

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA

DE MEXICO

32
2ej.

**"REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS
TELEFONICOS EN MEXICO"
(PROBLEMAS DE LA COMPETENCIA)**

T E S I S

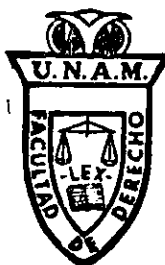
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

DOCTORA EN DERECHO

P R E S E N T A

LIC. LUCILA SILVA GUERRERO

260452



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ABRIL 1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DOCTORADO POR INVESTIGACION

AUTOR DE LA TESIS: LIC. LUCILA SILVA GUERRERO.

TEMA DE LA TESIS: "RÉGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS TELEFONICOS EN MÉXICO. PROBLEMAS DE LA COMPETENCIA".

SINTESIS

El tema central es el análisis de las disposiciones jurídicas reguladoras de la telefonía en México; enfatizando en la privatización de Teléfonos de México, S.A. de C.V., la continuación del monopolio y las condiciones de las actuales concesiones.

Analiza la nueva legislación de las telecomunicaciones en lo general y de la telefonía en lo particular, sobre todo en cuanto a las disposiciones recientes aplicables a las telecomunicaciones, para enfrentar la glogalización de los servicios de telecomunicaciones, la apertura de los servicios al comercio internacional y la tendencia mundial a propiciar la competencia y a eliminar las barreras comerciales de estos servicios.

Comprende también la Ley Federal de Comunicaciones de 1995, que contempla la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, su competencia y atribuciones. La dominancia de Telmex en cinco mercados relevantes y por lo tanto que deba sujetarse a controles de tarifas, calidad de servicio e información; y que los concesionarios de telefonía cumplan con sus obligaciones en telefonía rural, ya que existen cerca de 30 000 comunidades sin servicio.

Abarca también el paso del monopolio al oligopolio internacional de las telecomunicaciones a través de alianzas estratégicas, con participación de mayoría extranjera, en el mercado mexicano de la telefonía.

Analizando además en los aspectos internacionales: la Constitución y Reglamentos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Tratado Trilateral de Libre Comercio, entre México, Canadá y los Estados Unidos.

Author of the thesis : Lucila Silva Guerrero

Title of the thesis :

THE JURIDICAL REGIME OF THE TELEPHONIC SERVICES IN MEXICO. PROBLEMS OF THE COMPETENCE.

Summary of the thesis :

The central theme is the analysis of the legal provisions which regulate telephony in Mexico; emphasis being made on the privatization of *Teléfonos de México, S.A. de C.V.*, the continuation of the monopoly and the present concession conditions.

Analyzing the new legislation of telecommunication in general and of the telephony in particular, especially with regard to the recent provisions applicable to telecommunications, to face the globalization of the telecommunication services, the opening of the services to the international commerce and the worldwide tendency to promote competition and eliminate the commercial barriers of these services.

It also includes the Federal Communications Law of 1995, which contemplates the creation of the Federal Commission of Telecommunications, its competence and attributions. The domination of Telmex in five relevant markets and which, therefore, should be subject to tariff controls, quality of the services and information; and that the telephony concessionaires comply with their obligations in rural telephony since there are nearly 30, 000 communities without such service.

It also includes the passing of the monopoly to the international oligopoly of foreign telecommunications, through strategic alliances, in Mexican telephony market with a majority foreign participation.

Analyzing as well the international aspects: the constitution and regulation of the International Union of Telecommunications and the trilateral Treaty of Free Commerce, between Mexico, Canada and the United States.

**“REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS
TELEFONICOS EN MEXICO”**

(PROBLEMAS DE LA COMPETENCIA)

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN DERECHO PRESENTA LA LIC. LUCILA
SILVA GUERRERO**

A
RODRIGO,
LUCERO Y ALICIA

Agradecimientos, es siempre difícil hacerlos ante el temor de la omisión. Sin embargo, no puedo dejar pasar la oportunidad para hacer patente mi gratitud por su constante apoyo a mi querido maestro y Tutor Académico Doctor Miguel Acosta Romero. A los miembros del Comité de Tutoría de Derecho Constitucional, Administrativo y Amparo, en especial al Dr. Manuel González Oropeza y al Dr. Jorge Fernández Ruiz. A mi amiga Lic. Rosa María Ramírez de Arellano y Haro por sus aportaciones y las horas que me dedicó. A la Sra. Eulalia Barragán Álvarez "Lalita" cuyo arduo trabajo me permitió concluir esta investigación.

REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS

TELEFONICOS EN MEXICO

(PROBLEMAS DE LA COMPETENCIA)

INTRODUCCION

1. ANTECEDENTES DE LA TELEFONIA EN MEXICO.

- 1.1. Servicios Precursores de la Telefonía.
- 1.2. Inicio de los Servicios Telefónicos en México.
- 1.3. Concesiones Telefónicas.
 - 1.3.1 Concesiones a Teléfonos de México y Telefónica del Noroeste(Telnor) para prestar exclusivamente servicios telefónicos.
 - 1.3.2. Concesiones actuales de Teléfonos de México y Telefónica del Noroeste, para servicio telefónico, datos y de valor agregado.
 - 1.3.3. Concesiones para el Servicio de Radiotelefonía Móvil con Tecnología Celular.
 - 1.3.4. Condiciones en las concesiones actuales.

2. MARCO JURIDICO DE LOS SERVICIOS TELEFONICOS.

- 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- 2.2. Ley de Vías Generales de Comunicación.
- 2.3. Ley General de Bienes Nacionales.
- 2.4. Ley Federal de Telecomunicaciones.
- 2.5. Ley Federal de Competencia Económica.

2.6. Reglamento de Telecomunicaciones.

2.7. Otras Disposiciones.

2.7.1. Reglamento del Servicio de Telefonía Pública.

2.7.2. Reglamento de Comunicaciones Vía Satélite.

2.7.3. Reglas y Planes.

3. IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONOMICA DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

3.1. Protección y Cobertura del Servicio de Telefonía Rural.

3.2. Otros Servicios Públicos y su Concepción en la Legislación Actual.

3.3. Costo de la Infraestructura y la necesidad de un Marco Jurídico claro para promover la inversión y abatir el rezago en los servicios.

3.4. Tarifas.

4. LAS CONCESIONES EN MATERIA TELEFONICA Y SU REGULACION ACTUAL.

4.1. Análisis teórico conceptual de las concesiones, permisos y autorizaciones.

4.2. La naturaleza jurídica de las concesiones y permisos en las Leyes de Vías Generales de Comunicación y Federal de Telecomunicaciones.

4.3. Facultades discrecionales en el otorgamiento de concesiones y permisos. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

4.4. El Derecho de Vía y la Interconexión de Redes.

4.5. Servicios de Televisión por Cable y Valor Agregado.

4.6. Requisa y Reversión.

- 4.7. Caducidad y terminación de las concesiones y permisos de Vías Generales de Comunicación para prestar servicios telefónicos.

5. LA COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS DE TELEFONIA.

- 5.1. Monopolio Telefónico y Alianzas Estratégicas.
- 5.2. Derechos de los actuales concesionarios y sus efectos frente a nuevos concesionarios.
- 5.3. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y sus Aspectos Normativos.
- 5.4. Tratado de Libre Comercio: México, Estados Unidos y Canadá, en lo relativo a la telefonía.

Conclusiones y Propuestas.

Bibliohemerografía.

INTRODUCCION

El abordar el problema del Régimen Jurídico de la Telefonía en México, no me resulta totalmente ajeno al haber incursionado hace ya algunos años y antes de la privatización con sus nuevas políticas, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aunque ahora mi actividad profesional ha tomado otro cauce.

El tema resulta por demás atractivo y difícil de conceptualizar, es versátil, lleno de cuestionamientos jurídicos, donde el reto aparece a cada paso envuelto en el paradigma del monopolio. Se trata además de un servicio fundamental que incide fuertemente en las políticas económicas nacionales a tal grado, que en los muy recientes acuerdos de la organización Mundial de Comercio, suscritos por México, se pretende no sólo con la telefonía sino con las comunicaciones en general, introducir las de lleno en el área de comercio y en términos puramente de eficiencia económica, desligándolas de las prácticas reglamentarias tradicionales.

El primer desafío resultaba la formulación de las hipótesis que finalmente pueden resumirse en que: "Aún con el reciente marco jurídico y alianzas estratégicas, no se han dado, para la población en general, las condiciones de una competencia que provoque el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los servicios telefónicos".

Esto demandó analizar los antecedentes de la telefonía y de la competencia, su desarrollo a partir de la primera conferencia telefónica que se llevó a cabo entre el centro de la ciudad y la hacienda de Tlalpan, iniciándose en nuestro país, dentro de un mercado muy competido, el servicio de telefonía. Se otorgaron tantas concesiones y privilegios de explotación que algunos, no obstante su concesión, nunca llegaron a prestar sus servicios.

En las primera décadas de este siglo la competencia se limitó a las dos grandes empresas de telefonía: La Ericsson y la Compañía Telegráfica y Telefónica Mexicana, conocida como la Mextelco. En 1947 con la constitución de la empresa Teléfonos de México, S.A. de C.V. nace y se desarrolla como casi todas las telefónicas del mundo bajo el paradigma del monopolio, el cual estuvo primero en manos de particulares, luego en los años setenta se convierte en una empresa de participación estatal mayoritaria y finalmente a partir de diciembre de 1990 con la privatización de Teléfonos de México, pasa a ser de nuevo, que no formalmente, un monopolio privado.

Durante todos estos años fueron tan vertiginosos los cambios en el ámbito de las telecomunicaciones que pronto la Ley de Vías Generales de Comunicación, resultaba de difícil aplicación, optándose por expedir un reglamento de legalidad discutible, hecho a la medida de la privatización en puerta de la empresa telefónica nacional.

La venta de la participación accionaria de Teléfonos de México anunciada el 18 de septiembre de 1989, tuvo como objetivos: Mejorar radicalmente el servicio, fortalecer las investigaciones y el desarrollo tecnológico y garantizar el control mayoritario de los mexicanos. La operación culminó el 20 de diciembre de 1990, fecha en que los nuevos propietarios tomaron posesión de la empresa mediante un pago de sólo 442.8 MDD por una empresa cuyo valor oficial estaba calculado en más de 7000 MDD.

Previamente a la enajenación de Teléfonos de México, se modificó su concesión prorrogándola hasta el año 2006 (sin contar los refrendos) y una condición, para prepararla a la competencia, que le reservó en forma exclusiva el redituable mercado telefónico de larga distancia nacional e internacional por poco más de 6 años.

La competencia por el servicio de larga distancia con 7 empresas, se inició en la ciudad de Querétaro el 1o. de enero de 1997, sin embargo Teléfonos de México tiene ventajas competitivas casi insuperables, que deben llevar a la declaratoria de que en una empresa con poder sustancial en el mercado relevante, dado que:

- ⇒ Su red telefónica es la infraestructura de telecomunicaciones de mayor trascendencia para el país. Su importancia radica no solo en su extensión sino también en el valor social y económico de los servicios que en ella se prestan.
- ⇒ Decide las tarifas de interconexión que deben pagarle sus competidores, los que adicionalmente están obligados a liquidarle 420 millones de dólares por las erogaciones que hicieron posible la misma.
- ⇒ Tiene la dualidad de ser el más importante prestador y proveedor de los servicios de telefonía.
- ⇒ Es la única empresa prestadora del servicio de telefonía básica local. La empresa AMARITEL, su competidora en puerta, recién anunció que ante la carencia de los instrumentos legales que le ofrezcan seguridad a sus inversiones, no podrá iniciar operaciones en 1998. (Apenas el 23 de octubre de 1997 se publicaron las reglas para la prestación del servicio de telefonía básica local).

Por su parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones en vigor a partir de 1995, es indiscutiblemente un ordenamiento de vanguardia, el problema es que las disposiciones jurídicas que deben reglamentarla no existen, agravado lo anterior por la indefinición o concurrencia de atribuciones entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En efecto la política en los aspectos jurídicos ha sido emitir a nivel Secretarial o de la Cofetel, reglas o planes técnicos, los cuales resultan modificables a cada paso y según los criterios particulares de quien debe aplicarlos y que por lo mismo no ofrecen ninguna seguridad jurídica, aunado a la facultad que tienen de interpretar la ley para efectos administrativos.

Por otro lado, las presiones de las grandes multinacionales para la formación de alianzas estratégicas, la política de globalización, etc., hoy nos hacen transitar de los monopolios al oligopolio. En el ámbito de las comunicaciones existe un oligopolio de 4 grandes empresas que controlan el mundo, sin que las nuevas empresas que ya compiten en México se hayan sustraído a esta corriente, incluyendo a Teléfonos de México que tiene una composición mayoritariamente extranjera.

A la gran parte de las empresas que cuentan con permiso o concesión para construir y explotar vías generales de comunicación, asociadas a las grandes corporaciones mundiales en busca de capitales y tecnologías donde los resultados económicos prevalecen frente a la ley sólo les quedará acceder a algunos mercados regionales y servicios determinados, incluyendo la telefonía rural, la que no les presenta ningún interés por tratarse de las zonas económicamente más deprimidas del país, pero que conlleva una problema de densidad telefónica en términos de equidad.

Lo anterior quedó muy claro en las últimas subastas del espectro radioeléctrico donde el mayor interés se dio hacia los mercados redituables, el triángulo: México, Guadalajara y Monterrey; sin tomar en cuenta que en todo el país, pero sobre todo el sureste existen, en los umbrales del siglo XXI, 27700 localidades en los que no se presta servicio alguno de telecomunicaciones.

lo que la convierte en el eje de un buen número de acciones que son precisamente la materia de esta investigación.

Ciertamente es Teléfonos de México una empresa con presencia e influencia nacional, sin embargo no es materia de este trabajo el trasfondo de las decisiones políticas, económicas y administrativas, que nos dan la impresión externa de una protección exorbitante, tal vez frente a la implacable penetración extranjera de capitales y tecnologías, de servicios que nos rebasan, de culturas que nos atropellan y que nos someten al yugo de la dependencia exterior.

Diciembre 1997.

1. ANTECEDENTES DE LA TELEFONIA EN MEXICO.

1.1. SERVICIOS PRECURSORES DE LA TELEFONIA.

Tan inherente al ser humano ha sido la necesidad de vivir en sociedad como la de comunicarse a distancia con rapidez. Esto ha quedado de manifiesto desde los medios de comunicación más primitivos como las señales de humo o el tambor, hasta los modernos sistemas de telecomunicaciones desarrollados sobre todo en las últimas décadas y que parecen no tener límite al lograr asociar la voz, los datos y las imágenes, provocando una verdadera revolución en la comunicación a distancia, con las consiguientes repercusiones jurídicas, sociales y económicas que más adelante analizamos.

Sin duda y aunque en estricto sentido no es un servicio de telecomunicaciones, el correo es la forma más antigua de comunicación personal y organizada a distancia. El origen del correo se pierde en el tiempo, el primer mensaje del que se tiene noticia exacta es una tablilla de arcilla que data del año 4000 A. C. en Babilonia.¹

En México el correo prehispánico más conocido, por estar íntimamente ligado a su historia militar, es en la cultura azteca, donde los correos se utilizaron para llevar las noticias con mayor rapidez, mediante el sistema de relevos.

De manera singular, se asocia a la información, no sólo la transmisión oral del mensaje, sino también elementos visuales externos, que llevan implícita la naturaleza de la noticia. Vgr. "De perderse una batalla, lleva el cabello suelto y

¹ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. "El Correo". Editado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1987. P. 6.

desgreñado, y sin hablar palabra va derechamente a palacio; echándose a los pies del rey da cuenta de lo sucedido. Si la victoria ha sido propicia, muestra el cabello atado, trenzado con una cinta de color, el cuerpo ceñido con un pañuelo o lienzo blanco de algodón, en la mano derecha la macana o macuahuitl, y en la izquierda la rodela o escudo, el chimalli, que esgrime en actitud de combate; proyecta movimientos de júbilo y canta las proezas de los antiguos mexicanos...”²

Fuera de los tiempos de guerra, el correo era un servicio exclusivo del señor y de su corte³. Siendo los corredores, portadores del correo de noticias o mercancías beneficiarios de una educación especial y trato social muy reconocido.

Al inicio de la época colonial, los conquistadores sustituyeron el correo indígena por el sistema de “propios”, o bien el envío a través de frailes o viajeros. En ocasiones eran enviados mensajeros especiales costeados por el común de los vecinos o encomenderos, o bien por frailes de alguna orden religiosa⁴, lo que no daba ninguna certeza de que la correspondencia llegara a su destinatario o que no fuera abierta para revisar su contenido por parte, sobre todo, de la Real Audiencia. Estos actos que ya habían provocado la expedición de diversas “Cédulas Reales” se había convertido en actividad cotidiana donde se revisaba para censurar que podía enviarse o recibirse en la Nueva España.

Ante las irregularidades en el manejo de la correspondencia se ordena (como se asienta en la página 20 de la obra Historia del Correo), por cédula Real del 31 de mayo de 1579, la creación del oficio de “Correo Mayor” como una merced real y gratuita para ser explotada por un particular. Uno de los principales privilegios

² Idem. P. 20.

³ CARRERA STAMPA, MANUEL. Historia del Correo en México. Editado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 1970. P. 14.

⁴ Idem. P. 17.

que se le concedió fue que el Correo Mayor podía usar el oficio por sí o por sus tenientes bajo el régimen de monopolio.

Doce años después se dispuso que todos los oficios públicos como el del Correo Mayor, fueran cargos vendibles al mejor postor, convirtiéndose así en un monopolio puesto en manos de un particular, quien compraba a la corona la facultad exclusiva de desempeñar a su costa determinado servicio público cobrando en compensación ciertos derechos que eran fijados en un arancel o tarifa especial.⁵

En 1765 se suprime el monopolio particular para transformarlo en un monopolio que incorpora el oficio de Correo Mayor de la Nueva España en favor directo de la corona, prohibiendo que en lo sucesivo los reyes pudiesen otorgar privilegio alguno a particulares para explotar el servicio de correos.

Después de la declaración de independencia del país, las administraciones principales de correos se adscribieron a la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores. Sin embargo, el correo no sufrió ninguna transformación importante y continuó prestándose el servicio del mismo modo que durante la colonia, sujeto incluso a la Real Ordenanza de Correos, Postas y Caminos de 1774.⁶

El carácter monopólico del correo se reafirma a través de los artículos 25 y 28 de la Constitución de 1857, con el único interés de manejarlo como renta de estado. En los años siguientes el correo se convierte, no obstante que se dice que es un servicio público con sentido nacional y social, en un servicio al que sólo tienen acceso las clases económicamente poderosas.

⁵ GARCIA RUIZ, RAMON. Historia de las comunicaciones terrestres. Editado por la Secretaría de Educación Pública. México 1944. P. 81.

⁶ CARRERA STAMPA, MANUEL. Op. Cit. P. 44.

Una de las etapas más importantes del correo se inició el 1º de enero de 1884 con la aparición del primer Código Postal, al que le sucedió el de 1885. En ese año el correo pasó a depender de la recién creada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a la que se atribuyó la competencia en: correos interiores, vías marítimas de comunicación o vapores correos y las relaciones con la Unión Postal Universal.⁷

A partir de 1901 se le denominó Dirección General de Correos, que conservó hasta su transformación en organismo público descentralizado del Gobierno Federal.

Desde 1931 las leyes de vías generales de comunicación plasmaron en su Libro Sexto, el contenido de los códigos postales, limitando el monopolio estatal, de las cinco clases del correo, únicamente a la que incluía la recepción, transportación y entrega de una parte de la correspondencia de primera clase, que es esencialmente la que circula en sobre cerrado.

En la constitución vigente y con motivo de las reformas constitucionales de 1982 al llamado capítulo económico, el correo subsiste, si no ya bajo la denominación expresa de monopolio, continua siendo como "área exclusiva" un auténtico monopolio de estado al encontrarse dentro de las áreas estratégicas como actividad económica de exclusiva competencia estatal.

El correo es en efecto un servicio al que la Constitución le otorga el carácter de estratégico por lo que se dio un paso fundamental para mejorarlo e impulsar su modernización cuando en 1986, se decidió modificar el artículo 11 de la Ley de

⁷ Idem. P. 51.

Vías Generales de Comunicación⁸ para permitir la explotación del servicio público de correos por "los organismos descentralizados que se establezcan para tal fin". Ya con la reforma, el Poder Ejecutivo expidió el decreto a través del cual: "Se crea un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Servicio Postal Mexicano, cuyo objeto principal es la prestación del servicio público de correos".⁹

Constituido el organismo, se requirió de una ley que le permitiera renovar sus conceptos fundamentales y sus sistemas de operación, por lo que el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de la Ley del Servicio Postal Mexicano, la que seguido el proceso legislativo entró en vigor el 24 de marzo de 1987.¹⁰

Esta ley reserva la exclusividad del Estado al servicio público de correos, limitado a la recepción, transportación y entrega de la correspondencia; entendiéndose por tal, las tarjetas postales y toda comunicación personal contenida en sobre cerrado con ciertos límites de peso y dimensiones.

Por lo tanto, el manejo de toda pieza postal que no sea correspondencia, se convierte en un servicio diverso y que catalogado como envío puede ser manejado libremente por las empresas privadas de mensajería.

⁸ El texto anterior del artículo 11 establecía que el correo era un monopolio de Estado, tal como lo prevenían los artículos 28 Constitucional y 473 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Con la modificación constitucional que suprimió el concepto de monopolio del artículo 28, ahora el correo es una área estratégica reservada en forma exclusiva al Estado.

⁹ Artículo 1º. Del Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1986.

¹⁰ La Ley del Servicio Postal Mexicano fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986 y entró en vigor 90 días después de su publicación.

EL TELEGRAFO

El telégrafo, junto con el servicio postal es el antecedente fundamental de las comunicaciones y punto de partida en la época de las llamadas telecomunicaciones que hallan además, un segundo punto de arranque en las primeras redes telefónicas, porque es indudable que el servicio telegráfico es el antecedente inmediato de la telefonía.

En 1753 el escocés Marshall, ¹¹ decía en un artículo que se podían despachar mensajes a largas distancias aprovechando las corrientes eléctricas y utilizando un código uniforme. Aunque en sus inicios el telégrafo no se definía realmente como un medio interactivo, así que los inventores fueron perfeccionando una forma de telegrafía que permitiría a la gente dialogar, no obstante que se afirmaba categóricamente que era imposible transmitir la voz por cable y que si lo fuera no tendría ninguna utilidad práctica.

Después de múltiples formas de tratar de comunicarse a distancia, sobre todo con señales y claves, Claudio Chappe en julio de 1791 diseñó un telégrafo óptico al que llamó taquígrafo. En menos de dos años Miot prueba lo que ya denomina "el telégrafo electromagnético". ¹²

En Francia una primera línea es tendida entre Lille y París con 16 estaciones y 230 Kms., este sistema es el que subsiste en el mundo hasta que es reemplazado por la telegrafía eléctrica en el siglo de los grandes descubrimientos.

¹¹ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. "El Telégrafo". Editado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1987. P. 11.

¹² Idem. P. 12.

La era de la telegrafía comercial surgió en 1839 cuando, Cooke y Wheaststone estrenaron su línea ubicada cerca de la ruta ferroviaria que se extendía desde Londres hacia el oeste. El éxito comercial siguió rápidamente y los dos asociados cobraron sumas considerables gracias a su Compañía Telegráfica Eléctrica.

El sector comercial consideró a la telegrafía como el medio idóneo de traslado de mensajes urgentes y de difusión de información y con ello la expansión de las redes telegráficas no se confinó a un solo país y las rutas fueron extendiéndose a Norteamérica y a la mayoría de los países europeos.

En 1866 ¹³ el mar deja de ser obstáculo para las transmisiones cuando se logra tender el primer cable submarino entre Terranova e Irlanda, ya que todas las comunicaciones eran por línea física e incluso los primeros teléfonos utilizaron para dar el servicio el tendido de redes de la telegrafía.

En 1845, hace sólo ciento cincuenta años, al lograr establecer Samuel Morse la primera línea telegráfica de 64 Kms. entre Báltimore y Washington, se inicia la vertiginosa carrera de las comunicaciones eléctricas, a las que México se incorporó cuatro años después. El 10 de mayo de 1849, el Presidente de la República Don José Joaquín Herrera otorga a Don Juan de la Granja, español naturalizado mexicano, la primera concesión para establecer el telégrafo en nuestro país. Según el decreto respectivo, Don Juan debía instalar en dos años una línea de 40 leguas entre México y Veracruz. ¹⁴

Así, el 5 de noviembre de 1851 queda comunicada la capital de la República desde una oficina localizada en la casa No. 6 de la vieja calle de Coliseo, hoy

¹³ DIBNER, BERN. El Cable Trasatlántico. La Telegrafía Submarina. Editorial Limusa-Wilwy, S.A. México 1967. Pp. 181-187.

¹⁴ JIMENEZ ESPRIU, JAVIER. Datos para la Historia de las Telecomunicaciones en México. SEFI. Simposium sobre la Historia de la Ingeniería en México. 29 de noviembre de 1983.

Bolívar, con el poblado de Nopalucan en el Estado de Puebla; para 1867 estaban en servicio 1,874 km. de líneas que comunicaban a México con Veracruz, Huamantla y Perote; a Guanajuato con León y Dolores Hidalgo; a Tehuacán con Oaxaca; y a Querétaro con San Luis Potosí.

Las líneas de México a Veracruz eran de empresas particulares y las demás pertenecían al Gobierno; ya que en los albores de su introducción al país fue una actividad concesionada a particulares, la primera concesión se dio a Don Pablo Leautaud, quien el 13 de noviembre de 1867 la obtiene para la prestación del servicio en el Estado de Hidalgo.

El desarrollo del telégrafo esta ligado permanentemente con la historia de México y con los grandes acontecimientos del país, encontrándose vinculada su evolución con los intereses militares y políticos del momento, tal como lo señala el Ing. Javier Jiménez en éste y los dos párrafos siguientes.

Muchas fueron las vicisitudes de las empresas concesionarias, desde problemas económicos como los que llevaron a la quiebra a quienes instalaban la línea Guadalajara-Manzanillo, o bien el umbral de la bancarrota para aquella que, debido a los destrozos que los grupos rebeldes produjeron en las líneas durante la revuelta de la Noria, estuvo a punto de sufrir. Fue necesario por ejemplo, reponer el 90% del ramal a Aguascalientes, y en ello se agotó toda la reserva de alambre de la empresa, material que como es fácil suponer era de importación.

Además de empresas privadas, algunos gobiernos estatales iniciaron trabajos para comunicarse telegráficamente o bien subvencionaron a particulares para que lo hicieran, a veces se acudió a curiosos procedimientos como el autorizado a una compañía privada que en 1869 obtuvo la concesión para establecer una línea entre Durango y Mazatlán con un subsidio que se entregaría al concluir la obra y

que se basó en un sistema de acciones cuyos tenedores tenían derecho a las utilidades de la empresa y a los premios de la lotería.¹⁵

La actividad telegráfica permitió que para 1873, la longitud total de líneas fuera superior a los 9,000 Kms. Ya el presupuesto de egresos de 1875-1876 asignaba la cantidad de 84,200 pesos a la operación, conservación, reparación y subvención de las líneas telegráficas.

En 1878 se crea la Dirección General de Telégrafos Federales, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, hasta que en 1891 al crearse la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se adscribe a ésta y las líneas telegráficas pasan a ser administradas por ella.

Durante las luchas revolucionarias, desempeñan un papel decisivo los telegrafistas en el mantenimiento y reparación de las líneas dañadas, ello independientemente de la participación que muchos tuvieron en los destacamentos. Durante esta época, según refiere en la página 127 de su obra el Telégrafo el Dr. Enrique Cárdenas de la Peña, la Dirección General de Telégrafos Federales cambia su denominación a la de Dirección General de Telégrafos Nacionales.

En 1933 se fusionan correos y telégrafos; sin embargo, el veloz desarrollo de las incipientes telecomunicaciones hace que en 1941 aparezca el Departamento de Telecomunicaciones dentro de la citada dirección, para operar los servicios telegráficos a cargo del Estado Mexicano y para administrar y vigilar las concesiones de explotación telefónica y telegráfica internacional, amén de la correspondiente a radiodifusión.

¹⁵ Idem.

La reserva constitucional como área estratégica incluye el telégrafo y su variante que es la radiotelegrafía, o sea que en un caso la información se conduce por línea física y en el otro por frecuencia radioeléctrica, cuya prestación se reserva al gobierno federal.¹⁶

El servicio telegráfico incluye dos servicios que son: los telegramas y los giros, ambos casi a punto de desaparecer ante el reto de otros servicios de telecomunicaciones.

Como veremos más adelante el concepto de red nacional, a propósito ahora de las redes de telecomunicaciones, está íntimamente ligada a la telegrafía, incluso el concepto de red contenido en el artículo 386 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, sólo se refiere a giros, telegramas y servicios relacionados con ellos, al igual que el concepto previsto en el artículo 18 de la Ley de Comunicaciones Eléctricas.

“Art. 386.-La red nacional está integrada por las instalaciones de comunicación eléctrica pertenecientes a la Federación y destinadas al servicio público. Son servicios de dicha red, la expedición de telegramas, giros, la transmisión de conferencias, cotizaciones mercantiles, comunicaciones telegráficas y demás servicios especiales que señalen los reglamentos...”

En diciembre de 1986, se suprimió de la estructura central de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Dirección General de Telégrafos Nacionales y se creó, con fundamento en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el organismo descentralizado: Telégrafos Nacionales

¹⁶ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano. Dirección General de Comunicación Social. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 1984. Pp. 193-194.

(TELENALES), subsistiendo en el sector central la Dirección General de Telecomunicaciones.

De acuerdo al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 1989, se reformaron los artículos 1º, 3º, 4º y 15 del Decreto por el que se creó TELENALES, que modifican su denominación y extienden su competencia hacia los servicios de telecomunicaciones, así como a los de carácter prioritario que se encuentren directamente relacionados con ellos, como son:

- Instalar, conservar, operar y explotar una red básica para servicios de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos, imagen y televisión, por medio de estaciones terrenas y un sistema de radiocomunicación satelital, así como una red de microondas y fibras ópticas.
- Fomentar servicios de telecomunicaciones mediante la participación temporal minoritaria en el capital social de sociedades mercantiles.
- Asesorar a los gobiernos estatales y a las dependencias y entidades del Gobierno Federal en materia de sistemas de telecomunicaciones.
- Establecer la interconexión de sistemas de telecomunicaciones a su cargo con otras entidades o empresas nacionales o extranjeras, así como combinar sus servicios, atendiendo a las bases que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Incorporar los avances tecnológicos en la prestación de sus servicios y participar en la investigación tecnológica e industrial en materia de telecomunicaciones.

En el artículo TERCERO TRANSITORIO se dispuso que los recursos materiales, humanos y financieros destinados a la Dirección General de Telecomunicaciones

de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se transfirieran al organismo descentralizado Telecomunicaciones de México.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990, se le adicionó la facultad de:

- Instalar, conservar, operar y explotar una red de estaciones terrenas y un sistema de radiocomunicación satelital para prestar servicios públicos de conducción de señales por satélite y arrendar circuitos dedicados para redes privadas por satélite; lo que no comprende el servicio público de telefonía básica de larga distancia.

Según datos oficiales de Telecomunicaciones de México ¹⁷, de la explotación de los satélites Solidaridad I y II, Telecomm obtuvo el 60% de sus ingresos anuales de la renta de ellos, lo cual representó alrededor de 600 millones de nuevos pesos al año. El resto de sus ingresos se representó por la transmisión de giros y telegramas.

A partir de la subasta del sistema satelital que culminó en octubre de 1997, en la cual el Grupo Autrey resultó ganador de la misma para adquirir el 75% de los títulos representativos del capital social de la empresa Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. a la que el 12 de diciembre de 1997 se le otorgó la concesión para ocupar una posición orbital geoestacionaria asignada al país y explotar sus respectivas bandas de emisión y recepción de señales; resulta que si el Organismo Telecomunicaciones de México ya no tiene la posibilidad de obtener ingresos por la explotación de los satélites, por lo que no se justifica su existencia para atender solamente los servicios públicos de telegrafía y radiotelegrafía, y que pueden volver al ámbito central de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

¹⁷ Diario La Jornada del 6 de marzo de 1995.

1.2 INICIO DE LOS SERVICIOS TELEFONICOS EN MEXICO.

La primera conferencia telefónica, tuvo lugar en México del centro de la ciudad a la Hacienda de Tlalpan el 13 de marzo de 1878, apenas dos años después de que Alejandro Graham Bell, hizo la demostración práctica del servicio en la Academia de Ciencias y Artes de Boston.

Durante los primeros años de su desarrollo en el país, no existió normatividad específica aplicable a la materia, la regulación se fue dando vía las concesiones, contratos y permisos que otorgaba el gobierno federal y los gobiernos estatales; hasta que en 1881 se publicaron las BASES PARA LA REGLAMENTACION DEL SERVICIO DE FERROCARRILES, TELEGRAFOS Y TELEFONOS.¹⁸

“Artículo 1. El Ejecutivo reglamentará el servicio de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos construidos o que en lo de adelante se construyan en territorio mexicano, con arreglo a las siguientes bases:

- I. Se reputarán vías generales de comunicación... teléfonos...
- II. Estas vías generales de comunicación y sus construcciones anexas, quedarán sujetas exclusivamente a los poderes federales, legislativo, ejecutivo y judicial, según su respectiva competencia, siempre que se trate de alguna de las siguientes materias:
 - A. **Contribuciones o impuestos**
 - B. **Cumplimiento de obligaciones**
 - C. **Declaración de caducidad**
 - D. **Expropiación..., etc.”.**

¹⁸ El Decreto Número 8502 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1881.

El mercado mexicano se avizoraba muy promisorio, la demanda del servicio era explosiva y las concesiones empezaron a fluir, siendo muchos los que las obtuvieron. La competencia era difícil con tantas concesiones y éstas con tantos privilegios, existiendo incluso algunos concesionarios que no llegaron a prestar sus servicios. Tal fue el caso de la concesión del 8 de junio de 1881 otorgada en favor del Sr. A. G. Greenwood, para emprender el establecimiento del servicio telefónico en todo el país, quien un mes después la transfirió a la Compañía Telefónica Continental, empresa constituida conforme a la legislación del Estado de Nueva Jersey, y que se estableció en México bajo el nombre de Mexican National Bell Telephone, la cual nunca llegó a operar.¹⁹

La mayor parte de los inversionistas interesados en el negocio telefónico se asociaron con la Compañía Telefónica Mexicana, conocida como MEXTELCO, empresa ligada tecnológica y económicamente a la Western Electric Telephone Company. La que obtuvo su primera concesión otorgada por la Secretaría de Fomento y que para ampliar su cobertura e ir eliminando la competencia, adquirió en 1893 las compañías: Telefónica y Telegráfica Mexicana del Norte, la Telefónica y Telegráfica Central y más tarde la Telefónica de Yucatán.²⁰ En ese mismo año se publicó la primera Ley sobre Vías Generales de Comunicación en la cual quedaron comprendidos los servicios postal, telegráfico y telefónico; es decir todos los medios de comunicación a distancia conocidos.

La segunda concesión se otorgó a la MEXTELCO el 17 de diciembre de 1903, para explotar el servicio por 30 años en el Distrito Federal y por 20 años en el Estado de Nuevo León. Cabe precisar que desde 1891 se emitió el Decreto del

¹⁹ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. Dirección General de Comunicación Social. Secretaría de comunicaciones y Transportes México 1987. Pp. 33-34.

