



## **Análisis de Resultados de la Consulta en Materia de Concesiones Indígenas (IFT-2015)**

### **I. Introducción**

El presente documento constituye un análisis sobre las opiniones vertidas al *Anteproyecto de Lineamientos Generales para el Otorgamiento de las Concesiones a que se refiere el Título Cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* (en lo sucesivo “los Lineamientos”), durante la fase consultiva de la Consulta Indígena llevada a cabo por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo “IFT”) los días 8, 14 y 18 de mayo de 2015.

Para el análisis se tomaron los resultados vertidos en las conclusiones de mesa de los foros consultivos centro, sur y norte, los documentos escritos presentados por algunos grupos y las notas tomadas por el equipo de esta organización que asistió a los foros.

Los elementos anteriores fueron clasificados en las siguientes categorías emanadas de las propias opiniones vertidas según las mismas estuviesen relacionadas con:

- El proceso de consulta.
- Modificaciones a los Lineamientos.
- Asesoría en la Aplicación de los Lineamientos.
- Modificaciones a la Ley u otros ordenamientos.
- Elementos para un programa de política pública.

Con base en dichos resultados, se presenta a continuación un resumen sobre los elementos esenciales vertidos en cada uno de los puntos y posteriormente, una tabla de propuestas de modificación a los Lineamientos. En todos los casos se señala el fundamento legal detrás de cada propuesta.



## **II. Resumen**

### 2.1 El proceso de consulta

#### Resultados:

En múltiples ocasiones se señaló por varios participantes y grupos de participantes, que la consulta promovida por el IFT aunque podría considerarse un esfuerzo plausible de consulta pública, no podría llamársele una consulta indígena. Dentro de las razones presentadas, se encuentra que ésta no fue organizada con los pueblos y comunidades, ni respetando sus propios tiempos, de modo que fueran éstos quienes establecieran los modos y procesos de realización de acuerdo con sus necesidades y procesos de organizativos. En múltiples ocasiones se señaló que el IFT debió haber acudido previamente a las comunidades para llevar a cabo los procesos informativos necesarios.

#### Recomendaciones:

Es importante resaltar que dada la premura para su realización, no se llevaron a cabo algunas acciones que se habían señalado por el área organizadora y que hubiesen sido relevantes en la etapa informativa, como la realización de spots producidos por los propios comunicadores indígenas, explicando el contenido y la importancia de los Lineamientos, así como el proceso de consulta.

Por otra parte, resulta relevante que la organización este tipo de consultas se realice con los comunicadores y miembros de comunidades indígenas, además de las instancias consultivas de la CDI. No basta para su organización con consultar su opinión y tomar aquellas que el área considere pertinentes, sino realizar la consulta en conjunto, tal y como lo establecen los artículos 6o y 7o del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este sentido, se destaca la experiencia de la Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca, que desde hace tres años viene realizando en conjunto con comunicadores indígenas del estado este tipo de encuentros<sup>1</sup>, reuniendo a una gran

---

<sup>1</sup> Véase <http://ojodeaguacomunicacion.org/quienes-somos/formacion/3er-encuentro-estatal-de-comunicacion-indigena/>



cantidad de comunicadores que participan desde el diseño del encuentro, hasta la elección del lugar y contenidos. Ello no sólo permite una mayor participación sino que optimiza costos. Baste para ello decir que una reunión de tres días para 120 comunicadores realizada en localidades indígenas, cuesta alrededor de \$120 mil, sin que tengan que cubrirse costos innecesarios de agencias de viajes.

Es entendible que dadas las circunstancias de premura y las trabas administrativas que normalmente se presentan para hacer las cosas de manera distinta, se haya optado por los esquemas en que se realizó. Sin embargo, resulta esencial incorporar las lecciones aprendidas para futuras ocasiones que permitan una mejor y mayor participación, así como un uso más eficiente de los recursos.

