

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6o., 7o., 27 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Exposición de Motivos

Como resultado del creciente deterioro de las potestades republicanas la sociedad ha dejado de estar representada en el poder. El poder del Estado ha sido rebasado por otras instancias.

Durante los últimos 25 años la imposición del actual modelo económico ha derivado claramente en el desmantelamiento del Estado social a través de las privatizaciones, de la falta de crecimiento económico, de la ausencia de una profunda reforma fiscal, de transiciones mal hechas, de la amputación de facultades del poder público, de la satanización del Estado. Así los poderes fácticos –en su conjunto– han concentrado más poder que el Estado.

La cesión de prerrogativas constitucionales en favor de estos poderes nacionales y transnacionales, ha tenido como consecuencia que las autoridades públicas hayan perdido su capacidad de conducción de los procesos políticos y económicos del país, en ello han jugado un papel fundamental los medios de comunicación masiva.

En un principio el Estado utilizó a los medios como factor de legitimación política, otorgando concesiones muy ventajosas para los dueños de las empresas mediáticas, estos se convirtieron en cómplices de los beneficios mutuos que este matrimonio les generaba.

Con el transcurso del tiempo, el poder económico de los medios creció desmesuradamente, su capacidad de dominio y penetración rebasó en muchos sentidos al aparato estatal y a la política, constituyéndose en un poder que en la vía de los hechos manifestó abiertamente sus pretensiones de imperar sobre la vida pública del país.

Los difusores de medios electrónicos se adjudicaron un papel preponderante para la formación de una opinión pública dirigida a sus propios intereses, desnaturalizaron el sentido cívico de este concepto, el cual debe ser reencauzado en los términos que propone Giovanni Sartori: "una opinión se denomina pública no sólo porque es del público, sino también porque implica la *res publica*, la cosa pública...: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos". Evidentemente las aspiraciones económicas privadas se oponen a estos principios fundamentales.

En ese sentido, los medios electrónicos de difusión se han convertido en intermediarios entre el Estado y la sociedad, atribuyéndose muchas veces, de manera ilegítima, una representación que no necesariamente tienen, y sin embargo juegan un rol decisivo en la determinación de la agenda política, económica y social, predisponen la opinión pública a favor o en contra de las iniciativas gubernamentales, o intentan erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación; incluso, y sin pudor alguno, han tratado de influir indebidamente en los resultados de los procesos electorales, políticos, legislativos y hasta los judiciales.

Una parte considerable de la clase política, corta de horizontes y sin visión de Estado, ha decidido privilegiar sólo sus intereses coyunturales, y no ha defendido republicánamente a la sociedad en su conjunto de los abusos que este poder fáctico comete. Las intenciones por reformar la Ley Federal de Radio y Televisión a favor del duopolio televisivo rebasan por mucho el análisis teórico sobre la debilidad de las instituciones públicas. Esto ha implicado, en muchos sentidos, la rendición del Estado. Lo que está en juego es la República.

Ante esta claudicación de la política, las empresas mediáticas han adquirido un poder más amplio que la mayoría de los funcionarios públicos y que los empresarios en general, pues los poderes políticos formales están más acotados jurídicamente, mientras que los medios se mantienen al margen de una regulación clara y precisa, valiéndose de esta opacidad e imprecisión legal para preservar y ampliar sus privilegios.

La crítica a la clase política y a toda manifestación de fuerza es necesaria y razonable, pues en una democracia toda expresión de poder debe estar sujeta a los límites que las leyes establezcan, con el claro objetivo de impedir abusos. En ese tenor es cuestionable que los medios electrónicos, gozando de una gran fortaleza, permanezcan intocados en todos los sentidos cuando cometen excesos. Los medios, por supuesto, pueden criticarlo todo y a todos, pero cuál es la vía pública para criticarlos a ellos. Sin participación ciudadana en el control de los medios se construyen auténticas dictaduras mediáticas.

Las consecuencias de haber postergado una regulación jurídica detallada sobre los medios de comunicación, han devenido en las mejores condiciones para que estos se enriquezcan desmesuradamente, ejerzan un monopolio informativo y utilicen abusivamente sus herramientas para inducir el voto, inventar escándalos políticos o disimular hechos graves, crear imágenes positivas de algunos personajes o destruir la reputación de otros, sin que todo esto les haya implicado responsabilidad alguna.

La libertad de expresión es un valor supremo necesario para la democracia y el bien común, cuyos destinatarios y beneficiarios son los individuos y el pueblo soberano, bajo ningún concepto pueden arrogársela de manera exclusiva los dueños de los medios de comunicación, menos aun convertirla en patente de corso para ampararse de la responsabilidad derivada de sus excesos que muchas veces quebrantan el estado de derecho.

Los medios han desvirtuado esta libertad para convertirla en una práctica sistemática de embestidas tanto a los individuos como al poder político, colocándolos en un verdadero estado de sometimiento e indefensión. Pues en un sistema donde se carece de reglas claras de réplica, cuando el abuso se comete en contra de particulares, se producen daños irreparables, y cuando son en contra la clase política se utilizan como instrumento de chantaje para doblegar voluntades y obtener prebendas.