²⁰ Historia de la Telefonía en México. 1878-1991. Editada por Teléfonos de México 1991. P. 54.

Congreso que establecía el modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado, creándose así la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a cuya competencia se atribuyó el servicio telefónico.

Es importante señalar que a causa de la renovación de la concesión a la Compañía Telefónica Mexicana, así como del otorgamiento de la nueva concesión al Sr. Sitsenstätter, surgió la duplicación de los servicios telefónicos que durante muchos años vivirían las grandes ciudades de México.

En efecto, el siglo XX marca el inicio de la competencia que durante las primeras décadas se dará entre la MEXTELCO ²¹ y la sueca Ericsson, la que obtuvo su concesión a través de la cesión que le hizo el Sr. José Sitsenstätter para explotar por treinta años el servicio telefónico en la capital y sus alrededores, quien la había recibido el 18 de febrero de 1903 de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Formalizada la cesión de la concesión el 19 de abril de 1905 la Ericsson inició cuatro años más tarde su operación en la Ciudad de México y en 1910 se le autorizó la denominación Teléfonos Ericsson, S.A., conocida como MEXERIC. Empezó sus operaciones con 300 suscriptores y en solo cuatro años ya tenía el mismo número de suscriptores que la MEXTELCO. ²²

Uno de los problemas de las empresas era el laboral, las telefónicas pagaban, aún a los extranjeros los más bajos salarios, muy por debajo de los ofrecidos por otras industrias; lo que trajo como consecuencia que el 6 de enero de 1915 el Presidente Venustiano Carranza, en uso de sus facultades extraordinarias,

²¹ El 18 de febrero de 1905 la Compañía Telefónica y Telegráfica de Boston, cambia su denominación a Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, aunque indistintamente se le mencionaba como la MEXTELCO o la Mexicana.

²² CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Op. Cit. Pp. 64-67.

ordenara la intervención del sistema telefónico de la MEXTELCO y el embargo de sus bienes. La Ericsson escapa de esta medida gracias a las gestiones realizadas por el Coronel sueco Thord Hall Strom, miembro del Estado Mayor del General Villa.²³ La MEXTELCO siguió funcionando en el resto de la República a través de sus filiales, toda vez que estaban constituidas como subsidiarias de la Bell su principal accionista.

En el transcurso de los años siguientes la economía de las empresas empeoraba, la primera guerra mundial hizo que los materiales se encarecieran, tener dos redes paralelas tampoco era negocio, el embargo de la MEXTELCO generaba recelo y desconfianza sobre todo de las empresas extranjeras que además se veían impedidas por el gobierno para aumentar las tarifas.

En medio de esa problemática, siendo Presidente de la República el General Plutarco Elias Calles, ordena en 1925 la devolución de los bienes a la MEXTELCO, recién adquirida por la International Telephone and Telegraph Co. Adicionalmente el 12 de agosto de 1925, aprovechando la coyuntura favorable, se le concede la prórroga de la concesión por 50 años. Se establece además que si tres años antes del vencimiento de la concesión el gobierno no hace uso de su derecho de preferencia la misma se prorrogará por otros 30 años, ahora si al cabo de los cuales la Compañía dejaría en favor del Estado su infraestructura.²⁴

Con la referencia de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, la Ericsson también negocia el refrendo de su concesión el 17 de junio de 1926 para:

“Establecer, fomentar y explotar una red telefónica a larga distancia y el correspondiente servicio telefónico, así como los demás servicios que

²³ HISTORIA DE LA TELEFONIA EN MEXICO. Op. Cit. P. 68.

²⁴ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Op. Cit. P. 82.

de él se deriven y sus conexos, en y entre los centros poblados de la República Mexicana, y a ser posible técnica y comercialmente factible, entre la República Mexicana y los países extranjeros...".²⁵

En cuanto al término de la concesión se les concede el mismo plazo: 50 años contados a partir del 31 de agosto de 1926.

En el curso de los años siguientes la situación de ambas empresas no mejora, la competencia es intensa, seria, devastadora: "...según Artur Attman, las campañas de propaganda llegan hasta el suscriptor; los agentes reciben como comisión por un contrato nuevo el primer pago hecho por el abonado, es decir, entre 8 y 12 pesos, más una cuota extra por cada diez números contratados".²⁶ Entonces la misma población demanda que se lleve a cabo la intercomunicación, para que los usuarios de ambas empresas pudieran comunicarse, el dualismo de operación en la misma área resultaba ya insostenible.

Bajo estas condiciones las dos empresas convinieron que la Ericsson usaría dígitos (números) y la MEXTELCO números y letras, por lo que los discos de sus aparatos tenían los siguientes símbolos: A-1, F-2, H-3, J-4, L-5, M-6, P-7, Q-8, X-9 y 2-0.²⁷

En ambas empresas cada día se reforzaba la idea de fusionarlas, ante la desgastante competencia en las dos matrices extranjeras se estudiaban las posibilidades del proyecto, ya que cada una había instalado sus redes telefónicas en los lugares que les parecieron favorables y que en la mayoría de las ocasiones se duplicaban. No tomaron en cuenta que el gobierno percibía el problema y

²⁵ Idem. P. 87.

²⁶ Idem. P. 129.

²⁷ HISTORIA DE LA TELEFONIA EN MEXICO. Op. Cit. P. 84.

como medida inmediata les exigió, atendiendo al interés público, interconectar sus líneas y combinar sus servicios en un plazo máximo de 15 días.

La MEXERIC y la MEXTELCO en un desplante de poder presentan, en lugar del acuerdo requerido, una solicitud de fusión y aumento de tarifas. Ante ello el Presidente Lázaro Cárdenas niega categóricamente las peticiones, "tanto porque ello implicaba la supresión del mercado de competencia, con lo que se violaba el mandato constitucional que prohíbe los monopolios, como porque el aumento de tarifas lesionaba la economía familiar."²⁸

Las telefónicas persistirán en los años siguientes demandando su unión, las reglas del mercado no les dan visos de subsistencia, hacen planes que debido a los intereses particulares de cada una no se concretan en acciones definitivas, hasta que en 1945 la MEXERIC confirma que vende sus intereses en México para facilitar su consolidación; después de dos años de negociaciones la Ericsson vende su participación para formar a partir de ella la gran empresa telefónica nacional: Teléfonos de México.

El monopolio telefónico parte en nuestro país el 23 de diciembre de 1947 con la constitución de la empresa Teléfonos de México, S.A. ante la fe del Notario Público No. 54 del Distrito Federal, Lic. Graciáno Contreras, cuyos socios e integración de su capital social, de acuerdo a las negociaciones entre la Ericsson de Suecia y Axel Wemer Green, fue de la siguiente manera: Corporación Continental, S. A. de capital estadounidense con 51.24% de las acciones; la empresa Ericsson con 48.75% y tres empresarios mexicanos con 0.05% de las acciones. El acuerdo fue que entre 1948 y 1957 Teléfonos de México, S. A. de C. V. pagaría a la Ericsson anualmente el 2.5% de los ingresos brutos que obtuviera.

²⁸ Idem. P. 96.

Teléfonos de México comienza simbólicamente sus actividades el 1º de enero de 1948 con un sistema de aproximadamente 139 mil aparatos telefónicos; el reto lograr interconectar los dos sistemas telefónicos, el propio y el de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, cuyas acciones finalmente adquiere el 1º de mayo de 1950.

Teléfonos de México avanza, aumenta su infraestructura, su presencia nacional y su apoyo gubernamental. En 1954 "Para garantizar dividendos razonables, el Gobierno se compromete a estudiar la implantación de tarifas apropiadas. Asimismo, se proporcionará a la empresa una ayuda de 14 millones provenientes del impuesto telefónico y la gestión ante la Nacional Financiera de un crédito por 60 millones".²⁹

Acción que se repite a partir de 1990 con el impuesto telefónico que permitió a Teléfonos de México en lugar a pagarlo al fisco federal, destinarlo a la infraestructura que habría de permitirle continuar, de cara a la competencia telefónica, seguir siendo el agente monopólico en el ámbito de la telefonía básica.

El 16 de agosto de 1972, el Gobierno Mexicano adquiere la parte que le faltaba para ser tenedor del 51% del capital social de Teléfonos de México, mediante la emisión de acciones "AA", susceptibles de suscripción, para conservar la mayoría únicamente por el Gobierno Federal. Se conviene que: 1. Las tarifas no han de ser alteradas, 2. Los accionistas particulares seguirán percibiendo los beneficios derivados de sus acciones y 3. Nacional Financiera podrá adquirir las acciones particulares que se presenten en 30 días.

²⁹ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Op. Cit. P. 329.

En su calidad de empresa de participación estatal mayoritaria y con motivo de la promulgación en 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Teléfonos de México queda integrada al Sector Comunicaciones y Transportes, presidiendo el Consejo de Administración, hasta antes de decidir su venta, el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes prorrogándose su concesión por 50 años más, contados a partir del 1º de marzo de 1976.

En el año de 1977, por causa de utilidad pública, el Presidente de la República rescata la concesión de la empresa Compañía Eléctrica y Telefónica Fronteriza, S. A. cuyos bienes se transfieren al organismo descentralizado denominado Compañía Telefónica del Noroeste, S. A. (TELNOR) , convirtiéndose desde entonces en una filial de Teléfonos de México para prestar los servicios telefónicos en los Estados de Baja California y el noroeste de Sonora.

El desarrollo de la empresa continua bajo el esquema de un monopolio de Estado, que no es tal en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, puesto que no consideraba monopólicas a las empresas de servicios públicos concesionados cuyas tarifas requirieran aprobación oficial y aquellas en las que el Estado participara como accionista; condiciones éstas existentes en favor de Teléfonos de México.

Durante el primer año de su gobierno el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la privatización de Teléfonos de México, argumentando que para su crecimiento y modernización la empresa requería de recursos tan cuantiosos que no podían ser proporcionados por el Gobierno Federal; no obstante el año siguiente se invirtieron en una empresa que pensaban vender, más de cuatro billones de pesos.³⁰

³⁰ RODRIGUEZ CASTAÑEDA, RAFAEL. Operación Telmex. Contacto en el Poder. Editorial Grijalbo. México 1995. P. 66.

El 10 de agosto de 1990, en preparación a la venta de Teléfonos de México, se otorga en favor de la paraestatal el título mediante el cual se modifica la concesión otorgada en 1976, documento que se encuentra firmado por el Secretario de Comunicaciones y Transportes por parte del Gobierno Federal y por el Secretario de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Presidente del Consejo de Administración de Teléfonos de México, S. A. de C. V., ya que para su desincorporación, transitoriamente pasó a formar parte del Sector de la Secretaría de Hacienda.

En este título se amplía a 50 años el período de la concesión original cuyo objeto fue: "Construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública", contados a partir del 10 de marzo de 1976 con cobertura en todo el territorio nacional, a excepción del área concesionada a su filial Teléfonos del Noroeste, S. A.

También en esta concesión, el Gobierno Federal se comprometió a que durante los siguientes seis años no otorgaría ninguna otra concesión para la operación de redes de servicio de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional. Además se estableció que:

"para otorgar nuevas concesiones para otras redes públicas de telefonía básica. LA SECRETARIA tomará en cuenta la eficiencia del servicio público objeto de esta concesión, el equilibrio financiero de TELMEX y las condiciones de competencia equitativa".

Prever el equilibrio financiero en la concesión es válido, pero no cuando se invoca para convertirlo en un elemento restrictivo de justificación monopólica.

Ligado a la nueva concesión, materia de análisis en los puntos siguientes, se expidió un Reglamento de Telecomunicaciones de legalidad discutible al rebasar

con mucho las disposiciones de la ley que reglamenta: La de Vías Generales de Comunicación.

Por otra parte, Teléfonos de México fue puesta bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, llevándose a cabo el ajuste de tarifas y la adecuación fiscal de la empresa. "Destaca el hecho de que enormes niveles de impuestos fueron revisados y consolidados para ser incluidos en el precio único del servicio telefónico; un impuesto del 29% sería acreditable durante cinco años como incentivo y contribución del gobierno a las inversiones masivas de Teléfonos de México".³¹

Para la privatización se reestructuró el paquete de acciones para que con solo 20.4% de acciones "AA" se tuviera el control de la empresa; 19.64% en acciones "A" de suscripción libre y 60% en acciones "L" que SECOFI autorizó para ser consideradas inversión neutra.³²

El 15 de noviembre de 1990 se tenían sólo tres posturas de los presuntos compradores: Grupo liderado por Acciones y Valores (Acaval), Grupo liderado por Carso y el Grupo liderado por Genter.³³

En el mes de diciembre de 1990 se formalizó la operación de venta de la participación accionaria del Gobierno Federal a los inversionistas del Grupo Carso, el cual presentó como socios tecnológicos a la Southwestern Bell de los Estados Unidos de América y a France Cable et Radio, empresa francesa. Además el gobierno ofreció al grupo ganador la opción de compra del 5.1% del

³¹ SZEKELY, GABRIEL. Et. Al. Teléfonos de México: una empresa privada. Editorial Planeta. México 1995. P. 56.

³² RODRIGUEZ CASTAÑEDA, RAFAEL. Op. Cit. P. 96.

³³ Idem. P. 102.

capital social de Telmex en acciones de voto limitado de la serie "L". El precio total fue de 1,757 millones, 795,000 dólares a pagar en un esquema particular en un plazo de cinco años.

Al iniciar su administración el presidente Ernesto Zedillo, anunció en los lineamientos de política económica del 1o de junio de 1995, su intención de proseguir con la desincorporación de entidades del sector público, esto con la finalidad de culminar durante su mandato con la estrategia de cambio estructural de la economía mexicana. En materia de telecomunicaciones se expresó la necesidad de privatizar la comunicación vía satélite, elaborar los reglamentos de la ley, poner en marcha un organismo regulador que separara las funciones de planeación y regulación que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en general reorganizar el sector que abarque la telefonía básica, la telefonía de larga distancia, la utilización del espectro radioeléctrico y el uso de espacios orbitales.

Otro hecho relevante para la telefonía en México en 1990, fue el inicio del servicio de radiotelefonía móvil con tecnología celular. Al Grupo "B" de frecuencias con posibilidad de explotar el servicio en toda la República se dio a Radiomóvil Dipsa, S. A. de C. V. (TELCEL) filial de Teléfonos de México. Para el Grupo "A" de frecuencias se dividió el país en nueve regiones para no convertirlo también en un servicio monopólico. De las nueve regiones actualmente por el número de empresas sólo se manejan tres: CENTRO, SUR Y SURESTE.

El crecimiento en la telefonía celular que inició con 64 mil usuarios, durante 1996 ya tiene poco más de un millón de usuarios, que no son muchos ya que los cargos y tarifas artificiales frenan la telefonía celular.³⁴

³⁴ GUADARRAMA, JOSE DE J. Diario El Financiero. 12 de noviembre de 1997.

El servicio de telefonía básica no ha estado reservado exclusivamente a Teléfonos de México, sin embargo construir una red para dar ese servicio, sin posibilidad de entrar al mercado de larga distancia y sin que hubiera posibilidad de entrar a la explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, frenaron las posibilidades de inversión en ese rubro; así Teléfonos de México continua siendo el único proveedor de este servicio.

Si bien ya se otorgaron concesiones a las empresas AMARITEL y TELINOR para acceder el servicio de telefonía básica, podrán iniciar sus operaciones en el año de 1998 dependiendo del avance de su infraestructura y que las tarifas de interconexión permitan la competencia.

Respecto a los servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, el monopolio de Teléfonos de México terminaría, de acuerdo a su concesión, el 10 de agosto de 1996, sin embargo a esa fecha Teléfonos de México no estaba obligada a interconectar sus redes para que los nuevos concesionarios pudieran iniciar los servicios, lo que si debería hacer legalmente a partir del 1o. de enero de 1997. Tampoco en esa fecha se inició porque vino primero un proceso para arrancar paulatinamente en varias entidades de la República y que culminará en el año 2000 y el otro, un proceso de prescripción con objeto de que los usuarios eligieran su operador de larga distancia.

Ante la perspectiva de la competencia, el marco jurídico debía ser actualizado; se reforma el artículo 28 Constitucional permitiendo la inversión privada en la explotación del Sistema Satelital Mexicano, lo que hace impostergable la expedición de nuevas normas.

En junio de 1995 se publica la Ley Federal de Telecomunicaciones y con ella la competencia en la telefonía de larga distancia. La primera empresa que obtuvo

su concesión fue AVANTEL, S. A. de C. V. el 6 de octubre de 1995, apenas unos días después de publicadas las bases respectivas.

En adelante se han dado diversas concesiones para la construcción y explotación de redes públicas de telecomunicaciones, autorizadas para proporcionar el servicio de larga distancia nacional e internacional, a las siguientes empresas: IUSATEL, MARCATEL, INVESTCOM, MIDITEL, ALESTRA y PROTEL; las que están por explotar su concesión son: TELINOR, PCM COMUNICACIONES, AMARITEL, BESTEL y LADIMEX.

A partir de la publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se han emitido diversos ordenamientos para regular la materia telefónica y que en detalle se analiza en el Capítulo II de esta tesis.

Reglamento del servicio de telefonía pública.

Reglamento de comunicación vía satélite.

Reglas del servicio de larga distancia.

Reglas para restar el servicio de larga distancia internacional que deberán aplicar los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados para prestar este servicio.

Reglas del servicio local.

Planes técnicos fundamentales de: Numeración y Señalización.

Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Para la prestación del servicio de telefonía pública, al mes de octubre de 1997, se han otorgado 11 permisos a igual número de empresas comercializadoras de este servicio.

En materia satelital el Grupo Autrey fue el ganador en la subasta y quedará como operador único del Sistema Satelital que comprende el Morelos II, Solidaridad I y II, más una órbita geoestacionaria, así como la infraestructura asociada como el Centro de Control, estaciones, etc.

El grupo Autrey en el que participan Sergio Autrey y la Loral Space & Communications, presentaron la mejor oferta, comprometiéndose a invertir 140 MDD para reemplazar el Morelos II y poner en órbita otro satélite doméstico en el año 2001, el cual contará por lo menos con 32 traspondedores (son los anchos de banda con los que se mide y se asigna la capacidad de un satélite). Dicho grupo pagará 692 MDD (de haber existido competencia, se estima que la oferta habría alcanzado los 740 MDD) . El día de las ofertas técnicas se retiraron las empresas Hughes-Panamsat y GE Americom, por lo que al final llegó un solo oferente.

Cabe señalar que se encuentra pendiente una cuestión fundamental para el futuro de la competencia telefónica y que sería la primera de su tipo en el país: la declaratoria que deberá hacer la Comisión Federal de Competencia en la que decida si Teléfonos de México, S. A. de C. V. realiza prácticas monopólicas relativas y por lo tanto tiene poder sustancial en el mercado relevante, lo que llevaría a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o la Comisión Federal de Telecomunicaciones, inmersas en sus problemas de concurrencia de atribuciones, impongan a Teléfonos de México obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

Lo anterior derivado de que Teléfonos de México por virtud de la privatización de la empresa es propietaria de la red pública de telecomunicaciones más importante del país y por lo tanto tiene influencia fundamental en las tarifas de interconexión y acceso a los servicios.

1.3. CONCESIONES TELEFONICAS.

1.3.1. CONCESIONES A TELMEX Y TELEFONICA DEL NOROESTE (TELNOR) PARA PRESTAR EXCLUSIVAMENTE SERVICIOS TELEFONICOS.

El 16 de agosto de 1972 marca un parteaguas en la historia de la telefonía mexicana; el gobierno federal firmó un convenio con Teléfonos de México y adquirió el 51% de las acciones de su capital social.³⁵ Aunque debemos aclarar sin que se tenga otro antecedente, que en la obra El Teléfono³⁶ que el Estado Mexicano ya participaba con el 48% de las acciones de Teléfonos de México. A partir de esa primera fecha con capital mayoritariamente estatal el servicio se consolida como un servicio fundamental para la Nación.

Al cumplirse el 10 de marzo de 1976 el primer centenario de la invención del teléfono,³⁷ Teléfonos de México en voz del Secretario de Comunicaciones y Transportes dio a conocer que la concesión a la empresa se refrendaba por 30 años prorrogable por otros 20. Textualmente explicó que:³⁸

“Como un ejemplo, ha quedado atrás la etapa en la que la demanda del servicio excedía, en todo el país, a la oferta. Cada vez son más las zonas en las que no existe una sola solicitud pendiente de atender, pero en la medida que nos aproximemos a la operación de una demanda plenamente satisfecha, seremos aún

³⁵ HISTORIA DE LA TELEFONIA EN MEXICO 1878-1991. Editado por Teléfonos de México. 1991. P. 148.

³⁶ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Op. Cit. P. 265.

³⁷ HISTORIA DE LA TELEFONIA EN MEXICO. Op. Cit. P. 151.

³⁸ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Op. Cit. P. 277.

CONCESION A TELEFONOS DEL NOROESTE, S. A.

En el norte de la República, desde 12 de noviembre de 1928, operaba bajo el nombre de Compañía Telefónica Fronteriza, S. A., la empresa telefónica que cubría los Estados de Baja California y parte de Sonora. La concesión se le otorgó por 50 años, sin embargo cerca del término de la misma, ante el deterioro del servicio y en virtud de que la empresa ya no hacía inversiones para garantizar la calidad y creciente demanda del servicio, sobre todo el de larga distancia, el Gobierno Federal ordena el rescate de la citada concesión.

En el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1977 se publicó la declaratoria de rescate que estableció:

“ARTICULO PRIMERO.- De acuerdo a lo expuesto en los considerandos del presente ordenamiento, el Ejecutivo Federal por causa de utilidad pública, rescata la concesión otorgada a la Compañía Eléctrica y Telefónica Fronteriza, S.A., ahora Compañía Telefónica Fronteriza, S.A., respecto de la explotación de un servicio telefónico en diversas poblaciones de los Estados de Baja California Norte y Sonora. que les fue otorgada el 12 de noviembre de 1928 por la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

ARTICULO SEGUNDO.- En virtud de lo anterior, los derechos derivados de dicha concesión revierten al Estado Mexicano, debiendo proceder de inmediato la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a hacerse cargo de la operación de los equipos con objeto de mantener los servicios y proteger al público usuario.

ARTICULO TERCERO.- Todos los bienes afectados a la concesión pasan a la posesión, control y administración del Gobierno Federal, quien los recibirá por conducto de las Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Comunicaciones y Transportes, según inventarios de esta última dependencia, y en el mismo acto tomaran posesión de los mismos, para los efectos de operación y administración, la mencionada Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.

Conjuntamente con esta declaratoria, se expropiaron a la empresa Inversiones Barbachano, S.A. los bienes inmuebles ocupados por las instalaciones telefónicas.

El 24 de febrero de 1978 por decreto presidencial se crea la entidad Servicios Telefónicos del Norte como organismo público descentralizado del Estado, cuyo patrimonio quedó conformado con los bienes materia del rescate y la expropiación. El 27 de agosto de 1980 se abrogó el decreto anterior toda vez que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a la paraestatal Teléfonos del Noroeste, S.A. la concesión para prestar servicios telefónicos y los bienes inmuebles se transfirieron a la también filial de Teléfonos de México, Alquiladora de Casas, S.A.⁴⁰

⁴⁰ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Op. Cit. Pp. 273-274.

1.3.2. CONCESIONES ACTUALES DE TELEFONOS DE MEXICO Y TELEFONOS DEL NOROESTE PARA PRESTAR SERVICIOS TELEFONICOS, DATOS Y DE VALOR AGREGADO.

Ya hemos asentado en preparación a la privatización de Teléfonos de México y todas sus filiales, se modificó el título de concesión de Teléfonos de México del 10 de marzo de 1976 con objeto de:

“...adecuarlo al avance tecnológico, asegurar que ‘Telmex’ cumpla con los compromisos de cobertura, calidad y precio de los servicios, así como para promover una competencia equitativa con otras empresas de telecomunicaciones, que propicie el mejoramiento de los servicios en atención a las demandas de los usuarios”.

En estricto sentido no se trata de una modificación de la concesión anterior, sino de una nueva concesión, en condiciones totalmente diferentes. Además la concesión de 1976 expresamente disponía que solo era aplicable la misma mientras el Gobierno Federal fuera accionista mayoritario de la empresa concesionaria; fuera de estos datos citados en los antecedentes no se vuelve a hacer ninguna referencia al título anterior.

La concesión se firmó el 10 de agosto de 1990 por los Secretarios de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público y el Director de Teléfonos de México; publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1990.

Previamente a las condiciones, se asienta que se modifica la concesión otorgada anteriormente a Teléfonos de México para:

- I. Ampliar el período de vigencia de la concesión a 50 años contados a partir del 10 de marzo de 1976, con cobertura en todo el territorio nacional, a excepción del área concesionada a Teléfonos del Noroeste, S. A. de C. V.

- II. Construir, mantener y explotar una red pública de telecomunicaciones a través de la cual deberá prestar los servicios de telefonía básica y el servicio público de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes a nivel local y de larga distancia nacional e internacional.

En cuanto a la vigencia se dice en la condición 8.2 que la concesión será prorrogada por 15 años, al término de los cuales podrá ser nuevamente prorrogada hasta por el período máximo que permita la ley (30 años), lo que hace un total de 95 años o de 81 contados a partir de 1990.

La concesión se encuentra dividida en ocho capítulos que son:

CAPITULO	1.	CONDICIONES
CAPITULO	2.	DISPOSICIONES GENERALES
CAPITULO	3.	EXPANSION, MODERNIZACION Y MANTENIMIENTO DE LA RED PUBLICA CONCESIONADA.
CAPITULO	4.	OPERACIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO.
CAPITULO	5.	INTERCONEXION.
CAPITULO	6.	REGULACION TARIFARIA Y EQUILIBRIO FINANCIERO.
CAPITULO	7.	INSPECCION, SUPERVISION E INFORMACION.
CAPITULO	8.	VIGENCIA, TERMINACION Y CADUCIDAD.

En el curso de esta investigación analizamos las condiciones del título de concesión, por lo que enseguida únicamente habremos de referirnos a las más relevantes como son las de competencia, participación extranjera y servicios.

COMPETENCIA.

En la condición 2.4 se dispone que LA SECRETARIA podrá otorgar otra u otras concesiones para la explotación en igualdad de circunstancias, servicios idénticos o similares a los concesionados:

“Durante los seis años siguientes a la entrada en vigor de este título, LA SECRETARIA sólo podrá otorgar otras concesiones para redes de servicios públicos de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, cuando no se haya cumplido con las condiciones de expansión y eficiencia del servicio público objeto de esta concesión, para nuevas concesiones para otras redes públicas de telefonía básica, LA SECRETARIA tomará en cuenta la eficiencia del servicio público objeto de esta concesión, el equilibrio financiero de Telmex y las condiciones de competencia equitativa”.

Esta prerrogativa, según se asienta en el libro de Jacques Rogozinski ⁴¹ se dio para realinear en ese período las tarifas de acuerdo a los costos reales, permitiendo así que “Telmex esté preparado para enfrentar la competencia en los servicios de larga distancia”, toda vez que a pesar de los ajustes tarifarios de 1990 persistían los subsidios cruzados, es decir que para mantener a un precio bajo las tarifas del servicio local, se incrementaba el precio de las tarifas de larga distancia arriba de sus costos y por encima de los precios internacionales.

Bajo esta “exclusividad” se manejó en realidad un régimen de monopolio por parte de Teléfonos de México que si bien se limitó a los servicios de larga distancia, en la práctica incluyó también el servicio de telefonía básica local, toda vez que bajo

⁴¹ Op. Cit. P. 75.

el esquema existente resultaba impensable invertir en la telefonía básica sin poder incursionar en larga distancia.

A este respecto el Señor Jacques Rogozinski afirma en su libro que:⁴²

“...esta restricción solo es aplicable en el servicio de larga distancia. Por lo que respecta al servicio local todos hemos sido testigos de la gran proliferación de la telefonía celular, lo cual es una muestra muy clara de que este sector se encuentre en franca competencia. El hecho de que otras compañías, no hubieran querido competir con Telmex en el área de telefonía celular a través de los métodos tradicionales como cables de cobre o de los más modernos sistemas de fibra óptica, no implica que el título de concesión no se los permita”.

Sin ser del todo exactas estas afirmaciones, porque la infraestructura reservada a Teléfonos de México no permite una competencia real en la prestación del servicio público de telefonía básica local porque como se asienta al final de la condición 2.4, para nuevas concesiones para otras redes públicas de telefonía básica, la Secretaría tomará en cuenta, entre otros, el equilibrio financiero de Teléfonos de México.

Las consideraciones anteriores nos llevan a cuestionar y plantear lo siguiente:

1. La validez de un monopolio fincado en “preparar para la competencia” a la empresa privada Teléfonos de México. O como otro pretendido monopolio derivado de la alianza Telmex-Cablevisión, de la que el Señor Jesús Sotomayor, Presidente del Consejo de Administración del Consorcio Red Uno, empresa propiedad en 50% de Teléfonos de México, dice “que son los grandes monopolios estadounidenses como

⁴² Idem.

ATT y MCI, y no la alianza Telmex-Cablevisión, de la que debemos tener cuidado los mexicanos, pues dejar las telecomunicaciones en manos extranjeras constituye un serio peligro para la soberanía nacional”.

2. No son servicios públicos iguales el de telefonía básica y el de radiotelefonía móvil con tecnología celular; teniendo Telmex respecto de esta última una concesión distinta para explotar el servicio en todo el territorio nacional.

En este mismo sentido son diferentes los conceptos de: servicio público de telefonía básica y el medio para prestarlo que es la red pública telefónica.

“La red se integra por un conjunto de redes locales urbanas y rurales, y una red de larga distancia que enlaza dichas redes, que a su vez se interconecta con redes de otros países, por medio de las cuales se conducen las señales para prestar los servicios públicos locales y de larga distancia nacional e internacional concesionados”.

3. No puede existir la competencia, cuando las actuales concesiones a las empresas que proporcionan el servicio público nacional de radiotelefonía móvil con tecnología celular, las obliga a utilizar la red pública de Telmex, por la que se paga una tarifa de interconexión que fija dicha empresa.

Visto de esta manera, lo cierto es que la reserva de Telmex lleva implícita en la red pública telefónica, los servicios públicos de telefonía básica local y de larga distancia nacional e internacional, pero lo más importante la posibilidad de manejar prácticamente a su arbitrio, por virtud de la interconexión la conducción de se señales, servicio que se define en el Reglamento de Telecomunicaciones,

como el que se proporciona al público en general, mediante la contratación de líneas de acceso a la red pública telefónica; es decir, que el servicio de telefonía básica que es el perceptible a los mayores sectores de la población sólo existe en función de la denominada Red Pública Telefónica y que en el caso es propiedad de Teléfonos de México.

Sin embargo, como en la Ley Federal de Telecomunicaciones ya no se sujeta al régimen de servicio público ninguno de los servicios telefónicos en sus diferentes modalidades (aunque la ley sólo reconoce como servicios públicos los telegráficos y radiotelegráficos, en su artículo SEPTIMO transitorio, menciona la prestación de los "servicios públicos de telefonía básica") y toda la red pública es concesionable, como podríamos concluir que es legalmente válido que por vía de un artículo transitorio, la ley hubiese convalidado la existencia del monopolio regulado en una concesión. Pero también nos resulta igualmente cuestionable la obligación de probar, para otorgar otras concesiones, que Teléfonos de México ha incumplido con las condiciones de expansión y eficiencia de los servicios contenidos en su concesión.

Por otra parte, hubo un Acuerdo Presidencial publicado apenas el pasado 14 de febrero de 1995, por el que se creó el Comité Consultivo para la Apertura de los Servicios de Telefonía Básica, órgano colegiado que no subsistió en la nueva ley de telecomunicaciones. Este Acuerdo en su artículo TERCERO señala como facultades del Comité:

" I. Estudiar y recomendar las bases y criterios que habrán de regir las políticas de otorgamiento de concesiones para la prestación de los servicios telefónicos básicos;

III. Opinar sobre los criterios de evaluación que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes haya de utilizar en los

procedimientos de concesión para la explotación de los servicios de telefonía básica...”

Cabe agregar que la concesión que nos ocupa contiene en la condición 2.9 la prohibición de prácticas monopólicas:

“Telmex en ningún caso podrá aplicar prácticas monopólicas que impidan una competencia equitativa con otras empresas en las actividades que desarrolle directa o indirectamente a través de sus filiales.

Queda prohibido a Telmex la realización de actos, convenios, acuerdos o combinaciones que tengan por objeto constituir ventaja exclusiva indebida a su favor o de otras personas, o que tiendan al monopolio de mercados complementarios a los servicios concesionados”.

Por lo tanto Teléfonos de México debe cumplir estrictamente con lo previsto en su concesión, o en su caso se deberán aplicar las medidas correspondientes ya planteadas en el Reglamento de la Comunicación Vía Satélite y las reglas del servicio local, ordenamientos que forman parte de este nuevo régimen jurídico. Precisamente el entonces Diputado Federal en la LVI Legislatura, Ing. Jaime Arceo Castro señaló al respecto: “La transición de condición de monopolio a un mercado competitivo exige tener, además de un nuevo marco normativo que estimule el proceso, un órgano regulador autónomo y activo que supervise el cambio de un estado al otro que estimule la competencia y que permita a los participantes potenciales en el mercado comprender mejor dicho mercado y sentir que, por lo menos, serán tratados de manera equitativa. Ese ente regulador debe

ser la Comisión Reguladora de las Telecomunicaciones, consignada en la Ley Federal de Telecomunicaciones aún existente".⁴³

PARTICIPACION EXTRANJERA.

La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera y su reglamento, disponían una participación extranjera máximo del 49% en el capital de las empresas de telecomunicaciones, sin embargo para la privatización de Teléfonos de México este porcentaje limitaba la operación.

Por tal razón el señor Jacques Rogozinski⁴⁴ argumentó entonces que para la operación de privatización de Telmex, uno de los aspectos a considerar era un esquema accionario diferente con objeto de que en el momento de la venta, el control administrativo de la empresa recayera en los mexicanos. Asienta textualmente: "Esta tarea no fue sencilla, fundamentalmente porque resultaba difícil encontrar un grupo de mexicanos que tuviera más de cuatro mil millones de dólares para comprar el 51% de la empresa, convertirse en accionistas mayoritarios y poder tener el control. En este sentido, se diseñó un esquema accionario que permite dicho control con tan solo el 20.4% de las acciones y posibilita que la inversión extranjera participe..."

Más adelante sostiene que fue necesario crear dos fideicomisos. Uno de ellos permitió la participación minoritaria extranjera (10%) en el grupo controlador de Teléfonos de México con acciones "AA" susceptibles de ser adquiridas solo por mexicanos.

⁴³ ARCEO CASTRO, JAIME. El carácter estratégico de las telecomunicaciones. Quórum, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. 2ª. Época. Año IV. No. 34. P. 20.

⁴⁴ ROGOZINSKI, JACQUES. Op. Cit. Pp. 76 - 77.

