



## COMUNICACIÓN

*Ley Telecom 2025 (IV):*

# CONTRADICCIONES Y VACÍOS

POR **JAVIER ESTEINOU MADRID**

**El texto presente es la tercera de cinco partes en las que el autor desarrollará el tema, tanto en esta como en la siguiente edición de la revista.**

### I.- PROBLEMÁTICAS DERIVADAS

La arquitectura jurídica de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión 2025 (Telecom) conquistó diversos progresos relevantes en varios ámbitos sociopolítico-tecnológicos de las telecomunicaciones y la radiodifusión para fortalecer las necesidades de desarrollo de esta industria en el país. Sin embargo, pese a los destacados adelantos logrados por esta ordenanza regulatoria, paralelamente también se generaron diversos conflictos estructurales muy delicados que limitaran significativamente su éxito legislativo.

Dentro de tales conflictos figuraron, entre otros, las siguientes cinco grandes problemáticas en el terreno del poder, la autonomía de los organismos, la neutralidad de la red, la protección de datos personales, y la situación de los Consejos Ciudadanos de Comunicación:

#### **Concentración de poder en el Órgano Regulador**

1.- La extinción del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un Órgano Autónomo y su remplazo por la Agencia de Transformación Digital y de Telecomunicaciones (ATD y T), junto con la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT), fueron

creadas como instancias con independencia técnica, pero sin plena autonomía funcional. Esto implicó la generación de una nueva concentración de poder presidencial que debilitó la actuación independiente del sector. Tal nuevo diseño jurídico introdujo riesgos de vulneración de la autonomía, la transparencia y la imparcialidad en la gestión de las telecomunicaciones y la radiodifusión nacional.

#### **Comisión Reguladora de Telecomunicaciones Insuficiente**

2.- El diseño de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones fue un retroceso al modelo de la extinta Cofetel que tanto se cuestionó en su momento, cuando ya había logrado avanzar hacia la operación de un regulador independiente de quinta generación. Es importante reconocer que tener una CRT es mejor que no tener nada (como era la propuesta original), empero no se puede desconocer que su autonomía continúa experimentando una subordinación política al Poder Ejecutivo” (Bravo, 2025).

#### **Limitada neutralidad de la Red**

3.- La regulación de la neutralidad de la red que se presenta en la Ley Telecom “no establece con claridad los lineamientos que garanticen un Internet abierto y no discriminatorio. En un mundo donde las plataformas digitales concentran poder de moderación y económico, esta ambigüedad es riesgosa” (Bravo, 2025).



### **Deficiente protección de datos personales**

4.- El tema de la seguridad de “los datos personales constituye una gran preocupación estratégica, ya que la creación del registro de usuarios móviles abre temores sobre invasión de la privacidad y potencial vigilancia estatal. Debido a la mala supervisión gubernamental sobre la seguridad de las bases de información, estos sistemas, una vez implementados, tienden a expandir sus usos más allá de los propósitos originales” (Bravo, 2025).

### **Marginamiento de los Consejos Ciudadanos de Comunicación**

5.- Desde el punto de vista social el mayor vacío y contradicción que encerró la nueva legislación fue la anulación total de los Consejos Ciudadanos de Comunicación dentro de su estructura normativa, introduciendo un “eslabón perdido” entre la anterior Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión del 2014 y el moderno estatuto Telecom 2025 para la ejecución de muchas de las funciones sociales vertebrales.

## **II.- LOS CONSEJOS CIUDADANOS DE COMUNICACIÓN Y LA MODERNA LEY TELECOM**

### **Las limitaciones**

Aunque el diseño jurídico de la novel Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión conquistó diversas mejoras relevantes para fortalecer las necesidades de interés social vinculadas con el desarrollo de esta industria en el país, cuando abordó la existencia de los Consejos dentro de la novel estructura de la Ley Telecom, solo reconoció la presencia y vinculación de tres consejos estructurales para la aplicación de esta normatividad: el Consejo de Administración de la normatividad; el Consejo Consultivo Nacional del Sistema Nacional de Información

Estadística y Geografía y; el Consejo de la Judicatura Federal; pero en ningún momento existió alguna referencia o reconocimiento mínimo sobre la importancia del rol y la actuación que deben desempeñar los Consejos Ciudadanos de Comunicación para el funcionamiento de la radiodifusión en la nación (“Decreto por el que se expide la Ley en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2025, páginas 6 y 81, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5763167&fecha=16/07/2025#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5763167&fecha=16/07/2025#gsc.tab=0))

**EL DISEÑO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE TELECOMUNICACIONES FUE UN RETROCESO AL MODELO DE LA EXTINTA COFETEL QUE TANTO SE CUESTIONÓ EN SU MOMENTO, CUANDO YA HABÍA LOGRADO AVANZAR HACIA LA OPERACIÓN DE UN REGULADOR INDEPENDIENTE...**

### **La gran carencia**

Desde el ángulo del análisis civil, la mayor ausencia que abarcó esta moderna Ley fue la desaparición de los Consejos Ciudadanos de Comunicación que son instrumentos fundamentales para lograr la realización de diversos objetivos comunicativos propuestos por el nuevo ordenamiento jurídico. La presencia de tal miopía o manipulación fue muy notable de ejecutarse, pues a nivel nacional, la relevancia de estas representaciones civiles ya habían sido reconocidas muchos años antes por la Constitución Política Mexicana, por la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y por los lineamientos elaborados por el:



IFT sobre el otorgamiento de las concesiones; y a nivel internacional, por varios organismos y tratados multilaterales fundamentales respaldados por el gobierno mexicano.

