

**OFICINA COMISIONADA
IFT/100/PLENO/OC-ASLI/08/2018**

Ciudad de México, a 21 de febrero de 2018.

LIC. JUAN JOSÉ CRISPÍN BORBOLLA
SECRETARIO TÉCNICO DEL PLENO
Presente

Por este medio envío a usted, para los efectos conducentes, el engrose del voto particular que formulé oralmente durante la XLI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de octubre de 2017, respecto a la *"RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES OTORGA A FAVOR DEL GOBIERNO DE COAHUILA DE ZARAGOZA UNA CONCESIÓN PARA USAR Y APROVECHAR BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA USO PÚBLICO, PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN RADIODIFUNDIDA DIGITAL EN LA LOCALIDAD DE SALTILLO COAHUILA"*. Esta Resolución fue aprobada por el Pleno, mediante Acuerdo P/IFT/181017/636.

Atentamente,



ADRIANA SOFÍA LABARDINI INZUNZA
COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COMISIONADA ADRIANA SOFÍA LABARDINI INZUNZA RESPECTO
DEL ACUERDO P/IFT/181017/636**

El 18 de octubre de 2017, en la XLI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante, el Instituto), se sometió a discusión y votación el asunto identificado con el numeral III. 20 del Orden del Día: RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES OTORGA A FAVOR DEL GOBIERNO DE COAHUILA DE ZARAGOZA UNA CONCESIÓN PARA USAR Y APROVECHAR BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA USO PÚBLICO, PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN RADIODIFUNDIDA DIGITAL EN LA LOCALIDAD DE SALTILLO COAHUILA (en adelante, la Resolución).

En particular, el objeto de la Resolución fue el otorgamiento de una concesión para usar y aprovechar bandas de frecuencia para uso público, como respuesta a la solicitud formulada por el Gobierno de Coahuila el 15 de febrero de 2016, al amparo del Programa Anual de Bandas de Frecuencias 2016, para la instalación y operación de un canal de televisión radiodifundida digital en Saltillo, Coahuila. Al respecto, en la Sesión Ordinaria en comento, el proyecto fue aprobado por mayoría de votos. No obstante, en el presente caso me aparté del razonamiento de dicha mayoría, por lo que emití un voto en contra por las consideraciones y razonamientos vertidos en la propia sesión y que se describen y sistematizan a través del presente voto particular.

Tratándose del otorgamiento de concesiones para uso público, resulta necesario señalar que el artículo 85 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante, la LFTR) establece los requisitos mínimos que cualquier interesado deberá satisfacer para la asignación de las concesiones para usar, aprovechar o explotar espectro radioeléctrico para uso público o social. En adición a los requisitos anteriormente mencionados, los o las interesadas en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público tienen que observar lo que se establece en el artículo 86 de la ley en comento, en el que, en su primer párrafo, mandata que tendrán que presentar su solicitud dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias. De manera especialmente relevante el segundo párrafo del artículo 86 señala lo siguiente:

"Artículo 86. Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público para prestar el servicio de radiodifusión, presentarán solicitud en la que



deberán cumplir los requisitos establecidos en el numeral 85 de esta Ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias.

En dicha solicitud deberán precisarse los mecanismos para asegurar la 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.
(...)"

De la lectura del precepto legal anteriormente citado se desprende que, adicionalmente al cumplimiento de los requisitos mínimos señalados en el artículo 85 que son aplicables a todos los concesionarios interesados en usar, aprovechar o explotar espectro radioeléctrico para uso público o social, los interesados en obtener concesiones de uso público deberán cumplir con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 86 de la LFTR, precisando aquellos mecanismos concretos que permitan asegurar la observancia de los diversos principios a que se refiere el segundo párrafo. En el mismo sentido, el artículo 8 de los Lineamientos Generales para el Otorgamiento de Concesiones establece que los interesados en obtener una Concesión de Espectro Radioeléctrico para uso público deberán de satisfacer los siguientes requisitos en materia de radiodifusión:

"(...)

IV. Para Concesiones de Espectro Radioeléctrico para Uso Público en materia de Radiodifusión, los mecanismos para asegurar la 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.