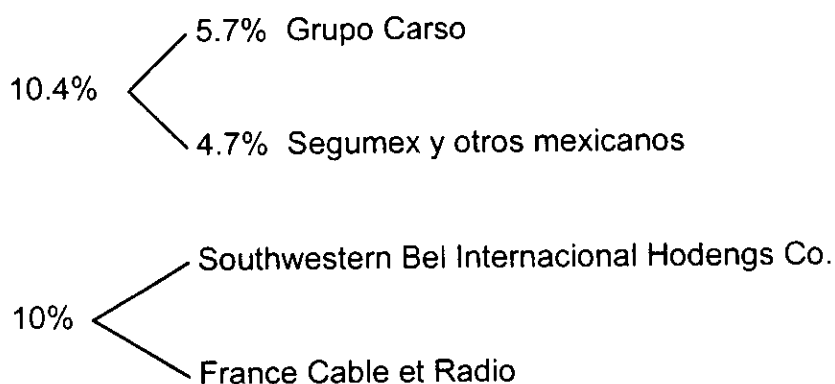
Adicionalmente al ajuste accionario, cuatro meses antes del anuncio de la oferta ganadora, en el nuevo título de concesión se incluyeron dos condiciones:

2-2 Control mayoritario de acciones por mexicanos.

"Teléfonos de México se obliga a mantener su estructura de capital y su Consejo de Administración, de tal forma que siempre la facultad para determinar el control administrativo y el manejo de la empresa recaiga mayoritariamente en los socios mexicanos."

"Teléfonos de México deberá asentar expresamente en sus bases constitutivas y en los títulos de las acciones, las restricciones antes mencionadas para su control".

Resultó así que en la oferta ganadora la composición del grupo de control con 20.4% de las acciones "AA" quedó representado, a partir del mes de diciembre de 1990, de la siguiente forma:



2-7 Participación de Empresas Paraestatales Extranjeras.

Para efectos de los artículos 18, 19, 29 fracción V, de la Ley de Vías Generales de Comunicación y su reglamento, no se considerará como participación accionaria de un gobierno o estado extranjeros, la que realicen en acciones de voto limitado o en forma minoritaria en acciones comunes de Telmex, empresas paraestatales de países extranjeros, con personalidad jurídica y patrimonio propios, si dichas empresas extranjeras se comprometen a considerarse como mexicanas, respecto a los títulos de acciones que adquieran, a no pedir o aceptar la intervención diplomática de los países de origen o de países extranjeros, ni la de ningún organismo público o privado de carácter internacional, bajo la pena de perder en beneficio de la nación mexicana, todos los bienes y derechos que hubieren adquirido.

2-8 Prohibición para recurrir a la intervención extranjera.

“Teléfonos de México ha acreditado ante la Secretaría que está constituida conforme a las leyes mexicanas y que por lo tanto, no tendrá en relación a la validez, interpretación o cumplimiento de esta concesión, más derechos o recursos que los que las leyes mexicanas conceden a los mexicanos y por lo consiguiente, se compromete a no pedir ni aceptar para todo lo relativo a la operación y explotación, la intervención diplomática de algún país extranjero, ni de cualquier organismo público o privado de carácter internacional, bajo la pena de perder, en beneficio de la Nación Mexicana todos los bienes y derechos que hubiese adquirido para construir, establecer y explotar la vía de comunicación y los servicios concesionados”.

SERVICIOS.

En la concesión anterior de Teléfonos de México, el único servicio a prestar era “el servicio público telefónico”, para cualquier señal distinta a la de voz o servicios

complementarios o suplementarios del telefónico, requería de la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En la concesión actual y derivado del actual impacto tecnológico en los modos de transmisión se abre todo un abanico de servicios , ya que a través de una sola línea es posible manejar no solo señales de voz, sino datos e imágenes, sin que sea lejano el día que vía el cable de fibra óptica recibamos señales de radiodifusión y de vídeo.

En este contexto la concesión señala que:

“Teléfonos de México, por medio de la red pública telefónica, deberá prestar los servicios:

- a) El servicio público de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes, a nivel local y de larga distancia nacional e internacional.**
- b) El servicio público de telefonía básica “**

Esto obviamente multiplicó las posibilidades de negocios de Telmex y Telnor, su filial cuya concesión es semejante.

La concesión precisa que los servicios de conducción de señales son los que se proporcionan al suscriptor líneas o circuitos con la capacidad necesaria para transmitir, conmutar y recibir señales entre puntos de conexión terminal de la red.

Los servicios no incluidos en términos de la condición 1-2, y que por lo tanto no puede proporcionar son:

- a) “La conducción de señales de televisión a empresas que las difundan al público, que requerirá de una autorización específica**

de la Secretaría, lo cual no es extensiva a la conducción de señales de imagen como videoconferencias y videotelefonía.

- b) El servicio público de conducción de señales vía satélite que está reservado en exclusiva al Estado, el que no es extensivo a las estaciones terrenas para enlaces nacionales.

Teléfonos de México podrá instalar, operar y explotar estaciones terrenas de su propiedad para establecer enlaces nacionales de acuerdo al Reglamento en vigor y contratar el servicio público de conducción de señales por satélite con el Gobierno Federal o el organismo descentralizado respectivo”.

Sobre este punto muy específico, en los capítulos siguientes se analiza precisamente si la red de cablevisión queda o no comprendida en esta prohibición, atendiendo además a lo previsto en la condición 1-9 sobre señales de televisión.

Otros servicios previstos en la concesión son:

- ⇒ Los de radiocomunicación que incluyen los de telefonía rural (servicio universal) a través de frecuencias del espectro radioeléctrico, así como otros servicios telefónicos que utilicen esa vía, radiolocalización de personas, radiocomunicación personal y otros que puedan surgir.

Esto último es una autorización en grado superlativo que solo se encuentra en esta concesión donde basta con obtener la frecuencia para proporcionar cualquier servicio de radiocomunicación.

- ⇒ Los de tecnología celular que tratamos en el punto siguiente.

⇒ Los complementarios y de valor agregado, que son los que utilizando como soporte la red pública o redes superpuestas y complementarias interconectadas a ésta, añaden facilidades, satisfacen nuevos servicios de telecomunicaciones o agregan servicios de información.

El capítulo 4 de la concesión , contiene las reglas sobre operación y calidad de los servicios, donde Teléfonos de México se compromete a mejorar la oferta del servicio telefónico, corrección de fallas, número mayor de casetas de servicio público, contestación de operadoras, medición del servicio, bonificación por interrupción del servicio y servicios de emergencia.

En suma esta concesión y que conjuntamente con la de Teléfonos del Noroeste cubren toda la República, les permite hacer prácticamente todo, lo cual constituye una ventaja competitiva muy importante frente a los nuevos concesionarios.

1.3.3. CONCESIONES PARA EL SERVICIO DE RADIOTELEFONIA MOVIL CON TECNOLOGIA CELULAR.

El servicio de radiotelefonía móvil celular constituye un servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre suscriptores, así como su interconexión con los usuarios de la red pública de telefonía básica y otras redes públicas de telecomunicaciones autorizadas.

Este novedoso servicio existe en función de las frecuencias del espectro radioeléctrico asignadas, se desarrolló en Europa y donde más usuarios tiene es en los países escandinavos, se trata de la región con más teléfonos móviles en el mundo.⁴⁵

En marzo de 1990 México se incorpora al servicio de radiotelefonía móvil celular, que para entonces ya estaba en auge en varias naciones industrializadas.⁴⁶ Para iniciar el servicio y según la condición especial de Teléfonos de México, se tomaron dos decisiones:

1. Dividir en dos los grupos de frecuencias, el "A" para abrirlo a la competencia y el "B" para asignarlo a Teléfonos de México y a Telnor en el norte de la República.

⁴⁵ UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. Conmemorando su 130 Aniversario 1865-1995. Publicado por ISC en colaboración con la UIT. 1994. Pp. 214-215.

⁴⁶ CARDENAS HERNANDEZ, JOSE. Las Telecomunicaciones en el Desarrollo de México. Editado por Telecomunicaciones de México. 1992. P. 118.

2. A su vez el grupo o banda "A" se asignó atendiendo a la división en 9 regiones del territorio nacional.

La concesión a Teléfonos de México en su condición 1-7 establece:

"Teléfonos de México a través de sus empresas filiales o subsidiarias, podrá participar en el procedimiento para obtener concesión para prestar el servicio público de radiotelefonía móvil con tecnología celular, en competencia equitativa, dentro de cada una de las regiones que elija si se cumple con la condición de que al momento de otorgarse la concesión, en la región exista otra empresa concesionaria de radiotelefonía celular, que no tenga participación, directa o indirecta, de Teléfonos de México".

La empresa eligió obviamente todas las regiones a través de su filial Radiomóvil Dipsa, S. A. de C. V. (TELCEL) que según publicación en el Diario Oficial de la Federación del 15 de octubre de 1990, llenó los requisitos y los estudios técnicos le fueron favorables en todo el país.

En la banda "A" se otorgaron las concesiones, con excepción de la zona del Distrito Federal y su área conurbada con los estados de México, Morelos e Hidalgo, que antes se concesionaron a IUSACELL y TELCEL. La división del país se definió de tal manera que cada una abarcara centros de población con una demanda adecuada para hacer viable el servicio. Aunque se debe aclarar que a fines de 1997 de las 9 regiones solo quedaron prácticamente tres: norte, centro y sureste.

Las concesiones se otorgaron a las empresas:

Baja Celular	(Bajacel)
Movitel del Noroeste	(Movitel)
Telefonía Celular del Norte	(Norcel)

Celular de Telefonía	(Cedotel)
Comunicaciones Celulares de Occidente	(Iusacell)
Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares	(Iusacell)
Telecomunicaciones del Golfo	(Iusacell)
Portátil del Sureste	(Portatel)
SOS Telecomunicaciones	(Iusacell)

Es pertinente precisar que en este servicio, tanto la Ley Federal de Telecomunicaciones como la Ley Sobre Inversión Extranjera, permiten que ésta sea, previo dictamen de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras hasta del 100 %. Si bien las concesiones a las empresas de telefonía celular en su condición 2-2 establecen que: "La participación de la inversión extranjera no podrá ser mayor al 49% del total de las acciones".

Las concesiones se otorgaron, a diferencia de la de telefonía convencional por 20 años, para:

"Construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública de radiotelefonía móvil con tecnología celular... LA CONCESIONARIA por medio de la red pública de radiotelefonía móvil concesionada deberá prestar al suscriptor los servicios públicos de radiotelefonía móvil con interconexión a la red de telefonía básica concesionada a Teléfonos de México, S. A. de C. V. y a otras redes autorizadas por la SECRETARIA".

La obligación de utilizar la red de telefonía básica resultó natural ante la inexistencia de otra red pública sin embargo es también un punto de conflicto relacionado íntimamente con las tarifas por la interconexión de redes, donde Teléfonos de México no ha registrado las tarifas que a su vez cobra a su subsidiaria para dar transparencia a la competencia, provocando un sinnúmero de problemas el que cada concesionario negocie esas tarifas con Teléfonos de México.

Es un hecho que la telefonía celular en nuestro país constituye un fenómeno comercial sin precedente, como lo demuestran los datos de 1994, que presentan un servicio prestado por 10 concesionarios a 572 mil usuarios, ubicados en 117 ciudades.

El capítulo 5 de la relativo a la interconexión es uno de los puntos más álgidos de negociación entre los concesionarios y Teléfonos de México en dos aspectos:

- Por las tarifas de interconexión fijadas unilateralmente por Teléfonos de México.
- Por el contenido mismo de los contratos de interconexión.

De no llegar a un acuerdo de interconexión, a solicitud de las partes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinará los términos de las condiciones que se hubieren podido convenir, asegurándose los puntos siguientes:

- “ a) La concesionaria pagará a Teléfonos de México el costo de todo aquello que sea necesario para establecer y mantener la conexión, con un arreglo que incluya una asignación completa de los costos atribuibles de los servicios que sean provistos.**
- b) Que Teléfonos de México sea indemnizada adecuadamente contra obligaciones con terceros o daños a la red que resultaren de la interconexión**
- c) Que los requisitos de competencia equitativa se satisfagan.”**

Ahora bien, el artículo 43 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones que las partes deberán considerar en todos los convenios de interconexión que suscriban.

Las condiciones de la concesión, regulan también los aspectos de:

COMPETENCIA

Ya enunciábamos la existencia de una división regional del país y que en cada una de ellas se tienen por lo menos dos concesionarios. La condición 2-4 dice de la competencia: "La Secretaría podrá otorgar concesiones o permisos para el establecimiento de servicios de telecomunicaciones en competencia con LA CONCESIONARIA. LA SECRETARIA para otorgar otras concesiones, tomará en cuenta la eficiencia del servicio público objeto de esta concesión, el equilibrio financiero de la concesionaria en la prestación de este mismo servicio y las condiciones de competencia equitativa".

La última parte es semejante a la existente en la concesión a Teléfonos de México, sin que resulte jurídicamente procedente limitar la libre concurrencia a la garantía previa de utilidad de los actuales concesionarios. Además en la Ley Federal de Telecomunicaciones ya no existen las facultades discrecionales en el otorgamiento de concesiones, por lo tanto, al margen de las consideraciones anteriores, si el solicitante reúne los requisitos legales podrá obtener su concesión.

PROHIBICIONES.

- ⇒ De ceder sus derechos a gobiernos o estados extranjeros (2-6)
- ⇒ Para recurrir a la intervención extranjera (2-8)
- ⇒ De prácticas monopólicas (2-9)
- ⇒ De subsidios cruzados y trato preferencial (2-10)

PARTICIPACION DE INGRESOS POR EXPLOTACION (6-5).

Se impuso a los concesionarios la obligación de pagar, de conformidad con el artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cantidad de

\$14,135'000,000.00 (CATORCE MIL CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS 00/100) de la siguiente manera: 50% previa a la recepción de la concesión, 25% en un plazo que no exceda de 90 días y el otro 25% en un plazo máximo de 180 días.

SERVICIOS COMPLEMENTARIOS Y DE VALOR AGREGADO. (1-4).

En lugar de imponer la figura de la autorización, en esta condición, siguiendo los lineamientos de lo previsto en el Reglamento de Telecomunicaciones, se recurre a la figura administrativa del permiso para prestar servicios especiales complementarios de telecomunicaciones y de valor agregado o teleinformática, los que se prestarán en un régimen de competencia mediante una contabilidad separada o a través de empresas filiales o subsidiarias.

Las condiciones generales de las concesiones para la explotación del servicio telefónico con tecnología celular son muy semejantes a la de Teléfonos de México y en el curso de esta investigación profundizamos en su estudio.

1.3.4. CONDICIONES EN LAS CONCESIONES TELEFONICAS ACTUALES.

A partir de la vigencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, las concesiones y permisos empezaron a fluir. Esta ley establece el requisito de concesión para:

- a) Instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones.
- b) Usar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico.
- c) Ocupar y explotar las órbitas geoestacionarias asignadas al país.
- d) Explotar los derechos de emisión y recepción de satélites extranjeros.

Las concesiones que en mayor medida se han otorgado son las relativas a las redes públicas de telecomunicaciones, porque incluyen la posibilidad de prestar a través de ellas los servicios de voz y de imagen, siendo considerable el número de concesionarios del servicio de televisión por cable que han solicitado la nueva concesión. Asimismo, se han proporcionado otras concesiones sobre redes de telecomunicaciones para el servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas con acceso a redes públicas de telefonía.

Las concesiones para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencia, se han otorgado para destinarlas exclusivamente al servicio de radiolocalización móvil de personas (PCS). Las bandas correspondientes a la telefonía local, apenas fueron materia de licitación el 17 de noviembre de 1997, donde participaron en la subasta 14 empresas, entre ellas: Alestra, Banamex, Iusacell, Meditel junto con Korea Telecom, Telcel, SMR de México, Telmex y Telinor.⁴⁷

⁴⁷ REBOLLO PINAL, HERMINIO. Diario El Financiero. 14 de noviembre de 1997.

El procedimiento para obtener las concesiones de explotación de redes telefónicas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1996, en él se dieron a conocer a los interesados los requisitos que, en los términos del artículo 24 de la Ley Federal de Telecomunicaciones deberían cumplir ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para obtener la concesión de una red pública local que no requiera el uso del espectro radioeléctrico. Previamente a este procedimiento sólo se había otorgado la concesión a la empresa AVANTEL (6 de octubre de 1995).

Hemos mencionado que en la explotación telefónica, el objeto de las concesiones ha acotado a la instalación, operación y explotación de una red pública de telecomunicaciones. Los servicios telefónicos que a través de esa red se pueden proporcionar a los usuarios son los de:

- ⇒ **Telefonía básica de larga distancia nacional e internacional.**
- ⇒ **Telefonía básica local.**

Ponemos en primer lugar las de larga distancia porque fueron las más esperadas al cabo del monopolio de Teléfonos de México y Teléfonos del Noroeste. Estas se dieron a las empresas: AVANTEL 6 de octubre de 1995; IUSATEL 12 de febrero de 1996; MARCATEL 26 de febrero de 1996; PROTEL (INVESTCON) 4 de abril de 1996; BESTEL (CABLEADOS Y SISTEMAS) 10 de abril de 1996; MEDITEL 16 de abril de 1996; ALESTRA 30 de abril de 1996; TELINOR 23 de julio de 1996; PCM Comunicaciones 30 de enero de 1997 y AMARITEL 3 de febrero de 1997.⁴⁸

⁴⁸ Con el inicio del proceso de prescripción el 5 de enero de 1998 en 40 ciudades que en la relación de apertura y en la que junto a Teléfonos de México sólo participarán Avantel, Alestra y Marcatel, vuelve a seguir el cuestionamiento acerca de que debieron otorgarse 2 tipos de concesiones: unas nacionales y otras regionales.

Para ingresar a la telefonía básica local tenemos a las empresas TELINOR (Telefonía Inalámbrica del Norte, S. A. de C. V.) y AMARITEL, S. A. de C. V., que para la prestación de este servicio deberán obtener, mediante licitación pública y de conformidad con los artículos 14 y demás aplicables de la Ley Federal de Telecomunicaciones, concesión para usar, operar y explotar bandas de frecuencias, previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. De sus planes de negocios y de cobertura.

Las concesiones mencionadas tienen en común las siguientes condiciones:

- ⇒ La vigencia de la concesión es por 30 años.
- ⇒ En la relativa a la legislación aplicable se tiene el párrafo que dice: "El concesionario acepta que si los preceptos legales y las disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo y a las cuales queda sujeta esta Concesión, fueren derogados, modificados o adicionados, el Concesionario quedara sujeto a la nueva legislación y disposiciones administrativas a partir de su entrada en vigor".

Para evitar los monopolios expresamente se dispone que la concesión no les confiere ninguna exclusividad y que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá otorgar otras concesiones a favor de terceras personas para que presten servicios idénticos o similares.

Los servicios son parte integrante de la concesión obligándose el concesionario a prestar solo aquellos previstos en los anexos del título, "en forma continua y eficiente, de conformidad con la legislación aplicable y las características técnicas establecidas en el presente título y sus anexos". Las concesiones que incluyen el servicio de larga distancia nacional e internacional comprenden además:

- “A.1.1. La prestación de cualquier servicio que implique emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza a través de la Red.**
- A.1.2. La venta o arrendamiento de capacidad de la Red para la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza.**
- A.1.3. La comercialización de la capacidad adquirida de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones con las que el concesionario tenga celebrados los convenios correspondientes.**
- A.1.4. La prestación del servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional. De conformidad con el artículo 7º transitorio de la ley, el concesionario, podrá prestar el servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional a partir del 11 de agosto de 1996”.**

Es extensa la descripción de los servicios, que en este instrumento se reiteran como servicios públicos, los que analizamos en el capítulo 3 de esta investigación. También en servicios se señala una parte relativa a los “no comprendidos” tales como: los que requieran concesión sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, ocupar posiciones orbitales geoestacionarias, operar un sistema de radio o de televisión abierta y el servicio de televisión por cable ni el de televisión restringida; y el servicio de telefonía local en forma directa o mediante servicios tipo Centrex. La prestación de éstos, requerirá de una concesión o de una autorización adicional, que compete otorgar, de acuerdo al artículo 23 fracción V,

La vigencia de estas concesiones es por 10 años y en los anexos se establecen sus características de operación. Respecto a la participación del Gobierno Federal en los ingresos de los concesionarios, existe la condición de:

“Participación. El Gobierno Federal recibirá una participación equivalente al 5% de los ingresos tarifados por la prestación de los servicios concesionados, durante la vigencia de la presente Concesión. El concesionario deberá cubrir dicha participación en moneda nacional mensualmente, dentro de los primeros 10 días al mes siguiente al que correspondan los ingresos, debiendo remitir a la Secretaría copia del comprobante respectivo... En sustitución a la participación, el concesionario podrá hacer un pago único cuyo monto será equivalente al que hubiese pagado el ganador de la última licitación pública realizada de acuerdo al número de frecuencias obtenidas.”

Este tipo de aprovechamiento frecuente durante la vigencia de la Ley de Vías Generales de Comunicación la que en su artículo 110 establece que los concesionarios de telecomunicaciones enteraran al Gobierno Federal un porcentaje de sus ingresos tarifados, ya no aparece en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

2. MARCO JURIDICO DE LOS SERVICIOS TELEFONICOS.

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La denominación "vías generales de comunicación" aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, sin que se tenga mayor explicación sobre sus alcances, ya que el artículo 72 fracción XXII fue aprobado sin debate en la sesión del 14 de octubre de 1856. Esta fracción se reformó el 20 de julio de 1908 para adicionar lo relativo al uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Es la Ley de Bienes Muebles e Inmuebles de la Federación de 1902 la que para efectos de la misma consideró vías generales de comunicación, las carreteras que comuniquen a la Capital de la República con las capitales del Estado, así como las que pusieran en comunicación con dichas vías los puertos de altura y las poblaciones fronterizas (artículo 8o).

En el Congreso Constituyente de 1916 - 1917 se adoptó la misma disposición en la fracción XVII del artículo 73, aprobándose sin discusión en la sesión permanente llevada a cabo los días 29, 30 y 31 de enero de 1917⁵⁰, por lo que, como veremos más adelante, fue en la legislación secundaria en la que, sin definir las, se deduce la distinción entre las vías locales y las vías generales y de estas últimas un listado de ellas, tal como siguió apareciendo en las leyes de vías generales de comunicación de 1931, 1932 y 1940.

⁵⁰ Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Vol. VIII. Artículos 73-81. LV Legislatura. 4ª. ed. 1994. PP. 174-240.

Las telecomunicaciones obviamente no fueron previstas por el Constituyente Mexicano de 1917, salvo la radiotelegrafía y el telégrafo, que como vías generales de comunicación fueron incluidos en las áreas reservadas exclusivamente al Gobierno Federal.

Durante varias décadas mediante una interpretación deficiente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes asumió la interpretación de que las telecomunicaciones eran una modalidad telegráfica y en consecuencia incluidas en la reserva del Estado para su manejo monopólico.

El Lic. Miguel de la Madrid al inicio de su gestión gubernamental al frente de la Presidencia de la República, envió al Congreso la iniciativa de reformas a los artículos 25, 26, y 28 de la Constitución Federal, que se conoció con el nombre de "Capítulo Económico de la Constitución".

En la reforma al artículo 28 Constitucional publicada el 3 de febrero de 1983, se dispuso en el párrafo cuarto.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Cabe señalar, que el telégrafo es el único servicio telegráfico reservado al Estado, aunque su carácter estratégico sea discutible. La radiotelegrafía es una modalidad de la telegrafía, término que el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT no define, señalando exclusivamente lo que es un radiotelegrama. De esto se puede deducir que la reserva que de la radiotelegrafía hace el texto constitucional aparece más como una referencia histórica que como una cuestión estratégica.

El establecimiento y definición de las áreas estratégicas y prioritarias para la economía y el desarrollo nacional se conformaron en las reformas a los artículos 25 y 26 Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

El artículo 25 Constitucional vigente desde la reforma referida permitió que en las áreas prioritarias del desarrollo, todos los sectores de la economía, es decir: el público, el privado y el social, pudieran participar y por lo tanto, el Estado expedirá las regulaciones necesarias para definir el régimen de concesiones que impera en estas áreas.

El criterio para definir cuales actividades corresponden a las áreas estratégicas y cuales a las prioritarias es relativo, tal como el propio ex-Presidente Miguel de la Madrid describe, pues "depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo".

La distinción entre las áreas estratégicas y las prioritarias de la actividad económica fue tomar en cuenta si la generación o explotación de un bien del dominio público de la Federación era o no concesionable, es decir, apropiado para ser autorizado por la autoridad competente para la explotación en favor de un particular o empresa privada. De tal manera, se definió en la exposición de motivos de la iniciativa: " Se especifican actividades que tendrá a su cargo el

Estado, las cuales no serán sujetas a concesión"⁵¹ , las que recibieron después del debate en la Cámara de Diputados el nombre de "áreas" estratégicas, en lugar de actividades tal como lo proponía la iniciativa.⁵² De la misma manera, la exposición de motivos determina , en tratándose de áreas prioritarias que: "Se hace explícito el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio de la federación, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes dominio de la federación".⁵³

Dentro del concepto de área estratégica se encuentran las actividades económicas "a cargo exclusivo del Estado" en donde estaban también las comunicaciones vía satélite.

Desde 1917, el artículo 28 ha sufrido reformas trascendentales como las de considerar la explotación del petróleo y la generación de la energía eléctrica actividades no concesionables, la primera a través del decreto publicado el 9 de noviembre de 1940 y la segunda por el decreto publicado el 29 de diciembre de 1960; pero también hay reformas que han cambiado actividades, en un principio estratégicas, para ser posteriormente privatizadas, como la no muy lejana reforma sobre los servicios bancarios del 27 de junio de 1990 y la relativa al sistema satelital mexicano.

⁵¹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a los artículos 16, 25, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LII Legislatura del Congreso de la Unión. Colección Documentos. México 1983. P. 17.

⁵² El dictamen de la Cámara de Diputados cambió el término "actividad" por el de "área", para hacerlo uniforme con la semántica del artículo 25 de la iniciativa que desde entonces se refiere a este último término.

⁵³ Idem. P. 18.

En la reforma constitucional de 1983, las áreas estratégicas partieron de la consideración sobre "funciones propias de la soberanía económica, servicios a cargo exclusivo del gobierno federal y la explotación de bienes del dominio directo, que por su significado social y nacional también deben atenderse en base al interés general que sólo garantiza el manejo del Estado", lo anterior según palabras del entonces diputado Luis Dantón Rodríguez, quien habló a nombre de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de origen que dictaminó la iniciativa el 27 de diciembre de 1982.⁵⁴

Todos los diputados de la oposición entonces representados en la Cámara de Diputados (PPS, PSUM, PAN, PDM Y PST) votaron en contra del dictamen y sólo el PRI apoyó la reforma. No obstante, las razones para votar en contra tuvieron base en argumentos distintos y en ocasiones contradictorios. Vgr. el entonces diputado Héctor Ramírez Cuéllar del PPS describió que pronto se elevaría la siderurgia como área estratégica dado el virtual control estatal sobre la industria. Por su parte, Alfredo Reyes Contreras del propio PPS propuso que se contemplara igualmente como estratégica la producción de fertilizantes, al transporte marítimo y aéreo, a las comunicaciones y SERVICIO TELEFONICO, al comercio exterior, los alimentos balanceados a la afinación de metales ferrosos y no ferrosos; Cesar Humberto González Magallón del PST agregó como estratégica la producción de medicinas, todo lo cual se concretó en una propuesta de adiciones y modificaciones a la iniciativa presidencial que entregó la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista al pleno de la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1982.⁵⁵

La reforma de 1983 incluyó al artículo 28 constitucional el párrafo cuarto, el cual remite a las leyes secundarias la determinación de futuras áreas estratégicas, de

⁵⁴ Idem. P. 56.

⁵⁵ Idem. P. 280.

tal suerte que no sólo la Constitución, sino las propias leyes podrían crear estas actividades estratégicas y consecuentemente excluir a los particulares y al sector social de su participación en nuevas actividades económicas. Esta disposición fue criticada desde un principio y provocó debates como el sostenido por Alfredo Reyes Contreras del PPS cuya cita se hizo en el párrafo anterior y que consideró una "limitación" a la soberanía dicha disposición, mientras que para Marco Antonio Fragoso del PAN el precepto representaba una "caja de pandora", pues "¿O es la Constitución o son las leyes comunes las que definen las áreas en que se divide la economía mixta?. Si es la Constitución, sale sobrando este agregado que rompe el sistema. Si van a ser las leyes secundarias sale sobrando la enumeración constitucional".

A pesar de la pertinencia de esta observación, la reforma se aprobó con la referencia a las leyes como fuente de determinación de lo que serían las actividades pertenecientes al área estratégica de la economía y la reforma de 1995 mantuvo esta disposición.⁵⁶

⁵⁶ El Decreto reformatorio del Párrafo Cuarto del Artículo 28 Constitucional publicado el 2 de marzo de 1995 señala: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad **y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.** La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia". Diario Oficial de la Federación. Jueves 2 de marzo de 1995. Primera Sección. P. 3.

De estas actividades pertenecientes a las áreas estratégicas, hay que recordar que la acuñación de moneda y los correos provienen desde el original artículo 28 de la Constitución de 1857, los telégrafos y la radiotelegrafía fueron incluidos desde el texto original de la Constitución de 1917, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica provienen de la reforma de 1940, los minerales radioactivos y la energía nuclear aparecen con la reforma del 20 de enero de 1960, mientras que la energía eléctrica también es de 1960, en la reforma del 29 de diciembre de ese año. Cfr. Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo V. Artículos 28-36. LV Legislatura. 4ª. Edición 1994. PP. 16-22 y 33-56.

En México desde el artículo 28 de la Constitución de 1857 por monopolio se ha entendido cualquier concentración de actividades económicas que inhiban la libre concurrencia de fuerzas del mercado, sea que provengan de empresas o que sea el propio Estado y sus organismos económicos; el artículo 28 concreta su atención a la determinación de prohibir dichos monopolios tanto al Estado como a los particulares, por lo que el establecimiento de áreas estratégicas constituyen una excepción a la prohibición general y absoluta de la existencia de monopolios, ya que como resultado de excluir a los sectores privado y social de la economía en dichas áreas, el sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, el desempeño de tales actividades, según lo determina el artículo 25 constitucional en su párrafo cuarto.

Como consecuencia, las áreas estratégicas no son concesionables, siendo por lo tanto facultad exclusiva del gobierno federal el ejercicio directo y el control de sus actividades; y sus bienes inalienables en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales.

El presidente Miguel De la Madrid explica su reforma:

"No es indispensable que el sector público participe en todas las áreas prioritarias del desarrollo. En principio, su participación es opcional y es posible que dichas áreas sean atendidas sólo por el sector privado o social, en cuyo caso será la regulación legal correspondiente a la establezca las modalidades de gestión de dichas áreas prioritarias en atención al interés general"⁵⁷

La reforma al artículo 28 Constitucional de 1995 tuvo un intenso debate en la Cámara de Diputados, particularmente durante la sesión del 28 de enero de ese

⁵⁷ Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV. Artículos 24-27. LV Legislatura. 4ª. Edición. México 1994. P. 193.

año. Cabe mencionar que la iniciativa presidencial de reforma fue remitida por el Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación el 16 de enero de 1995 a los Secretarios de la Cámara de Senadores la cual fungió como Cámara de origen.

Como justificación de la iniciativa se menciona por el Presidente Ernesto Zedillo, que la reforma propone la participación de los sectores social y privado en las actividades de ferrocarriles y de comunicaciones vía satélite que desde 1983 se habían contemplado como áreas estratégicas. La iniciativa enfatiza que en ambos supuestos, antes de 1983 las actividades estaban sujetas a concesión, sobre todo la correspondiente a ferrocarriles cuyo historial de concesiones al sector privado arranca desde el 4 de noviembre de 1824, según lo refiriera la diputada Franciscana Krauss en la sesión del período extraordinario llevado a cabo el 28 de enero de 1995.

En el caso de las comunicaciones por satélite, iniciadas en México con motivo de las olimpiadas en 1968 no fueron de gran impacto sino hasta 1985, año en el que se concretó la puesta en órbita de los satélites mexicanos con una inversión pública de 150 millones de dólares, destinados a el lanzamiento de los satélites Morelos I y II, continuando en 1994 con el lanzamiento de los satélites Solidaridad, con una inversión de 427 millones de dólares. La iniciativa explica que ante la escasez de recursos públicos para modernizar y seguir manteniendo los satélites en cuestión, considera oportuno optar por la privatización.

En la iniciativa de reforma se adelantan los lineamientos que contendría la nueva ley de telecomunicaciones que tendría que promulgarse y que más adelante analizamos:

1. Las comunicaciones vía satélite pasan a considerarse de área estratégica a solamente área prioritaria;

2. El Estado mantendrá la rectoría en las comunicaciones vía satélite;
3. El sector privado podrá participar en el establecimiento, operación y explotación de satélites a través de concesiones otorgadas por el estado;
4. El estado conservará la facultad de gestionar la obtención de posiciones orbitales para el establecimiento de satélites, el dominio de las posiciones orbitales y las frecuencias autorizadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones;
5. El estado garantizará que los servicios se presten con oportunidad, eficiencia y eficacia y fomentará en todo momento la competencia y el libre acceso;
6. La explotación de satélites tendrá como objetivo transmitir programas que fortalezcan valores culturales y los símbolos de la identidad nacional;
7. El estado velará por la seguridad nacional y prestará servicios de carácter social a través de los satélites concesionados. (En especial la telefonía rural y los medios de educación a distancia) para lo que mantendrá la disponibilidad de la capacidad satelital.
8. Se mantendrá la disponibilidad de la capacidad satelital para las redes de seguridad nacional y la prestación de servicios de carácter social.

La Cámara de Diputados de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, conoció en la sesión del 27 de enero de 1995, bajo la presidencia del diputado y ex-

Gobernador Abelardo Carrillo Zavala el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Comunicaciones y Transportes.

De la discusión en la Cámara de Diputados en la reforma de 1995 se desprenden, como dice el Dr. Manuel González Oropeza en la página 19 de su investigación acerca de la telefonía, rasgos comunes de gran debate con la reforma matriz de 1983, pero destaca que ahora los diputados del PAN no se unieron a dichas críticas.

Tomando en consideración que el Congreso sólo posee la facultad específica de legislar en materia de vías generales de comunicación (artículo 73 fracción XVII) se podría sugerir que los Estados cuentan como contrapartida con la facultad para legislar sobre las vías locales de comunicación. Sin embargo, la realidad es que en esta materia sólo el Ejecutivo Federal ha ejercido facultades sustantivas, con base en la amplia facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

Pero en lo relativo a las actividades económicas, el artículo 25 constitucional es absoluto cuando señala en su párrafo segundo que "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

Aunque el subsecuente artículo 26 constitucional continúa refiriéndose al Gobierno Federal, como el promotor de esta actividad económica a través de la planeación democrática, es el Titular del Ejecutivo Federal quien ejerce estas atribuciones en plenitud, tal como se deduce del párrafo tercero del mencionado artículo.

Las propias leyes federales han consolidado las amplias facultades del Ejecutivo Federal, así tenemos la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que ha conferido a los Secretarios de Estado la facultad de expedir normas oficiales, que

son disposiciones de carácter general, donde se pueden fijar condiciones, requisitos y modalidades de uso en concesiones, permisos y autorizaciones.

Esta facultad destaca por su amplitud y algunos argumentos de inconstitucionalidad pueden elaborarse ya que en el fondo, dichas normas oficiales (NOM) pueden hacerse consistir en verdaderos reglamentos. No obstante que la ley se expidió con la finalidad de adecuar el marco jurídico, de las normas y la metrología a sistemas internacionales de normalización, permitiendo una participación activa del sector privado en su elaboración,⁵⁸ lo cierto es que las Normas Oficiales Mexicanas han sido una traba para invertir en telecomunicaciones, ya que el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Comunicaciones y Tecnologías de la Información, que es el órgano encargado de elaborar la normatividad y que está a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no funciona desde hace por lo menos tres años⁵⁹. Adicionalmente, la discrecionalidad de las autoridades, trae como consecuencia la inhibición de la participación privada en las telecomunicaciones, pues si las condiciones reglamentarias no existen todo se distorsiona.