## 2.2 Modificaciones a los Lineamientos

### Resultados:

En este tema fue señalada abundantemente la necesaria aclaración de que **el concepto Comunidad Indígena** comprendía también a la comunidad indígena migrante, así como que la solicitud puede ser presentada por una comunidad o un conjunto de comunidades pertenecientes a uno o varios pueblos indígenas mediante la forma de representación que mejor les convenga, pudiendo constituirse en una asociación o cualquier tipo de persona moral.

De igual forma, en materia de representación fue señalada la multiplicidad de formas en que los pueblos y comunidades indígenas ejercen sus instituciones identitarias y las distintas formas de organización que resultan de éstas. Así, es posible que un grupo ejerza sus prácticas comunitarias a través de una organización, colectivo o una persona moral, cuando por determinadas circunstancias o situaciones la localidad en que habita no permite hacerlo mediante formas tradicionales. En otras palabras, una comunidad indígena persiste de diversas maneras en espacios y modos de organización que le permiten ejercer su comunalidad. Sirva de ejemplo para este caso la comunidad de Cherán, que al haber mantenido sus prácticas de organización barrial, logró recuperar su autonomía política<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para la demostración de la calidad de comunidad indígena no era exigible su acreditación mediante prueba alguna, pues bastaba la simple autoadscripción individual o colectiva, sin que pudiera ser objeto de refutación a través de los medios de prueba ordinarios... Otro de los puntos que resulta interesante



Ante esta diversidad, resulta esencial que el IFT cuente con un **cuerpo dictaminador** integrado por comunicadores indígenas, miembros de comunidades y personas especializadas en temas de comunicación indígena que cuenten con los criterios necesarios para evaluar las solicitudes, revisar la coherencia del proyecto e identificar la variedad de mecanismos con que estos pueblos ejercen su comunalidad.

Otro punto relevante fue el relativo a los **derechos preferenciales** de una concesión social indígena con respecto a otros concesionarios operantes en su territorio, así como los derechos en materia de consulta y participación que tienen frente concesionarios que operen en su territorio, basado en los artículos 2º Constitucional, 6 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros<sup>3</sup>. Dichos artículos establecen lo siguiente:

**Artículo 2º CPUM...**

**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

...

**VI.** Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

**Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

**Artículo 6**

**1.** Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

---

destacar es el respeto a las formas de organización propia de las comunidades indígenas y su relación con los requisitos de forma. Tal como se aludió, la comunidad Purépecha de Cherán se divide en cuatro barrios: *Jarukutini* (Barrio Primero), *Ketsikua* (Barrio Segundo), *Karhakua* (Barrio Tercero) y *Parhikutini* (Barrio Cuarto). Comuneros de los cuatro barrios presentaron la demanda, y en su resolución, la Sala Superior citó textos académicos que afirmaron que este tipo de organización es la que domina desde hace tiempo atrás en Cherán. Véase <http://www.pacarinadelsur.com/dossier-12/975-cheran-un-ejercicio-de-autonomia-purepecha>.

<sup>3</sup> Véanse también los artículos 7 del Convenio 169 de la OIT y 18, 19 y 26 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



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

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

### Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Igualmente, se señaló la importancia de brindar un **seguimiento tanto a la solicitud como a las obligaciones** derivadas de su otorgamiento a fin de que se cumpla con los requisitos, obligaciones y compromisos correspondientes.

Se mencionó asimismo la necesidad de una **afirmativa ficta** en el caso de que cumplido el plazo para resolver sobre la concesión no haya respuesta por parte del IFT. Si bien es entendible que la regla general sea la negativa ficta, en el caso de las comunidades indígenas existe un derecho preferente en el uso de los recursos que se encuentran en su territorio, siendo entidades anteriores al Estado. De ahí que en realidad al ser un elemento del territorio al que tienen derecho, la afirmativa ficta resulta procedente, de conformidad con lo que establece el artículo 2º Constitucional, inciso A, fracción VI.

