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias 2018, licitará dos canales de televisión y 30 frecuencias de radio, 24 en FM y 7 en AM, 18 canales de televisión, 21 frecuencias de radio en FM y 49 en AM de uso social, comunitario e indígena, veremos si en el mediano plazo si las condiciones de concentración en este sector tendrá alguna variación importante.

Es positivo que los documentos normativos integren los principios fundamentales marcados en el Decreto en función de la libertad de expresión y el pluralismo, se requiere de un segundo paso decisivo para que dejen de ser nociones discursivas para convertirse en concreciones sustantivas. Ello significa cambiar la perspectiva de hechura de la política para integrar un enfoque sociológico y de derechos humanos, para que las determinaciones económicas y técnicas no sean un fin en sí mismas sino un medio para lograr la inclusión social y habilitar los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y sociales. Ni el desarrollo económico hasta ahora implementado, ni las tecnologías por sí solas lo pueden lograr.

Una primera conclusión del porqué es porque la visión institucional sigue viendo a las personas como usuarios más que como ciudadanos, más como consumidores de servicios más que como sujetos de derecho. En tanto esta perspectiva permanezca en la definición de los problemas públicos, sus estrategias y acciones en la política pública seguirán respondiendo a un entorno competitivo, pero no de empoderamiento de la ciudadanía.

³³ Información disponible en:

https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones_Preliminares_ESP.PDF

La Constitución invistió al IFT la calidad de órgano autónomo y especializado con facultad regulatoria en el contexto más amplio posible, la SCJN respaldó esta naturaleza interpretando incluso sus capacidades para poder regular todo aquello que el constituyente omitió. El hecho de que se dispusiera ser el garante del derecho a la información y la libertad de expresión en la radiodifusión y las telecomunicaciones, implica que su función es también para resolver y garantizar medidas regulatorias sustantivas para el ejercicio vigoroso de estos derechos, incluyendo garantizar que no existan injerencias indebidas u obstáculos por parte de actores estatales o de los agentes económicos regulados, de otra manera no podría entenderse porque el Congreso lo facultó para ello. Sin embargo, el IFT no ha asumido cabalmente esas facultades, por el contrario, se denota una evasión de ellas en varios aspectos de la política, incluyendo el de la competencia económica efectiva.

En un entorno de convergencia tecnológica entre múltiples pantallas y dispositivos (televisión, banda ancha, servicios OTT's como Netflix, etc) que propician fusiones y concentraciones como nunca antes habíamos visto, es necesario que el regulador incite al debate sobre los desafíos regulatorios que ello implica para la protección de la competencia, los derechos informativos y derechos asociados, pues hasta el momento ha evadido dar esa discusión bajo la premisa de que no es necesario por ahora, como si el país no fuera parte de los fenómenos globales que están cambiando de manera acelerada el acceso a información y servicios.

En un sector en el que apenas se abre esta perspectiva de derechos en el cuerpo legal es lógico que el aparato burocrático tenga resistencias para los cambios en las nociones conceptuales, como en el cambio de prácticas que durante décadas han mantenido. La inauguración de contacto con diversos sectores de la sociedad, sus contextos y sus demandas son todavía nuevos para una burocracia acostumbrada a tratar casi exclusivamente con los actores estatales y empresariales. Es un reto institucional del Estado salvar esta barrera.

En términos de las obligaciones generales de garantizar y proteger en clave de derechos humanos, hay un mayor déficit en la última, pues siguen sin tomarse las decisiones centrales para imponer límites a la concentración indebida en todas sus modalidades. A pesar de la ampliación de facultades del IFT en materia de competencia y pluralismo sus decisiones no privilegian el origen antimonopólico del nuevo cuerpo legal, que fue parte sustancial para su creación.

Un punto relevante, es que no se encuentra dentro de la política pública indicadores claros para lograr los principios constitucionales de competencia y pluralismo, como tampoco evaluaciones o estudios de impacto sobre la política hasta ahora implementada, sin estas herramientas es complicado contar con elementos ciertos sobre su eficiencia y eficacia, o contar con información fehaciente para revisarla y reorientarla.

Finalmente, después de décadas se logró cambiar el andamiaje jurídico, aún con sus falencias y omisiones, pero que puede ser un comienzo para ampliar la capacidad deliberativa para el fortalecimiento de la ciudadanía y la calidad democrática, aunque el camino por recorrer es aún largo, se requiere de una mayor vigilancia de instancias independientes y ciudadanas para demandar un mejor desempeño e independencia del regulador, como igualmente se requiere reforzar la legislación para imponer límites claros y transparentes en la propiedad horizontal, vertical y cruzada de medios.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (2004), *Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio*, en Sociológica, año 19, núm. 54. enero-abril 2004.

Asociación Mexicana de Derecho a la Información, AMEDI (2011) *Panorama de la Comunicación en México 2011*, Asociación Mexicana de Derecho a la Información, México.