Aunque el proceso de desregulación y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, apresuraron en 1992 varias reformas sustanciales de la economía mexicana, en el ámbito de las telecomunicaciones y muy particularmente en la telefonía, se ha iniciado la apertura consecuente; y no obstante que la materia de telecomunicaciones es considerada de interés público, la condición de TELMEX ofrece un digno ejemplo de cooptación del Gobierno Federal por una empresa privada.

⁵⁸ WITKER V., JORGE. Introducción al Derecho Económico. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México 1995. PP. 114-115.

⁵⁹ HERNANDEZ, JAIME. Diario El Financiero. 22 de abril de 1997.

2.2. LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

El antecedente de la primera Ley de Vías Generales de Comunicación, fueron las Bases sobre Reglamentación del servicio de Ferrocarriles, Telégrafos y Teléfonos del 16 de diciembre de 1881, las que vinieron a suplir la referencia constitucional a lo que se debía entender por vía general de comunicación. En efecto esta ley determinó en su artículo 1o. fracción I:

"Se reputarán vías generales de comunicación en el sentido de la fracción XXII del art. 72 de la Constitución, los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos que en el Distrito Federal y territorio de la Baja California, unan entre sí dos o más Estados; los que comuniquen a dos o más Estados entre sí; los que toquen algún puerto en las líneas divisorias de la República con países extranjeros ó corran paralelamente á ellas dentro de una zona de veinte leguas."

En relación a las vías locales, las mismas Bases de 1881 contemplaban la posibilidad de que los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos construidos por los Estados dentro de su territorio, estuvieran sujetos a las autoridades locales mientras no se entroncasen con una línea que tuviese el carácter de vía general.⁶⁰

El 5 de julio de 1888 se expidió la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, en la que se asimilaron al concepto de vías generales de comunicación, las aguas de jurisdicción federal, entre las que estaban : los mares territoriales, los esteros y

⁶⁰ BASES PARA LA REGLAMENTACION DEL SERVICIO DE FERROCARRILES, TELEGRAFOS Y TELEFONOS. La Base 3 dice: "Los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos construidos o que se construyan por los Estados dentro de su territorio, quedarán sujetos a las leyes y autoridades locales, mientras no se entronquen con una línea que tenga el carácter de vía general. A esa misma legislación y autoridades, se sujetarán los que dentro del territorio de un Estado y sin comunicación con otro, construyan los particulares. Tanto éstos como los construidos por los Estados, quedarán sujetos a la jurisdicción federal, siempre que reciban subención, exención de derechos, dispensa de contribuciones u otro auxilio pecuniario ministrado por la Federación, y en todos los casos en que ésta haya otorgado la concesión".

lagunas, los canales construidos por la Federación, los lagos y ríos de cualquier clase y en toda su extensión que sirvieran de límite a la República o a los demás Estados de la Unión.

En las Bases de 1881 y la Ley sobre vías de 1888, se establecía un régimen de concesiones para el uso y establecimiento de la infraestructura sobre la vía general determinada. Sin embargo, para el otorgamiento de concesiones según la Constitución de 1857, tenía preferencia y exclusiva competencia el Congreso de la Unión, que funcionó con una sola Cámara, la de Diputados, desde 1853 hasta 1876; por lo que hubo una gran práctica parlamentaria de otorgamiento de concesiones y contratos en diversas materias, entre las que destacaban los que autorizaban la construcción de " caminos de fierro o ferrocarriles".

Las leyes mencionadas, dieron un giro al establecer la facultad en el otorgamiento de concesiones en una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que fue la Secretaría de Fomento. Por ello, la posterior ley del 6 de junio de 1894 al referirse a la concesión de aguas de jurisdicción federal, menciona expresamente que dicho otorgamiento corresponde al Poder Ejecutivo.⁶¹

Mediante ley del 13 de mayo de 1891 se reorganizó la estructura de la Administración Pública Federal y se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a la cual se asignó entre sus atribuciones todo lo concerniente a las vías generales de comunicación, entre ellas el teléfono.⁶²

⁶¹ DE J. LOZANO, ANTONIO. Agenda Constitucional Mexicana. Ramón de S.N. Araluce Editor. México-Barcelona 1901. P. 206.

⁶² Las atribuciones que le otorgaron fueron en: correos interiores, vías marítimas de comunicación o vapores correo, Unión Postal Universal, telégrafos, ferrocarriles, obras de puertos, faros, monumentos públicos y obras de utilidad y ornato, carreteras, calzadas, ríos, puentes, lagos y canales, conserjerías y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec y el desagüe del Valle de México. DE LA TORRE, JUAN. Guía para el estudio del derecho Constitucional Mexicano. La Constitución Federal de 1857; sus adiciones, reformas y leyes orgánicas en notas que indican las fuentes a donde debe ocurrirse para su estudio. México, 2ª. Edición. Imprenta "El Fénix". 1896. P. 243.

Las características de las comunicaciones como vías generales, persistieron durante la Revolución Mexicana, Venustiano Cárdena dictó el 19 de octubre de 1916, el decreto por el cual se regulan las estaciones radiotelegráficas y se les somete a un régimen de autorizaciones cuya infracción provocaría la imposición de multas, de "...quinientos a mil pesos de multa, o arresto de uno a once meses o con ambas penas, según la gravedad del caso, además de la pérdida en favor de la Nación, de todos los aparatos, máquinas y accesorios que constituyan la instalación de que se trata".⁶³

La primera ley completa sobre telefonía que cita Enrique Cárdenas de la Peña en su obra "El Teléfono", fue la Ley de Comunicaciones Eléctricas del 24 de abril de 1926, expedida en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, Plutarco Elías Calles. El artículo 4o. de dicha ley determinaba el esquema regulatorio conocido y el artículo 16 facultaba a la Secretaría de Comunicaciones para suspender temporal o definitivamente a las estaciones que impidiesen la buena comunicación de las estaciones destinadas al servicio considerado de utilidad pública.

Posteriormente, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la primera Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte del 31 de agosto de 1931 que con verdadero afán codificador subsumía las leyes sobre la materia expedidas con anterioridad: Ley sobre Ferrocarriles, Ley de Caminos y Puentes, la de Comunicaciones Eléctricas ya mencionada y el Código Postal, todos ellos de abril de 1926, así como la Ley sobre Aeronáutica Civil de junio de 1930.

⁶³ Artículo 2º. del Decreto que aparece publicado en el No. 116 del Diario Oficial del 31 de octubre de 1916. Este Decreto se publicó nuevamente en el Diario Oficial el 24 de octubre de 1923, como: "Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas expedido el 19 de octubre de 1916".

La segunda versión de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte se expidió el 28 de septiembre de 1932. La tercera ley es la vigente de 19 de febrero de 1940, aunque como veremos más adelante ya no es una ley aplicable a la telefonía más que de manera supletoria en aspectos generales que en su Libro Primero continúan vigentes para todo lo relativo a las telecomunicaciones.

Actualmente, para el rubro de telecomunicaciones, particularmente en telefonía, se cuenta con diversos ordenamientos, siendo hasta hace poco tiempo la ley secundaria más importante la de Vías Generales de Comunicación cuyo principal problema fue la obsolescencia de sus disposiciones, en las que obviamente para su tiempo, resultaba impensable el desarrollo de los servicios que entraron en la vertiginosa evolución de la tecnología que los sustenta.

De ahí que las disposiciones expresas sobre esas tecnologías cotidianamente renovadas, que nacen de la conjunción de las comunicaciones y las computadoras, sobre una infraestructura cada vez más sofisticada para la prestación de los más diversos servicios, tanto los considerados públicos, al público, de interés público, etc., como la que no se adecuan a esas connotaciones; hace que en forma expresa, hasta hace poco tiempo, con un reglamento de legalidad cuestionable y la recién publicada Ley Federal de Telecomunicaciones, fueran precarias las normas relativas a la telefonía moderna. Además en el marco general algunas disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que es supletoria de la de Telecomunicaciones, resultan actuales y aplicables.

El articulado de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en lo que rigió expresamente en materia de telecomunicaciones y en lo que de modo general resultaron aplicables tenemos:

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

a. Preceptos generales

Esta Ley fue publicada el 19 de febrero de 1940 y tratándose de las telecomunicaciones, le fueron aplicables los siguientes Libros: el Primero relativo a "Disposiciones Generales", el Quinto que alude a las "Comunicaciones Eléctricas" y el Séptimo que contiene la parte relativa a las sanciones.

El artículo 1o en las fracciones IX y X se refiere, respectivamente, a las líneas telefónicas y a las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas.

"IX, Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un estado, siempre que conecten con las redes de otro estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc. que operen con permiso, contrato o concesión de la federación".

"X. Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza".

La Ley de Vías Generales de Comunicación enumera las vías sin definir las, cuestión que luego crea confusión en la propia ley. Vgr. se refiere a las rutas postales, que es el concepto aplicable en la época de la colonia.. Asimismo, la fracción IX considera la construcción misma de la vía, es decir, la instalación de las líneas telefónicas y así se dan una serie de imprecisiones que han dificultado la fijación de criterios claros.

En efecto, en algunos de los textos legales citados, se opta por el sistema de clasificación sin definir conceptos, lo que crea frecuentes interpretaciones y la correspondiente cuota de conflictos que se generan al confundir a la vía general

de comunicación con los medios que operan en ella y aún con los servicios que se prestan, siendo usual que se funden en un solo concepto.⁶⁴

En la parte general entre otros preceptos encontramos el artículo 11 que establece y ratifica la reserva del Estado en materia de telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite. Habiendo señalado los alcances de la reserva en los términos del artículo 28 de la Constitución Federal, en lo que se refiere a telégrafos y radiotelegrafía.

b. Procedimiento Concesionario

En materia de telecomunicaciones la ley identifica plenamente el uso de los bienes del Estado no el término administrativo concesión, ajustándose desde luego, a lo preceptuado en la propia Constitución en el artículo 28, es decir, el otorgamiento de concesiones procede cuando se trata de servicios públicos o del uso y aprovechamiento de bienes del Estado, como es, entre otros, el espectro radioeléctrico.

Reglas generales.

El procedimiento concesionario previsto en la Ley de Vías Generales de Comunicación se establece en los artículo 14 y 15 y considera lo siguiente:

- Presentación de solicitud a la cual el interesado deberá adjuntar los estudios económicos del área en la que pretende prestar los servicios, en virtud de que dicho precepto remite la integración de la solicitud a lo que establezca el Reglamento respectivo, es decir, al Reglamento de Telecomunicaciones, en lo que no exceda a la ley.

⁶⁴ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Los transportes y las comunicaciones en el derecho mexicano. Dirección General de comunicación Social de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 1984. PP. 33-35.

- Conforme a la propia Ley, se debe acreditar la existencia legal de el solicitante mediante escritura constitutiva de la sociedad, tratándose de personas físicas con su acta de nacimiento o documento similar que acredita su nacionalidad y su carácter de ciudadano mexicano.
- Pago de derechos por estudio de la solicitud.
- Recibida la solicitud, se procede a efectuar los estudios técnicos y los relativos a la normatividad establecida en materia de conservación del equilibrio ecológico. De ser favorable, se ordena mediante acuerdo del C. Secretario del Ramo la continuación de los trámites mediante la publicación de la solicitud en dos ocasiones en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en el área a cubrir.
- El artículo 15 citado concede un plazo de 10 días a partir de la segunda publicación para que, quien se sienta afectado en sus intereses presente observaciones, lo cual plantea la necesidad de que el propio Secretario del Ramo emita una resolución definitiva acerca de su procedencia.
- De no haber observaciones, procedería el otorgamiento de la concesión respectiva.
- La no procedencia de las objeciones y la orden de otorgar la concesión genera por lo regular juicios de amparo, los que en un momento dado pueden traer como consecuencia la suspensión del procedimiento y desde luego la no prestación oportuna de los servicios.
- Bajo el contexto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el procedimiento para otorgar la concesión es, desde luego un acto discrecional, aunque implica la selección de entre varios solicitantes, como podría ser en el caso de un concurso. Selección que no existe tratándose de los servicios de radiodifusión.

- El mecanismo de objeciones permite a la autoridad motivar y fundar la no continuación de trámites en favor de los propios objetantes e incluso, llegar al extremo de no otorgar la concesión en la fase final previa al otorgamiento de la misma.

Las disposiciones expresas sobre telecomunicaciones en general se encuentran en los artículos: 1o. fracción X y el LIBRO QUINTO denominado "De las Comunicaciones Eléctricas", que comprende los artículos del 374 al 420 (intercalados en éstos diversos artículos derogados).

c. Telefonía.

Los artículos expresos sobre telefonía: son únicamente los artículos 1o. fracción IX y del 394 al 399.

De lo anterior se reitera, no se omitía la aplicación de las normas generales de esta ley, la mayoría de las cuales, conjuntamente con las relativas y aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales, se reproducen en los títulos de concesión, aunque en el caso específico de los de Teléfonos de México y Telefónica del Noroeste y que más adelante se analizan, resulta que los mismos exceden las normas existentes y aún más las violentan. Vgr. la conformación del capital de participación extranjera directa y el monopolio que se reservó para dichas empresas.

Ahora bien, de conformidad con la exposición de motivos para la reforma del artículo 28 de la Constitución de la República, que suprime la exclusividad del estado en la comunicación vía satélite, se hace el señalamiento expreso de someter a la consideración del Congreso de la Unión una propuesta legislativa para su regulación en la ley secundaria, ley aprobada en 1995, la cual con un

tratamiento genérico incluye todo lo concerniente a la comunicación vía satélite y las telecomunicaciones en general, subsanando con ello la ilegalidad de diversos acuerdos y del reglamento de telecomunicaciones todavía vigente.

Como era previsible y aún cuando la Ley de Vías Generales de Comunicación ha venido siendo desmembrada para expedir las leyes que regulan materias específicas, ya decíamos que la misma subsiste no sólo por cuanto hace a sus reglas generales de aplicación, sino por resultar de aplicación supletoria en algunas de las nuevas leyes de ella emanadas.

Esto es así ya que de la Ley de Vías Generales de Comunicación, regresando al criterio anterior a 1931, se han derogado diversos LIBROS, TITULOS Y CAPITULOS, los que han pasado a formar parte de leyes especializadas en ciertas áreas de las comunicaciones y de los transportes. Vgr. Ley del Servicio Postal Mexicano; la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; la Ley de Navegación; la Ley de Aviación Civil; la Ley de Aeropuertos; la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; y la más reciente: la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En telecomunicaciones, de conformidad con el artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se derogan de la Ley de Vías Generales de Comunicación: "Las fracciones IX y X del artículo 1o; la fracción IV del artículo 9o; los párrafos segundo y tercero del artículo 11; 106; y los artículos 374 al 377, 390, 392 a 402 y 579.

Comentábamos que no obstante la derogación de los preceptos citados de la Ley de Vías, la misma junto con otras leyes, es de aplicación supletoria a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En efecto, el artículo 8o señala: "A falta de disposición expresa en esta Ley y en sus reglamentos o en los tratados internacionales, se aplicarán: I. La Ley de Vías Generales de Comunicación...".

Sentada esta premisa ¿cuáles son las normas supletorias? A nuestro juicio podrán ser, entre otras, las relativas a los procedimientos para declarar la revocación de las concesiones y permisos; es decir, las generalidades contenidas el Libro Primero de la Ley de Vías, porque no puede haber supletoriedad si la ley no contempla las figuras jurídicas que se pretenden suplir.

El término supletoriedad proviene doctrinalmente de Friedrich Karl Von Savigny explicado en su obra Sistema del Derecho Romano Actual. En su época, Savigny clasificó dos tipos de normas: las absolutas o imperativas y las supletorias. Las primeras son aquellas que contienen mandatos que no permiten que la voluntad o el interés de los particulares prevalezca sobre la norma, mientras que las supletorias, según Savigny, eran las normas que permitían la violación humana para su aplicación, lo que en derecho privado es común cuando la norma utiliza expresiones como "salvo pacto en contrario", pero que ahora denominamos disposiciones o leyes supletorias.

La supletoriedad procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con disposiciones de otras leyes.

La supletoriedad de usos, costumbres y principios generales del Derecho. se puede dar en cualquier hipótesis, siempre que no sea derogatoria o afecte el orden público, mientras que la supletoriedad entre leyes se aplica por lo general, mediante referencia expresa del texto que la reconoce.

La enumeración expresa de leyes supletorias, como la que se hace tanto en la ley de Vías Generales de Comunicación, como en la Ley Federal de Telecomunicaciones, es el establecimiento de prioridades en cuanto a los conceptos en la aplicación de otras leyes sobre la misma materia. Cuando la referencia de una ley es explícita en otra, debe entenderse que la aplicación de la ley supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley.

Por ello, la doctrina considera que las referencias a leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

En ocasiones, la supletoriedad de una ley no significa aplicación emergente secundaria, sino que puede, según los términos del reenvío de la ley suplida, aplicarse de manera preferente cuando se reconoce que la supletoriedad es la ley que fija los principios que animan a una disciplina; como ejemplo encontramos la supletoriedad de la Ley de Vías Generales de Comunicación en las diversas leyes de comunicaciones y transportes.

Por otra parte, cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, caben según la doctrina, las siguientes consideraciones:

- ⇒ **La aplicación de usos, costumbres y principios generales del derecho no está impedida como método de integración interpretativa del Derecho.**

- ⇒ **La aplicación de otras leyes puede efectuarse mientras se trate de aspectos cuyo contenido no sea objetivo primario de la ley en cuestión, y no contravenga disposiciones de la ley suplida.**

⇒ **La aplicación de leyes de especialidad afín a la ley suplida, puede verificarse en virtud de interpretaciones analógicas permisibles.**⁶⁵

En este sentido de los Tribunales Colegiados de Circuito tenemos las tesis jurisprudenciales siguientes:

"SUPLETORIDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación lo establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación, es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente en leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida".

⁶⁵ BARRERA GRAF, JORGE. Tratado de Derecho Mercantil. Porrúa. México 1957.

BORJA SORIANO, MANUEL. Teoría General de las Obligaciones. Porrúa. México 1974.

RENE DAVID. "La distinción entre leyes imperativas y las supletivas y el derecho comparado".

Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Vol. XXIII. Núm. 3 Enero-Febrero 1954. Río Piedras.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 33ª. Edición. Porrúa. México 1982.

Semanario Judicial de Federación Octava Epoca. Tomo VII. Mayo Ediciones.
Tesis I.3o.A.53 K. Pág. 305.

"SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS.CUANDO OPERA. La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades."

Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Diciembre de 1992. Tesis.
I.6o.A.J/28.Pág.45.

2.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

En las concesiones relativas a las vías generales de comunicación otorgadas al amparo de las leyes Federal de Telecomunicaciones y de Vías Generales de Comunicación, se establece una condición denominada "legislación aplicable", es decir el régimen jurídico a que queda sujeta la concesión, siendo precisamente la Ley General de Bienes Nacionales, una de las leyes que siempre se invocan en esa condición.

Lo anterior es así por tratarse del dispositivo jurídico que teniendo como antecedentes la Ley de Bienes Muebles e Inmuebles de la Federación de 1902 y el Código Civil en cuanto a la clasificación de los bienes del Estado, regula los bienes del dominio público de la Nación, de entre los que se encuentran las vías generales de comunicación, indispensables en la explotación de los diversos servicios prestados en ellas.⁶⁶

Los bienes del dominio público son por primera denominados como tales mediante la Ley para la clasificación y régimen de los inmuebles federales del 18 de diciembre de 1902, en esta ley los únicos bienes del dominio público eran los de uso común, por lo que ambos términos eran sinónimos. Los bienes de uso común son también las partes del territorio nacional sujetas a la jurisdicción de los Poderes de la Unión que estuviesen destinados al uso público (artículos 3o. y 4o).

Esta Ley fue abrogada por la Ley General de Bienes Nacionales de 1942, la que rigió hasta la publicación de la Ley del 30 de enero de 1969 igualmente abrogada

⁶⁶ Las vías generales de comunicación que se mencionan en la Ley de 1902 son: artículo 4º. Fracción VIII. Los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación a través del territorio de la República.

por la Ley vigente, la cual contiene los mismos principios torales que rigen la propiedad y destino de los bienes nacionales, los que tienen una íntima relación con la naturaleza de las concesiones en telecomunicaciones que se otorgan justamente para usar, aprovechar o explotar el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite.

En efecto, la Ley General de Bienes Nacionales es la norma jurídica que clasifica y somete a un régimen especial de derecho público, los denominados bienes del dominio público de la federación⁶⁷; enunciados en el artículo 2o de la misma y que comprende los bienes de uso común, los destinados a un servicio público y los propios del Estado.

Las vías generales de comunicación constituyen bienes del dominio público cuando son construidas por la federación o forman parte del patrimonio de la nación, ya que en el caso de vías construidas por virtud de la concesión, como son las redes de telecomunicaciones, éstas y en general lo que el concesionario haya construido se considerarán de su propiedad durante la vigencia de la concesión.⁶⁸

Los bienes de uso común no son objeto de apropiación y se clasifican por el maestro Gabino Fraga⁶⁹ de acuerdo a la naturaleza de los bienes y por la forma de su incorporación al dominio público.

⁶⁷ Los artículos 764 a 770 del Código Civil para el Distrito Federal, en el capítulo "De los bienes considerados según las personas a quienes pertenezcan" clasifica los bienes del dominio público en: Bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios del Estado. En relación a esta clasificación el Maestro ROJINA VILLEGAS, RAFAEL en su obra Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1962. Págs. 76-77; señala que el Estado ejerce sobre esos bienes un auténtico derecho de propiedad y no un derecho de vigilancia determinado por la afectación que hace la ley.

⁶⁸ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 34.

⁶⁹ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1981. PP. 346-351.

Atendiendo a la primera de ellas y que resulta la aplicable en tratándose de vías generales de comunicación, se agrupan los bienes en las categorías siguientes:

- I. **Dominio público aéreo.**
- II. **Dominio público marítimo; y**
- III. **Dominio público terrestre.**

DEL DOMINIO PUBLICO AEREO.- El artículo 27 Constitucional en su párrafo cuarto, prescribe que corresponde directamente a la Nación:

“...el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”.

Originalmente la Constitución no incluyó esta mención del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional; además con la reforma del 5 de enero de 1960 al artículo 27 Constitucional se le cambia el carácter de bien de uso común tal como lo prevenía el artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, por el de dominio directo. El mismo carácter de dominio directo y no de uso común, es el que le da el artículo 1o. de la Ley Federal de Radio y Televisión.⁷⁰

Por su parte ni la Ley de Vías de 1931 ni la de 1932 clasifican el espacio o medio donde se propaga la onda electromagnética como vía general de comunicación, lo que se explica si tomamos en cuenta las condiciones técnicas que existían en esos años.

⁷⁰ FRAGA, GABINO. Op. Cit. P. 347.

La vinculación de una parte del espacio exterior con las telecomunicaciones, es que se trata de una vía general de comunicación ⁷¹, por una parte porque así lo dispone la ley y por la otra por ser el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, correspondiéndole a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el otorgamiento de las concesiones y permisos, dependencia que con la participación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, debe garantizar la continuidad y eficiencia de los servicios de telecomunicaciones.⁷²

Para los servicios telefónicos por microondas, apenas el día 30 de septiembre de 1997, concluyó la subasta de las frecuencias del espectro radioeléctrico (la subasta de frecuencias para acceso con tecnología inalámbrica no ha terminado). La denominación de la licitación fue el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico necesarias en la prestación del servicio de provisión de capacidad para el establecimiento de enlaces punto a punto y punto a multipunto, se inició con la convocatoria que al efecto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el pasado 30 de abril.

La licitación se llevó por medio de la subasta simultánea ascendente, donde más del 30% de las frecuencias correspondieron a empresas que prestaran servicios regionales (Constel, TCA, Galicot, Unitel y Salcedo). El fallo de la licitación se dará a conocer por la Comisión Federal de Telecomunicaciones el próximo 9 de

⁷¹ La fracción X del artículo 1º fue derogada de la Ley de Vías Generales de Comunicación, por el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, sin embargo esa misma ley en el artículo 4º dispone: "...son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico..." definido como "el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuya banda de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz".

ORRICO ALARCON, MIGUEL en su obra Los Transportes y las Comunicaciones en México; precisa que debe manejarse con cuidado el concepto de espacio aéreo como vía de comunicación, fundamentalmente porque el espacio aéreo nacional alberga a dos vías totalmente distintas entre sí, el espacio donde transitan las aeronaves y el espectro radioeléctrico cuando se utiliza para verificar comunicaciones.

⁷² GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. Régimen Jurídico de las Telecomunicaciones en México con particular referencia a la telefonía. México 1995. Consultoría empresa ATT.

octubre, siete días hábiles a partir de la fecha de término de la subasta, debiendo los ganadores en un plazo de 45 días hábiles, cubrir sus posturas.⁷³

De las empresas aspirantes a las frecuencias para el servicio de telefonía local mediante enlaces por microondas, a la cabeza quedaron Telmex y su filial Telcel con una inversión de 143 MDP, en segundo lugar Telinor con 122 MDP, en tercer lugar Avantel con 112 MDP seguido por Alestra con 86 MDP y Amaritel con 78 MDP. Aunque Avantel y Alestra solo participaron por las frecuencias en el triángulo México-Guadalajara-Monterrey.⁷⁴ A las arcas oficiales por concepto de subasta del espectro radioeléctrico y la venta del sistema satelital mexicano entraron poco más de 750 MDP.

La importancia de esta subasta es que se confirma que Telmex quedará prácticamente sin competencia en el servicio local inalámbrico, donde resulta casi imposible construir una red como la de Telmex, empresa que por lo mismo recibirá además el pago de las tarifas por el uso en la recta final de su infraestructura.

Adicionalmente por el uso del espacio radioeléctrico, los concesionarios de telefonía deben pagar conforme a la Ley Federal de Derechos, los derivados, por un lado, de los denominados "Derechos por el aprovechamiento de bienes del dominio público" y por el otro un nuevo concepto previsto también en esa ley en su artículo 91 como "derecho de verificación". Lo anterior independientemente de los aprovechamientos pactados en la concesión o el permiso y que se traduce en la queja constante por las contribuciones que se reinventan cada ejercicio fiscal. La tesis que a continuación se transcribe, es ilustrativa de este punto:

⁷³ HERNANDEZ, JAIME. Diario El Financiero. 1º. de octubre de 1997.

⁷⁴ REBOLLO PINAL, HERMINIO. Mesa de Negocios. Diario El Financiero. 1º. De octubre de 1997.

ESPECTRO RADIOELECTRICO. LA LEY FEDERAL DE DERECHOS NO ES RETROACTIVA PUES NI SE APLICA A FECHAS ANTERIORES A SU VIGENCIA NI SE PUEDE ACEPTAR QUE LA CONCESION FUERA SIEMPRE GRATUITA. La afirmación de que la Ley Federal de Derechos, en lo que refiere a los derechos por el uso del espectro radioeléctrico, es retroactiva porque cambia los términos y contenido del título de concesión, modificando de gratuito a oneroso el uso del espacio aéreo y atacando así los derechos adquiridos por los concesionarios, es inaceptable, en primer término, porque el tributo de que se trata no se causa por el uso del espectro radioeléctrico anterior a su vigencia y, en segundo, porque en los títulos respectivos jamás se pactó la gratuidad de dicho uso por todo el tiempo de la concesión”.

Semanario Judicial de la Federación. 8ª Epoca. Primera Parte. Página 147.
Tesis J/P 15/88.

DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO. Dentro de esta categoría se considera el mar territorial, en una zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial: tenemos que una parte importante de la comunicación telefónica a distancia, se lleva a cabo a través de cables submarinos trasatlánticos que se han venido instalando a partir de 1872 en que se tendió el primero para comunicar América del Norte con Europa.

En 1994, entró en operación el sistema trasatlántico de cable de fibra óptica Columbus II, el cual permite la comunicación telefónica de México con Estados Unidos, Europa y el resto del mundo, con capacidad para transmitir simultáneamente 320 mil llamadas telefónicas. Asimismo, durante los próximos 18 meses Telmex espera unir, vía un cable submarino, la península de Baja California (La Paz) con el puerto de Topolobampo, Sinaloa, a lo largo de 350

kms., en lo que será el paso más importante para conseguir la integración plena de la red de fibra óptica de esa empresa.⁷⁵

Los cables submarinos representan la mejor opción para el futuro de las telecomunicaciones, no sólo porque en el mar hay más capacidad que en el recurso finito del espectro radioeléctrico, sino porque proporciona, en las comunicaciones a distancia, mayor seguridad y calidad que los satélites y microondas, además de ser inmunes a las interferencias.⁷⁶

Teléfonos de México, S.A. de C.V. que junto con otras cuatro empresas extranjeras, es la socia mayoritaria de un consorcio de 62 compañías telefónicas en el mundo responsables de este tipo de comunicación a distancia. El Columbus II tiene su punto de arranque en territorio mexicano en las playas de Cancún, Quintana Roo y forma parte por lo tanto de una red de telecomunicaciones, definida en la Ley Federal de Telecomunicaciones:

“Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...Fracción VIII. Red de telecomunicaciones: sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario...”

⁷⁵ BUENO, AURELIO. Diario El Financiero. 28 de agosto de 1997. CABLES SUBMARINOS QUE SIRVEN A MEXICO. El TAL-8 y 9 fueron los primeros cables de fibra óptica trasatlánticos a los que, en un momento dado, estuvo conectado Telmex. Sin embargo, no respondieron con la capacidad que se requería.

⁷⁶ VOCES datos e imágenes. Revista de Teléfonos de México, S.A. de C.V. VI Época. Año 32. Julio de 1995. No. 393. “De la Telefonía a las Telecomunicaciones”. P. 8.

Además de las redes mencionadas, tenemos las líneas físicas: postes, cables subterráneos y aéreos, estaciones terrestres, centrales, etc. instaladas en bienes del dominio público, tales como los derechos de vía, sobre los cuales pueden tenderse las redes que permitan a los competidores de Telmex crear su propia infraestructura terrestre ⁷⁷; lo que nos lleva a la tercera clasificación enunciada por el maestro Gabino Fraga.

DEL DOMINIO PUBLICO TERRESTRE. Del que forman parte los cauces de las corrientes, riberas y zonas federales, caminos, carreteras, puentes y en general las que son identificadas en la ley como vías generales de comunicación. En el artículo 8o. de la Ley de Bienes de 1902 quedó expresamente previsto lo que constituyen las vías generales de comunicación, comprendidas solamente por las comunicaciones terrestres que “comuniquen a la Capital de la República con las Capitales de los Estados, así como las que pongan en comunicación con dichas vías los puertos de altura y las poblaciones fronterizas por donde esté autorizado el tráfico internacional”.

Para la prestación de los servicios telefónicos en el que ahora se añade a la transmisión de voz, los datos e imágenes, se conjugan los diversos tipos de bienes de dominio del Estado y aunque las instalaciones ya no están formalmente afectas a un servicio público, se utiliza, en buena medida, el dominio público terrestre para la instalación y conexión de líneas físicas, lo que ha generado que la Asociación Mexicana de Municipios ⁷⁸ que agrupa 112 Ayuntamientos, pretenda se aplique una contribución municipal a las nuevas empresas de

⁷⁷ Los nuevos concesionarios de redes de telecomunicaciones han celebrado contratos con la Comisión Federal de Electricidad aprovechando las torres de transmisión para tender líneas físicas. El Sistema de Transporte Colectivo METRO de la Ciudad de México, va a licitar 178 kms. de derechos de vía susceptibles de explotarse por las compañías telefónicas; se trata de ductos que corren paralelos a las 154 estaciones de la STC.

⁷⁸ HERNANDEZ, JAIME. Diario El Financiero. 7 de enero de 1997.

telecomunicaciones por el uso de vías públicas en Monterrey, Guadalajara, Puebla, Baja California, Tamaulipas y Chihuahua.

En la consideración de bienes del dominio público de la nación, resulta oportuno hacer mención a las múltiples demandas, que a partir de la privatización, que la filial de Teléfonos de México, denominada Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. de C.V. ha venido interponiendo, contra la determinación de contribuciones locales, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A través de esos juicios, uno de los más recientes el III- 3698/97, se pretende que las autoridades fiscales del Distrito Federal. "...declaren y reconozcan la exención y no sujeción de mi representada en el pago de contribuciones por sus inmuebles..."

En sus fundamentos de derecho hacen valer, no obstante reconocer que ya no forman parte de la Administración Pública Federal, que sus bienes se catalogan dentro del dominio público de la nación y por lo tanto "con inmunidad fiscal" Agregan en su demanda de nulidad que además en los términos de los artículos 73 fracción XXIX de la Constitución Federal; 2º., 7º. y 398 (derogado) de la Ley de Vías Generales de Comunicación, al ser considerados sus bienes "vías generales de comunicación", no se encuentran sujetos al pago de contribución alguna, en virtud de seguir prestando el servicio público telefónico, además de que dichas vías no están sujetas al pago de contribuciones por parte de los Estados, el Distrito Federal o Municipios.

Por cuanto se refiere al derecho de vía, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y la de Caminos, Puertos y Autotransporte Federal, se define y se permite que previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y

Transportes, sobre él se instalen líneas de transmisión eléctrica, fibra óptica, postes, cercas o cualquiera otra obra subterránea, superficial o aérea. (Artículos 28 y 34 respectivamente).

El denominado "derecho de vía" ha sido motivo constante de discrepancias entre los particulares y el Estado. Se afirmaba que nunca se habían emitido disposiciones reglamentarias que normaran y configuraran el "derecho de vía", regulándose éste únicamente por un Acuerdo del 10 de noviembre de 1955 publicado en el Diario Oficial de la Federación 9 meses después, el cual fijó como derecho de vía una amplitud mínima de 10 metros a cada lado del eje del camino.⁷⁹ Lo cierto es que en los últimos años se han venido publicando diversas disposiciones jurídicas al respecto, siendo la última de ellas el Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía en las Carreteras de jurisdicción Federal y Zonas Aledañas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1992.

La ley vigente de Bienes Nacionales repite los conceptos de bienes de dominio público, abundando en el sentido de que dichos bienes no estarán sujetos a acciones procesales ni de reivindicación ni de posesión (Artículo 16). De la misma manera, no se reconocen servidumbres pasivas sobre estos bienes, por lo que cualquier derecho sobre ellos debe estar regulado por las leyes y reglamentos correspondientes.

Nuevamente, según esta ley las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, es decir, no pueden ser deducidos derechos adquiridos y tan sólo permiten precarios derechos de uso condicionados a las reglas y condiciones de la legislación relativa. En la página 344 se dice que los bienes del dominio público, es la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e

⁷⁹ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 41.

inmuebles, sujeta a un régimen de derecho público. Son bienes inalienables e imprescriptibles, con las excepciones y modalidades que marca la ley.

Con relación a los derechos reales, reversión, rescate, caducidad, rescisión y revocación de las concesiones y permisos, cuyo análisis se hace en los Capítulos siguientes de este trabajo; mencionaremos someramente algunas de estas cuestiones.

En la Ley General de Bienes Nacionales se asienta que la nulidad, revocación o caducidad de la concesión se dictará por la autoridad administrativa del ramo, en el caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; sin embargo es de tomarse en cuenta que a diferencia de esta ley, la de vías generales de comunicación refería la caducidad para la concesión, la revocación para los permisos y la rescisión para los contratos; la de telecomunicaciones ahora solo previene la terminación o la revocación de las concesiones y permisos.