Muchas de las dudas y propuestas versaron sobre elementos que ya se encontraban previstos en los Lineamientos, tales como la forma y ventana de



presentación de documentos, acreditación de la identidad, la capacidad técnica, económica y jurídica, plazos, entre otros. Dichos elementos requieren la elaboración de una guía que explique a detalle el procedimiento de solicitud de concesión.

En este punto se enfatizó el tema de la promoción de la economía social y solidaria de sus regiones, y el temor a que pudiera ser considerada como publicidad. Es importante entonces, poner atención en la gama de actividades en torno a promoción de la economía propia, la cual puede realizarse a través de medios informativos y patrocinios que no está comprendida dentro de la publicidad y que responde a los fines de la ley de la Economía Social y Solidaria y las disposiciones relativas del 2º Constitucional.

Asimismo, uno de los puntos que fueron comentados en varias etapas de la fase consultiva fue el relativo a la **donación por parte del IFT** “a los concesionarios de uso social que presten servicios de radiodifusión, **equipos transmisores** que hayan pasado a propiedad de la Nación como consecuencia de los procedimientos y supuestos previstos de pérdida de bienes por uso del espectro radioeléctrico sin contar con concesión”, al cual tienen derecho de conformidad con lo que dispone el artículo 85, último párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Por ello es preciso que el IFT establezca con claridad el proceso para que las comunidades indígenas concesionarias puedan acceder a estos equipos y ejercer el derecho que la Ley les otorga.

#### Recomendaciones:

Con base en los comentarios anteriormente señalados, se hace una propuesta de modificaciones a determinados artículos de los Lineamientos, la cual se anexa al presente escrito.

### 2.3 Aclaraciones a los procedimientos establecidos por los Lineamientos

#### Resultados:

En múltiples ocasiones se señaló que los Lineamientos se encontraban redactados en palabras que dificultaban su comprensión y que era necesaria una mayor claridad en los mismos.



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

Lo anterior no necesariamente deriva de una redacción inadecuada de los Lineamientos, sino de las dificultades propias del lenguaje jurídico y sobre todo para personas que tienen el español como segunda lengua.

También fue señalado que la asesoría que, de acuerdo con los Lineamientos el IFT, daría a los solicitantes indígenas, no estaba claramente definida ni se establecía su operación.

### Recomendaciones:

En este sentido, se identifica que la asesoría tiene implicaciones mucho más amplias de las que actualmente se esbozan en los Lineamientos, las cuales requieren ser traducidos en acciones y programas que permitan cumplir cabalmente con lo establecido en ley y faciliten el otorgamiento de las concesiones y el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de éstas.

En primer término, resulta indispensable una guía que señale con claridad el procedimiento para obtención de la concesión en un lenguaje apropiado, que incorpore imágenes y ejemplos que faciliten la comprensión y aplicación de los Lineamientos. Es indispensable que esta guía sea elaborada conjuntamente con los comunicadores indígenas, de modo que se asegure su pertinencia cultural y la atención a las necesidades que éstos presenten.

Esta guía será un instrumento útil no sólo para los solicitantes, sino también para el personal encargado de la aplicación de los Lineamientos, ya que les proporcionará una mayor información sobre la realidad en que éstos serán aplicados.

Por otra parte, la asesoría no puede basarse sólo en atender las solicitudes o resolución de dudas que manifiesten estos solicitantes, sino que habrán de llevarse a cabo actividades que permitan generar mayores capacidades para el manejo y desarrollo de los medios de comunicación indígena. Un ejemplo de lo anterior es el Programa Expertos en Espectro desarrollado por la Agencia Nacional de Espectro de Colombia, el cual brinda información y capacitación en materia de espectro. Sin embargo, la colaboración ha de ir más allá, pues son diversos aspectos en materia de formación y capacitación los que deberán atenderse.