En amplios sectores de la población existe la percepción de que el duopolio de medios ejerce prácticas ominosas como la "línea" y la censura; de que el racismo y la discriminación son la divisa común que ha guiado su actuar, esto último ha sido documentado por organismos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos. Tales deformaciones han sido un lastre para la cultura, la educación, el periodismo libre, han impedido la expresión de la diversidad y pluralidad en nuestro país, falsifican e invisibilizan el carácter multicultural y multirracial de nuestra república.

Por otro lado, es necesario reconocer que los medios de comunicación resultan indispensables para la sociedad y la democracia, pero deben plantearse en un esquema diferente para que den a conocer la información de manera verídica, objetiva, sin transformar o maquillar la realidad, deben difundir la cultura, los valores republicanos y el respeto a los Derechos Humanos. Cuando actúan de otra forma son un obstáculo para el desarrollo democrático.

En ese contexto debemos recordar las palabras de Karl Popper: "o el Estado regula efectivamente a las televisoras o éstas aniquilarán nuestras democracias".

La comunicación ha sido reducida sólo a una mercancía sujeta a las leyes del mercado; más bien debe ser el baluarte para potenciar el desarrollo justo y democrático de un país, este será el principio rector para toda nación que se precie de ser libre y soberana.

La construcción del estado de derecho al que estén sometidos todos los actores de la sociedad es la clave de una transición democrática; por ello se necesita una regulación plural y ciudadana de la radio y la televisión como uno de los grandes temas de la gobernabilidad hacia la consolidación de la democracia.

## **Antecedentes**

En nuestro país las disposiciones jurídicas en cuanto a los regímenes de medios, han sido ambiguas, discrecionales y ventajosas para las empresas mediáticas.

La última de las iniciativas legislativas para reformar el régimen de medios fue la llamada "Ley Televisa", la cual abarcaba diversas modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión. Éstas propiciaban una concentración de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones a favor del duopolio mediático. La "Ley Televisa" fue presentada y aprobada sin discutirse, casi por unanimidad, en el Congreso en marzo del 2006, poco antes de las elecciones.

El 4 de mayo de 2006, 47 senadores de la LIX Legislatura interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la Ley Televisa, argumentando que eran violatorias de los artículos 1, 25, 27 y 20 de la CPEUM.

El 7 de junio de 2007 la SCJN declara inconstitucionales 6 artículos de la llamada "Ley Televisa", la inconstitucionalidad radicaba en el refrendo automático de las concesiones y la obtención de servicios extradigitales; además omitía mandatos de igualdad en los medios, establecidas en el artículo 2o. constitucional, lo cual constituía una violación a este dispositivo. Su principal argumento fue que la concentración de los medios en pocas manos distorsiona el derecho a la información.

El ministro Góngora Pimentel señaló: "La renuncia del Estado al espacio radioeléctrico necesario para concretar los derechos fundamentales de expresión, información y prensa, a través de un acuerdo secretarial y su elevación a rango legal en el artículo 28 impugnado, es inconcebible en una democracia."

### **Consideraciones jurídicas**

Bajo una visión de conjunto se detectan las principales omisiones en el régimen constitucional de medios:

La Constitución no establece la facultad expresa al Congreso para legislar sobre la materia. El régimen competencial definido en el artículo 124 constitucional establece que todas las facultades de las autoridades federales deben ser expresamente concedidas por la propia Constitución y el artículo 73 no se refiere en ninguna de sus fracciones a la radio y a la televisión, el Congreso de la Unión carece de facultad para legislar en la materia.

La fracción XVII de la Ley Federal de Radio y Televisión faculta al Congreso para "dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos", tal redacción proviene de 1917, cuando las telecomunicaciones no existían y obviamente no las comprende. En tal virtud, los autores de la ley establecieron en el capítulo único de su artículo primero unos "principios fundamentales", según los cuales "corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y en consecuencia, del medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas".

En rigor, esta incongruencia existe desde la expedición de la ley vigente de 1960. Los actores de ese ordenamiento quisieron eludir, por una parte, la cuestión del contenido de las emisiones y otorgar, por la otra, potestades exclusivas al Ejecutivo de la Unión en este campo. Esa fue la razón por lo que derivaron de modo espurio dicho ordenamiento de los artículos 27 y 48 constitucionales.

Se trataba de equiparar las industrias de radio y televisión con otras dedicadas a la utilización de recursos naturales que se encuentran bajo el dominio directo de la nación. De esta manera, la mención "espacio situado sobre el territorio nacional", que aparece en el párrafo cuarto del artículo 27, fue motivo suficiente para equiparar esas actividades con la explotación de los yacimientos minerales y de los hidrocarburos. Así se justificó que el supuesto aprovechamiento del aire por los particulares sólo podría realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal.

Al ser evidente, no obstante, que el Congreso de la Unión carece de facultad explícita para legislar en la materia, se arguyó que el artículo 48 establece que, entre otros bienes de la nación, el espacio aéreo depende directamente del

gobierno de la federación. De lo que no se deduce de modo alguno la facultad para regular el funcionamiento de industrias que además de propagarse por otros medios físicos, deben ponerse en consonancia con derechos sociales y ciudadanos consagrados por la Constitución.