### Anulación total

En este sentido, fue asombroso constatar que a través de la exposición de 15 Títulos Amplios, 299 Artículos Generales y 32 Artículos Transitorios, desarrollados a lo largo de 141 páginas que conformaron la estructura de la flamante Ley Telecom 2025, no se contempló incluir en ningún momento la existencia y relevancia de los Consejos Ciudadanos de Comunicación como parte del corazón de esta moderna normatividad fundamental para regular el *espacio público* en México.

Tampoco existió ninguna referencia de los participantes en los cinco valiosos conversatorios que efectuó el Senado de la República del 8 al 22 de mayo de 2025 durante 28 horas de trabajo con la participación de 89

representantes de la industria, las plataformas de internet, los canales comunitarios, los medios públicos, la academia, la sociedad civil, el sector cultural, los grupos intelectuales, el gremio de comentócratas, etcétera, para exponer múltiples diagnósticos y propuestas que contribuyeran a transformar las telecomunicaciones y la radiodifusión en la República.

En idéntica perspectiva ningún partido político y legisladores de izquierda, centro o derecha retomó la iniciativa de incorporar a los Consejos Ciudadanos en la estratégica propuesta de Ley. En idéntica tendencia, ni las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía; de Comunicaciones y Transportes y; de Estudios Legislativos del Congreso mexicano que actuaron como autores de la legislación, no efectuaron alguna referencia sobre tal aspecto.

En contexto similar fue notoria la ausencia total de observaciones provenientes de los numerosos Consejeros



Fotografía: Presidencia



de Comunicación existentes en más de 32 medios públicos de radio y televisión en el país. Finalmente, en el mismo escenario, tampoco existió alguna reflexión en el ámbito de la opinión pública nacional sobre este relevante rubro ciudadano.

Pareciera que la presencia de los Consejos Ciudadanos de Comunicación era una realidad invisible, opaca e irrelevante que no podía ser reconocida por la conciencia de todos los sectores políticos, sociales e intelectuales, especialmente por los vinculados con la edificación del “Segundo Piso Comunicativo” de la *Cuarta Transformación* nacional, pues durante la elaboración jurídico-político de esta normatividad, no obstante que tuvo dos largas y polémicas etapas de elaboración --primero de propuesta (Ley Censura) y segundo de reformulación (Ley Espía)--, la mirada de la estructura del poder nunca contempló, ni mencionó, ni se preocupó, por un solo segundo, acerca de la integración de dichas entidades civiles dentro de la legislación Telecom para lograr el sano funcionamiento de la comunicación de Estado de servicio público en la República.

A través de ello, se borró la visión constitucional fundacional que postulaba que la comunicación social y la radiodifusión son servicios públicos estratégicos, y que por tanto, deben tener espacios formales para la participación de la sociedad civil en los mismos.

### III.- ¿POR QUÉ DEBEN SER UBICADOS EN LA NUEVA LEGISLACIÓN?

Con la finalidad de entender la racionalidad que fundamentó por qué era indispensable que los Consejos Ciudadanos de Comunicación debían ser incorporados en la nueva Ley Telecom 2025, es necesario

tener presente que la existencia, operación y expansión de tales entidades en México ya habían sido aprobadas muchos años antes por los marcos de las principales normatividades referentes a las telecomunicaciones y la radiodifusión nacional. De esta manera, tales figuras fueron autorizadas legalmente como instancias civiles responsables de vigilar y coadyuvar en el cumplimiento de los principios de independencia editorial, participación ciudadana, reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales, en los medios de comunicación de Estado (Esteinou, 2025, página 88).

#### Respaldo nacional

De esta forma, por un lado, a nivel nacional, la existencia de los Consejos Ciudadanos de Comunicación logró un destacado respaldo en la Constitución Política Mexicana, en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión del 2013, en la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano de 2014, en los lineamientos en la materia expedidos en 2015 por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y en otros ordenamientos más.