El Artículo 87 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que el IFT establecerá mecanismos de colaboración con la CDI u otras instituciones para la promoción de las concesiones indígenas. El tema de la asesoría y capacitación habrá de formar parte de estos acuerdos colaborativos.

Se señaló en algunas ocasiones la necesidad de crear un área especializada dentro del IFT para la atención a estas comunidades y pueblos indígenas, lo que resulta pertinente dada la multiplicidad de acciones que habrán de coordinarse con las diferentes áreas del IFT para atender las necesidades de aquellos<sup>4</sup>.

#### 2.4 Modificaciones a la Ley u Otros Ordenamientos

Se realizaron algunos señalamientos en torno a la restricción establecida en la Ley y Lineamientos a medios comunitarios e indígenas para transmitir publicidad.

Sin duda es necesario revisar dicha restricción a la luz de los derechos de estos pueblos y de las audiencias, quienes se ven imposibilitadas a acceder a programas que resultan de su interés al no poder contar con publicidad para solventarlos. Ejemplo de esto fue el caso de Carmen Aristegui y los espacios que se le ofertaban en medios sociales<sup>5</sup>.

No obstante, creemos que algunos de los planteamientos presentados pueden solventarse con suficiente información de lo que los medios pueden hacer a través de lo que en la Ley les está permitido, como los patrocinios, la promoción y fortalecimiento de sus medios de producción, información y apoyo en materia de economía social y solidaria, etc., así como facilitar el acceso al 1% de publicidad oficial que la Ley establece en su artículo 89 fracción VII.

---

<sup>4</sup> V. gr. Cuestiones de política pública, asesoría y guías para el trámite de concesiones, asesoría y apoyo técnico, jurídico, económico y administrativo, equipamiento e infraestructura, programas de apoyo económico (créditos y financiamiento), acceso a publicidad oficial, donación de equipos asegurados, organización de foros nacionales e internacionales, elaboración de programas públicos, entre otros.

<sup>5</sup> Véase las respuestas a las solicitudes de espacio para el programa de Aristegui por parte de Radio UNAM: <http://aristeguinoticias.com/2503/mexico/narro-dice-no-a-aristegui-en-la-unam-la-ibero-espera-a-que-termine-conflicto/> y la Universidad Iberoamericana: <https://www.change.org/p/mtro-david-fernández-dávalos-rector-de-la-universidad-iberoamericana-sr-rector-abra-un-espacio-a-la-periodista-carmen-aristegui-en-la-estación-radiofónica-ibero-90-9-para-que-continúe-su-labor-period%C3%ADstica/responses/27561>





## 2.6 Elementos de un Programa de Política Pública

### Resultados:

Fueron múltiples las observaciones en todas las reuniones de la fase consultiva en torno a la necesidad no sólo de recursos, sino de programas y esquemas de atención integral que permitan el impulso a la comunicación indígena como elemento primordial para el desarrollo de los pueblos indígenas y permanencia de la diversidad cultural de este país.

Es importante señalar que dichas demandas cuentan con amplio sustento legal y teórico como lo son las Recomendaciones de política pública de la UIT para el desarrollo de las TIC en pueblos y comunidades indígenas, las cuales señalan expresamente la necesidad de contar con un programa de estímulos para el desarrollo de este tipo de iniciativas.

De igual manera, las observaciones encuentran coincidencia con los mandatos que hacen los pueblos indígenas a los gobiernos y organismos internacionales a través de las Declaraciones de la I y II Cumbre Continental de Comunicación Indígena del Abya Yala que tuvieron lugar en Colombia y México, respectivamente; así como con las Declaraciones de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en Ginebra y en Túnez y sus Planes de Acción.

Por otra parte, el artículo 2º Constitucional leído en relación con su Apartado B fracción VI, expresamente señala en su penúltimo párrafo que habrán de establecerse las partidas específicas para cumplir con estas acciones. En este sentido, se deben generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación.