El Interesado deberá describir los mecanismos concretos para asegurar los principios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 86 de la Ley, los cuales deberán atender a lo siguiente:

- a) El Interesado deberá presentar las reglas para la conformación de un consejo ciudadano plural que garanticen una elección transparente y democrática de sus miembros, así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. El consejo ciudadano deberá ser instalado dentro*

de los primeros seis meses a partir del otorgamiento de la Concesión de Espectro Radioeléctrico para Uso Público, lo cual deberá ser acreditado ante el Instituto, conforme se establezca en el título de concesión respectivo y, en su caso, las disposiciones aplicables;

- b) El Interesado deberá contar, de conformidad con su naturaleza jurídica y la normatividad aplicable, con autonomía de gestión financiera;*
- c) El Interesado deberá establecer reglas que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas del mismo, para lo cual deberá observar las disposiciones normativas aplicables en la materia según corresponda;*
- d) El Interesado deberá especificar cómo atenderá a lo establecido en la Ley y en los lineamientos en la materia emitidos por el Instituto para la defensoría de sus contenidos en relación con las audiencias;*
- e) Los mecanismos de financiamiento deberán ser acordes con los establecidos en la Ley o con cualquier otro cuyo ejercicio sea legítimo y les esté permitido, y*
- f) El Interesado deberá especificar de qué manera garantizará el pleno acceso a tecnologías.*

(...)

Sobre el establecimiento de estos principios, es imperativo considerar que la Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión incorporó las características propias de los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión. Como ha señalado el Pleno del Instituto, estos mecanismos y principios rectores deben guiar —en todo momento— la operación de cualquier canal de televisión radiodifundida digital, pues se trata de garantías que aseguran que sus contenidos respondan a las necesidades de información y comunicación de la sociedad en un contexto de transparencia y diversidad como condiciones indispensables para llevar los beneficios de la cultura a toda la población, contribuyendo de manera directa a la inclusión y reconocimiento de la diversidad cultural existente en el país.¹ Esencialmente, es el cumplimiento de estos mecanismos el que posibilita que se imprima el carácter público a la concesión. Por ello, es indispensable que los medios públicos interesados en obtener concesiones de bandas de frecuencia para uso público acrediten de manera fehaciente los mecanismos concretos que aseguren los principios rectores contenidos en el artículo 86 de la LFTR. Sin embargo, es precisamente la falta de acreditación de estos mecanismos el motivo por el que me aparto del proyecto.

¹ Exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Sistema de Consulta de Ordenamientos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 732.

En ese sentido, del análisis efectuado a la información remitida por el Gobierno de Coahuila, en atención a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 86 de la Ley y 8 fracción IV de los Lineamientos de Generales para el Otorgamiento de las Concesiones, se desprende que los mecanismos descritos no resultan adecuados para garantizar —mediante su implementación— los objetivos a que se refieren los artículos anteriormente citados, en los términos siguientes:

a. Independencia editorial. La ley y los lineamientos establecen que el Interesado deberá presentar las reglas para la conformación de un consejo ciudadano plural que garantice una elección transparente y democrática de sus miembros, así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial. Con intención de cumplir con este requisito, el Gobierno de Coahuila incorporó, en los artículos 8 fracción IV y 17 del Decreto de Creación de Radio Coahuila, la figura del Consejo Ciudadano como un órgano de opinión, consulta y asesoría de las acciones políticas, programas y proyectos. Este Consejo Ciudadano estará integrado por 5 ciudadanos, que desempeñarán su cargo de manera honorífica durante 4 años y serán elegidos mediante consulta pública en los términos que establezca la convocatoria que emita la Junta de Gobierno. Por lo anterior, el 8 de junio de 2017, se emitió la Convocatoria Pública para elegir a los integrantes del primer Consejo Ciudadano. Con el oficio No. JG/RC/78/14/08/2017 presentado por la solicitante, la Junta de Gobierno de Radio Coahuila en funciones de Comité de Evaluación dictaminó los siguientes acuerdos:

Acuerdo 1.- Que para cumplir el cargo de Consejeros Ciudadanos de Radio Coahuila por el ejercicio de cuatro años contados a partir de que rindan protesta, el Comité de Evaluación selecciona a los ciudadanos Martín Joel Cobas Guajardo, Juan Noé Fernández Andrade y Jorge M. César González.

Acuerdo 2.- Que para cumplir el cargo de Consejeros Ciudadanos de Radio Coahuila por el ejercicio de dos años contados a partir de que rindan protesta, el Comité de Evaluación selecciona a los ciudadanos: Mario Lora de Nigris y Jesús Ernesto Duque Padilla.

Al respecto, la resolución señalar que la conformación e implementación del Consejo Ciudadano, en los términos indicados, conllevan a la implementación de los mecanismos que permitan garantizar la independencia editorial de la estación. No obstante, no comparto esta conclusión por las siguientes consideraciones.

Por un lado, si bien el Gobierno de Coahuila modificó el mecanismo de conformación para el Consejo Ciudadano con el objeto de obtener una mayor independencia editorial en el mismo, considero que dicha medida no resulta suficiente para lograr la finalidad. Esto, al considerar que i) la elección de las 5 personas

que integrarán el Consejo Ciudadano fue realizada por servidores públicos² y ii) 2 personas dentro del Consejo Ciudadano son ex servidores del Gobierno de Coahuila, ya que Jorge M. César González se ha desempeñado como Director de Comunicación Social del Gobierno de Coahuila, y que Juan Noé Fernández Andrade se ha desempeñado como Coordinador Regional de Comunicación Social de Gobierno de Coahuila.

