



**ANÁLISIS PRELIMINAR  
EN MATERIA DE DERECHOS A LA COMUNICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN LA INICIATIVA TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN**

**Introducción**

Se presenta un análisis preliminar de la *Iniciativa de Decreto por el que se Expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema de Público de Radiodifusión de México; y se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.*

El análisis es preliminar, pues el documento requiere un exámen detallado de algunos puntos que dado el tiempo que se tuvo para realizar este informe no ha podido llevarse a cabo.

El examen busca verificar si se cumplen los aspectos centrales en materia de concesiones sociales, indígenas, diversidad y pluralidad de contenidos y cobertura social, establecidos en la constitución y otras disposiciones normativas relacionadas. En específico si se desarrollan tres derechos básicos de los pueblos indígenas en materia de comunicación, establecidos en la Constitución (art 2º) y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. 16).

En este sentido, este análisis verifica si la iniciativa permite el ejercicio de los siguientes derechos de los pueblos indígenas:

- a) A adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación.
- b) A contar con cobertura de telecomunicaciones accesible y asequible
- c) A participar en medios no indígenas sin discriminación

**Elementos Generales de la Iniciativa**

La iniciativa tiene marcadas diferencias regulatorias para los concesionarios de radiodifusión y los de telecomunicación, privilegiando una normativa laxa y un entorno desfavorable a la competencia y derechos de los usuarios para los primeros y estableciendo normas más estrictas para los segundos.



## Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C.

En esta tendencia, en contra del espíritu de la reforma constitucional, realiza las siguientes acciones:

- Despoja al organismo regulador autónomo de facultades en materia de contenidos para retenerlas en la secretaría de gobernación.
- No solo deja de regular sino que elimina obligaciones de los medios de comunicación concesionados sobre proveer de un contenido plural y respetuoso de la diversidad cultural del país.
- Establece un control estatal en el sistema público de radiodifusión de México, convirtiéndolo en un sistema de radiodifusión de estado.
- Retrasa la conversión digital y por consiguiente la red mayorista que permitiría ampliar la cobertura de telecomunicaciones
- En materia de preponderancia, establece una división contraria al texto constitucional y a las prácticas internacionales, así, distingue entre sectores de telecomunicación y radiodifusión, cuando si bien requieren tomarse medidas específicas acordes con el tipo de medios y prácticas, los principios a seguir deben ser los mismos.
- En la preponderancia de radiodifusión que establece, las medidas son mínimas y no se incluye ninguna que disminuya los efectos que estas prácticas tienen en la diversidad de contenidos<sup>1</sup>
- Omite regular ampliamente a las concesiones sociales e indígenas a las que pone los mismos requisitos de trámite que a los concesionarios de medios públicos.

En sí, podemos observar una serie de disposiciones tendientes a conservar los privilegios monopólicos en materia de radiodifusión.

También podemos identificar algunos errores técnicos en la regulación de preponderancia pues en este tipo de normativas, generalmente se establecen principios con los cuales el regulador atendiendo a los casos, debe establecer las medidas respectivas que pueden ser definitivas o temporales, pero en el caso que nos ocupa, especialmente en materia de telecomunicaciones, se establecen medidas específicas, en vez de principios generales que puedan abarcar todo el mercado de las telecomunicaciones independientemente del sector de telecomunicaciones o radiodifusión.

---

<sup>1</sup> Sobre la importancia de regular estos aspectos véase Advisory Panel on Media Diversity. *Report on Transnational Media Concentrations in Europe*, Council of Europe, Strasburgo 2004.



## **Derechos a adquirir, administrar y operar medios de comunicación**

Este derecho, de acuerdo a las recomendaciones de política pública y mejores prácticas publicado por la UIT 2011, implica las siguientes medidas regulatorias, que analizaremos de manera individual a la luz de la reforma:

### a) Régimen Específico.

Ésto implica que la legislación cuente con un apartado que permita diferenciar al solicitante de otros solicitantes y reconozca sus características particulares.