Bohmann Karin (1989). *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, Alianza editorial, México.

Bravo Jorge (2011). *El presidencialismo mediático. Medios y poder durante el gobierno de Vicente Fox*, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, México.

Becerra Martín y Mastrini Guillermo (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial. Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM). Argentina.

Calleja Aleida y Solís Beatriz (2005). *Con permiso. La radio comunitaria en México*, Fundación Friedrich Ebert, Comunicación Comunitaria, Asociación Mexicana de Derecho a la Información. México.

Centro de Análisis e Investigación, A. C., Fundar (2017). *Contar lo "bueno" cuesta mucho... y lo pagamos todas y todos. El gasto de la publicidad oficial del Gobierno Federal de 2013 a 2016*. México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). *Relatoría Especial de Libertad de Expresión, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México*.

Comisión Federal De Telecomunicaciones, Telecom CIDE (2011). *Estudio sobre el Mercado de Servicios de Televisión Abierta en México*, 5 de diciembre. En http://portalanterior.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2013/10/Reporte_CIDE_CM_201112_publico.pdf

Esteinou Madrid Javier y Alva de la Selva Alma, Coordinadores (2009). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*, Colección Teoría y Análisis, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D. F.

Fernández Christlieb Fátima (1982). *Los medios de difusión masiva en México*, Juan Pablos Editor, México.

Fernández, Claudia y Paxman, Andrew (2000). *El tigre Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*. Grijalbo-Hoja Casa Editorial, México, D. F.

Huerta-Wong, J. E., & García, R. G. (2013). *Concentración y diversidad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en México*. *Comunicación Y Sociedad* (0188-252X), (19), 113-152.

Smith, Cintia (2015). *Composición e interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones en la negociación de las leyes de 2006 y 2014 y sus efectos en el régimen regulatorio*. Tesis de para el grado de Doctorado. México.

Sosa Plata, Gabriel (2011). *Panorama de la comunicación en México 2011*, Artículo “*Grupos radiofónicos y concentración*” páginas 95-110, Asociación Mexicana de Derecho a la Información, México.

Trejo Delarbre Raúl y Vega Montiel Aimée, Coordinadores (2011). *Diversidad y calidad para los medios de comunicación. Diagnósticos y propuestas. Una agenda ciudadana*, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Asociación Mexicana de Derecho a la Información. México, D. F.

Trejo Delarbre, Raúl (2004). *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, Ediciones Cal y Arena, México.

Trejo Delarbre, Raúl (3 de noviembre de 2011). *Quiénes, cuántos y en dónde controlan la televisión mexicana*. En Wordpress.com <https://mediocracia.wordpress.com/2011/11/03/quienes-cuantos-y-en-donde-controlan-la-television-mexicana/>

Villamil, Jenaro (2010). “*El sexenio de Televisa. Conjuras del poder mediático*”, Editorial Grijalbo, México.

Notas periodísticas.

Becerril, Andrea (2014). “*Reforma Telecom favorece a Televisa y limita a estaciones comunitarias*”, en *La Jornada*, 6 de julio de 2014. En <http://www.e-consulta.com/medios-externos/2014-07-06/reforma-telecom-favorece-televisa-y-limita-estaciones-comunitarias>

Beauregard, Luis Pablo (2014). “*Peña Nieto inicia una contrarreforma a la ley de telecomunicaciones*”, en *El País*, 25 de marzo de 2014. En http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/25/actualidad/1395783701_427116.html

Castillo, José (2014). “*La nueva ley telecom es regresiva y beneficia a Televisa*”, en *Siempre*, 12 de julio de 2014. En <http://www.siempre.com.mx/2014/07/la-nueva-ley-telecom-es-regresiva-y-beneficia-a-televisa/>

CNNExpansión (2014). “*Ifai debe ir Contra Ley Telecom: Fundar*”, en *Expansión.CNN*, 14 de julio de 2014. En <http://expansion.mx/economia/2014/07/14/ifai-debe-ir-contra-ley-telecom-fundar>

Guerrero, Claudia (2014). “Condenan que IFT cierre sesión pública”, en *Noticias Terra*, 25 de septiembre de 2014. En <http://noticias.terra.com.mx/mexico/condenan-que-ift-cierre-sesion-publica,f2af11b5efea8410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>

Guerrero, vania (2014). “Cierra IFT sesión ¡pública!”, en *El Norte*, 25 de septiembre de 2014. En <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=349331&md5=b3f2d9dc531ae87f9bdee6cdd1701f33&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4>

Martínez, Carla (2014). “Analistas: favorece ley a televisoras”, en *El Universal*, 3 de julio de 2014. En <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/analistas-favorece-ley-a-las-televisoras-111515.html>

Martínez Carla, Alcántara Suzette y Jiménez Horacio (2015). “Piden aplazar apagón a televisión oficial”, en *El Universal*, 25 de noviembre de 2015, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/telecom/2015/11/25/piden-aplazar-apagon-televison-oficial>