Lo anterior podría tener como consecuencia una influencia elevada por parte del Gobierno de Coahuila dentro del Consejo Ciudadano, tanto por los mecanismos de elección, así como por su actual integración, en menoscabo de la independencia editorial. Fue precisamente esta preocupación la que manifestó la UMCA al señalar que el Consejo Consultivo Editorial, previo a la modificación del Decreto de Creación de Radio Coahuila, no conformaba *"un consejo ciudadano plural que garantice la independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales, toda vez que algunos de sus miembros son servidores públicos y/o pertenecientes al propio organismo [lo cual] NO resulta adecuado en términos de la LFTR y de los lineamientos."*

Por otro lado, de la revisión de la información de los Consejeros proporcionada por la solicitante, es apreciable que en el Consejo Ciudadano solo está representado un género. El Consejo Ciudadano es el órgano encargado de emitir recomendaciones respecto al contenido que es transmitido en la ciudad de Coahuila. En este sentido, es importante que el contenido transmitido por el Gobierno de Coahuila en dicha localidad contenga información plural y oportuna dirigida a todo tipo de audiencias, las cuales están compuestas por hombres y mujeres. La representación de mujeres en dicho Consejo podría asegurar un contenido que considere las necesidades y problemáticas sociales de las mujeres en la región. Por ello, considero importante que el Consejo Ciudadano esté integrado de manera equilibrada por hombres y mujeres de la localidad, pues ello aseguraría una mayor influencia en cuanto a la diversidad de contenidos, atendiendo al género de las audiencias, que serán transmitidos en la región.

b. Garantías de participación ciudadana. En lo que respecta a los mecanismos para asegurar garantías de participación ciudadana, el Gobierno de Coahuila señaló las características de conformación de su Consejo Ciudadano para fungir como instancia de participación ciudadana. Esta instancia tendrá la posibilidad de formular recomendaciones sobre la programación y evaluar periódicamente los contenidos, y de atender

² La Junta de Gobierno de Radio Coahuila: Víctor Chávez (Secretaría de Gobierno); José Luis González (Secretario de Finanzas); Martha E. Flores (Secretaría de Cultura); Lic. Irma Flores Mena (Dirección de Comunicación Social); Fernando Gutiérrez (Secretaría Fiscalización y Rendición de Cuentas); y Lic. Antonio Gómez Villanueva (Radio Coahuila).

las inquietudes y propuestas de los televidentes. Al respecto, es necesario cuestionar, por un lado, si el Consejo tiene la infraestructura requerida y, por otro lado, si el número de integrantes del Consejo es suficiente para llevar a cabo las actividades en comento. Asimismo, resulta pertinente cuestionarse si la participación ciudadana debe reducirse a la existencia de un número delimitado de representantes en un Consejo, o si también tiene que entenderse como un mecanismo de participación en la creación de contenidos y en la existencia, por ejemplo, de algún porcentaje de producción independiente.

c. Reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas. En relación con este requisito, el Gobierno de Coahuila manifestó que Radio Coahuila, como organismo público descentralizado, es sujeto obligado a cumplir con lo establecido en diversas disposiciones de transparencia, protección de datos personales, rendición de cuentas, y fiscalización. De igual forma, en materia de transparencia, el Gobierno señala que Radio Coahuila cuenta con una Unidad de Transparencia —y un apartado en su portal de Internet— para dar seguimiento a las solicitudes de acceso a la información pública. No obstante, si bien resulta imperativa la observancia de las disposiciones normativas aplicables, éstas sólo se refieren al cumplimiento del principio de transparencia, más no al de rendición de cuentas. Respecto a este último no se observa ningún mecanismo ni acción tendiente a la rendición de cuentas.

d. Reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. En atención a este requisito, el Gobierno de Coahuila manifestó que, mediante la creación del Consejo Ciudadano, se garantizará un canal TDT incluyente, y plural donde la intervención ciudadana se haga presente en las decisiones públicas fundamentales. Al respecto, la resolución señala que el Gobierno de Coahuila a través de Radio Coahuila "cumpliría con los mecanismos a que se refiere el artículo 86 párrafo segundo de la Ley y 8 fracción IV de los Lineamientos Generales para el Otorgamiento de las Concesiones".