Por ejemplo, el surgimiento formal de los Consejos Ciudadanos de Comunicación remontó su origen jurídico al 6 de junio de 2014, cuando el Artículo 6, Sección B, Fracción V, de la Constitución Política Mexicana los reconoció legalmente (Constitución Política Mexicana, 2023, página 15, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>). Simultáneamente, en esa misma fecha se aprobó de manera paralela la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano que, en su Artículo 22°, precisó la existencia de un Consejo Ciudadano de Comunicación cuyo objetivo sería “asegurar la independencia del medio y crear una política editorial imparcial



y objetiva, para lo cual contará con facultades de opinión y asesoría de las acciones, políticas, programas y proyectos que se desarrollen” (Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Diario Oficial de la federación, 14 de julio de 2024, página 148, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014)).

Ulteriormente, retomando de manera generalizada los enunciados particulares del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, se derivó mecánicamente que el resto de los Consejos Ciudadanos de Comunicación existentes en otros medios de difusión deberían ser entidades civiles responsables de vigilar y coadyuvar en el cumplimiento de los principios de independencia editorial, participación ciudadana, reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales, en los medios de comunicación social.



Fotografía: Pixabay

De manera adicional, con el fin de intentar regular la operación de los Consejos Ciudadanos de Comunicación, el 24 de julio de 2015 el Instituto Federal de Telecomunicaciones creó los Lineamientos Generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el Título Cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Así, el Artículo 8°, Fracción IV, de tal normatividad enunció que el interesado en tener una concesión de *espectro radioeléctrico* para uso público en materia de radiodifusión deberá definir los mecanismos para asegurar la independencia editorial; la autonomía de gestión financiera; las garantías de participación ciudadana; las reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; la defensa de sus contenidos; las opciones de financiamiento; y el pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales (“Lineamientos Generales para el otorgamiento de las concesiones de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, Instituto Federal de Telecomunicaciones, 24 de julio de 2015, páginas 18 y 19, <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/lineamientos23042021.pdf>).

Reforzando este claro corpus de precisión jurídica el Artículo 1 de la Constitución Política Mexicana delimitó que era obligatorio que el Poder Legislativo respetara el “principio de no regresividad” en materia de derechos fundamentales al señalar que sin justificación técnica y proporcionalidad estricta se prohíbe que el Estado elimine garantías ya reconocidas. (“Constitución Política Mexicana”, página 1).

Por último, la Carta Magna definió que para realizar la planeación democrática del Estado sería necesaria la acción de mecanismos civiles de consulta



y deliberación para la elaboración de las políticas públicas. Así, el Artículo 26, definió que “[...] mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo [...]” (Constitución Política Mexicana ..., página 32). Al respecto los Consejos Ciudadanos operan como órganos consultivos que permiten participar a usuarios, audiencias y sectores sociales en la definición de políticas de comunicación, cumpliendo así con el mandato constitucional de inclusión democrática.

Por consiguiente, la supresión de los Consejos Ciudadanos de Comunicación en la Ley Telecom 2025 representó un retroceso jurídico-político-social contundente frente a los avances a escala nacional que ya se habían alcanzado en la ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014.

### Fundamento internacional

Por otra parte, adicionalmente a los respaldos normativos anteriores, a nivel mundial, la presencia de los Consejos Ciudadanos de Comunicación también adquirió un firme basamento legal a través de diversos acuerdos internacionales en materia de comunicación social y derechos humanos firmados por el gobierno mexicano, como fueron el tratado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y los Indicadores del Desarrollo Mediático de la UNESCO.

Con tales directrices normativas capitales quedó ampliamente fundada jurídicamente, desde la dimensión nacional e internacional, la necesidad de incorporar a los Consejos Ciudadanos de Comunicación dentro de la nodal

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en el país.

Sin embargo, pese a la clara fundamentación doctrinaria sobre la preeminencia histórica de los Consejos Ciudadanos de Comunicación, para instaurar los derechos comunicativos de los ciudadanos que era uno de los objetivos centrales de esta moderna regulación, solo se admitieron regulatoriamente algunos aspectos sociales. Por ejemplo se planteó la eliminación de cláusulas que atentaban contra la libertad de expresión; el establecimiento de la nueva dinámica para el otorgamiento de concesiones sociales; el acceso universal a las telecomunicaciones; el fortalecimiento de los medios comunitarios, indígenas y afromexicanos; el respaldo a los derechos de las audiencias; el reconocimiento de los defensores de los receptores; las garantías para las personas con discapacidad; los principios de autonomía de los medios de Estado; la expansión del internet en zonas marginadas para permitir mayor participación de la población en el *espacio público virtual* de la sociedad; el mayor financiamiento a los medios de información de uso social; la limitación a la propaganda extranjera; etcétera.

La inclusión del conjunto de estos agregados representó un progreso muy importante para construir la nueva regulación, pero fueron factores insuficientes para transformar civilmente el funcionamiento de la comunicación de Estado, ya que en este horizonte no se contemplaron las aportaciones que provenían de los Consejos Ciudadanos de Comunicación. Por ello, para balancear este desequilibrio estructural es indispensable la incorporación de los Consejos Ciudadanos de Comunicación dentro de la moderna Ley Telecom 2025 en México. ↵