Melgar, Ivonne (2014). “Impugnarán ante la Corte la ley telecom”, en *Excelsior*, 12 de julio de 2014. En <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/12/970467>

Mendoza, Darío (2012). “Televisión, Democracia y Boicot”, en *Reporte Índigo*, 4 de mayo de 2012. En <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/television-democracia-y-boicot>

Montalvo, Tania L. (2014). “Pese a bloqueos, logran Cadena Humana Vs Ley Telecom”, en *Animal Político*, 27 de abril de 2014. En <http://www.animalpolitico.com/2014/04/pese-bloqueos-logran-la-cadena-humana-vs-telecom/>

Notimex (2013). “Presenta Amedi propuesta de ley de telecomunicaciones”, en *Crónica*, 4 de septiembre de 2013, en <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/780628.html>

Notimex (2014). “IFT descarta controversia constitucional contra ley telecom”, en *Expansión*, 3 de septiembre de 2014. En <http://expansion.mx/economia/2014/09/03/ift-descarta-controversia-constitucional-contra-ley-telecom>

Periodistasdigitales (2014). “Caso Carpinteyro busca desviar críticas sobre ley en telecomunicaciones que favorecen a televisoras”, en *Plumas Libres*, 29 de junio 2014. En <http://plumaslibres.com.mx/2014/06/29/caso-carpinteyro-busca-desviar-criticas-sobre-ley-en-telecomunicaciones-que-favorecen-televisoras/>

Posada García, Miriam (2012). “La CFC aprueba con condiciones la alianza entre Televisa y Iusacell”, en *La Jornada*, 15 de junio de 2012, p. 2. En <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/15/politica/002n1pol>

Posada García, Miriam (2015). “Grupo Imagen continúa trabajos para salir al aire con la tercera cadena de tv”, en *La jornada*, 30 de octubre de 2015, p. 25. En <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/30/economia/025n1eco>

Redacción Animal Político (2014). “Ley de Telecom legaliza censura: Frente por la Comunicación Democrática (manifiesto íntegro)”, en *Animal Político*, 12 de abril de 2014. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/04/ley-de-telecom-legaliza-la-censura-frente-por-la-comunicacion-democratica-manifiesto-integro/>

Redacción, Aristégui Noticias (2012). “Televisa y TV Azteca se amparan contra apagón analógico”, en *Aristégui Noticias*, 2 de octubre de 2012. En <http://aristeginoticias.com/0210/mexico/televisa-y-tv-azteca-se-amparan-contra-apagon-analogico/>

Redacción, Aristégui Noticias (2012). “Así promovían legisladores acción de inconstitucionalidad vs leyes telecom”, en *Aristégui Noticias*, 15 de agosto de 2014. En <http://aristeginoticias.com/1508/mexico/asi-promovieron-legisladores-accion-de-inconstitucionalidad-vs-ley-en-telecom/>

Redacción, RED POLÍTICA (2013). “¿Qué legisladores conforman la 'telebancada'?", en *El Universal*, 12 de marzo de 2013, en <http://www.redpolitica.mx/congreso/que-legisladores-conforman-la-telebancada>. Consultada el 19 de febrero de 2016.

Reuters (2014). “Diputados aprueban leyes secundarias en telecom”, en *El Economista*, 9 de julio de 2014. En <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/07/09/diputados-aprueban-ley-telecom>

Reyes, José Juan (2014). “IFAI dejó pasar golpe a protección de datos personales”, en *El Economista*, 13 de agosto de 2013. En <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/13/ifai-dejo-pasar-golpe-proteccion-datos-personales>

Rodríguez, Darinka (2015). “Implicaciones de fallo del IFT sobre Televisa divide opiniones”, en *El Financiero*, 7 de septiembre de 2015. En <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/implicaciones-de-fallo-del-ift-sobre-televisa-divide-opiniones.html>

Sosa Plata, Gabriel (2012). “Televisoras y su guerra contra la TDT”, en *El Universal*, 5 de octubre de 2012. En <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2012/10/98125.php>

Torres, Mauricio (2014). “Leyes de Telecom, aprobadas en el senado con preponderancia por sector”, en *Expansión*, 5 de julio de 2014. En <http://expansion.mx/nacional/2014/07/04/debate-de-leyes-de-telecom-en-pleno-del-senado>

Torres, Mauricio (2014). “Ciudadanos 'Encadenan' Sus Disgustos Contra Peña Y La Ley De Telecom”, en *Expansión- CNNMéxico*, 26 de abril de 2014. En <http://expansion.mx/nacional/2014/04/26/ciudadanos-encadenan-sus-disgustos-contra-pena-y-la-ley-de-telecom>

Villamil, Jenaro (2013). “‘Bienvenida la competencia’, dice Azcárraga; Slim calla”, en *Proceso*, 11 de marzo de 2013, en <http://www.proceso.com.mx/335961/bienvenida-la-competencia-dice-via-twitter-azcarraga>