No obstante, me aparto de esta decisión, porque es apreciable que en ningún momento la solicitante presentó las Reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales requeridas por el segundo párrafo del artículo 86 de la LFTR. Esta circunstancia es reconocida expresamente por el proyecto, en tanto establece que *"el interesado no indicó de manera expresa y concreta las reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales"*. No obstante, se pretendió tener por cumplido el requisito en comento considerando que *"se desprende del artículo 18 fracción IX del Decreto de Creación que el Consejo Ciudadano tendrá como función "IX. Proponer a la máxima autoridad del organismo las reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales."* Esta conclusión tiene como implicación que la posibilidad de que el Consejo Ciudadano pueda expedir estas reglas es suficiente para considerar que existe el mecanismo para garantizar la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y

culturales, aunque el Instituto no tenga conocimiento del contenido de estas reglas y sin que existan hasta el momento. De conformidad con los lineamientos, el interesado deberá describir los mecanismos concretos para asegurar los principios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 86 de la Ley, los cuales deberán atender a lo siguiente:

a) El Interesado deberá presentar las reglas para la conformación de un consejo ciudadano plural que garanticen una elección transparente y democrática de sus miembros, así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. El consejo ciudadano deberá ser instalado dentro de los primeros seis meses a partir del otorgamiento de la Concesión de Espectro Radioeléctrico para Uso Público, lo cual deberá ser acreditado ante el Instituto, conforme se establezca en el título de concesión respectivo y, en su caso, las disposiciones aplicables;

De la lectura de este precepto, es apreciable que el Consejo Consultivo es el garante de la independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. No obstante, no es acertado concluir que esto exime al solicitante de proponer los mecanismos y reglas que aseguren los principios señalado en el artículo 86 para que el Instituto verifique que sean idóneos. Así lo señala la ley:

Artículo 86. (...)

En dicha solicitud deberán precisarse los mecanismos para asegurar la 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.

El Instituto verificará que los mecanismos expuestos en la solicitud sean suficientes para garantizar dichos objetivos y, de lo contrario, prevendrá al solicitante para que realice las modificaciones pertinentes.

Tratándose de la presentación de estos mecanismos, es apreciable la falta de acreditación de los requisitos establecidos en la LFTR. Atendiendo a este supuesto normativo, lo pertinente era prevenir al solicitante y que, posteriormente, el Instituto resolviera la solicitud planteada.

e. Pleno acceso a tecnologías. El Interesado también debe especificar de qué manera garantizará el pleno acceso a tecnologías. Al respecto, el solicitante señaló que Radio Coahuila como medio de servicio público, cumple y se encuentra a la vanguardia de la conversión tecnológica y de los adelantos técnicos, por lo que ofrece pleno acceso a las tecnologías. No obstante, es necesario cuestionar si el pleno acceso a tecnologías se limita a que los medios públicos eviten el rezago tecnológico y se mantengan a la vanguardia o si, además, es necesario que los medios públicos posibiliten la vinculación social con las nuevas tecnologías. En este sentido, es imperativo considerar aquellas barreras al uso de las tecnologías por parte de las personas y cómo los medios públicos pueden desarrollar mecanismos que adviertan y atiendan estas limitantes.³

Por lo anterior, es posible concluir que los mecanismos descritos no resultan adecuados para garantizar — mediante su implementación — los objetivos a que se refieren los artículos el artículo 86 párrafo segundo de la Ley y el 8 fracción IV de los Lineamientos. Esta conclusión coincide con lo expuesto por la Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales, que emitió opinión respecto de estos mecanismos, concluyendo que:

Las manifestaciones del solicitante, así como la información proporcionada [...] no resultaron adecuadas respecto de los mecanismos para asegurar la independencia editorial, las garantías de participación ciudadana y las reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Finalmente, resulta relevante considerar que la concesión será otorgada al Gobierno del Estado de Coahuila, con independencia de que haya sido creado un organismo público descentralizado denominado Radio Coahuila. De conformidad con la información presentada por la solicitante, este organismo público descentralizado tiene como objeto la operación y administrar las concesiones de radio y televisión que le sean otorgadas, en términos de los artículos 1 y 3 del Decreto de Creación. Por lo anterior, resulta pertinente cuestionarse que el otorgamiento de la concesión no sea para Radio Coahuila, considerando que la necesidad de que exista independencia editorial. Incluso el Gobierno de Coahuila expresó que el otorgamiento de la concesión solicitada “le permitirá cumplir, a través de Radio Coahuila, con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de Coahuila”, lo que permite cuestionar nuevamente si esa es la función social de una radio pública. Por las consideraciones anteriores, manifesté voto en contra del acuerdo mencionado.

³ Estas limitantes son diversas y abarcan la falta de oportunidades y de capacidad, analfabetismo, limitaciones lingüísticas, y barreras socioculturales, entre otras. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *Manual for Measuring ICT Access and Use by Households and Individuals*, Suiza, 2014, p. 39

*"Año del Centenario de la Promulgación
de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

Ciudad de México

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Adriana Labardini", is written over the typed name and title.

Adriana Sofía Labardini Inzunza

Comisionada