La Ley General de Bienes Nacionales trata también la figura del rescate y su procedencia cuando existen causas de utilidad o de interés público. En el rescate siempre se indemniza al concesionario al recibir un tratamiento similar al de la expropiación, de ahí que se invocara como fundamento del rescate, el ya derogado artículo 21 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales.⁸⁰

El rescate es el acto mediante el cual la autoridad administrativa recupera anticipadamente los bienes y derechos que había concesionado previamente. La facultad de imponerlo se da en la medida en que exista la utilidad o interés público, argumentos que como dice el Lic. Miguel Orrico en la página 74 de su

⁸⁰ Idem. P. 74

obra son los que dan fundamento al ejercicio del derecho respectivo y son los más difíciles de integrar y describir.

En telefonía la declaratoria de rescate se dio respecto a la concesión otorgada a la Compañía Eléctrica y Telefónica Fronteriza, S.A. ahora Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. filial de Teléfonos de México. En los considerandos de la declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1977, se argumentó que la citada empresa, ante la proximidad del término de la concesión (1978) no había llevado a cabo inversiones para garantizar un buen servicio de comunicación telefónica, sobre todo de larga distancia, ni tampoco satisfecho la creciente demanda del servicio en la zona, por lo que siendo de utilidad pública que los servicios telefónicos sean prestados en forma eficaz se procedió a instrumentar el rescate.

El efecto del rescate es que los bienes materia de la concesión propiedad del Gobierno Federal vuelvan, de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a su posesión, control y administración y que reintegren al patrimonio de la nación los bienes concesionados, tal como lo señala el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En la Ley Federal de Telecomunicaciones, el artículo 23 se refiere únicamente al rescate de frecuencias o bandas de frecuencias concesionadas, en los siguientes casos:

- **Cuando lo exija el interés público;**
- **Por razones de seguridad nacional;**
- **Para la introducción de nuevas tecnologías;**
- **Para solucionar problemas de interferencia perjudicial, y**

- **Para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano.**

En la instrumentación de los efectos anteriores, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá otorgar directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales se puedan ofrecer los servicios originalmente prestados. En tratándose de otras vías generales de comunicación como las redes de telecomunicaciones no opera el rescate, en virtud de que se trata de bienes propiedad de los concesionarios.

2.4. LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

En la mayor parte del mundo, desde que el paradigma de los monopolios telefónicos empezó a ser sustituido, en la década de los ochentas por las corrientes de la privatización,⁸¹ pregonantes de la libre concurrencia, de la eficiencia y calidad de los servicios, de los precios, de las economías de la escala, de la cobertura geográfica, etc., se marcó el inicio de la transformación del mercado mundial de las telecomunicaciones, dando paso a los cambios tecnológicos, servicios y a la competencia que suprime los monopolios, todo ello forzado por las condiciones y políticas imperantes, pero sobre todo por la presión de los prestadores de servicios y proveedores de equipo, que hoy emergen como el oligopolio controlador de las telecomunicaciones en el mundo.

En efecto, al paso del cambio tecnológico y las perspectivas económicas, cedieron los monopolios y se incentivó la competencia en dos planos, uno en el que están los actores mundiales ofreciendo toda una gama de servicios y recursos y otro en el que se encuentran los operadores cuya fuerza se basará en un sector, en una parte del mercado regional muy específico o en una tecnología particular.

Incluso se dice que cuando los Estados Unidos desregularon su mercado de telecomunicaciones, unilateralmente cambiaron las reglas de la competencia para el resto del mundo en los sectores de informática y comunicaciones.⁸²

⁸¹ Las primeras empresas que iniciaron su privatización fueron las del Reino Unido: Cable & Wireless que inició en 1981 y concluyó en 1983 y la British Telecommunication PLC de 1984 a 1993. Seguidas posteriormente por la ruptura monopólica de ATT en los Estados Unidos. VOCES Datos e Imágenes. Revista de TELMEX. VI Epoca. Año 32. No. 394. P. 9.

⁸² J.B. RICHARDSON. International Trade Aspects of Telecommunication Services. Common Market Law review 1986.

El complejo sector de las comunicaciones y su vertiginoso desarrollo, día con día ponen a prueba el marco jurídico regulatorio de las vías de comunicación, los medios de comunicación y los servicios que se prestan, por lo que la legislación en esta materia debe ser visionaria y ofrecer la seguridad jurídica inobjetable que se demanda. El reto de las telecomunicaciones: su actualización jurídica, es decir su adecuación a las normas existentes y la creación de una regulación que nos lleve hacia una legislación moderna y flexible para responder a los cambios, a los nuevos ámbitos y a las nuevas conductas de los participantes.

En México, la Ley de Vías Generales de Comunicación, fue la disposición sobre la que descansó por poco más de 50 años el sector de las telecomunicaciones, pero precisamente el cambio mundial de políticas, servicios y tecnologías, aunado a la privatización de Teléfonos de México y su preparación para competir en el mercado mundial ya no sólo telefónico sino de servicios integrales, hizo impostergable la actualización de las disposiciones relativas a este sector.

El marco jurídico secundario en telecomunicaciones fue también precario, lo más que existieron fueron una serie de acuerdos secretariales que definieron algunos conceptos y es hasta 1990 justo antes de la privatización de Teléfonos de México y su nueva concesión, que se publicó el Reglamento de Telecomunicaciones, cuya discutible legalidad analizamos en otro punto. Las deficiencias y lagunas derivadas de la generalidad de la Ley de Vías, se suplieron con el derecho que siempre tiene la posibilidad de plantearnos soluciones.

En este contexto, hacia el año de 1994 cuando ya se avecinaba la competencia y dado el paso que reformó el artículo 28 Constitucional en materia satelital, no era posible aplazar la revisión de la legislación en telecomunicaciones; primero se optó por desmembrar la Ley de Vías Generales de Comunicación, seccionándola

según cada área de especialidad y segundo regularizar las disposiciones aplicables a las telecomunicaciones, así como reformar al artículo 28 Constitucional tendiente a suprimirle a la comunicación vía satélite el carácter de estratégica.

El 24 de enero de 1995 las Comisiones de Comunicaciones y Transportes, Radio y Televisión y Cinematografía, y Puntos Constitucionales presentaron al Senado de la República para su aprobación el Dictamen con el Decreto que reformó el artículo 28 Constitucional, por el que en la parte final del Cuarto Párrafo se dispone que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución.

En materia satelital esta reforma sentó las bases para la sustitución del régimen de participación exclusiva del Estado en este medio, por otro que permite la participación de los particulares.⁸³

La reforma que se publicó el 2 de marzo de 1995 dejó claro que:

- ⇒ **La Legislación Federal debe ratificar la rectoría estatal sobre las telecomunicaciones como área prioritaria para el desarrollo nacional.**
- ⇒ **Su ejercicio deberá proteger permanentemente la seguridad y la soberanía de la nación.**

Luego de la reforma constitucional el Congreso de la Unión recibió del Ejecutivo Federal el 18 de mayo de 1995 la iniciativa de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual señala:

⁸³ En el Diario Oficial de la Federación se publicaron el 16 de junio de 1997 las BASES generales para la apertura a la inversión privada del Sistema Satelital Mexicano. El 28 de febrero de 1996 se había creado el Comité de Reestructuración del Sistema Satelital Mexicano y el 13 de octubre de 1997 se publicó el aviso por el que se dan a conocer los participantes en la licitación de títulos representativos del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V.

“Las telecomunicaciones constituyen un área fundamental para el desarrollo de México. Por sus características, facilitan y aceleran el intercambio de información, promueve y acerca la cultura y el entretenimiento y logra la integración de los pueblos. En nuestro país, los beneficios de las telecomunicaciones se han traducido en enlaces que superan el problemas orográfico.

“Las telecomunicaciones tienen un gran potencial de desarrollo, cuyo aprovechamiento requiere de importantes inversiones. Para ello es necesario crear las condiciones que propicien la prestación de servicios competitivos con una oferta integrada con capacidad suficiente, calidad y eficiencia, y contribuyan al despliegue de nuestra economía”.

Después de las discusiones y modificaciones que se hicieron a la iniciativa, ambas Cámaras⁸⁴ aprobaron por mayoría de votos la Ley Federal de Telecomunicaciones, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

La Ley Federal de Telecomunicaciones se estructura en nueve capítulos, de los que algunos tópicos son parte del análisis particular en este trabajo, por lo que ahora me referiré a las generalidades de la misma.

En cuanto a la materia de la concesión es para:

⁸⁴ Las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, Quinta Sección, de la Cámara de Senadores, presentaron al pleno de la misma el Dictamen con proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones conteniendo 25 modificaciones a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. Entre ellas las relativas a: disponer expresamente que la inversión extranjera no podrá exceder en ningún caso del 49%, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular; la reducción del plazo de vigencia de las concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones de 50 a 30 años; la cesión de derechos de la concesión no se hiciera dentro de los 90 días de otorgada la concesión, sino cuando hayan transcurrido por lo menos tres años.

- ⇒ Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y en el uso oficial;
- ⇒ Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;
- ⇒ ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencia; y
- ⇒ Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

Lo anterior está asociado a lo que se consideran vías generales de comunicación y por lo tanto concesionables: el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite.

El problema que plantea el concepto de "vías generales de comunicación" es que se confunde la vía, con el medio y con el servicio que en ella se presta; al respecto Miguel Orrico Alarcón nos señala:

"Es frecuente confundir a las vías generales de comunicación que operan en ellas y, como se ha dicho en ocasiones anteriores, con los propios servicios establecidos; lo anterior es particularmente frecuente en las vías generales de comunicación que se construyen o instalan en el espacio aéreo, ya que como se estudiará más adelante, es usual que las vías generales de telecomunicación y el medio respectivo constituyan o se fundan en un solo concepto".⁸⁵

⁸⁵ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 33.

Ahora, la ley ya no hace alusión a los servicios en su vínculo que se consideraba indisoluble con las vías, la mención de ellos se tiene en:

1. El capítulo de definiciones (Art. 3º. Fracción XII) connota los servicios de valor agregado, como aquellos que emplean una red pública de telecomunicaciones y que tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con información almacenada.
2. Los artículos 18 fracción IV y 26 fracción III señalan como parte de la concesión, lo relativo a los servicios que podrá prestar el concesionario.

Una innovación importante en la ley es que las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados sólo se otorgaran mediante licitación pública en el que los interesados a través del mecanismo de subastas enteraran al Gobierno Federal una contraprestación por el otorgamiento de la concesión correspondiente.⁸⁶

La participación en la subasta simultánea ascendente que es el proceso consistente en la licitación simultánea de la totalidad de los concursos previstos en las Bases a través de rondas de posturas sucesivas; está sujeta a la calificación de capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa. (Arts. 14, 15 y 16).

⁸⁶ Al 19 de octubre de 1997, ya se han subastado bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para los siguientes servicios: acceso inalámbrico fijo o móvil "paginig"; televisión y radio restringido y telefonía básica local. Diarios Oficiales del 30 de junio y 3 de septiembre de 1997. En las subastas el Gobierno Federal obtendrá \$ 747'580,000.00 con Telinor, Telmex y Avantel a la cabeza.

Los plazos para el ejercicio de las concesiones serán de 20 años si se trata de bandas de frecuencias y 30 años para redes públicas de telecomunicaciones; cabe señalar que la ley es omisa respecto al plazo en las concesiones de los sistemas de comunicación vía satélite. Es el Reglamento para la Comunicación Vía Satélite el que en su artículo 12 dispone: "Los plazos que fije la Secretaría para las concesiones a que se refiere el artículo 11 fracción III, de la ley, y sus renovaciones, atenderán al plazo para poner en órbita el satélite; a la vida útil del satélite; y en su caso, a la vida útil del satélite de reemplazo, pudiendo ampliarse por fallas o pérdidas en el lanzamiento u operación del satélite no imputables al concesionario".

Otra cuestión relevante en la ley es que se otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la atribución de "Interpretar esta Ley para efectos administrativos,...". Considero que tal facultad no encuadra en el ámbito del Poder Ejecutivo, sino que se trata de una función que se desarrolla y enriquece en el ámbito jurisdiccional, resultando de esto que la Secretaría de Comunicaciones y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, serán juez y parte en un terreno genérico en donde no se acota cuales son los denominados "efectos administrativos".

Más allá del exceso que en sus atribuciones se arrogó la Comisión Federal de Telecomunicaciones en su Reglamento Interno, tenemos la fracción XVII del artículo 15, señalando que corresponde al Pleno: "Interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en el ámbito de competencia de la Comisión, cuando así lo solicite el Área de Asuntos Jurídicos"; unidad administrativa que forma parte de la estructura orgánica de la Comisión.

La Ley también incluyó la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Artículo. DECIMO PRIMERO Transitorio) con autonomía técnica y operativa, el cual deberá contar con la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

Lo anterior obedeció en parte a las recomendaciones derivadas del Coloquio celebrado en la sede de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, llevado a cabo del 17 al 19 de febrero de 1993 bajo la denominación "Evolución de la función del Gobierno en la era de la liberalización de las telecomunicaciones".

La finalidad de ese coloquio fue analizar el que independientemente del nivel de desarrollo económico o de la naturaleza del sistema normativo de cada país, en todos se ejercen ciertas funciones de reglamentación. Aunque se reconoce que no es fácil adaptar un organismo de reglamentación independiente como la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos (FCC), sin embargo, el que se instituya en cada país deberá dar la imagen, de competencia, de integridad y de defensa del interés público.

El 9 de agosto de 1996, justo un día antes de lo previsto en la Ley, se publicó el Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones conferidas en su Decreto de creación para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

La independencia económica del órgano depende de un presupuesto autorizado, lo que en opinión de la entonces diputada federal María Teresa Gómez Mont , ataría a la Comisión a las decisiones de la Secretaría de Comunicaciones y

Transportes por ser esa autoridad la generadora de su presupuesto.⁸⁷ Añade que cuestiona con responsabilidad de dejar pasar la oportunidad en el esfuerzo sumado, para que de una vez por todas fuera una instancia técnica y no una influencia política la que determinara cómo se administrarán las concesiones en el campo de las telecomunicaciones; la Comisión Federal de Telecomunicaciones debe contar por ello con un marco legal que le permita ser autónomo en sus términos, en su operación, en su capacidad de decisión y contar con su ley orgánica.

Para el especialista en telecomunicaciones Aurelio Bueno, la COFETEL resume lo mejor de la Office of Telecommunications Commission (OFTEL) del Reino Unido sobre todo en la asignación de funciones; de la Australian Telecommunications Authority (Austel) y la Federal Communications Commission (FCC) de los Estados Unidos.⁸⁸ Comparada con la Australian Telecom de ella tomó el 62%, de la OfTel el 74% y de la FCC de los Estados Unidos es coincidente en el 31% de sus puntos.

La razón esgrimida por las autoridades para decidir un modelo que conjugara las comisiones de los Estados Unidos, del Reino Unido y de Australia, es que se trata de las más reconocidas a nivel mundial por su eficiencia, sus procesos transparentes y porque han logrado continuidad, consistencia y un ámbito de certidumbre tanto para las inversiones como para el desarrollo de las telecomunicaciones en sus países. Las facultades que en conclusión se dan a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, son una combinación de las que tienen las tres comisiones extranjeras citadas.

⁸⁷ GOMEZ MONT, MARIA TERESA. Suplemento Dígito Cero de El Financiero. PP. 21-22.

⁸⁸ BUENO, AURELIO. Diario El Financiero. Suplemento Dígito Cero. Reportaje. 14 de abril de 1997. PP. 4-7. En el Reino Unido y Australia la entidad reguladora depende de un Ministerio ante el que emite su opinión para otorgar y revocar concesiones.

Los límites a la autoridad e independencia del órgano esta sujeta a mecanismos de control que permitirán a los interesados, influir directamente o a través de otras instancias en las decisiones del mismo. El grado de independencia en las administraciones citadas es, de Oftel: Se trata de un departamento gubernamental independiente del control ministerial; anualmente, el director general le reporta al ministro de Industria y Comercio, quien a su vez presenta su reporte al Parlamento. La FCC de los Estados Unidos no tiene un organismo ministerial paralelo y el Congreso vigila sus actividades. La Austel le reporta al ministro de Comunicaciones y Artes. Sobre autonomía financiera tenemos que a la primera el Parlamento le asigna los fondos anualmente y el costo total se complementa con los pagos que reciben por parte de los operadores. Para la segunda, el Congreso decide el monto del presupuesto anual después de escuchar en audiencias públicas a los comisionados quienes exponen las actividades que pretenden llevar a cabo; el Congreso utiliza el poder que ejerce sobre el presupuesto de la FCC para limitar sus actividades. En el tercero, los fondos le son otorgados por el gobierno del Commonwealth y Austel prepara un presupuesto que debe ser aprobado por el Ministro de Finanzas.

Respecto a las instancias de apelación, frente a la Oftel, un operador que se vea afectado en sus intereses por una de sus determinaciones puede cuestionar su validez ante una corte. Tratándose de la FCC, la persona afectada podrá solicitar a la FCC la reconsideración de su decisión y dicha solicitud será una condición procedente para acudir a una corte federal, la que considerará si la FCC actuó de manera consistente con los poderes que le otorga la ley; en todas aquellas decisiones referentes a licencias y permisos, la corte federal de apelaciones tendrá el derecho de responder, suspender o revisar la validez de la decisiones de la FCC. En el caso de la Austel, sus decisiones son apelables ante un tribunal administrativo.

Recogidas esas experiencias, la Comisión Federal de Telecomunicaciones debe desarrollar, como lo dispone el artículo segundo de su decreto de creación, una actividad sujeta a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios . Adicionalmente, las atribuciones previstas en ese decreto se ampliaron en el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, particularmente en el artículo 15 y con posterioridad se abundó más en ellas como vemos en el artículo 37 BIS del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1996.

Lo anterior, según señala el Instituto Mexicano de Estrategias (IME) ha originado la disputa entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por una inadecuada distribución de facultades entre esas dos entidades.⁸⁹ La Cofetel comparte así funciones propias de la autoridad y el resultado es que no se ejercen adecuadamente por ninguna de las dos entidades, al confundirse el proceso de asignación precisa y ordenada de facultades de la autoridad.

“Probablemente lo más grave, es que concesionarios y permisionarios del sector están confundidos y no saben las instancias a las que hay que recurrir cuando tienen que ventilar asuntos con el gobierno, o ejercer sus derechos y prerrogativas ante el Poder Público”.⁹⁰

Lo que resulta indudable es que la Comisión Federal de Telecomunicaciones ejerce atribuciones muy importantes en materia de: administración y control del espectro radioeléctrico, posiciones orbitales, normas oficiales mexicanas, etc.

⁸⁹ HERNANDEZ, JAIME. Diario El Financiero. 11 de junio de 1997.

⁹⁰ SPINDOLA, ALEJANDRO. Política Completa de Telecomunicaciones. IME. Citado por JAIME HERNANDEZA del Diario El Financiero el 11 de junio de 1997.

compartiendo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las facultades y responsabilidades para expedir regulaciones, proponer la revocación de concesiones y permisos, etc., trayendo todo esto aparejado la tardanza en la toma de decisiones y el que no se tenga una clara visión de la política de telecomunicaciones.

En estas circunstancias, las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones deben ser establecidas en un ordenamiento formal y materialmente legislativo, que le permita ejercer su autonomía y ser un efectivo elemento de certeza y transparencia en las decisiones que afectan el ámbito nacional e internacional de las telecomunicaciones.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones se estructura de la siguiente manera cuenta con:

- ⇒ Cuatro Comisionados, uno de ellos será su Presidente, designados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- ⇒ Tres áreas generales: Asuntos Jurídicos; Planeación y Análisis Económico; y de Ingeniería y Tecnología.
- ⇒ Dos Coordinadores Generales: Asuntos Internacionales y Servicios de Telecomunicaciones y Verificación.
- ⇒ Contraloría Interna, y
- ⇒ Un Consejo Consultivo compuesto de once integrantes, que son actualmente siete representantes de instituciones educativas y cuatro dirigentes empresariales, respecto a los cuales podría presentarse

algún conflicto de intereses por formar parte al mismo tiempo de alguna empresa de telecomunicaciones.

En este contexto nos referiremos ahora al Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sabemos que en lo interno cada Secretaría se estructura piramidalmente en una serie de órganos inferiores, que a partir del Secretario de Estado realizan las actividades específicas previstas en dicho reglamento, por ello en la doctrina se les denomina también Reglamentos de Organización, cuyo objeto es el precisar las diversas áreas que conforman la entidad y la competencia que se asigna a cada una de ellas.

La competencia directa en materia de telecomunicaciones atañe conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que la ejerce como autoridad normadora a través de las Direcciones Generales de: Políticas y Normas de Comunicaciones y la de Fomento de las Telecomunicaciones e Informática; auxiliándose en el ámbito paraestatal del organismo descentralizado Telecomunicaciones de México.

En el Reglamento Interior posterior, la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a partir de las reformas constitucionales y la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se da fundamentalmente por conducto de las Direcciones Generales de Redes y Radiocomunicación (artículo 23), la de Sistemas de Difusión (artículo 24, esta dirección se denominó después de Fomento a las Telecomunicaciones e Informática y sus facultades en la telefonía se dieron en las fracciones I, II, IX a XIII, XVI, XVII Y XXI), la de Política de Telecomunicaciones y Negociaciones Internacionales (artículo 25) y la de Administración del Espectro (artículo 26).

De acuerdo con la reformas al reglamento, publicadas el 29 de octubre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, e independientemente de las facultades del

Secretario, del Subsecretario de Comunicaciones y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se suprimieron las direcciones generales de: Redes y Radiocomunicación; Sistemas de Difusión y Administración del Espectro; y el Instituto Mexicano de Comunicaciones. Las atribuciones de estas unidades administrativas pasaron a las Direcciones Generales de Política de Telecomunicaciones y de Sistemas de Radio y Televisión, y otras se asignaron a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

A esa última corresponde el artículo 37 BIS que a través de sus treinta fracciones le concede amplísimas facultades no solo en telefonía, sino en todo lo relativo a las telecomunicaciones. Si bien la autoridad normativa se atribuye a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, ésta no podrá decidir prácticamente nada, sin la previa opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en especial sobre: el otorgamiento, modificación, cesión y prórroga de las concesiones y permisos; las declaratorias de rescate, requisa, caducidad y revocación que procedan; aplicación de sanciones por infracción a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o a lo dispuesto en las concesiones, permisos o autorizaciones.

Por otra parte, la Ley Federal de Telecomunicaciones contiene la desregulación de algunos servicios y operaciones, entre ellos:

- ⇒ Los servicios de valor agregado, entendiendo por tales los que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con información almacenada; estos servicios ya no son materia de regulación específica y sólo requieren para su operación de registro previo ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

- ⇒ El espectro de uso libre, que son las bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro.
- ⇒ Las estaciones terrenas receptoras ya no requerirán permiso para su instalación y operación. Además la Secretaría de Comunicaciones podrá exentar de los requerimientos de permiso a aquellas estaciones terrenas transmisoras que, por cumplir con las normas establecidas, no ocasionan interferencia perjudicial en otros sistemas de telecomunicaciones.
- ⇒ Redes privadas que ya no requieren de permiso.
- ⇒ La operación de las denominadas comercializadoras de servicios (los que sin ser propietaria o poseedora de medios de transmisión, proporciona servicios a terceros, mediante el uso de capacidad de un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones) que Vgr. mediante permiso pueden proporcionar servicios de telefonía pública.

Otras disposiciones específicas de la ley, se analizan en otros capítulos de esta investigación, por lo que su estudio se remite a ellos, tales como: las concesiones y permisos, derechos de vía, terminación y prórroga de las concesiones y permisos, los servicios públicos telefónicos, tarifas, etc.

Aunque no podemos omitir la mención de que la radiocomunicación, que está íntimamente ligada a las telecomunicaciones, particularmente al servicio telefónico celular, sí está contemplada en la Ley Federal de Telecomunicaciones toda vez que se trata de una tecnología que es una especie de la radiocomunicación.

2.5. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA.

La Ley Federal de Competencia Económica reglamentaria del artículo 28 Constitucional, se dio según su exposición de motivos al cambiar la orientación económica en los últimos años, lo cual requería de una legislación adecuada en materia de monopolios, libre concurrencia y competencia.

Con la entrada en vigor de esta ley⁹¹ se abrogaron: la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios; la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; la Ley de Industrias de Transformación y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de Productos.

La motivación de la ley refiere el Dr. Santiago Levy, devino de los cambios en la apertura comercial, la desregulación o revisión del marco regulatorio en que se desenvuelve la actividad económica y la competencia económica, culminaron con la Ley Federal de Competencia Económica que tiene entre sus finalidades sentar las bases para una actuación más eficiente de los mercados.⁹²

El objeto de la ley, precisado en su artículo 2º, es el proteger el proceso de competencia, y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Permite además la acción del Estado para evitar el abuso monopólico a través de la declaración de poder sustancial en el mercado relevante, reiterando la ilegalidad de las prácticas monopólicas y sancionándolas severamente.

⁹¹ La Ley Federal de Competencia Económica se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y entró en vigor de acuerdo a su artículo PRIMERO Transitorio, 180 días después de su publicación.

⁹² LEVY, SANTIAGO. Estudios en Torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Varios autores. 1ª. Edición-UNAM 1994. PP. 63, 64 y 65.

En la ley se crea el órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, denominado Comisión Federal de Competencia (Art. 23) que tiene autonomía técnica y operativa para dictar resoluciones encaminadas a combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones.⁹³ Sus atribuciones se establecen en el artículo 24 de la misma ley.

La aplicación de esta ley en el ámbito telefónico es trascendental, toda vez que está en tela de juicio la reiterada demanda de que la empresa Teléfonos de México, S.A. de C.V. lleva a cabo prácticas monopólicas relativas, al tener la más amplia libertad para fijar las tarifas que deben pagarle el resto de los concesionarios que utilizan su infraestructura, ya que es propietaria de la única red nacional de telecomunicaciones para uso público y la única que proporciona el servicio de telefonía local por línea física.

La Ley Federal de Competencia Económica en su artículo 8° prohíbe los monopolios y estancos, así como las prácticas que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia.

Las prácticas monopólicas las divide en absolutas y relativas, distinción similar a la que se hace en otros países, entre prácticas que se persiguen per se (absolutas) por sí mismas o por su propia existencia y prácticas que se persiguen bajo lo que se llama regla de razón (relativas).

La regla per se simplemente sostiene que una vez que se tiene cierta cantidad de información sobre una práctica de mercado, esta puede censurarse sin mayor averiguación.⁹⁴ Lo que la convierte en una argucia legal basada en la información

⁹³ WITKER V., JORGE. Introducción al Derecho Económico. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial HARLA. México. P. 116.

⁹⁴ GARCIA RODRIGUEZ, SERGIO. Reflexiones Comparativas de la Ley Federal de Competencia Económica. La Regla Per Se y la Regla de la Razón. Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Varios Autores. UNAM. México 1994. PP. 44 y 45.

acumulada, obtenida de cientos de aplicaciones a casos reales, por lo que la aplicación de la regla per se está sujeta constantemente a modificación y afinación judicial, por esa razón la Comisión deberá decidir como caracterizar de manera adecuada una práctica mercantil que perjudica la competencia; esta práctica también conocida como de restricciones horizontales, dado que se realizan entre empresas que se encuentran en el mismo nivel y definen precio, oferta de bienes, asignación de clientes, mercados, cotizaciones en licitaciones públicas, dañando siempre la competencia y por tal motivo son consideradas ilegales per se.⁹⁵

En cambio las prácticas monopólicas relativas se refieren entre otras a la división vertical de mercados; restricciones de precios de reventa o de venta del producto final; ventas atadas; obligación de trato exclusivo, etc.; los efectos positivos o negativos de estas prácticas dependerán del poder sustancial del presunto responsable en el mercado relevante, siendo también consideradas ilegales bajo el esquema de regla de razón.

El día 4 de junio de 1997, la Comisión Federal de Competencia recibió el escrito de AVANTEL concesionaria de telefonía, para que emitiera su opinión acerca de que Teléfonos de México sea o no considerada empresa con poder sustancial en el mercado relevante.

A febrero de 1998 la Comisión oficialmente no había emitido su opinión, sin embargo se maneja, desde hace varios meses la existencia de un documento en el que se concluye que Teléfonos de México, tiene poder sustancial en 5 mercados:

⁹⁵ AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, JAVIER. CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA. Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Varios Autores. PP. 24-25.

1. **Servicio de telefonía local**
2. **Servicio de telefonía de larga distancia nacional**
3. **Servicio de larga distancia internacional**
4. **Servicios de acceso, y**
5. **Transporte interurbano.**

Apenas el 4 de diciembre de 1997 las Comisiones Federal de Competencia y Federal de Telecomunicaciones notificaron a Teléfonos de México el inicio del proceso para declarar si tiene o no el multicitado poder. A partir de esa fecha Teléfonos de México tiene 30 días para presentar sus pruebas y argumentos. En esa empresa se dice que el tamaño de la empresa no debe ser elemento que se tome en cuenta para definirla como dominante, además de que no tienen tal dominancia al haber perdido en solo un año el 30% del mercado de larga distancia. Propone en cambio un mecanismo inexistente jurídicamente: la auditoría formal de competencia, la que servirá para definir sustentada en criterios económicos específicos si existe tal dominio, por lo que se deberá partir en primer término el mercado relevante y posteriormente si tiene poder en él.

En la definición del mercado relevante se debe evaluar, según el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica:

- **Las posibilidades de sustituir el bien o servicio.**
- **Los costos de distribución, y**
- **Las restricciones legales de acceso.**

Luego para la definición del poder sustancial del agente se evaluará, entre otras condiciones y de acuerdo al artículo 13 de la ley:

- **Su participación en dicho mercado y si puede unilateralmente fijar los precios o restringir el abasto.**
- **La existencia y poder de sus competidores.**

Atento a lo anterior, la Comisión deberá evaluar en principio, que ninguno de sus competidores puede construir una red como la de Teléfonos de México; lo que nos lleva a considerar los argumentos de las economías de alcance, donde la construcción de una red telefónica implica una gran inversión, con un costo muy bajo por conectar un teléfono más a la red y una gran capacidad de ampliar la red de servicios, no teniendo sentido construir dos redes superpuestas.⁹⁶

En mi opinión, las empresas que tienen su concesión para prestar el servicio de telefonía local en el país, no sólo no podrán construir una red física competitiva, sino que tardarán años antes de capturar una participación importante en el mercado, salvo que las innovaciones tecnológicas permitan en el futuro otras formas de desarrollo de las redes y servicios.

En el mercado de acceso al usuario final, Teléfonos de México hizo una propuesta para considerar el cambio de "tarifas de interconexión" por "servicios complementarios" para sustraerse del régimen especial a que lo sujeta la interconexión, por lo que bajo el segundo concepto ha venido cobrando a los concesionarios tarifas más altas por los servicios de interconexión conmutados.

Asimismo, como es el operador con mayor tráfico en el mercado internacional, lo convierte en el encargado de negociar según la REGLA TRECE las tarifas de liquidación, lo que le da la ventaja de controlar de manera exclusiva y confidencial los términos y condiciones de los acuerdos internacionales.⁹⁷ Además la estructura vertical de Teléfonos de México se traduce en una ventaja significativa frente a sus competidores, por ser el único agente capaz de vender en un paquete integrado el transporte interurbano y la interconexión.

⁹⁶ COHEN, ASLAN. Participación privada en telecomunicaciones y su regulación. Consultoría 1997. México. P. 3.

⁹⁷ GONZALEZ ORTIZ, ADRIAN. Suplemento Dígito Cero. Diario El Financiero. 30 de septiembre de 1997.

En síntesis, Teléfonos de México es incuestionablemente una empresa con poder sustancial, no reconocerlo, es aplazar los efectos negativos de la competencia, al evitar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones le impongan, en términos legales, obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

Las sanciones económicas, previstas en la fracción V del artículo 35 de la ley, consisten en la aplicación de multas hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal si se incurrió en algún tipo de práctica monopólica relativa y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general, en el caso de realizar actos que indebidamente dañen o impidan el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de los servicios.

En adición a las sanciones anteriores, la concesión a Teléfonos de México en su condición 8.4 dispone:

“En caso de que Telmex realice prácticas monopólicas en alguno o algunos de los servicios que presta, y Telmex no pueda demostrar lo contrario, La Secretaría podrá ejercer cualquiera o cualesquiera de las acciones siguientes:

- a) Cuando la prestación del servicio este consignada con una autorización específica, revocar la autorización en los términos y condiciones consignados en la misma, en la ley o en los reglamentos vigentes.
- b) Prohibir a Telmex que preste los servicios por un lapso de 5 años o en forma indefinida.

Las autorizaciones o permisos para otros servicios serán revocados en los términos y condiciones consignados en los mismo, en la ley o en los reglamentos vigentes”.

2.6. REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES.

El estudio del Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990, reviste particular importancia dado lo discutible de su legalidad al rebasar a la ley que reglamenta: la de Vías Generales de Comunicación.

Este reglamento fue expedido bajo la necesidad de garantizar las condiciones de la compraventa de la paraestatal Teléfonos de México, S.A. de C.V. y regular con efectos limitativos todas las posibilidades presentes y futuras en materia de servicios, redes y sistemas de telecomunicaciones.

Ante lo temeraria que pudiera resultar mi afirmación, es obligado el análisis de este ordenamiento jurídico, aun vigente en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El Reglamento se define como: "La norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".⁹⁸

Los reglamentos administrativos que en la doctrina son también denominados **REGLAMENTOS HETERONOMOS**, requieren para su validez jurídico-constitucional el encontrarse vinculados a la ley. Es decir, son el instrumento jurídico cuya finalidad más importante es desglosar con mayor amplitud los aspectos generales de la ley para facilitar su cumplimiento.

⁹⁸ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 1981. P. 104

La facultad reglamentaria que recae en el Poder Ejecutivo, lo convierte en un instrumento materialmente legislativo y formalmente ejecutivo; teniendo la facultad reglamentaria su fundamento en el artículo 89 Fracción I de la Constitución y como es de explorado derecho, deberá sujetarse a las siguientes condiciones:

1. La vida y validez del reglamento están intrínsecamente ligados a la ley.
2. Las normas reglamentarias no deben contrariar ni rebasar su ámbito de aplicación.
3. No deben infringir o alterar la ley ordinaria, porque el reglamento es a la ley, lo que ésta a la Constitución.⁹⁹

A diferencia de los reglamentos HETERONOMOS, en cuya connotación existe consenso en la doctrina, los reglamentos AUTONOMOS (que no derivan de una ley) se encuentran inmersos en la polémica sobre su existencia y validez jurídica.

Para el maestro Ignacio Burgoa: "La facultad reglamentaria con que esta investido el Presidente de la República no se agota con la expedición de reglamentos heterónomos. También se desarrolla por lo que concierne a los 'reglamentos autónomos' que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional".¹⁰⁰

En cambio, para el doctor Miguel Acosta Romero, los reglamentos autónomos no tienen sustento legal: "En nuestra opinión las facultades que otorga la Constitución a los Poderes Federales son expresas y limitadas según lo ha establecido la teoría en interpretación del artículo 124 de la Constitución y, en consecuencia, el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89,

⁹⁹ TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. P. 468. Citado por Ignacio Burgoa en su Obra Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. P. 732.