### Recomendaciones:

Se recomienda establecer un programa coordinado inicialmente entre el IFT y la CDI de carácter transparente con el fin de proporcionar anualmente recursos para capacitación, producción de contenidos, compra de equipo e investigación, entre otros. Un aspecto primordial que fue señalado repetidamente se refiere a diseñar los elementos de dicho programa en conjunto con los pueblos indígenas:



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

Que se realicen programas públicos en alianza con otras instituciones como CDI, INALI, Educación Indígena, etc., para la generación de política pública transversal en materia de comunicación indígena. Para ello debería contemplarse la participación directa de los pueblos y comunidades indígenas (Conclusiones Fase Consultiva Región Norte).

Otro aspecto señalado fue la demanda de una política y atención cercana a los Pueblos, lo cual requiere que los programas y subprogramas que se definan eliminen las barreras de centralización institucional y cumplan con las características de *subsidiariedad*<sup>6</sup> adecuadas a los contextos y ubicaciones de las comunidades.

Si bien actualmente la CDI cuenta con un programa, éste se restringe a capacitación y producción, sus recursos son mínimos y es poco transparente.

Por ello resulta indispensable la existencia de una política pública que al ser transversal no replique esfuerzos institucionales, y que por el contrario, los articule entre sí con funciones complementarias. Esto permite que instituciones como el IFT, puedan enfocarse al fortalecimiento del acceso a servicios de radiodifusión y telecomunicaciones por parte de los pueblos indígenas con los respaldos y complementos necesarios por parte de otras dependencias que cuentan con presupuesto destinado para fines similares o relacionados.

Se recomienda diseñar este programa de política pública con representantes de las regiones norte, centro y sur. Asimismo, a partir de las demandas y propuestas de quienes participaron en la consulta, se proponen como algunos de los elementos que conformen este programa, los siguientes:

- Apoyos a la generación y fortalecimiento de capacidades técnicas que le permitan al IFT llevar a cabo sus compromisos de asesoría técnica en

---

<sup>6</sup> "El principio de subsidiariedad se presenta como una posibilidad en la que el sujeto y la comunidad sean protagonistas de las políticas públicas sociales. El principio de subsidiariedad implica que una estructura social de orden superior no interfiera en la vida de un grupo social de orden inferior, pues haciéndolo lo priva de la libertad y responsabilidad que le corresponden para desarrollarse según sus propios intereses. Por el contrario, la estructura social superior debe sostener a la inferior en caso de necesidad y ayudarla a coordinar sus acciones con los demás componentes sociales." Salgar Espinosa, Diego, *"El principio de subsidiariedad en la política social: el caso de familias en acción"*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009. Disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/131/1/pol30.pdf>



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

colaboración con técnicos pertenecientes a los pueblos y ubicados en las diferentes regiones.

- Programas de apoyo a la capacitación permanente de autoridades tradicionales, organizaciones, comunicadores e interesados en telecomunicaciones y radiodifusión tanto en sus aspectos técnicos como jurídicos, conforme a los requerimientos que manifiesten los pueblos indígenas.
- Programa permanente de donaciones de equipos a comunidades indígenas.
- Programa permanente de Asesoría Técnica tanto a solicitantes de concesiones de uso social indígena como a concesionarios.
- El patrocinio, organización y/o coordinación con diferentes entidades públicas y privadas de conferencias, foros o congresos que coadyuven al debate para construir relaciones sólidas entre los pueblos indígenas y el Estado en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, impulsando la participación en procesos de solicitud, trámite, otorgamiento, administración y operación de las concesiones.
- Asistencia contable, financiera y económica que coadyuven a garantizar la permanencia y sostenibilidad de los servicios que las comunidades operan.

\*\* Este documento fue elaborado por el Área de Derechos de REDES A.C. con la colaboración del Área de Formación. Responsables: Erick Huerta Velázquez, Blanca Haidé Cruz Cárcamo y Rodrigo Huerta Reyna.

Ciudad de México, mayo de 2015.