No pudieron prever los autores de esa ley que la televisión por satélite y la televisión por cable habrían de transmitirse por espacios distintos a los comprendidos en esos artículos. Menos aun que en la reforma constitucional posterior quedaría establecido el derecho a la información como una garantía fundamental de los mexicanos.

De acuerdo a esas consideraciones, la Secretaría de Educación Pública propuso, en 1977, que las disposiciones sustantivas sobre la radio y la televisión quedaran estipuladas en el artículo tercero constitucional, de manera que esas actividades quedasen sujetas a los principios y valores contenidos en dicho artículo.

Estimamos que, a pesar de las consideraciones de la Suprema Corte sobre el artículo 27, existe la imperiosa necesidad de precisar en el mismo artículo, de manera separada y específica, que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación y paralelamente dotar de la facultad constitucional para legislar en materia de medios al Congreso de la Unión. De tal suerte que el artículo 27 no se convierta en un reducto más del autoritarismo en lo que hace a espectro radioeléctrico y régimen constitucional de medios, participe también de manera fundamental el Congreso de la Unión y la propia sociedad, lo cual adicionalmente implicará una conquista a favor del equilibrio de poderes y del régimen democrático.

### **Ejes de la propuesta de reforma constitucional**

Por lo anterior, es necesario expedir reformas a la Constitución que contengan los principios bajo los que deberá guiarse la rectoría del Estado en medios de comunicación y espectro radioeléctrico, implantando un sistema transparente y plural de concesiones que garantice el acceso equitativo a los sectores público, privado, comunitario y educativo de la sociedad.

Estas disposiciones deberán guiarse por las siguientes directrices:

1. Compatibilizar con el derecho interno nacional los dispositivos contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México que reconocen el carácter universal de los derechos a la libertad de expresión y a la información.
2. Expresar que, en virtud de que se utiliza un bien que es propiedad de la nación, la naturaleza jurídica de los medios de comunicación electrónica es de servicio público, por lo tanto deben ser promotores de los valores republicanos consagrados en la Carta Magna.
3. Reconocer la propiedad de la nación sobre el espectro radioeléctrico, a fin de otorgar a la ciudadanía el derecho de administrar las concesiones, permisos y explotación directa de este bien público, así como vigilar su actuación y participar en la elaboración de los contenidos de la programación.
4. Establecer la base constitucional para la creación de un organismo autónomo ciudadano que regule los regímenes de concesiones y de permisos, dotado de facultades para otorgar y revocar estos privilegios; que vigile que los contenidos de la programación y los medios respeten y promuevan la pluralidad y los derechos humanos; que asegure el derecho de réplica y el acceso, en condiciones de igualdad, de los sectores: público, privado, comunitario y educativo a la utilización de los medios de comunicación y las tecnologías que posibilitan su empleo.
5. Incorporar la facultad explícita al Congreso de la Unión para que legisle en materia de radio y televisión y del organismo ciudadano que regulará este servicio público.

Por lo anteriormente expuesto, presento a este honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o. 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se adiciona un primer párrafo al artículo 6o., que establecería lo siguiente:

**Artículo 6o.** Se reconocen y garantizan los derechos universales a la información y a la libre expresión. Toda persona tiene la libertad de acceder, buscar, recibir y difundir informaciones de cualquier tipo y por cualquier medio de comunicación, sin previa censura y con responsabilidad ulterior, de acuerdo a lo que disponga la ley.

**Segundo.** El texto actual del artículo 7o. de la Constitución sería incorporado como tercer y cuarto párrafos del artículo 6o. El nuevo texto del artículo 7o. diría lo siguiente:

**Artículo 7o.** Sin detrimento de lo establecido en el artículo anterior, los medios de comunicación electrónica son de servicio público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de esta Constitución.

Los medios de comunicación procurarán el respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos consagrados en el artículo 3o. de esta Constitución; sus contenidos deberán reflejar la pluralidad y diversidad de la república; queda prohibida y será sancionada toda práctica discriminatoria por parte de los medios de comunicación.

**Tercero.** Se adiciona un párrafo séptimo y octavo al artículo 27, cuya redacción será:

**Artículo 27.**

...

...

...

...

...

...

El espectro radioeléctrico será también propiedad de la nación, inalienable e imprescriptible; podrán acceder, en igualdad de condiciones, a su explotación, uso o aprovechamiento las entidades públicas, educativas, privadas y comunitarias, ninguna de ellas podrá concentrar más del 25 por ciento de las frecuencias.

La administración y la vigilancia de las concesiones y permisos de la radiodifusión, televisión y telecomunicaciones por medio del espectro radioeléctrico queda a cargo de un organismo público autónomo de participación ciudadana creado por el Congreso de la Unión.

...

**Cuarto.** El artículo 73 se modificaría en su fracción XVII, añadiendo:

**Artículo 73.**

I. a XVI. ...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; **así como sobre radio, televisión, telecomunicaciones y uso del espectro radioeléctrico, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 15 días del mes de abril de 2010.

Diputado Porfirio Muñoz Ledo (rúbrica)