¹⁰⁰ BURGOA, IGNACIO. Op. Cit. P. 733.

fracción I, del propio Código Fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión..."¹⁰¹

En el ámbito judicial, existen diversas ejecutorias sobre la validez de los reglamentos, de entre las cuales se transcribe la siguiente:

"REGLAMENTOS. VALIDEZ Y VIGENCIA DE LOS. La facultad reglamentaria del Presidente de la República se ha desprendido tradicionalmente de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, que lo faculta para proveer en la esfera administrativa a la observancia de las leyes. Ahora bien, de esto se desprende, a su vez, que esa facultad no le es otorgada por el legislador ordinario, pero también que no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan. O sea, que sin ley no puede haber reglamentos, en principio, excepto en aquellos casos en que la propia Constitución Federal autoriza al Presidente a usar en forma autónoma su facultad reglamentaria, como lo es, por ejemplo, el caso de los reglamentos gubernativos y de policía a que se refiere el artículo 21 constitucional. Pero fuera de esos casos de excepción, el estimar que el Presidente está facultado para dictar disposiciones reglamentarias generales, con características materiales de leyes, aun cuando estos reglamentos no estén precisamente apoyados o dirigidos a reglamentar precisamente una ley que lo sea también en sentido formal, es decir, emanada de Congreso, equivaldría dar facultades legislativas al Presidente de la República, en contravención a lo dispuesto en los artículos 49, 73 y relativos de la mencionada Constitución. Así pues, un reglamento sólo puede tener validez legal cuando está dirigido a proveer a la aplicación de una ley concreta, a cuyos mandamientos deberá ceñirse, por lo demás, sin poderlo suprimir, modificar ni ampliar, en su substancia. Y, en

¹⁰¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 642.

consecuencia al ser abrogada la ley en que se apoya la validez de un reglamento, este queda también automáticamente sin materia y, por ende, sin vigencia, pues no podría subsistir un reglamento al abrogarse la ley reglamentada ya que ese reglamento vendría a implicar una facultad legislativa autónoma del Presidente de la República, que la Constitución no le da. Por lo demás, si una ley es abrogada, quedan sin vigencias sus reglamentos. Y si se dicta una nueva ley, que es la que abrogó a la anterior, el Presidente de la República deberá expedir un nuevo reglamento adecuado a la nueva ley o, si estima que subsiste parcialmente la materia legislativa, por contener la nueva ley disposiciones que en parte resulten iguales a la de la ley anterior abrogada, deberá decretarse en nuevo acto reglamentario a la vigencia del reglamento anterior, en lo que no contradiga a la nueva ley. Por otra parte, esto podría hacerlo el mismo Poder Legislativo, ya que si puede poner en vigencia las leyes, bien podría ordenar que se mantengan vivos los reglamentos anteriores en cuanto no contradigan a la nueva ley (y de hecho, así lo hizo en el artículo 3º. Transitorio de la Ley del Seguro Social de 23 de febrero de 1973, que sustituyó a la anterior). Y la conclusión anterior es obligada cuando se trata de imponer cargas a los gobernados, con bases en un reglamento referente a una ley derogada, y no sólo de regular actos de trámite o de procedimiento, ya que éstos de cualquier manera habría de realizarlos, a menos que la ley deje su propia vigencia sujeta a la expedición de nuevos reglamentos. De lo contrario si se acepta que se impusieran a los gobernados cargas con bases e reglamentos expedidos para leyes que ya fueron abrogadas, aun cuando en la nueva ley se contengan las disposiciones en partes iguales o semejantes, se estaría violando la seguridad jurídica de los gobernados, y no podría decirse que los actos de aplicación del viejo reglamento, al imponerles cargas o causarles molestias en su persona, posesiones o patrimonio, estuviesen clara y manifiestamente fundados en disposiciones reglamentarias vigentes y aplicables, con lo cual se violarían las garantías de debido proceso legal y de fundamentación y motivación, en su aspecto material, que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales”.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 637/73. Débora González de Ortega. 28 de enero de 1974. Unanimidad de votos en cuanto a los puntos resolutivos y mayoría en los considerandos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Volumen 51, Sexta parte. Página 53.

Bajo las voces; "REGLAMENTOS AUTONOMOS"; "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS!"; "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIONS"; "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES"; "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. INCONSTITUCIONALIDAD DEPENDE DE SU PUGNA CON LA CONSTITUCION FEDERAL Y NO DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LOS MISMOS POR LAS AUTORIDADES"; el Poder Judicial ha dejado claro el verdadero alcance de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal.

Analizados someramente los criterios señalados, tenemos que el Reglamento de Telecomunicaciones, no es evidentemente un reglamento autónomo y, en consecuencia, con estricto apego a la legalidad y de acuerdo a lo previsto en la Constitución y la Ley de Vías Generales de Comunicación, el mismo debió orientarse no sólo a la protección del interés público sujeto a la regulación y rectoría del Estado, sino al estricto cumplimiento y regulación de los dispositivos de los que emana.

Como parte especial de la orientación a las concesiones telefónicas, resulta pertinente hacer notar lo siguiente:

El artículo PRIMERO TRANSITORIO del Reglamento de Telecomunicaciones, dispone que entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es el 29 de octubre de 1990.

El actual título de concesión a Teléfonos de México se otorgó el 10 de agosto de 1990, es decir, antes de la entrada en vigor del multicitado reglamento. Esa misma fecha aparece como referencia en el artículo SEGUNDO TRANSITORIO del propio reglamento.

Las concesiones de telecomunicaciones no requieren para su validez o efectos legales, de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (el título de Teléfonos de México se publicó el 10 de diciembre de 1990). Ocasionalmente y si la Secretaría de Comunicaciones y Transportes lo estima necesario, de acuerdo con el último párrafo del artículo 15 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se puede ordenar a costa del interesado la publicación respectiva. En el caso de Teléfonos de México e independientemente de su publicación, en el propio título se dispone que "entrará en vigor el día de su firma" es decir, el 10 de agosto de 1990.

Lo expuesto no tendría ninguna relevancia, a no ser porque el título de concesión que nos ocupa, además de mantener referencias expresas al "reglamento", Vgr. Condición 1.8; está conformado atendiendo a las normas de un reglamento que aún no entraba en vigor, como el caso de la afirmativa o positiva ficta contenida en los artículos 39 y 44 del Reglamento y la condición 1.8 de la concesión y que actualmente ya no se contempla en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ahora bien, del estudio concreto del Reglamento de telecomunicaciones tenemos una serie de dispositivos trascendentes y que tratamos en seguida.

Se indica como fundamento legal del mismo el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, diversos artículos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y "en relación a lo dispuesto en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y sus Reglamentos". Convenio que ha sido sustituido por la Constitución y el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones suscritos en Ginebra el 22 de diciembre de 1992.

El Reglamento se encuentra dividido en once capítulos bajo los siguientes rubros:

CAPITULO 1. Comprende los artículos 1º y 2º, el primero relativo al objeto, contiene expresiones generales con alusión expresa a la instalación, establecimiento, mantenimiento, operación y explotación de REDES DE TELECOMUNICACIONES, lo que se reflejará más adelante primero para hacer una clasificación de las redes y segundo para legislar sobre todos sus aspectos en el Capítulo VI. El artículo 2º contiene una serie de definiciones extraídas en gran medida de los Reglamentos Internacionales.

CAPITULO 2. Disposiciones Generales. Reproducen algunos artículos de la Ley de Vías Generales de Comunicación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación a la cual se suprime en el artículo 4º. Fracción II la facultad que a la Secretaría de Gobernación le concede esta ley para opinar sobre el otorgamiento de concesiones y permisos; en relación a esos últimos amplía los supuestos de su existencia y comienza a definir algunos aspectos de los servicios de valor agregado.

- CAPITULO 3. De las Concesiones, donde el artículo 13 introduce la modalidad de las acciones de voto limitado para permitir que las empresas paraestatales extranjeras con personalidad jurídica y patrimonio propio puedan participar con acciones de la serie "L" en las sociedades concesionarias. Se definen los SUBSIDIOS CRUZADOS y la limitación de la reversión a "LAS FRECUENCIAS AUTORIZADAS". También trata lo relativo al procedimiento seguido por la Secretaría para otorgar las concesiones.
- CAPITULO 4. De los Permisos. En la Sección II sobre los permisos para servicios de telecomunicación de valor agregado, se introduce la figura de la afirmativa o positiva ficta. En las siguientes secciones se regulan esencialmente las redes privadas y la obligación de interconectarse con una red pública de larga distancia para prestar justamente los servicios de larga distancia.
- CAPITULO 5. De los Permisos para la instalación y operación de estaciones terrenas de comunicación por satélite. Los permisos se clasifican en siete, acorde con el tipo y servicios que se prestan a través de las estaciones terrenas.
- CAPITULO 6. De la instalación, operación y explotación de redes de telecomunicaciones. En éste, ya existen ciertas condiciones sobre los concesionarios de redes públicas telefónicas, las que aparecen con anterioridad en el título de concesión de TELMEX, así como el llamado Código de Prácticas Comerciales. En la Sección III, las disposiciones son específicamente para redes telefónicas.

- CAPITULO 7. De la interconexión de redes de telecomunicación. En estos artículos esta prevista la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo de interconexión, aunque existen en el artículo 96 diversas causas por las que se puede rehusar la interconexión. Esto es importante, porque como aparece en la concesión de telefonía celular otorgada a MOVITEL DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., "deberá prestar al suscriptor los servicios de radiotelefonía móvil con interconexión a la red de telefonía básica concesionada a Teléfonos de México, S.A. de C.V. y a otras redes autorizadas por LA SECRETARIA".
- CAPITULO 8. De las Radiocomunicaciones. Contiene la subdivisión de las nueve bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico y la clasificación de las redes públicas de: radiocomunicación fija; radiocomunicación móvil; radiodeterminación y radiocomunicación de aplicación especial. Asimismo, obliga a que las empresas concesionarias y permisionarias de servicios de radiocomunicaciones, no utilicen instalaciones y equipos propiedad de las empresas concesionarias del servicio telefónico, tales como: edificios, torres, terrenos, líneas físicas, etc.
- CAPITULO 9. De las Tarifas. Que incluye el procedimiento para la fijación de tarifas de redes y servicios. En los servicios sujetos a permisos las tarifas se fijaran libremente por el proveedor del servicio, para los servicios concesionados las bases tarifarias o su modificación, así como sus reglas de aplicación se sujetan a la aprobación de la Secretaría.

CAPITULO 10. De los equipos de telecomunicaciones y de las normas respecto a su homologación y elaboración de las normas mexicanas en materia de telecomunicaciones.

CAPITULO 11. De la inspección, vigilancia y fiscalización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

CAPITULO 12. De las sanciones.

De lo analizado resulta posible afirmar que el Reglamento de Telecomunicaciones ha ido más allá de la ley y por lo tanto, se trata de un reglamento anticonstitucional.

Esto no es un problema nuevo, sino "debido a que los reglamentos están bajo el completo control del Poder Ejecutivo, desde su elaboración hasta su aplicación, en México se observa un desarrollo de esa forma legislativa en detrimento de la actividad del Poder Legislativo. La tendencia del reglamento como forma legislativa que otorgan al Poder Ejecutivo mayor flexibilidad y control sobre la materia reglamentada y la preferencia a su utilización sobre la ley".¹⁰²

Indiscutiblemente la recién aprobada Ley Federal de Telecomunicaciones, viene a subsanar la irregularidad jurídica existente en el ámbito de las telecomunicaciones, resultado además aplicable por encima del reglamento la ley, en la que ya no se menciona, entre otros aspectos, la afirmativa ficta, la declaratoria de servicio público, la distinción entre concesiones, permisos y autorizaciones, regulación de tarifas, etc. Sin embargo las concesiones otorgadas en telecomunicaciones en los últimos años, se expidieron conforme a ese ordenamiento, habiéndose incluido en los títulos de concesión una buena parte de sus disposiciones.

¹⁰² GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. Reglamento Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano. Editado UNAM-Porrúa. 1991. PP. 2751 y 2752.

2.7. OTRAS DISPOSICIONES

2.7.1. REGLAMENTO DEL SERVICIO DE TELEFONIA PUBLICA.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones se anunciaba que se emitirían las disposiciones reglamentarias de la misma, no fue así, un año después de su publicación y ante la inminencia del término del monopolio en favor de Teléfonos de México y Teléfonos del Noroeste, se optó por la publicación, en lugar de reglamentos, de prescripciones administrativas denominadas: Planes Técnicos Fundamentales y Reglas, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

El 16 de noviembre de 1996 se publicó el primer reglamento de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el de Telefonía Pública, sobre el que no existieron mayores desacuerdos por tratarse, en el momento de su expedición, de una disposición intrascendente para la competencia cuyos ojos estaban solamente puestos en el servicio de larga distancia, además de que no se habían dado los procesos de prescripción y la interconexión de redes.

El objeto de este reglamento es regular:

- ⇒ El establecimiento, operación y explotación de empresas comercializadoras de telefonía pública.
- ⇒ La prestación del servicio que se realiza a través de aparatos telefónicos de uso público.

El servicio de telefonía pública es el que se presta al público en general por medio de la instalación, operación y explotación de aparatos telefónicos de uso público local y de larga distancia.

La prestación del servicio requiere que:

- ⇒ Se trate de un concesionario de redes públicas con autorización para explotar este servicio.
- ⇒ Se cuente con el permiso para establecer o explotar una comercializadora de telefonía pública.

El concepto de "comercializadora de servicios de telecomunicaciones" se adicionó a la iniciativa por la H. Cámara de Senadores, que en el documento relativo a la "modificación de la iniciativa", en su punto 11, señaló:

"En el numeral 31 relativo a las hipótesis del otorgamiento de permisos, se amplía la fracción primera en el sentido de que también se requerirá permiso para establecer una comercializadora de servicios de telecomunicaciones".

La sección III del Capítulo IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones se refiere a la operación de las comercializadoras de servicio, las que se definen en el artículo 52 en los siguientes términos:

"...se entiende por comercializadora de servicios de telecomunicaciones toda persona que, sin ser propietaria o poseedora de medios de transmisión, proporciona a terceros servicios de telecomunicaciones mediante el uso de capacidad de un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones".

Enseguida el artículo 53 consigna expresamente que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones salvo autorización expresa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no podrán participar directa o indirectamente, en

el capital de una empresa comercializadora de servicios de telecomunicaciones. Luego entonces si la ley contiene esa limitación es para que los concesionarios de redes públicas no presten el servicio, porque podrían actuar en condiciones de desigualdad si prestan el mismo servicio que sus competidores usuarios de la red.

En consecuencia resulta que el reglamento va más allá de la ley al permitir que el concesionario pueda ser autorizado, como es el caso de Teléfonos de México para tener la dualidad de prestador del servicio y proveedor de la infraestructura; lo que hace muy difícil la competencia en este nicho de mercado. Se soslaya este conflicto aduciendo que no puede haber competencia desleal si existen varias empresas prestadoras de los servicios, las que además deben llevar contabilidad separada de los mismos.

En efecto, el artículo 14 impone al concesionario de servicio local (únicamente Teléfonos de México) obligaciones relacionadas con dar a sus competidoras el mismo trato que da a sus subsidiarias. Vgr. no aplicar tarifas discriminatorias ni subsidios cruzados, llevar contabilidad separada de los servicios, etc.

Las comercializadoras de servicio son revendedoras de los mismos y el atractivo no son solamente los servicios de telefonía local y de larga distancia (debe presuscribir sus líneas con un carrier u operador autorizado), sino los servicios de valor agregado. Vgr. El sistema de transferencia de recursos.

Desde la Ley Federal de Telecomunicaciones se sujeta al otorgamiento del permiso, el establecer, operar o explotar una comercializadora de servicios, obviamente sin que tenga nada que ver con actividades privadas como se les concebía en la Ley de Vías Generales de Comunicación, además no encontramos ninguna diferencia de fondo entre la naturaleza jurídica de éste y la de las concesiones, pasando por alto, tal vez deliberadamente, la doctrina del

Derecho Administrativo, ya que se trata de figuras jurídicas que tienen características y normas legales distintas.

Por lo que hace a la ubicación de los aparatos telefónicos de uso público, éste al igual que las tarifas se deciden libremente por los operadores, que sólo deberán registrarlos ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Como todos los permisos en materia de telecomunicaciones, también se otorgan por tiempo indefinido, en un plazo no mayor de 90 días naturales, contados a partir de que se hayan satisfecho los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y los adicionales impuestos a través del artículo 13 de este Reglamento.

2.7.2. REGLAMENTO DE COMUNICACIONES VIA SATELITE.¹⁰³

Derivado de la reforma constitucional del artículo 28, se reubicó la comunicación vía satélite para transferirla, de actividad económica que fue considerada de la exclusiva competencia estatal dentro de las áreas estratégicas, a las áreas prioritarias que permiten la participación del sector privado.

Así, en términos del párrafo cuarto del artículo citado, el Estado al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, de las que forman parte los sistemas de comunicación vía satélite que permite el envío de señales de microondas, a través de una estación transmisora a un satélite que las recibe, amplifica y envía de regreso a la tierra para ser captada por una estación receptora.

¹⁰³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de agosto de 1997.

El 5 de enero de 1997 la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, en la segunda sesión del año, mediante acuerdo 97-II-2, dictaminó favorablemente la propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para crear en forma transitoria, una empresa de participación estatal mayoritaria concesionaria del sistema satelital fijo operado por el organismo descentralizado Telecomunicaciones de México.

En junio del mismo año se autorizó la constitución de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., para llevar a cabo la reestructuración del sistema satelital mexicano y se publicaron las BASES Generales para su apertura a la inversión privada.¹⁰⁴

Frente a estos acontecimientos era impostergable contar con el Reglamento de Comunicación Vía Satélite; tal fue la premura que incluso en la misma fecha se publicó la convocatoria para la adquisición de títulos representativos del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V.

En el capítulo de disposiciones generales, se distinguen las figuras del "operador satelital", y el "prestador de servicios satelitales". El primero es el que explota el sistema satelital constituido por los satélites Morelos I, Solidaridad I y II, la órbita geoestacionaria para lanzar otro satélite y las respectivas bandas de frecuencia asociadas; el segundo es el que puede proporcionar mediante estaciones terrenas propias o de terceros, uso del sistema satelital.

La concesión para ocupar una posición orbital geoestacionaria y explotar sus respectivas bandas de frecuencias se otorgaron mediante licitación pública del

¹⁰⁴ El objeto del proceso, fue la apertura a la inversión privada en el Sistema Satelital Mexicano, mediante licitaciones públicas para: a) La enajenación de los Títulos representativos del capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan por objeto actividades relacionadas con el aprovechamiento de la capacidad satelital o con la prestación de servicios de comunicación vía satélite. b) El otorgamiento de concesiones, de acuerdo a lo previsto por el artículo 29 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

capital social de la empresa Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., proceso que recién concluyó el pasado 24 de octubre; en cambio los permisos para instalar y operar estaciones terrenas transmisoras no están sujetas a esa modalidad.

Es de resaltar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá requerir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión, la cual recibirá en tres exhibiciones en los próximos meses; esto independientemente de la contribución prevista en la Ley Federal de Derechos.

En cuanto al plazo de las concesiones en materia satelita, no previsto en la ley, el reglamento indica:

“Artículo 12. Las concesiones previstas en el artículo 11 fracciones III y IV de la Ley, se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos, a juicio de la Secretaría.

“Los plazos que fije la Secretaría para las concesiones a que se refiere el artículo 11, fracción III, de la Ley, y sus renovaciones, atenderán al plazo para poner en órbita el satélite; y en su caso a la vida útil del satélite de reemplazo, y podrán ampliarse por fallas o pérdidas en el lanzamiento u operación del satélite no imputable al concesionario”.

Mencionábamos que la Ley Federal de Telecomunicaciones es omisa en cuanto al plazo de las concesiones satelitales, sin embargo el mismo no puede legalmente suplirse en un reglamento, sobre todo si tomamos en cuenta el que independientemente de su carácter esencial en las concesiones, para las de redes de telecomunicaciones y las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico se fijó por el legislador el plazo de 30 años a las redes y 20 en tratándose de las bandas de frecuencias.

Los aspectos de competencia, se reiteran en todo ordenamiento emitido regulatorio de las telecomunicaciones: "artículo 22... deberán proporcionar los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, continuidad y permanencia, y se abstendrán de aplicar prácticas discriminatorias o subsidios cruzados entre servicios en competencia o a través de sus empresas afiliadas, subsidiarias o filiales, entre otras".

Lo relevante en este capítulo es el procedimiento que se seguirá para establecer obligaciones específicas a las empresas respecto de las cuales, la Comisión Federal de Competencia declare que tienen poder sustancial en el mercado relevante.¹⁰⁵

El procedimiento para establecer obligaciones específicas, se inicia con la declaración de la Comisión Federal de Competencia sobre el poder sustancial en el mercado relevante. Enseguida se notifica a la parte afectada quien tendrá 15 días para manifestar lo que a su derecho convenga, otros 15 días se dan para el desahogo de pruebas. Posteriormente, de no haber prórrogas, la Comisión Federal de Telecomunicaciones deberá dictar su resolución, de no hacerlo en 25 días se entiende que no establecerá obligaciones específicas.

Luego de tal procedimiento, favorable al que realiza las prácticas monopólicas relativas, tenemos finalmente que cuando la empresa sancionada ESTIME QUE HAN CONCLUIDO LAS CIRCUNSTANCIAS POR LAS CUALES SE CONSIDERO QUE TENIA PODER SUSTANCIAL EN EL MERCADO RELEVANTE, podrá solicitar a la Comisión de Competencia Económica, que así lo resuelva, con objeto de que la COFETEL deje sin efecto las obligaciones específicas que haya establecido.

¹⁰⁵ El procedimiento para establecer obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad del servicio e información a las empresas con poder sustancial en el mercado relevante, se repite íntegramente en la Regla Trigésima Primera de las Reglas del Servicio Local publicadas el 23 de octubre de 1997.

Otro punto de trascendencia es lo dispuesto en el artículo 27 que permite a la Comisión de Telecomunicaciones expedir disposiciones administrativas de carácter general, a las que se sujetarán los operadores satelitales.

Retomando la cuestión satelital, el 13 de octubre de 1997 se publicó el aviso por el que se dan a conocer los participantes en la licitación de títulos representativos del capital social de Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., siendo estos:

- ⇒ Controlsat, S.A. de C.V. y GE American Communications, Inc. Empresa subsidiaria de Megacable Comunicaciones de México, S.A. de C.V.; siendo sus principales socios las familias Robinson Bours y Mazón. Por su parte GE es subsidiaria del proveedor global de servicios de comunicación satelital que opera en los Estados Unidos 10 satélites de comunicación geoestacionaria.
- ⇒ Telefónica Autrey, S.A. de C.V., y Loral Space and Communications, Ltd. La primera es una empresa de la familia Autrey Maza, que recientemente adquirió una filial de Sprint: Optek Telecomunicaciones, S.A. de C.V. Al mismo tiempo estas empresas con Air Touch Satellite Services, constituyeron Globalstar de México, S. de R.L. para los servicios telefónicos digitales a terminales fijas y móviles.

Loral Space, es una de las empresas líderes a nivel mundial en comunicación satelital, con intereses tanto en la construcción como en la operación de sistemas satelitales geosincrónicos y de órbita baja.

- ⇒ Industrias Peñoles, S. A. de C.V. y PanAmSat Corporation. El primero dedicado desde 1887 a la minería; el segundo opera el primer sistema privado a nivel mundial de comunicación global vía satélite. En mayo de 1997 se fusionó con la división de servicios satelitales Galaxy, de Hughes Communications, Inc.

De estos participantes el ganador fue el Grupo Autrey, que se comprometió a invertir 140 MDD para reemplazar al Morelos II y poner en órbita otro satélite en el año 2001 con 32 transpondedores. Pagará 923 MDD por el 75% ¹⁰⁶ de la empresa Satélites Mexicanos, que se traslada como un monopolio natural a la iniciativa privada.

2.7.3. PLANES Y REGLAS.

Salvo los reglamentos analizados en los puntos anteriores, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones han optado, al regular la actividad telefónica, por expedir, en lugar de reglamentos, una serie de disposiciones administrativas denominadas planes y reglas.

Los planes emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se fundamentan en el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1996 para obligar a TELMEX/TELNOR a interconectar a sus redes las de los operadores debidamente autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Tratándose de los planes, el artículo referido impone a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la obligación de elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales de numeración, señalización, conmutación, transmisión, tarifación y sincronización.

¹⁰⁶ De conformidad con la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 6 de agosto de 1997, se autorizó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para llevar a cabo la enajenación de un paquete de acciones que representa el 60% del capital social de la empresa de participación estatal mayoritaria Satélites Mexicanos, S.A. de C.V., con la opción de que el ganador de la licitación respectiva adquiriera el 15% adicional, al precio por acción que se pague por el paquete mencionado.

Estos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

- I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones.
- II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y
- III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.

Al mes de enero de 1998 únicamente se han publicado los planes técnicos fundamentales de numeración y señalización.¹⁰⁷

El Plan Técnico Fundamental de Numeración obedece a que siendo esta un recurso limitado deben darse las bases para su administración, sobre todo tomando en cuenta que el crecimiento constante de los núcleos de población, hacen indispensable ampliar la capacidad de numeración, la que tendrá que dar cabida además a los nuevos operadores que demandan este recurso para su operación. Antes y después de este plan Teléfonos de México asigna directamente numeración a los usuarios, este plan alterno que antes solo se sujetaba en todo caso a las modificaciones que solicitara la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ahora se sigue aplicando con absoluta liberalidad.

El plan establece la extensión de la longitud del número nacional a 10 dígitos que se convierten en un conjunto de 10,000 números telefónicos y permitirán satisfacer la demanda esperada de numeración en los próximos 40 años.

El llamado Plan Nacional de Numeración debe ofrecer no solo capacidad adecuada para identificar de manera unívoca todos los destinos y equipos

¹⁰⁷ Los Planes Técnicos Fundamentales de Numeración y Señalización se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1996.

terminales dentro del territorio nacional, sino flexibilidad y capacidad de expansión para satisfacer los futuros requerimientos.¹⁰⁸

Las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en este Plan, (ahora de la Comisión Federal de Comunicaciones según su decreto de creación) son:

1. Administrar el recurso numérico del país e interpretarlo para efectos administrativos.
2. Determinar el momento y forma en que deberán llevarse a cabo los cambios de numeración en una localidad determinada.
3. Asignar los códigos reservados (032-039, 041-049, 051-054, 056-059, 061-069, 071-079, 081-089) tomando en consideración el interés público.

El punto 5 se aplica a la numeración nacional de acuerdo a las siguientes estructuras:

- 5.1 Número local formado por 7 u 8 dígitos.
- 5.2 Número nacional: dos o tres número de indicador regional más número local.
- 5.3 Números no geográficos. Vgr. 800 con cobro revertido.
- 5.4 Grupos de códigos para servicios especiales. Vgr. 020 servicio de larga distancia nacional vía operadora.

¹⁰⁸ GONZALEZ, VICTOR. Diario El Financiero. Sección Negocios. 16 de abril de 1996.

En el punto 6 se contienen las reglas de marcación que consisten en la selección de operador de larga distancia por marcación de 3 números de tres números adicionales y que de acuerdo al sorteo de julio de 1996, son: TELMEX 123, TELNOR 191, AVANTEL 111, IUSATEL 333, INVESTCOM 234, MARCATEL 777, UNICOM 733, ALESTRA 288, CABLEADOS Y SISTEMAS 200, MIDITEL 100 Y TELINOR 555.

El mismo plan previene hacia la evolución futura, que cuando el proceso de ampliación de la longitud de los números nacionales de 8 a 10 dígitos se haya completado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la conveniencia de migrar hacia una marcación uniforme de 10 dígitos para todas las llamadas que se realicen dentro del territorio nacional, independientemente de si son locales o de larga distancia nacional implicando con ello, entre otros cambios, la eliminación del prefijo de acceso 01.

La asignación futura de números se hace a solicitud de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a través del procedimiento que el mismo plan indica.

PLAN TECNICO FUNDAMENTAL DE SEÑALIZACION.

Al igual que el de numeración, en los considerandos de este plan se asienta que los códigos de punto de señalización son un recurso limitado y por lo tanto, es necesario establecer las bases para su administración eficientes; sobre todo de cara a la competencia telefónica que demanda equidad en su asignación. Hasta antes de la entrada en vigor del plan, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes consideró conveniente que TELMEX/TELNOR hicieran uso en forma directa de los recursos asociados con la señalización del país, al ser las únicas empresas que hasta el 10 de agosto de 1996 prestaron el servicio de telefonía básica de larga distancia.

El objetivo del plan es establecer las bases para el adecuado uso y administración de los recursos naturales asociados a la señalización entre redes públicas de telecomunicaciones, con el fin de lograr la eficiente interconexión e interoperabilidad de dichas redes en beneficio de los usuarios operadores de telecomunicaciones de México.

Los criterios rectores de este plan están basados en la asignación eficiente, justa, equitativa y no discriminatoria de los códigos de identificación disponibles.

Todas las redes de señalización por canal común, dentro del territorio deben contar al menos, con un código de identificación de operador de red de señalización. Los interesados deberán presentar su solicitud por lo menos 4 meses de anticipación a la fecha en que pretendan iniciar el uso de la red.

Los operadores de servicios de telecomunicaciones que requieran de recursos asociados a la señalización, deberán constituir y participar en el Comité Consultivo del Plan Técnico Fundamental de Señalización el cual será un organismo permanente de consulta en esa materia.

REGLAS

- ⇒ DEL SERVICIO DE LARGA DISTANCIA.
- ⇒ PARA PRESTAR EL SERVICIO DE LARGA DISTANCIA INTERNACIONAL QUE DEBERAN APLICAR LOS CONCESIONARIOS DE REDES PUBLICAS DE TELECOMUNICACIONES AUTORIZADOS PARA PRESTAR ESTE SERVICIO.
- ⇒ DEL SERVICIO LOCAL.

Salvo los reglamentos y planes técnicos fundamentales que anteceden, la Comisión Federal de Telecomunicaciones¹⁰⁹, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ha optado por expedir, sin sustento jurídico para ello, diversos ordenamientos jurídicos a los que ha denominado "reglas", y que a mi juicio carecen de validez al emitirse por una entidad incompetente al tratarse de auténticas disposiciones reglamentarias.

La competencia que a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le confiere su decreto de creación en el ARTICULO SEGUNDO es para:

"...I. Expedir disposiciones administrativas; elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales; y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones;

"II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones; así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes..."

Sin embargo la facultad de expedir disposiciones administrativas no es de alguna manera la facultad reglamentaria. En primer lugar porque el órgano administrativo debe actuar invariablemente subordinado a la ley que no sólo es límite sino, también condición para el ejercicio de la función administrativa.¹¹⁰ En segundo lugar porque la misma generalidad de la Ley Federal de Telecomunicaciones, obliga con la finalidad de lograr la aplicación de la misma, a que se emitan normas

¹⁰⁹ Las Reglas del Servicio de Telefonía Básica de Larga Distancia se emitieron por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en virtud de que a la fecha de su publicación todavía no existía la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

¹¹⁰ ALTAMIRA, PEDRO GUILLERMO. Citado por FERNANDEZ RUIZ, JORGE en su obra Derecho Administrativo. Editorial Mc Graw Hill. Serie Jurídica. México 1997. P. 78

jurídicas que participan de la función legislativa en tanto crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.¹¹¹

Estas reglas representan la salida más simplista de las autoridades administrativas responsables de las telecomunicaciones mexicanas, que imponen este tipo de normas para su fácil modificación vía sus propios acuerdos bajo la genérica facultad de que pueden interpretarlos para efectos administrativos. No sólo eso, sino que se les permite a nivel reglamentario, expedir disposiciones administrativas de carácter general.

Iniciaremos el estudio de estas reglas con las relativas al Servicio de Larga Distancia, a través de las cuales se establecen los procedimientos a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados para prestar el servicio de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, en las operaciones que realicen con otros concesionarios o permisionarios, así como la prestación de servicios a usuarios finales.

El objeto de estas reglas, es regular el servicio de larga distancia que presten concesionarios de redes públicas y permisionarios de servicios de telecomunicaciones, por sí mismos o mediante interconexión con las redes de otros concesionarios.

Se divide en ocho capítulos y 25 reglas transitorias. Lo relevante de ellas, es que la competencia telefónica estaba en la antesala y no había normatividad para iniciarla a partir de la interconexión con las redes de Teléfonos de México.

Las primeras reglas son para los concesionarios del servicio de telefonía básica local y se aplica por lo tanto únicamente a TELMEX/TELNOR, obligándolas a

¹¹¹ GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. Reglamento. Diccionario Jurídico Mexicano. Editado UNAM-Porrúa. México 1991. Cuarta Edición. P. 2752.

agrupar las centrales de servicio para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las ponga al servicio de los nuevos concesionarios.

Acerca de los usuarios, queda establecido el poder de selección de operador de larga distancia mediante el procedimiento de marcación (diferido de septiembre de 1997 a abril de 1998) o prescripción, con la opción en este último caso de prescribirse a otro operador de larga distancia, siempre que hubiere transcurrido por lo menos un plazo de un mes, contado a partir de la fecha de inicio de la prescripción anterior.

Se obliga a los operadores a contratar un Administrador de la Base de Datos, siendo la empresa NCS la que realiza la función referente a altas, bajas, cambios de domicilio, cambios de nombre del titular de sus contratos, etc. Además los concesionarios de larga distancia deberán constituir y participar un Comité de Operadores de Larga Distancia.

Los costos incurridos por la contratación y servicios del Administrador de la Base de Datos, la que no puede ser controlada patrimonialmente por los operadores de larga distancia representados en el Comité, se repartirán por partes iguales entre todos los operadores de larga distancia.

Derivado de la experiencia en la primera etapa de la apertura, se modifican las reglas NOVENA Y DECIMA del servicio de larga distancia para hacer claro el proceso de prescripción. En los considerandos de la resolución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se expresa que compete a la misma llevar a cabo la aplicación y el ejercicio de las funciones de autoridad en todo lo concerniente a las reglas, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones administrativas. Se asienta que el Comité de Operadores de Larga Distancia, acordó que para los efectos de la prescripción de las líneas telefónicas de las 40 ciudades correspondientes a 1998, el Administrador de la Base de Datos distribuya una

sola boleta de selección y que durante el tiempo en que sean válidas esas boletas, también lo sea la selección por prescripción por medio de una LOA o carta de adhesión.

Lo anterior para garantizar el respeto a la voluntad de los usuarios de dicho servicio, así como facilitar la adopción de medidas para operar eficientemente el servicio de larga distancia y los servicio de selección por prescripción de los operadores de larga distancia.

Según la regla NOVENA, el Administrador de la Base de Datos deberá informar por escrito a todos los usuarios del servicio local, sobre la oportunidad de cursar sus llamadas de larga distancia con cualquiera de los operadores disponibles en la localidad, a través del servicio de selección por prescripción del operador de larga distancia, e indicar los nombres de los operadores disponibles, ordenados de manera aleatoria.

Conforme a la regla DECIMA, las solicitudes de prescripción para una localidad determinada que se formulen antes de los 45 días previos a la fecha de inicio del servicio de selección por prescripción de operador de larga distancia en dicha localidad, carecerán de validez.

En la regla 36 se dispone que en caso de que un operador local (sólo TELMEX y TELNOR) suspenda el servicio telefónico a usuarios morosos en el pago del servicio de larga distancia, deberá ofrecer esta medida en condiciones no discriminatorias. Esta regla toma actualidad al existir una gran cantidad de usuarios prescritos a una empresa y que ahora reciben las facturas de otra, en lo que comúnmente se denomina slamming lo que ocasiona que los usuarios no paguen a una empresa a la que nunca solicitaron les prestara el servicio de larga distancia; de acuerdo con la regla, a solicitud de la operadora de larga distancia afectada por el no pago del usuario, podrá solicitar a TELMEX la suspensión del

servicio, el problema es que tal usuario esté al corriente en el pago del servicio local y suspender el servicio a la línea conlleva a ambos.