En este caso no hay una regulación específica, ni medidas para que el regulador pudiera desarrollarla y por el contrario se les equipara con el concesionario para uso público.

El artículo 85 establece en su fracción VII una posible salida, si se hace una interpretación amplia y sistémica de dicho precepto, al señalar que la documentación que acredite su capacidad técnica, económica, jurídica y administrativa, deberá presentarse atendiendo a la naturaleza jurídica del solicitante.

Lo anterior permitiría que de acuerdo con el texto constitucional, que establece la distinción de concesión social indígena; atendiendo a la naturaleza de este solicitante, el IFT establezca la manera en que los solicitantes indígenas acreditarán este supuesto. Sin embargo, sería conveniente la ley fuera más clara a éste respecto y lo hiciera extensivo a la concesión única.

### b) Reservas de Espectro.

La reserva de espectro aseguraría la disponibilidad para la infraestructura de medios de radiodifusión y radiocomunicación indígena.

La ley no establece reserva ni prioridad alguna sobre reservas de espectro para los pueblos indígenas, contraviniendo así el artículo 2º constitucional que otorga un derecho preferente a estos pueblos sobre los recursos que se encuentren en sus territorios.



## Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C.

Una medida similar para el Ejecutivo Federal establecida en el artículo 56 sería deseable para estos pueblos, ya que están cumpliendo las funciones de cobertura social a que se refiere el artículo. O por lo menos un principio concerniente a los medios indígenas y sociales, en los criterios para el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencia.

La concesión social indígena y comunitaria se sujeta al plan anual de uso y aprovechamiento de frecuencias, lo que puede limitar o retrasar el otorgamiento de concesiones especialmente de radiodifusión y establece una medida innecesaria, pues las radios indígenas están ubicadas en lugares donde generalmente hay amplia disponibilidad de espectro.

Por lo anterior, sería deseable una excepción a la radiodifusión comunitaria e indígena, cuando las frecuencias solicitadas no se encuentren comprendidas en el programa anual.

### c) Acceso a Recursos.

Las recomendaciones en este tema señalan medidas que permitan operar en economías de escala, contar con apoyos para desarrollo tecnológico y capacitación y que sus producciones puedan integrarse a un mercado.

En este punto la legislación no solo es omisa sino restrictiva, en el caso de los concesionarios sociales de radiodifusión, no así con los de radiocomunicación, a los que señala solo la obligación de ser sin fines de lucro.

En el caso de los concesionarios de radiodifusión hay una diferencia incluso con los medios públicos en lo que se refiere a sus fuentes de ingreso, al comparar los artículos 88 y 89 es evidente que se limitan sus fuentes.

Nuevamente una interpretación amplia y sistémica del artículo 89, nos indica que la palabra *podrá* que aparece en el artículo no es restrictivo y por tanto daría cabida a todas las actividades sin fines de lucro que pudieran realizarse.

Por lo que respecta a los contenidos, como se verá más adelante, se mantienen las barreras para su distribución y comercialización, al no aplicar lo establecido por la



## Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C.

el artículo 6º ley de Derechos Lingüísticos ni 16 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otra parte no se establece ningún fondo para el desarrollo tecnológico y capacitación.

### d) Participación en el Órgano Regulador.

La participación se considera necesaria pues es importante asesorar a las instancias regulatorias sobre las características particulares en las que funcionan estos medios.

La ley no establece medidas que aseguren la participación de representantes de estos pueblos en los órganos consultivos.

### **Contar con Cobertura Asequible y Accesible**

En general las disposiciones en materia de telecomunicaciones son pertinentes, salvo lo establecido en el punto anterior.

Sin embargo, al retrasar el apagón analógico al 2017, se afecta la instrumentación de la red mayorista que acercará la red troncal a éstas zonas.

### **A Participar en Medios no Indígenas sin Discriminación**

Lo anterior es una herramienta esencial para el respecto a la dignidad de los pueblos indígenas y no solo es un derecho de éstos, sino como lo señala la propia iniciativa en su artículo 257 fracción I un derecho de las audiencias.

La ley en este tema es por demás omisa y en franca violación a las disposiciones constitucionales, a la ley de derechos lingüísticos y a los tratados internacionales no establece ninguna obligación al respecto y el derecho de audiencia en este tema no lo regula ni establece sanción a su contravención.

Solo para mostrar esta limitación a la libertad de expresión e información de los mexicanos, puede leerse el capítulo relativo a contenidos que reproduce normas de la Ley de Radio y Televisión de hace 40 años, anteriores al movimiento zapatista y a



## Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C.

la reforma constitucional en materia indígena, que sucitó y por consiguiente hace caso omiso de todas las disposiciones jurídicas derivadas de ella.

Sin ser suficiente la omisión regulatoria en materia de contenidos, despoja al organo regulador de facultades en esta materia y las devuelve a la Secretaría de Gobernación, para asegurar que en esa materia las cosas sigan como hasta ahora o peor, si es posible. Lo anterior es una franca violación al Décimo Primer Transitorio de la Reforma Constitucional de la materia, que claramente faculta a este instituto para regular a publicidad y contenidos infantiles.

La existencia de autoridades separadas en materia de medios, obstaculiza las medidas necesarias que puedan tomarse para asegurar que los agentes preponderantes o con poder sustancial en el mercado, afecten la libertad de información y expresión de los ciudadanos, limitando la pluralidad de contenidos. La separación de estas facultades y el mantenimiento de la regulación de radio y tv, marcan una clara tendencia a proteger el monopolio existente.

Ejemplo fehaciente de lo anterior, son las disposiciones sobre propiedad cruzada de medios, cuya única mediada es incorporar noticiarios, sin mencionar las parcas y limitativas disposiciones que regulan este tema, comparado con legislaciones de otros países que lo tratan.

Por último, una limitante adicional a la libertad de expresión es el Sistema Público de Radiodifusión de México, que se crea como un organismo de televisión de estado, pues la conformación de su órgano directivo cuenta con control en las decisiones por funcionarios de dependencias federales.

De esta manera se asegura el control de la información a través del monopolio existente y la creación de un organismo de estado que controle la radiodifusión pública.

### **Conclusiones**

Como puede observarse, si bien es importante la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en esta materia en el tema de telecomunicaciones, es urgente y esencial recuperar el contenido de la reforma constitucional en lo que a



## Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C.

contenidos se refiere, pues se crea un entorno sumamente desfavorable a la libertad de expresión.

La reforma encuentra violaciones evidentes al texto constitucional que pretende reglamentar, haciendo patente un trato desigual a los monopolios existentes, limitando por un lado al de telecomunicaciones y fortaleciendo al de radiodifusión, siendo este último el más importante a regular, pues sus acciones limitan el derecho fundamental a la libertad de expresión.

Consideramos que de aprobarse la reforma como está, estaría afectando disposiciones constitucionales e internacionales en materia de libertad de expresión, derechos lingüísticos, derechos a la cultura, exacta aplicación de la ley, además de las disposiciones antimonopolios. Por consiguiente habría vías de protección judicial nacional e internacional.

Por último en torno a los derechos objeto de análisis, encontramos:

- a) Derecho adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación: Aunque con limitaciones se encuentran posibilidades para su ejercicio marginal, con amplias limitaciones a la sostenibilidad de sus medios radiodifundidos, derivadas de la protección al monopolio en radiodifusión.
- b) A contar con cobertura de telecomunicaciones accesible y asequible: Se encuentra parcialmente limitado, por el retraso en el despeje de la banda de 700 que permita operar la red mayorista.
- c) A participar en medios no indígenas sin discriminación: Se encuentra anulado por las disposiciones que limitan la libertad de expresión y la pluralidad de contenidos.

Erick Huerta Velázquez  
Comunicación para el Desarrollo