Tantos han sido los problemas y quejas relacionadas con el slamming que finalmente, en esa dualidad de atribuciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones anunciaron el 22 de enero de 1998 las sanciones a las empresas responsables, como sigue:

Por pirateo de clientes (slamming):

AVANTEL	2'645,000 MDP
ALESTRA	1'269,000 MDP
TELMEX	370,000 MDP

Por retrasos en el cambio de clientes a otras compañías:

TELMEX	2'645,000 MDP
--------	---------------

Por demora en la entrega de información a la administradora de la base de datos:

TELMEX	2'645,000 MDP
--------	---------------

De los datos resulta que del monto total el 52 % de las multas correspondió a Teléfonos de México. El plazo de pago es de 15 días, aunque las empresas tienen la opción de interponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad contra la determinación de dichos créditos fiscales.

Otra de las obligaciones de los operadores locales es la presentación de informes cada tres meses respecto a las líneas en servicio en cada central y de solicitudes de interconexión.

REGLAS PARA PRESTAR EL SERVICIO DE LARGA DISTANCIA INTERNACIONAL QUE DEBERAN APLICAR LOS CONCESIONARIOS DE REDES PUBLICAS DE TELECOMUNICACIONES AUTORIZADOS PARA PRESTAR ESTE SERVICIO.

En los considerandos de estas reglas se reitera:

“Que de conformidad con lo establecido en el artículo 7 fracción III de la Ley Federal de Telecomunicaciones; en el artículo Segundo fracción I del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones aplicables del mismo y 37 Bis fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, compete a la Comisión Federal de Telecomunicaciones expedir disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones, y...”

Bajo estas condiciones y sin que se trate de simples disposiciones administrativas sino reglamentarias, se preceptúa que estas reglas tienen por objeto: “regular la prestación del servicio de larga distancia internacional, y establecer las modalidades a que deberán sujetarse los convenios de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones”.

Las llamadas de larga distancia internacional generadas en México solo pueden proporcionarse por los concesionarios de redes públicas, quienes podrán solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorización para operar puertos internacionales de telecomunicaciones a través de los que se cursará tráfico internacional de entrada y de salida, aplicando las tarifas de liquidación sujetas a las modalidades contenidas en las propias reglas.

Una regla importante es la número 13 porque da a Teléfonos de México, por ser indudablemente el concesionario que tiene el mayor porcentaje del mercado de larga distancia de salida al extranjero, la facultad de negociar las tarifas de liquidación con los operadores extranjeros. Es previsible que Teléfonos de México no tenga interés alguno en negociar tarifas altas en beneficio de sus competidores, más aún si la baja de tarifas es condición para entrar al mercado norteamericano.

De los convenios para interconectarse con redes extranjeras se obliga a presentarlos para autorización de la COFETEL, debiéndose reconocer en ellos expresamente su facultad para autorizar en todos sus términos el contenido de dichos convenios, esta entidad también aprueba las tarifas de liquidación mencionadas en el párrafo que antecede.

Se prevé la afirmativa o positiva ficta para el caso de que la COFETEL en 30 días naturales no resuelva sobre los contratos entre operadores de puerto internacional y los concesionarios que contraten con ellos para prestar los servicios de larga distancia.

En estas reglas también se obliga a los concesionarios del servicio de larga distancia para que a través de su Comité de Operadores, contraten un "AUDITOR" para recomendar mensualmente las proporciones para la distribución del tráfico internacional de entrada a los diferentes concesionarios del servicio de larga distancia y de salida a los diferentes operadores extranjeros.

Por su importancia transcribimos buena parte del artículo que en su columna CORPORATIVO del Financiero Dario Celis Estrada el 5 de diciembre de 1997 dedicó totalmente al tema de estas reglas telefónicas

“Vale la pena ofrecerle el diagnóstico que desarrolló la Comisión Federal de Competencia, el cual, por cierto, hace ver una serie de inconsistencias y contradicciones en que incurre la Comisión Federal de Telecomunicaciones, dice una cosa en la ley, pero en la práctica hace otras. REGLA 7 dispone que únicamente los concesionarios de servicio de larga distancia podrán solicitar a la Cofetel autorización para operar puertos. Con base en los textos anteriores, se excluye la posibilidad de que otros agentes, como las empresas comercializadoras que de acuerdo con la ley son permisionarias, participen en el servicio de larga distancia y en el negocio de puertos internacionales. Lo anterior reduce la competencia en estos servicios y resulta más restrictivo que la ley de telecomunicaciones, ya que el artículo 47 abre la posibilidad a que personas distintas a los concesionarios sean autorizadas a operar puertos internacionales. Regla 13, establece que el concesionario que tenga un mayor porcentaje de participación en el mercado de larga distancia durante los seis meses previos a la negociación de las tarifas de liquidación con un país determinado, será quien negocie dichas tarifas. Asimismo, se dispone que esas tarifas deberán someterse a la aprobación de la Cofetel. Se considera que Teléfonos de México tiene un fuerte incentivo a negociar tarifas de liquidación elevadas con los operadores de otros países, especialmente con los Estados Unidos. Ese incentivo a negociar tarifas de liquidación elevadas proviene de dos fuentes: La primera está relacionada con el superávit que presenta el tráfico de larga distancia internacional entre México y EU, el cual favorece a las telefónicas nacionales, ya que existe un flujo de ingresos netos hacia éstas; además Telmex tendría interés en negociar tarifas elevadas para dañar de manera indirecta a sus principales competidores, Alestra y Avantel. Estas empresas al estar asociadas a las empresas más importantes de EU, AT&T y MCI Communications, Telmex estaría en posición de extraerles un fuerte flujo de ingresos por medio de una tarifa de liquidación elevada, dañando a los socios de sus competidores en el mercado de larga distancia. La segunda razón por la cual Telmex, dice la CFC, no promovería una disminución de las tarifas de liquidación, proviene de la transferencia que esta

entrega de tráfico en la red pública de telecomunicaciones autorizada para prestar el servicio local móvil (el que llama paga).

⇒ Llevar contabilidad separada por servicios.

En las Reglas Trigésima Primera y Trigésima Segunda se reproducen exactamente los artículos 22 a 27 del Reglamento de Comunicación Vía Satélite, relativo al procedimiento para que a juicio de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, hecha la declaratoria por parte de la Comisión Federal de Competencia, proceda a imponer obligaciones específicas a los concesionarios del servicios local que a su juicio tengan poder sustancial en el mercado relevante.

Las reglas entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial y derogan "las disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones se opondrán a las presentes Reglas...".

3. IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONOMICA DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

3.1. PROTECCION Y COBERTURA DEL SERVICIO DE TELEFONIA RURAL.

El servicio de telefonía rural está orientado a satisfacer las necesidades de comunicaciones en áreas rurales, suburbanas y marginadas de extrema pobreza, donde la condicionante adicional es que se trata de poblaciones de baja densidad demográfica. Por lo tanto es un servicio con carácter eminentemente social que requiere el concurso de los recursos gubernamentales y del sector privado.

Los gobiernos de las entidades federativas han venido participando con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para tratar de dar el servicio, aunque ya también participan los concesionarios de telefonía básica y los de telefonía celular, según datos de la Subdirección de Telefonía Rural de la Dirección de Telecomunicaciones Rurales y que se presentan en el Resumen Ejecutivo de esta Tesis.

Tenemos el ejemplo del Estado de México que entre 1993 y 1994 invirtió 8 MDP en telefonía rural, ello derivado de los acuerdos de coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se instalaron 446 aparatos telefónicos, lo que hizo un total de 543 localidades atendidas bajo esta modalidad. A partir de 1995 se aprovecha la participación de las empresas de telefonía celular y hasta agosto de 1996 se instalaron 572 de los 800 teléfonos celulares que fueron convenidos en 1995; todo lo cual será susceptible de rebasar a través de la telefonía rural vía satélite.

A pesar de que Teléfonos de México fue, a partir de 1972, una empresa de participación estatal mayoritaria, el servicio de telefonía rural, que no es rentable, se proporcionaba directamente a través de programas específicos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Hasta 1983, unas 2,600 localidades con población inferior a 2,500 habitantes y mayor de 500, fueron incorporadas a la telefonía rural.¹¹⁴

Más adelante Teléfonos de México se incorporó a la prestación del servicio, dando como resultado en 1988 que las localidades atendidas en el rango de 100 a 2,500 habitantes fuera de 6,445. Es de hacer notar que en principio la prioridad era atender comunidades de más de 500 habitantes y como esta meta está prácticamente satisfecha por el servicio a 21,300 poblaciones;¹¹⁵ ahora se atiende bajo el concepto de telefonía rural a las poblaciones que tienen hasta 500 habitantes, la mayor parte de las cuales se ubica en el sureste de la República que tiene el grado de marginación más alto y que presenta la mayor dispersión de la población.

La población total del país se ubica en poco más de 156 mil localidades y solamente 1% de ellas son localidades urbanas en donde se concentran dos terceras partes de la población total y donde la población rural, definida como aquella que se ubica e localidades de menos de 5,000 habitantes, representa el 33% del total, es decir, 27 millones de personas.¹¹⁶

¹¹⁴ Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984-1988. P. 53.

¹¹⁵ Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000.

¹¹⁶ Programa Nacional de Telefonía Rural. Dirección de Telecomunicaciones Rurales. Subdirección de Telefonía Rural. Secretaría de Comunicaciones y Transportes 1995-1996.

A partir de 1989 se redefinió el programa de telefonía rural, asignando a Teléfonos de México el compromiso de atender todas las poblaciones con más de 500 habitantes en el período 1989-1994.

La concesión de Teléfonos de México, en su condición 3-4 establece:

“Teléfonos de México se obliga a concertar cada cuatro años con la Secretaría programas de expansión de telefonía rural, para lo cual se consideran las condiciones previsibles de demanda y los costos para proporcionar el servicio. La Secretaría indicará a Teléfonos de México los criterios para formular el programa, seis meses antes de que termine el programa vigente.

A más tardar el 31 de diciembre de 1994, Teléfonos de México deberá lograr que todas las poblaciones del país con más de 500 habitantes, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda de 1990, tengan acceso al servicio telefónico, al menos mediante una caseta pública o agencia de servicios de larga distancia...”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y muy cerca del anuncio de la privatización de la paraestatal Teléfonos de México, se anunciaba:

“Se actualizará el marco normativo e institucional a fin de mantener las atribuciones de autoridad del Estado para modernizar, elevar la eficiencia y la calidad de los servicios, así como para fomentar la competencia y evitar la aparición o persistencia de monopolios. Ello permitirá dar seguridad a los participantes en esta actividad, en el contexto de la rectoría estatal que señala la Constitución. En vista de la magnitud de las inversiones que exige la modernización de las comunicaciones y los transportes, es necesaria una mayor

participación de la inversión privada, en los términos y casos en que la ley lo permita, así como la contribución que puedan hacer los grupos que integran el sector social”.

Sobre la telefonía rural lo único que menciona este Plan es la diversificación de las telecomunicaciones, mejorar calidad, ampliar su cobertura en las áreas urbanas y su extensión a más zonas rurales.

A propósito de la privatización de Teléfonos de México y como la telefonía rural se sustenta mayormente en la denominada red nacional, vale la pena transcribir una buena del artículo que el industrial e investigador en asuntos económicos Emilio España Krauss escribió en la página editorial del Periódico Excelsior el 24 de junio de 1995:

“Teléfonos comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla, se hace ilícitamente de alguna, o alcanza un lucro indebido”. Artículo 386 del Código Penal del Distrito Federal.

Cuando se “subastó Teléfonos de México”, en diciembre de 1990, nunca se mencionó que de pilón se daría la Red Nacional de Microondas, que construyó y operaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; los ganadores de la subasta ofertaron más, sólo ellos sabían del pilón. Dentro de los múltiples impuestos con que nos ahoga Hacienda, existió hasta diciembre de 1989 uno a cargo de los “abonados a los servicios telefónicos”. Nunca se desglosó su cargo, simplemente los incorporaron como parte de las tarifas. Llama la atención que las tarifas telefónicas prácticamente se quedaran estáticas.”

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995, que ahora tuvo la modalidad de sujetar a las

dependencias de la Administración Pública Federal a los llamados Programas Sectoriales; en el Plan Nacional de modo general se enunció:

“El nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones permitirá dar un gran impulso a este sector. Se promoverá un aumento significativo en la cobertura y la calidad de servicios importantes, tales como telefonía básica, radiocomunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos, y funcionamiento de redes privadas”.

El Programa del Sector Comunicaciones y Transportes asienta: En materia de comunicaciones, se cuenta actualmente con más de 8.5 millones de líneas telefónicas y 16 mil kilómetros de fibra óptica. Se tienen instaladas más de 200 mil casetas telefónicas públicas y la telefonía rural cubre a 21,300 poblaciones con más de 500 habitantes.

Es pertinente conocer las estadísticas de la Dirección de Telecomunicaciones de Rurales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al año de 1995 en el rango de 100 a 2,500 habitantes.

<u>Año</u>	<u>No. Localidades</u>
1988	6,445
1989	2,708
1990	3,056
1991	2,930
1992	3,160
1993	2,534
1994	3,322
1995	<u>4,000</u>
TOTAL	28,155

Estos resultados se han obtenido atendiendo a dos circunstancias primordiales: una el avance tecnológico en la radiocomunicación y la comunicación vía satélite;

y la otra instrumentar los programas unos con los gobiernos estatales y otros con las empresas telefónicas concesionarias de telefonía.

Es importante destacar que mientras en los últimos 50 años de la telefonía, se comunicaron del orden de 8,400 localidades rurales, en el periodo que va entre 1989-1994 se comunicaron más del doble de localidades.¹¹⁷

A pesar de estos resultados dado que con el crecimiento de la población se demanda la cobertura del servicio telefónico, el reto esta presente con 27,700 localidades de menos de 500 habitantes sin atender. En forma inmediata el Programa Sectorial contempla las siguientes acciones factibles si se aprovecha la tecnología de la frontera innovada por la ingeniería mexicana y el uso de la banda "L" de los satélites solidaridad, ya que a pesar de la subasta del sistema satelital el Gobierno Federal se reservó una parte de la capacidad para fines sociales y de seguridad social. Las acciones consistirán en:

1. Incorporar a la telefonía rural 4 mil nuevas comunidades entre 10 y 500 pobladores.
2. Promover el uso de los sistemas de radiotelefonía.
3. Desarrollar nuevos programas de subsidio a la telefonía rural.
4. Crear mecanismos de inversión y establecer incentivos adecuados para la participación de empresas privadas en la instalación, operación y mantenimiento de los servicios rurales.
5. Utilizar tecnología satelital para la prestación de servicios telefónicos rurales, principalmente en las zonas de orografía más accidentada del país y que, actualmente no cuentan con señal celular.

¹¹⁷ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dirección de Telecomunicaciones Rurales. Subdirección de Telefonía Rural.

6. Concertar con los gobiernos estatales y los concesionarios de redes públicas, programas para la creación de la infraestructura; en aquellas zonas rurales donde solamente cuentan con teléfonos comunitarios.

Concluye el programa señalando, que con estas acciones, la cobertura del servicio telefónico en poblaciones de baja densidad demográfica contribuirá a la integración de comunidades alejadas de los centros de desarrollo social y comercial, con lo que disminuirán las diferencias de oportunidades de crecimiento entre los habitantes de las zonas rurales y los de áreas urbanas.

En cuanto a densidad telefónica es menester precisar que cuando se dan las frías estadísticas de que hay cerca de 10 teléfonos por cada 100 habitantes, queda al margen la estadística respecto a la distribución de las líneas, baste decir que en el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León se concentra 53.4% del total de líneas principales en operación.¹¹⁸

Los extremos son el Distrito Federal, por un lado, y los estados de Chiapas y Oaxaca, por el otro. Mientras la capital del país dispone de 26 líneas por cada 100 habitantes, las entidades del sureste sólo cuentan con tres cada una. Entre estos polos hay estados con una densidad telefónica baja y media: dispersión de núcleos de población, crecimiento demográfico, auge económico, etc.

Sobre estos aspectos Jorge Arredondo Martínez, Director de Telecomunicaciones de Select IDC, citado por José de Jesús Guadarrama en el diario El Financiero el 12 de enero de 1998, claramente expone que la encrucijada de las telecomunicaciones es convertirse en el detonante económico u optar por el servicio elitista, menciona que en México menos de 20% de los hogares cuentan con el servicio telefónico y las líneas residenciales escasamente generan la renta

¹¹⁸ Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática. ANALISIS. Diario El Financiero. 12 de febrero de 1997.

mensual o un poco más, es decir, 25% de las líneas detentadas por grandes y medianos negocios que producen el 75% de los ingresos. Empero, advierte que la definición de aspectos como las áreas de cobertura de cada concesionario, las tarifas de interconexión con el operador dominante y la clasificación de lo relacionado con el acceso directo (by pass) son clave para crear un ambiente, donde el inversionista tenga seguridad jurídica y pueda pronosticar el desarrollo de sus operaciones.

Lo anterior, según el experto, serán los elementos principales que determinarán si la evolución de las redes multiconcesionario contribuye a aumentar la teledensidad y a disminuir el precio de los servicios o concentrarse para satisfacer las necesidades de los mercados más ricos, a costa de una menor penetración de las telecomunicaciones del país y de un mayor costo de servicios públicos.

El reto más importante es aprovechar la eficiencia combinada de las redes para llevar los servicios a aquellos segmentos de la población que no han podido adquirirlos al precio actual. Una de las metas es duplicar el número de líneas de país en cinco años: además de llevar los servicios a la mayor parte de la población y, como consecuencia, convertir a las telecomunicaciones en detonador de la economía.

De acuerdo con cifras de Teléfonos de México, al 31 de diciembre de 1994 había comunicado 20,447 comunidades rurales, contra las 10,221 que se tenían hasta 1990.

Desde el punto de partida del marco legal tenemos que es una demanda reiterada en todos los foros el buscar mecanismos para promover el desarrollo equilibrado de todo el país por lo que para lograrlo se debe privilegiar la atención a los grupos vulnerables.

Apenas en el mes de febrero de 1997 entre los días 20 y 22, se reunieron en Jalapa, Veracruz un grupo multidisciplinario de expertos para analizar el desigual acceso y difusión en las zonas rurales de nuestro país ya no digamos de las telecomunicaciones, sino hasta del teléfono, haciendo más profundas las diferencias con las llamadas zonas pobres.

Señala Jorge Borrego participante en ese foro que mientras nuestros principales socios comerciales, se preparan para la acelerada transición hacia la economía digital y las organizaciones y empresas basadas en conocimiento, en nuestro país las zonas rurales simplemente siguen relegadas y sufriendo un enorme atraso, no sólo en los servicios mínimos para su desarrollo sustentable, sino además en el presente han sido rebasadas por el rápido avance tecnológico de la emergente sociedad de información que es sin duda una verdadera bomba de tiempo si no se hace esfuerzo para atenuar la creciente brecha del desarrollo.¹¹⁹

La Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 50 dispone la cobertura social de las redes públicas:

“La Secretaría procurará la adecuada provisión de servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional con el propósito de que exista acceso a las redes públicas, de telecomunicaciones para la atención de servicios públicos y sociales, de las unidades de producción y de la población en general.

Tomando en cuenta las propuestas de los gobiernos de las entidades federativas, de los concesionarios de redes públicas de telecomunicación y otras partes interesadas, la Secretaría elaborará los programas de cobertura social y rural correspondientes, los cuales podrán ser ejecutados por cualquier concesionario...”

Partiendo de este fundamento legal, el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000, en el punto 3.3.4. Líneas de Acción

¹¹⁹ BORREGO, JORGE. Comunicaciones Electrónicas para el Desarrollo Rural. ANALISIS. Diario El Financiero. 25 de febrero de 1997.

en Telefonía Rural, se pone como una de ellas, la de emitir disposiciones reglamentarias y administrativas en materia de telefonía rural, que garanticen el desarrollo, mantenimiento y operación de la infraestructura en estas zonas.

El panorama de las disposiciones reglamentarias en telecomunicaciones es incierto, en el capítulo anterior analizamos los instrumentos jurídicos emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, los cuales son auténticas disposiciones reglamentarias, pero sin la formalidad de éstas. En esta tesitura resulta que contrariamente a lo previsto en este Plan, no habrá disposiciones reglamentarias, cuanto más se augura que en los próximos planes y reglas, las autoridades competentes destinarán algún párrafo de los considerandos, al discurso de lograr con equilibrio, una mayor cobertura y penetración del servicio telefónico.

Los reglamentos existentes, por un lado el de comunicación vía satélite y por el otro el de telefonía pública, no contienen normas expresas relativas a la telefonía rural.

En el Reglamento de comunicación Vía Satélite, dispone en su artículo 29 que los operadores satelitales deberán reservar una porción de su capacidad en cada banda de frecuencias, la que será utilizada en forma gratuita, exclusivamente para las redes de seguridad nacional y para los servicios de carácter social.

El Reglamento de Telefonía Pública nunca menciona ni hace referencia a los servicios sociales o rurales, sólo establece una serie de normas para instalar y operar los aparatos telefónicos de uso público, que en el mejor de los casos, no son los que existen en las comunidades rurales.

Solo resta agregar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes informó que puso en marcha un programa de telefonía rural con tecnología satelital, para

servir a 1,156 localidades. Señalan que a finales de 1997 habrá telefonía rural en 10,525 centro de población. Cifra que representa el 45.8% de la meta al año 2000 ya que, se instalarán 9,369 terminales telefónicas celulares.

“Cuando hay nuevas tecnologías se debe estar vigilante para evitar que en lugar de fomentar mejores formas de igualdad, no desencadenen nuevos y mayores desequilibrios.”¹²⁰

¹²⁰ HERNANDEZ, JAIME y GUADARRAMA JOSE DE J. Diario El Financiero. 28 de octubre de 1997.

3.2. OTROS SERVICIOS PUBLICOS TELEFONICOS Y SU CONCEPCION EN LA LEGISLACION ACTUAL.

Antes de iniciar el estudio de la telefonía en cuanto a su naturaleza de servicios públicos, haremos referencia a las disposiciones generales del Libro Primero de la Ley de Vías Generales de Comunicación. En los artículos 2º. Y 8º. Se mencionan conceptos comunes en esa ley: los servicios auxiliares y los servicios conexos; estos servicios al igual que sucede con el concepto de vías generales de comunicación se enuncian, pero no se definen ni se enlistan.

De los servicios auxiliares el artículo segundo dice:

“Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:

- I. Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas; y**
- II. Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior...”**

De los servicios conexos mencionados en los artículos 8º. Y 393 fracción IV de la misma Ley de Vías, Miguel Orrico ¹²¹ comenta que la ley solo debe interpretarse en función de esos tipos de servicios los auxiliares o principales que forman parte de la vía y los conexos relativos a una actividad incidental.

“Se ha sostenido por otros juristas, que debe desaparecer la clasificación de auxiliares y conexos y que debe cambiarse por la clasificación de servicios principales y servicios conexos; este

¹²¹ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano. Dirección General de Comunicación Social. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México 1984. P. 47.

último, definido como operación incidental al transporte o comunicaciones, que tienen también el carácter de servicio público, que se efectúan de acuerdo a una determinada técnica y que pueden ser realizados indistintamente por el Estado o por personas concesionarias o permisionarias”.

En cuanto a los servicios públicos, éstos se consideraban parte indisoluble de la vía y por lo mismo, al compartir su naturaleza también se concesionaban los servicios. De las concesiones telefónicas recientes tenemos que se concesiona la vía no el servicio, éste solo se autoriza y se describe en sus anexos.

El artículo 7º de la Ley de Vías refiere precisamente:

“Las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones...”

Relativo a los tópicos de telecomunicaciones, los artículos 11 y 386 de esa ley, así como el 9º de la Ley Federal de Telecomunicaciones, reiteran la disposición constitucional que considera áreas estratégicas y prioritarias la telegrafía y la radiotelegrafía.

Se trata así de servicios públicos reservados exclusivamente al Estado. El artículo 386 establece como servicios de la red nacional la expedición de telegramas, giros, transmisión de conferencias, etc. Es decir, servicios estrictamente relacionados con la telegrafía.

Siguiendo con el servicio público a cuyo alrededor la doctrina del derecho administrativo ha bordado una larga propuesta de conceptos, tenemos que la

naturaleza del servicio público es un punto polémico y debatido, tanto que se afirma que el concepto de servicio público es obsoleto y que está en crisis.¹²²

La noción de servicio público es tan indefinida como orientaciones para explicar el régimen de derecho público existente y en todo caso obedecerá a las políticas estatales de considerar o no ciertas actividades en el ámbito del servicio público; siendo este justamente el ambiente que priva en los servicios telefónicos, tradicionalmente invocados como servicios públicos.

De las definiciones existentes, tenemos criterios comunes en ellas. Para el Doctor Miguel Acosta Romero el servicio público es:¹²³

“Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)”.

Los servicios de telefonía básica local, larga distancia nacional y larga distancia internacional, se adaptan a esta definición con la probable variante, aún no definida, que ya los servicios telefónicos no se concesionan, sólo se concesiona la vía general de comunicación, cuyo análisis profundizaremos más adelante.

Los servicios telefónicos que nunca se han considerado servicios públicos son los de radiotelefonía móvil con tecnología convencional, ambos servicios de telecomunicaciones que se ofrecen a terceros o al público en general, para que

¹²² ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1986. P. 627. FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativo. Panorama del Derecho Mexicano. Editorial Mc Graw Hill. Serie Jurídica. UNAM. México 1997. P. 104. DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo. Tomo III. Editorial Plus Ultra. 2ª. Edición. 1979. P. 344.

¹²³ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 624.

por medio de una frecuencia o una red de telecomunicaciones se pueda establecer comunicación desde un punto de la red a cualquier otro punto de la misma o a otras redes de telecomunicaciones. Se trata de servicios que se prestan a través de una vía general de comunicación, sin embargo no se les otorgó la categoría de servicios públicos.

Es probable que lo anterior se relacione con la existencia del monopolio al tratarse de un servicio que desde su nacimiento fue prestado en competencia, aunque aquí lo discutible sería la interconexión a la red de Teléfonos de México; en cambio la telefonía básica se ha desenvuelto en las últimas décadas bajo el régimen del monopolio estatal y de particulares.

El jurista Manuel M. Diez analiza la teoría que busca caracterizar el servicio público por el monopolio.¹²⁴

Se afirmaba que era necesario asegurar la continuidad del servicio público porque el mismo se prestaba en un régimen de monopolio y por ello, si el servicio se interrumpía nadie podía prestarlo y la libre competencia era imposible, sobre todo si el servicio utilizaba los bienes del dominio público. Dice Diez al respecto ¹²⁵ que esta tesis no es aceptable, ya que en muchas ocasiones se realiza el servicio público en forma competitiva y aún usando el dominio público.

En la telefonía mexicana, hasta antes del nacimiento de Teléfonos de México, S.A. de C.V., los servicios telefónicos se prestaron en competencia entre la Ericsson y la Mextelco. A partir de Teléfonos de México el fenómeno monopolístico, no privativo de nuestro país, dura poco más de 50 años y subsistirá mientras existan las prácticas monopolísticas. No obstante que a partir del 1º de enero de 1997 los nuevos concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones pueden

¹²⁴ DIEZ, MANUEL MARIA. Op. Cit. P. 346.

¹²⁵ DIEZ, MANUEL MARIA. Idem. P. 347.

competir en el servicio de telefonía básica de larga distancia, no así en otros servicios públicos que todavía son monopolio del Estado, o en las mismas telecomunicaciones donde se privatizó a partir de noviembre de 1997 todo el sistema satelital en una sola empresa que será monopólica, ello en razón de que existe un solo centro de control satelital que era imposible dividir.

De las teorías o direcciones en cuanto a la noción de servicio público, los tratadistas que hemos venido citando, las dividen en:

- a) Teorías que consideran como servicio público toda actividad del Estado.
- b) Teorías que consideran servicios públicos toda la actividad de la administración pública.
- c) Teorías que consideran como servicios públicos solamente una parte de la actividad del Estado.

Lo que resulta fundamental entonces es acerca de los criterios para definir la existencia o no del servicio público. El Doctor Jorge Fernández Ruiz ¹²⁶ analiza los criterios denominados: orgánico, jurídico, legal, funcional y teológico. De ellos los que resultan relevantes y mayormente aplicables al análisis de los servicios telefónicos son el criterio legal y el criterio funcional.

De acuerdo al criterio legal, es el derecho positivo el que determina si una actividad es o no servicio público, es decir “no hay más servicio público que el establecido en la ley”. En efecto, la Constitución Política vigente en el penúltimo párrafo del artículo 28 dispone:

“La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

¹²⁶ FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. PP. 100-103.

Resulta, tratándose de los servicios telefónicos, que ni la Ley de Vías Generales de Comunicación ni la Ley Federal de Telecomunicaciones, sujetan expresamente este servicio al régimen de público; a menos que se interprete, no obstante que la reforma a la Constitución fue muy posterior al artículo 7º de la Ley de Vías, que de él se puede derivar que todo servicio prestado en una vía general de comunicación es por definición un servicio público.

A mi juicio esta no sería una debida interpretación, si partimos de la existencia de múltiples servicios prestados en vías de comunicaciones que no son servicios públicos tales como los envíos postales. O que la mención en el artículo SEPTIMO TRANSITORIO de la Ley Federal de Telecomunicaciones del "servicio público de telefonía básica" es suficiente para tenerlos como tales.

A mayor abundamiento es de señalarse que la Ley Federal de Telecomunicaciones trata de regular sustancialmente lo relativo a las vías generales de comunicación y aunque se mencionan en varios artículos ¹²⁷ los servicios, éstos aparecen como requisito de las concesiones, en las cuales se han introducido en anexos de las mismas los servicios a prestar, sujetándose a lo siguiente:

- a) Sólo se podrán proporcionar los servicios expresamente permitidos en la concesión.

¹²⁷ Los Artículos 24 fracción II y 18 fracción IV, 26 fracción III de la Ley Federal de Telecomunicaciones imponen que el título de Concesión debe contener como mínimo "los diferentes servicios que puede prestar al concesionario", entre los que expresamente se señalan "los servicios públicos de telefonía básica".

- b) Previa opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, compete a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, resolver acerca de la prestación de servicios adicionales o a la ampliación del área de cobertura, esto tratándose de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico. En el caso de redes públicas de telecomunicaciones, la prestación de servicios adicionales sólo requiere de la autorización respectiva.¹²⁸

Si bien a nivel legislativo los servicios de telefonía básica no han estado sujetos al régimen del "servicio público" lo cierto es que así se definieron en el Reglamento de Telecomunicaciones. En otros ordenamientos se trata de públicos si los emite la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero si el instrumento jurídico lo emite la Comisión Federal de Telecomunicaciones el concepto de servicio público de telefonía básica no existe.

El Reglamento de Telecomunicaciones define al servicio público de telefonía básica (que incluye los servicios local, larga distancia nacional e internacional) en los siguientes términos:

"Servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación entre usuarios, incluida la conducción de señales entre puntos terminales de conexión, así como el cableado y el primer aparato telefónico terminal, a solicitud del suscriptor. Dicha conducción de señales constituye la que se proporciona al público en general, mediante la contratación de líneas de acceso a la red pública telefónica, que utilizan las centrales públicas

¹²⁸ La concesión en favor de Unicom Telecomunicación S. de R.L. publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1996, en el Anexo "A" el punto A.1 enumera los servicios comprendidos, el A.2 los servicios no comprendidos y al final de este, la leyenda "Para prestar estos servicios el concesionario deberá obtener la concesión o la autorización respectiva".

de conmutación telefónica, de tal manera que el suscriptor disponga de la capacidad para conducir señales de voz de su punto de conexión terminal a cualquier punto de la red pública telefónica, de acuerdo a una renta y tarifa que varía en función del tráfico que curse”.

Enseguida se definen cada uno de los servicios:

Servicio Local. Es el que se proporciona al usuario para establecer comunicación entre su punto de conexión terminal y cualquier otro punto de la red local, dentro de la extensión de una misma zona de servicio local o suburbana autorizada por la Secretaría

Servicio de Larga Distancia Nacional. Es el que se proporciona al usuario para establecer comunicación entre su punto de conexión terminal, y cualquier otro punto localizado en otra zona de servicio local del territorio nacional, mediante el uso de una red de larga distancia y las redes locales respectivas.

Servicio de Larga Distancia Internacional. Es el que se proporciona al usuario para establecer comunicación entre su punto de conexión terminal, y cualquier punto de una red extranjera, mediante el uso de una red de larga distancia y la red local respectiva”.

Este Reglamento cuya legalidad ya he cuestionado en el capítulo anterior, es vigente en todo lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones. Dice el artículo TERCERO TRANSITORIO. “Las disposiciones reglamentarias y administrativas en vigor se continuarán aplicando, hasta en tanto se expidan nuevos ordenamientos que las sustituyan, salvo en lo que se oponga a la presente ley”.

Lo anterior nos lleva a tratar el criterio funcional u objetivo, "donde el elemento definitorio del servicio público radica en el hecho de que su prestación satisfaga una necesidad general, sin importar el carácter del órgano, persona o institución a cuyo cargo queda, ni tampoco el reconocimiento la ley; en su esquema es intrascendente que la ley reconozca o no como público un servicio, no importa quien lo presta, pues éste será público si la necesidad a satisfacer es general.¹²⁹

Este es el criterio que hoy podemos aplicar para aseverar que los servicios de telefonía básica, son en efecto servicios públicos sujetos a un régimen jurídico especial que se impone al interés particular de los prestadores de los servicios.

Conviene hacer la acotación en el sentido de considerarlos servicios públicos impropios, los que en común tienen con el propio la satisfacción en forma más o menos continua de necesidades colectivas, pero sin ser el Estado quien lo presta ni lo concede, sólo lo reglamenta.¹³⁰

Señala al respecto el Dr. Fernández Ruiz ¹³¹ que como el propio también satisface necesidades de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado y como dicha actividad no está atribuida al Estado, su realización no requiere concesión, pero si permiso, licencia o autorización. En cuanto esto último es de resaltar que la autorización del servicio o las modificaciones al mismo se sujetan a tal formalidad en el anexo de la concesión de la vía general de comunicación; y aunque la materia de la concesión no haya sido particularmente el servicio lo cierto es que se encuentra sujeto a todas las condiciones y tiene todos los elementos que lo hacen un servicio público.

¹²⁹ FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. P. 102.

¹³⁰ DIEZ, MANUEL MARIA. Op. Cit. P. 342 y siguientes.

¹³¹ FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. P. 121.

Es incuestionable que los servicios de telefonía básica, atento a la definición del Dr. Miguel Acosta Romero que antes citamos y transcribimos, encuadran por su naturaleza como servicios públicos, en virtud de lo siguiente:

1. Se trata de una actividad técnica, relativa a la telefonía, que de ella excluye a la radiotelefonía móvil,
2. La finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público. La Ley Federal de Telecomunicaciones establece en su articulado que la misma es de orden público y que las vías generales de comunicación y los servicios en ella establecidos son de jurisdicción federal, cuyo establecimiento se considera de interés público. Todo esto es así ya que en la actualidad, las telecomunicaciones constituyen un sector de gran trascendencia para cualquier país del mundo, sin telecomunicaciones no hay desarrollo ni tampoco podrá darse el desarrollo social y el consiguiente mejoramiento de la calidad de vida.
3. La actividad puede ser desarrollada por el Estado, tal como sucedió hasta antes de la privatización de Teléfonos de México en diciembre de 1990, después de esa fecha y durante 6 años tuvimos un monopolio privado y a partir del 1º de enero de 1997 las actividades telefónicas se diversificaron en manos de particulares.
4. El régimen jurídico que garantice, con medidas como la de la requisa, la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general.

De la Jurisprudencia en México, encontramos una que aunque no vinculada a las telecomunicaciones se refiere al servicio público en las vías generales de comunicación.

Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 6ª.
Volumen: XCIII
Página: 19

RUBRO: LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, SERVICIO PUBLICO EN RELACION CON LA.

TEXTO: El artículo 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación previene que las maniobras de carga, alijo, estiba, etc., que se presenten en relación con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se consideran como servicios públicos y necesitarán permiso para realizarlos; pero de aquí no se desprende forzosamente que tales maniobras sean por sí mismas un servicio público en todo caso, independientemente de que sean prestadas o no al público o de que se efectúen exclusivamente para satisfacer una necesidad individual de movilización de los bienes propios, de manera que sólo como servicio pueden realizarse y que el particular necesariamente tenga que acudir a las organizaciones o empresas de ese género de maniobras por estar prohibido hacerlo por sí mismo. La primera parte del mencionado precepto pone de manifiesto que los servicios a que se refiere son las prestaciones al público y no las actividades privadas, en personal y exclusivo beneficio y con relación a los bienes propios, como se confirma en otros artículos que la misma ley regula, pues, fundamentalmente, los servicios públicos son, sin perjuicio de establecer normas de policía, orden o vigilancia para las actividades privadas que usen las vías de comunicación o tengan relación con ellas. Y estas operaciones están confirmadas por la noción de servicio público, que consistiendo éste, para usar la misma definición del tratadista Fraga, invocada por el Juez, en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante

prestaciones que por virtud de norma especial del Poder Público, deben ser regulares, continuas y uniformes, no hay satisfacción de necesidad individual de una persona física o jurídica, ni en este caso precisa que la actividad se regular, continua y uniforme, estando sujeta a las necesidades del individuo que pueden ser irregulares, discontinuas y diversas.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 10394/49. Transportes Terrestres de Veracruz, S.C.L. 3 de agosto de 1950. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Franco Carreño. Sostiene la misma tesis: Amparo en revisión 4669/50. Sindicato Nacional de Estibadores, Alijo Cargaduría, Marineros y Similares de la República Mexicana. 3 de agosto de 1951. 5 votos. Ponente: Octavio Mendoza González.

Las más recientes y que a continuación se transcriben, corresponden a los juicios promovidos por la filial de Teléfonos de México, S.A. de C.V. denominada Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. de C.V., que interpuso innumerables juicios de nulidad para no pagar el impuesto predial correspondiente a sus instalaciones, bajo el discutible argumento de que sus bienes no obstante que salieron de la propiedad inmobiliaria federal con la privatización eran del dominio público y además por equipararse éstas al dominio público por estar destinadas al servicio público telefónico, no reconocido como tal expresamente en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 8ª.
Volumen: VII-Junio
Página: 220

RUBRO: BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION. LOS INMUEBLES PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, CON INSTALACIONES DESTINADAS AL SERVICIO PUBLICO TELEFONICO, SE EQUIPARAN A LOS.

TEXTO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 398 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, los bienes inmuebles propiedad de entidades paraestatales de la administración pública federal, que tengan instalaciones destinadas de manera directa a la operación del servicio público telefónico, se equiparan a los bienes del dominio público de la Federación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 76/91. Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. de C.V. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Ramón Parra López.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 8ª.
Volumen: VII-Junio
Página: 288

RUBRO: IMPUESTO PREDIAL, LOS INMUEBLES PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, CON INSTALACIONES DESTINADAS AL SERVICIO PUBLICO TELEFONICO, ESTAN EXENTOS DEL. (LEGISLACION DEL ESTADO DE SONORA).

TEXTO: En términos de lo establecido en los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal y 24 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora, los bienes del dominio público de la Federación se encuentran exentos de impuestos a la propiedad inmobiliaria; además, de acuerdo con el artículo 398 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, los bienes inmuebles propiedad de entidades

paraestatales de la Administración Pública Federal con instalaciones destinadas de manera directa a la operación del servicio público telefónico, se equiparan a los bienes del dominio público de la Federación, por lo cual quedan comprendidos dentro de esa exención.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 76/91. Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. de C.V. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Ramón Parra López.

3.3. COSTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA NECESIDAD DE UN MARCO JURIDICO CLARO PARA PROMOVER LA INVERSION Y ABATIR EL REZAGO EN LOS SERVICIOS.

La infraestructura de telecomunicaciones es sin duda el pilar que sustenta los servicios telefónicos, a través de ella lo mismo se conducen señales de voz, que de datos e imágenes, todos ellos a través de las frecuencias del espectro o líneas físicas, aéreas y submarinas.

Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el mercado mexicano a partir de la competencia en los servicios telefónicos alcanzará para el año 2000 un valor de 20 MMDD. En esa fecha se estima se habrá consolidado el mercado con la definición, entre otros aspectos, del número de participantes y servicios que cada uno ofrezca a sus clientes, y lo más importante, hacer crecer la densidad telefónica para llegar a los 16.6 aparatos por cada 100 habitantes.¹³²

Sin duda el ambicioso el proyecto de aumentar la densidad telefónica se verá favorecido con la competencia en el servicio de telefonía local que iniciaran conforme a sus concesiones las empresas TELINOR y AMARITEL en los años 1998 y 1999.

También de acuerdo con información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, sólo siete países concentran el 70% del ingreso mundial de las telecomunicaciones. En México se capta únicamente el 1.6% de los ingresos, en tanto Estados Unidos se lleva el mayor porcentaje del mundo con 43.6%, Japón 13%, Alemania 8%, Francia e Inglaterra 4.6%, Italia 3.1% y Canadá 2.1%. Es claro que la región de América del Norte en su conjunto se lleva casi el cincuenta por ciento.

¹³² GUADARRAMA, JOSE DE J. Diario El Financiero. 11 de julio de 1996.

El problema que plantea desarrollar la infraestructura telefónica en México tiene varias vertientes:

1. Los recursos económicos.
2. La tecnología de vanguardia y su rentabilidad.
3. La propiedad de los bienes.
4. La seguridad jurídica que se ofrece a los inversionistas.

Recursos económicos:

Son tan cuantiosas las inversiones para desarrollar los diversos servicios telefónicos, que a veces parecieran no tener límite. Construir una red es demasiado oneroso, como también resulta ser ahora la obtención de las concesiones a través de un procedimiento de subastas, al que se suma el pago de las contribuciones correspondientes. Todo esto forma parte precisamente de las razones que propiciaron el seguimiento de los monopolios telefónicos.

En efecto, el monopolio natural telefónico se sustenta en que no resulta económicamente factible tener más de una red, dando lugar a que cobre actualidad el concepto de las economías de alcance, las que existen cuando es menos costoso combinar dos o más líneas de productos en una empresa, que producirlas separadamente.¹³³

Se cuestiona que el monopolio hubiera resultado la forma natural de organización para proporcionar los servicios telefónicos, sobre todo los básicos y el rural, sin embargo se ha evidenciado en el proceso de apertura nacional que ninguna de las empresas contendientes en la arena por los servicios telefónicos, tiene interés

¹³³ COHEN, ASLAN. Consultoría. Participación Privada en Telecomunicaciones y su Regulación. México. 1995.

en construir una red semejante a la de Teléfonos de México, su opción ha sido usar esa red y pagarle tarifas de interconexión, con lo que le han arrancado una buena parte del mercado sin que, según acusa Teléfonos de México, se hayan hecho las inversiones anunciadas.¹³⁴

La infraestructura que de verdad han instalado los concesionarios del servicio de larga distancia, suma hasta el 11 de noviembre de 1997 según el informe de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la cantidad de 39 mil 379 kilómetros de fibra óptica, cifra bastante aceptable en términos generales al estar de acuerdo con los compromisos originales de inversión. Este total se compone con 10670 kms. De Avantel ; 7530 de Iusacell; 8930 de Investcom; 11710 de MarcaTel; 4820 de Alestra; 2270 de Bestel; 490 de Telefónica Inalámbrica del Norte; 2790 de PCM Comunicaciones y 160 de Amaritel. En el caso de Miditel se aclara que la infraestructura se basa en el sistema satelital.

En ese mismo sentido el líder sindical de Teléfonos de México Sr. Francisco Hernández Juárez, señaló que es preocupante que a las empresas extranjeras competidoras de Teléfonos de México se les esté dando ventaja, ya que México no puede darse el lujo de poner en riesgo su infraestructura, dando concesiones sin hacer inversiones.¹³⁵

La verdad es que las inversiones han fluido a paso lento, pero la tendencia es hacia el aumento, indudablemente la apertura reciente a la competencia en los servicios de larga distancia genera extraordinarias oportunidad de negocios no

¹³⁴ Los titulares de concesiones para dar servicios de larga distancia en competencia con Teléfonos de México, que arrancaron el primero de enero de 1997, Avantel y Alestra, ya cumplieron sus planes de inversión que suman cerca de dos mil millones de dólares en el tendido de sendas redes de fibra óptica, de más de cinco mil kilómetros cada una, la instalación de switches y el establecimiento de centros de atención al público, que les han permitido captar, a siete meses de abierto el mercado, el 24 por ciento de los usuarios de telefonía de larga distancia en el país. BUENO, AURELIO. Dígito Cero Suplemento de el Diario El Financiero. 17 de septiembre de 1997.

¹³⁵ HERNANDEZ, JAIME, et. al. Diario El Financiero. 29 de septiembre de 1995.

solo para las empresas telefónicas, sino también para los proveedores de equipos y sistemas, lo que provoca una importante derrama económica.

Sin duda la telefonía, con todo y lo que reclaman los competidores, es un magnífico negocio. José de Jesús Guadarrama en la sección de negocios del Diario El Financiero ¹³⁶ publicó que Teléfonos de México factura 1.5% del servicio mundial de telecomunicaciones, superando a ATT y MCI en utilidades netas sobre ingresos.

Cifras en millones de dólares:

Empresa	Ingresos	V. Neta	Porcentaje de Utilidad
TELMEX	29,213	7,861	27.0%
ATT	75,094	4,710	6.2%
MOTOROLA	22,245	1,560	7.0%
MCI	13,338	795	6.0%

El mejoramiento de la industria telefónica nacional debe crecer, pero también llegar a toda la República, desafortunadamente como hemos visto en este capítulo, la telefonía rural enfrenta todavía un gran rezago y la telefonía local no tiene visos de mejorar en el futuro inmediato. Por ello, el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000, dentro de sus estrategias, enuncia las siguientes:

- ⇒ Promover la inversión de los particulares en la creación de infraestructura telefónica, en condiciones de competencia, tanto a nivel local como de larga distancia.

¹³⁶ Martes 8 de agosto de 1995.

- ⇒ Incentivar la evolución de la red telefónica para convertirla en columna vertebral de las carreteras de la información en el país.
- ⇒ Crear mecanismos de inversión y establecer incentivos adecuados para la participación de empresas privadas en la instalación, operación y mantenimiento de los servicios rurales.

Es evidente que la modernización exige recursos, siendo esta una de las razones, como en el resto de los países latinoamericanos, que precipitaron la supresión de los monopolios estatales. Así vemos que para, según se dijo, salvar las restricciones de financiamiento requerido, se dio la privatización de la paraestatal Teléfonos de México, S. A. de C. V.

El anuncio oficial de esta desincorporación se hizo por el Presidente de la República el 18 de septiembre de 1989, ajustándose a los siguientes objetivos:¹³⁷

- ⇒ Mejorar radicalmente el servicio.
- ⇒ Expandir en forma sostenida el sistema actual.
- ⇒ Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico.
- ⇒ Garantizar el control mayoritario de los mexicanos.

“Era evidente que la empresa telefónica necesitaba cuantiosos recursos económicos, que el gobierno no podía aplicar, pues se consideraba que las necesidades de crecimiento y modernización requerían una inversión de 10 MMDD en cinco años”.¹³⁸

¹³⁷ ROGOZINSKI, JACQUES. La Privatización de empresas paraestatales. Visión de la Modernización de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993. P. 72.

¹³⁸ Idem.

Es incuestionable la necesidad de los recursos que en mayor medida provienen del exterior, estamos de acuerdo en que México no puede sustraerse a la tendencia mundial de globalización de los servicios de telecomunicaciones, tampoco son ajenas a las alianzas estratégicas que tratamos más adelante, sin embargo en estas alianzas deben traducirse en un respeto y beneficio a la mayoría de nuestros compatriotas y respetarse el porcentaje de inversión extranjera permitido que es, salvo el caso de telefonía celular, del 49%.

Tecnología:

La cada vez más acelerada satisfacción de los servicios de telecomunicaciones, la explotación del espectro radioeléctrico, la fibra óptica, las redes submarinas, etc. obligan a renovar y a desarrollar cotidianamente las tecnologías que reditúan mayores ganancias con menores costos, todo bajo un esquema de competencia para ofrecer los mejores servicios.

En México, la dependencia tecnológica en telefonía es absoluta, los grandes socios de las empresas mexicana y en muchos casos sus proveedores de bienes, son los miembros del gran oligopolio de las telecomunicaciones en el mundo. En este rubro el Plan de Desarrollo mencionado señala como estrategias:

- ⇒ Impulsar la incorporación de nuevas tecnologías que permitan elevar la calidad, diversificar los servicios, procurar que los precios reflejen los costos; y aprovechar, adecuadamente, la capacidad instalada.
- ⇒ Utilizar tecnologías de punta, que permitan reducir costos e incrementar espacios de cobertura, para favorecer a las zonas incomunicadas del país.

- ⇒ Ampliar la infraestructura para la comunicación vía satélite existente, manteniendo e incrementando el número de posiciones orbitales que permitan brindar mayor cobertura y diversidad de servicios para el territorio nacional y el exterior.

Teléfonos de México como empresa monopólica desde 1980 inició la digitalización de las centrales telefónicas, a 1995 de los 8.5 millones de líneas que se encontraban en servicio 82.7% eran de tecnología digital.¹³⁹

Teléfonos de México ya opera nuevos servicios telefónicos: llamada de espera, llamada de consulta, marcación por teclado y recordatorio programado; el requisito para el usuario es contar con teléfono digital basado en el sistema de tono. Estos servicios están orientados a un mercado potencial de 2.4 millones de clientes en México, Guadalajara y Monterrey, que representan el 30% de la actual base de usuarios de Teléfonos de México.

Asimismo, con la introducción de la tecnología digital y el uso de fibra óptica es posible conducir por la red telefónica no sólo señales de voz, sino también datos e imágenes, lo que da lugar a la prestación de una gran variedad de nuevos servicios. La tendencia general favorece el establecimiento de redes integradas y la promoción de la competencia entre empresas que ofrezcan servicios complementarios o de teleinformática.

La radiotelefonía móvil, al incorporar los avances de la tecnología celular, complementa los servicios de la red básica telefónica y compite con ellos. En larga distancia por satélite, se pueden instalar con costos relativamente bajos, redes privadas para grandes usuarios.¹⁴⁰

¹³⁹ Voces, datos e imágenes. Revista de Teléfonos de México, S.A. de C.V. VI Epoca. Año 32. Julio de 1995. No. 393.

¹⁴⁰ MODERNIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES Y EL TRANSPORTE. AVANCES. 1990. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. P. 3.

La telefonía móvil con tecnología celular, es el producto de esas innovaciones y es uno de los servicios con mayor auge en los últimos años, ya que con ella se superan los inconvenientes de la instalación de las redes físicas terrenas y su principal ventaja se funda en la movilidad y disponibilidad. Siendo este el mercado, donde la competencia nació con el servicio a partir de 1990, habiéndose reestructurado las zonas de servicio de nueve que se tenían inicialmente a sólo tres.

Para lograr un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones deben promover, como lo dispone la Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 7º fracción XI, la investigación y el desarrollo tecnológico en la materia.

De estas innovaciones ha surgido el denominado by pass o acceso directo, se trata de una tecnología inalámbrica para servicios específicos sin utilizar la red de telefonía básica local de Teléfonos de México; empresa que se opone a la utilización de este sistema en razón de no cobrar ninguna tarifa de interconexión. En este mismo sentido se pronuncian las empresas TELINOR y AMARITEL concesionarias de telefonía básica, cuyo argumento son las inversiones a realizar y si no se tiene un mercado cautivo, éstas no son justificables.

Por el otro lado las empresas competidoras, principalmente de larga distancia justifican el uso del by pass al tener retrasos en la entrega de circuitos de acceso y manipulación e imposición unilateral y monopólica de los precios de los mismos, con importante impacto en el costo de los servicios de telecomunicaciones sobre el usuario final.

El by pass se puede utilizar en forma preponderante a través de uso de circuitos y líneas privadas para acceso directo al usuario con todos los servicios de voz y

datos, de ahí que se trate de un servicio a grandes usuarios, clientes con alto volumen de tráfico, especialmente por los elevados costos fijos que representa la instalación de equipos nuevos de acceso directo al cliente con tecnologías digitales de microondas o fibra óptica.¹⁴¹

El problema, aparte de las posiciones encontradas de los concesionarios de telefonía, es que las autoridades no se han pronunciado para solucionarlo, se dice por los expertos de telecomunicaciones que el by pass en ninguna parte del mundo es ilegal, los competidores de Teléfonos de México argumentan que sus concesiones les permiten explotar el servicio por acceso directo y por ello invirtieron en el espectro radioeléctrico; se esperaba que en el reglamento, finalmente solo reglas, se abordara este tema y se regulara el by pass, se optó por dejarlo fuera y no existe entonces ninguna disposición al respecto.

Propiedad de los bienes:

De acuerdo a la Ley General de Bienes nacionales en su artículo 23 en el caso de declararse la nulidad, revocación o caducidad de una concesión, por causa imputable al concesionario, los bienes materia de la concesión revertirán de pleno derecho al control y administración del Gobierno Federal, sin pago de indemnización alguna.

Opuesto a lo anterior, la Ley Federal de Telecomunicaciones en el artículo 40 dispone que al término de las concesiones (en la propia ley las concesiones o permisos revocados terminan) o de las prórrogas que se hubieran otorgado, revertirán a la nación las bandas de frecuencias y las posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales que hubieren sido afectas a los servicios previstos en la concesión.

¹⁴¹ GUADARRAMA, JOSE DE J. Diario El Financiero. 9 de septiembre de 1997.

Como se ve, el artículo en cita no se refiere a la concesión de redes públicas en las que no hay nada que revierta a la nación y entonces resulta que por encima del interés público, al término de la concesión podrá dejar no solo de prestar el servicio, sino de dismantelar su red si así lo estiman conveniente, no obstante de tratarse de una vía general de comunicación.

Es claro que la propiedad de los bienes afectos a la concesión responde también al plazo de vigencia de la misma, en el cual el inversor habrá de recuperar las inversiones realizadas en la construcción de la vía, por lo tanto al término de ella se habrá amortizado lo invertido, porque como dice Miguel Orrico:¹⁴²

“...la propiedad del Estado sobre dichos bienes es un derecho de propiedad originaria, que el Estado detenta sobre las vías generales de comunicación, y por lo tanto, sobre la facultad para prestar los servicios públicos respectivos”.

Seguridad jurídica de los inversionistas:

Muy sugestivo el encabezado de un artículo que a propósito de este tema transcribo: Inversión sólo con seguridad jurídica.¹⁴³ “Es responsabilidad de la autoridad reguladora establecer un marco jurídico y adoptar las políticas necesarias para que se pueda cumplir con el objetivo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de fomentar una sana competencia y al mismo tiempo garantizar que los nuevos competidores del concesionario dominante pueden desenvolverse en un entorno de equidad, donde estén ausentes aquellos privilegiados especiales que suelen otorgar en ocasiones las reguladoras”.

¹⁴² ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 73.

¹⁴³ D'ARBEL, AURELIO. Dígito Cero. Suplemento del Diario El Financiero. 2 de septiembre de 1997.

Además de estos aspectos relativos a la declaración de Teléfonos de México con poder sustancial en el mercado relevante, cuyo procedimiento se contempla en el reglamento para la comunicación vía satélite y las reglas del servicio local; la seguridad jurídica radica en la emisión de los reglamentos correspondientes, no las reglas que han emitido la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En adición, todavía resulta aplicable el ilegal reglamento de telecomunicaciones de 1990, Teléfonos de México no ha cumplido, desde septiembre de 1995, con la obligación legal de registrar y aplicar las tarifas de interconexión entre sus propios servicios, ello para comprobar que son iguales a las aplicables a sus competidores en los mismos servicios.

La demanda de un marco legislativo claro es justa si consideramos las inversiones y transferencias de tecnología requeridas en una industria tan compleja como son las telecomunicaciones, no existe una razón válida para omitir reglamentar la ley y abrogar las reglas que no las son simples disposiciones administrativas modificables que pretende la autoridad.

3.4. TARIFAS.

El vocablo tarifa proviene, como nos dice el Dr. Jorge Fernández Ruiz ¹⁴⁴ del árabe *tárif*, infinitivo del verbo *tarrafa*: publicar dar a conocer, de ahí que por tarifa normalmente se entienda una lista de precios.

El estudio de la tarifa es importante por tratarse de un elemento esencial de las concesiones, las que determinaran las condiciones especiales para su fijación y difusión a los usuarios. Asimismo, la tarifa es el elemento que reflejará el equilibrio y consecuentemente la economía financiera en la operación y explotación de los servicios.¹⁴⁵

En las concesiones telefónicas las tarifas se han previsto en sus condiciones ya sea para que la autoridad administrativa las aprobara, como sucedió hasta 1995, o bien solo para registrarlas según lo previene la Ley Federal de Telecomunicaciones.

A mayor abundamiento y conforme al análisis sobre servicio público hecho en este mismo capítulo, a pesar de que los diversos servicios telefónicos no fueron sujetos al régimen "público" por ley, se trata de servicios públicos impropios o virtuales, sujetos aún con la liberación a la vigilancia e intervención en su caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

¹⁴⁴ FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. PP. 287-288.

¹⁴⁵ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 86.

La concesión otorgada a Teléfonos de México el 10 de marzo de 1976, en su condición DECIMA SEXTA indica:

"Las tarifas para el servicio telefónico materia de la presente concesión y de los demás servicios que en su caso LA SECRETARIA autorice, así como los cargos por conexiones y cargos de una sola vez, y las cuotas por servicios especiales, adicionales, suplementarios y diversos, relativos a los servicios telefónicos, estarán sujetos a la previa autorización de LA SECRETARIA."

"También requerirán la previa aprobación de LA SECRETARIA las reglas de aplicación de las tarifas y los distintos elementos de las mismas, tales como los recibos, facturas o sus modelos."

"Las cuotas de las tarifas deberán fijarse en la cantidad suficiente para cubrir los gastos directos e indirectos de explotación, tales como amortización, sueldos y salarios, depreciación, mantenimiento; intereses, impuestos, etc., así como la utilidad razonable para EL CONCESIONARIO".¹⁴⁶

Tratándose de telefonía celular, en las concesiones respectivas, la condición 6-1 TARIFAS APLICABLES dice:

"LA CONCESIONARIA someterá para su aprobación a LA SECRETARIA las tarifas máximas de los servicios que preste, las cuales deberán ser competitivas a nivel internacional.

¹⁴⁶ Las condiciones DECIMA SEPTIMA y DECIMA OCTAVA se refieren a las tarifas para los servicios urbano, larga distancia nacional y larga distancia internacional, las que fijan establecen para la fijación de las tarifas, los elementos de tiempo y distancia.

LA CONCESIONARIA presentará a LA SECRETARIA los estudios tarifarios que deberán incluir los avances en productividad y los costos por servicios.

Si a juicio de LA SECRETARIA pudiera generarse competencia suficiente en alguno de los servicios que preste LA CONCESIONARIA, se podrá autorizar mayor flexibilidad en el control tarifario.

Las tarifas en competencia se formularán siempre que no sean a base de pérdida directa por la explotación del servicio".¹⁴⁷

Antes de continuar con las particularidades de las tarifas telefónicas, resulta pertinente analizar su naturaleza jurídica, en cuanto pueda tratarse de: la tarifa contrato, la tarifa acto administrativo o la tarifa ley.¹⁴⁸

Las tarifas de los servicios telefónicos, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones; de acuerdo a la Ley de Vías Generales de Comunicación no podían connotarse tarifas contrato o tarifas ley, toda vez que su aprobación la imponía el ejercicio del poder público y en consecuencia "es un acto reglamentario de la administración pública sobre el precio del servicio para el usuario".¹⁴⁹

¹⁴⁷ Conforme a la Ley de Vías Generales de Comunicación que era la ley aplicable, la tarifa y sus elementos de aplicación eran condición previa para prestar los servicios. -Artículos 55 a 62- Las tarifas se determinaban por la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de la Administración Pública Federal, presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. En su fijación la opinión correspondía a la Comisión Consultiva de Tarifas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Las tarifas de interconexión que Teléfonos de México cobra a sus competidores fueron aprobadas por el Gabinete Económico.

¹⁴⁸ FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. P. 293.

¹⁴⁹ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Idem.

Es cierto que para la determinación de la tarifa, existía previamente una propuesta del concesionario, sin embargo, como se expresa en la cita que el Dr. Jorge Fernández hace del especialista Manuel María Díez, "la intervención del concesionario es simplemente una colaboración, no es una participación en el acto jurídico de la tarifa. Tal carácter de colaboración tiene la intervención del concesionario y no de participación".¹⁵⁰

En consecuencia dichas tarifas como acto administrativo "en rigor, constituye junto con sus reglas de aplicación una tarifa reglamento, unilateralmente determinada por la autoridad facultada por la ley para tal efecto".¹⁵¹

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones, estas reglas cambiaron, porque como veremos más adelante las tarifas son fijadas libremente por el concesionario y sólo se registran en la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por lo cual ya las tarifas no tienen, salvo la excepción derivada de la declaración de poder sustancial en el mercado relevante, la naturaleza de actos administrativos.

En efecto, tenemos el caso muy claro de la concesión a Teléfonos de México, expedida bajo las reglas de la Ley de Vías Generales de Comunicación y de un Reglamento de Telecomunicaciones que constitucional o no, ni siquiera había sido publicado cuando se firmó la concesión. No obstante lo anterior, lo dispuesto en el CAPITULO 9 de ese reglamento se transcribe en la concesión de Teléfonos de México; cuyas tarifas tuvieron hasta la mitad del año de 1995 la naturaleza de actos administrativos.

¹⁵⁰ FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. P. 295. Cita la obra de DIEZ, MANUEL MARIA. Régimen Jurídico de las Comunicaciones. PP. 87-88.

¹⁵¹ Idem. P. 297.

En la condición 6.1 y el artículo 137 del reglamento, trata la misma serie de cargos que formarán parte de una "canasta de servicios básicos" (servicio universal) a partir de los cuales, atendiendo además a la medición de tiempo, distancia y número de llamadas, formaron parte de la propuesta de tarifas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el mismo sentido se tiene la condición 6-2 y el artículo 138:

"6-2 Criterios Tarifarios.

La estructura tarifaria buscará propiciar una expansión eficiente de la red pública telefónica y proveer las bases de una sana competencia en la prestación de servicios.

Las tarifas aplicables a cada servicio, deberán permitir recuperar al menos el costo incremental de largo plazo, de tal forma que se eliminen los 'subsidiados cruzados' entre servicios. Ello con objeto de que exista el incentivo para expandir cada servicio y establecer bases justas para una competencia equitativa..."

"Artículo 138. Las tarifas aplicables a cada servicio señalado en el artículo anterior, deberán permitir recuperar al menos el costo incremental de largo plazo entre servicios. Ello con objeto de que exista el incentivo necesario para expandir cada servicio y establecer bases justas para una competencia equitativa..."

Ahora Teléfonos de México como los demás concesionarios de telefonía se concreta a registrar las tarifas, sobre todo aumentado cada mes aquellas donde no tiene competencia que es en el servicio de telefonía básica local.

Las tarifas actuales entonces tienen ahora la naturaleza de tarifas contrato, ya que son fijadas libremente por los concesionarios o permisionarios, a las que se adhieren los usuarios de los servicios, sin que exista elemento contractual expreso que les permita negociar u oponerse al importe de la misma.

Esa libertad tarifaria establecida en el Capítulo V de la Ley Federal de Telecomunicaciones se enmarca en los términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Los concesionarios y permisionarios están obligados además, a registrar previamente a su puesta en vigor, las tarifas ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, no podrán adoptar prácticas discriminatorias en la aplicación de tarifas y no podrán tampoco otorgar subsidios cruzados a los servicios que proporcionen en competencia.

La libre fijación de las tarifas se limita si en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y según el Reglamento de Comunicación Vía Satélite y las Reglas del Servicio local, la COFETEL podrá establecer obligaciones específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información a las empresas, hoy por hoy sólo sería Teléfonos de México, que tenga poder sustancial en el mercado relevante.

En ese caso, las obligaciones específicas, previstas en el Reglamento de Comunicación Vía Satélite, podrán consistir, entre otras, en las siguientes:

- ⇒ "Someter a la aprobación de la Comisión las tarifas a ser aplicadas a los servicios de que se trata;

- ⇒ Atribuir a sus afiliadas, filiales o subsidiarias las mismas tarifas autorizadas por la Comisión”.

En este caso las tarifas de Teléfonos de México, podrían tener diferente naturaleza dependiendo del o los mercados donde sea declarado que tiene poder sustancial.

Tratándose de los servicios públicos (artículo 9º de la Ley) de Telégrafos y Radiotelegrafía, reservados exclusivamente al Estado, tendrán la naturaleza de tarifas ley, ya que se encuentran determinadas en la Ley Federal de Derechos.

De los ordenamientos analizados en el capítulo anterior tenemos que:

- I. El Reglamento de Telefonía Pública, trata las tarifas en los artículos 8º. Y 14 fracción II, en los que se reitera la libertad tarifaria.
- II. En las reglas para el servicio de larga distancia internacional define la denominada tarifa de liquidación como aquella que:
 - a) Cobra un operador de puerto internacional a un operador extranjero por recibir tráfico proveniente de un país determinado; y
 - b) cobra un operador extranjero a un operador de puerto internacional por recibir tráfico originado dentro del territorio nacional.
- III. En las reglas del servicio local, se introduce un concepto llamado “tasación”, función que comprende la valoración monetaria de los servicios de telecomunicaciones, según la información obtenida del proceso de medición y las tarifas registradas de cada concesionario.

En el caso de la telefonía rural, la tarifa aplicable es la misma que para los servicios de telefonía básica.

Finalmente podemos decir que aunque los servicios telefónicos no sean formalmente considerados servicios públicos, las tarifas aplicables deben contener, como lo manifiesta el Dr. Jorge Fernández Ruiz, los principios de igualdad, justicia, equidad, proporcionalidad, razonabilidad y certeza.¹⁵²

Principios que según los concesionarios de Teléfonos de México no parecen estar muy presentes en las tarifas de interconexión que deben pagarle a esa empresa por el uso de su infraestructura, tarifa que en opinión de los expertos está muy por encima de los estándares internacionales y que es en centavos de dólar como sigue:

⇒ **1997** **5.32**

⇒ **1998** **4.69**

⇒ **1999** **3.5**

Para la aceptación de estas cuotas se argumentó que su fijación vía la resolución administrativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de fecha 26 de abril de 1996, respondía a la necesidad de no desatar una guerra de precios que haría que las empresas no invirtieran lo declarado inicialmente. Lo cierto es que estas tarifas no se traducirán en un beneficio a los usuarios y la competencia no será efectiva mientras su determinación no sea transparente y donde Teléfonos de México como empresa dominante siga detentando el monopolio virtual del mercado telefónico, vía la infraestructura y con ello la interconexión de redes.

¹⁵² FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. P. 299.

Adicionalmente los concesionarios, deberán pagar a Teléfonos de México 422 MDD que corresponden a los gastos efectuados por esa empresa para hacer técnicamente posible la interconexión de redes.

La aprobación de las tarifas telefónicas por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conjugado antes de su venta con que Teléfonos de México era una empresa paraestatal, hizo que desde un punto de vista estrictamente formal derivado del artículo 6º de la Ley de Monopolios, esa empresa no fuera catalogada un monopolio.

4. LAS CONCESIONES EN MATERIA TELEFONICA Y SU REGULACION ACTUAL.

4.1. ANALISIS TEORICO CONCEPTUAL DE LAS CONCESIONES, PERMISOS Y AUTORIZACIONES.

La doctrina atribuye a la concesión el conferimiento de un derecho a un individuo o empresa, cuyo contenido es usar y aprovechar, de forma excluyente bienes de dominio público o la prestación de algún servicio público.

Esa transmisión de derechos durante el siglo pasado en México, se hizo mediante la celebración de contratos, en ellos "las partes estipulaban la serie de condiciones financieras y de toda índole, que afectarían a la actividad del concesionario; en ocasiones señalaban también en ellos las tarifas que pagarían los usuarios, ya que en esa época la legislación administrativa era muy escasa".¹⁵³

En efecto, sobre todo tratándose de nuevos servicios la opción era el contrato, en telefonía tenemos que a fines de 1878 se contrató al Sr. Alfred Westrup & Co. para instalar una red que uniera a las comisarías de policía de la capital, que para entonces ascendían a seis, con la Inspección General, la oficina del Gobernador de la ciudad y el Ministerio de Gobernación.¹⁵⁴

Despierto el interés y demostrada la utilidad del invento, no tarda en encontrar adeptos. Durante 1879, los ensayos van propagándose por las diversas ciudades y poblaciones de cierto relieve de la provincia, en especial para conectar las oficinas de gobierno y las de las autoridades.¹⁵⁵

¹⁵³ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 583.

¹⁵⁴ HISTORIA DE LA TELEFONIA EN MEXICO. Op. Cit. P. 40.

¹⁵⁵ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Op. Cit. P. 29.

En el transcurso de 1883, el gobernador de Nuevo León aprueba en favor de la Mexican Bell Telephone, Co., el contrato-concesión para establecer teléfonos eléctricos en Monterrey y las poblaciones del estado que se juzgaron convenientes.¹⁵⁶

Actualmente la doctrina jurídica es coincidente en cuanto a los elementos tradicionales de la concesión:

- ⇒ Es un acto administrativo.
- ⇒ El Estado confiere al concesionario el poder para explotar un servicio público, un bien del dominio público, o para llevar a cabo una obra pública.

Se trata de un concepto vinculado esencialmente a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 28 de la Constitución Federal, el cual tiene como premisas: la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación o la prestación de servicios públicos, incluyendo también ahora la obra pública contemplada en diversas leyes administrativas.¹⁵⁷

Manuel María Díez en su libro de Derecho Administrativo ¹⁵⁸ nos dice que la obra pública se puede ejecutar bajo la modalidad de la concesión, que consiste en que la administración contrata la realización de un trabajo con una empresa, a quien no se remunera por medio de un precio que paga aquella, sino acordándose por un tiempo la explotación de la obra; el riesgo para el concesionario es que si la

¹⁵⁶ Idem. PP. 34-35.

¹⁵⁷ LUCERO ANTUNA, HECTOR. Et. al. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1994. P. 33.

¹⁵⁸ Op. Cit. PP. 188 y 292.

actividad no resulta y arroja un déficit, aquél no podrá cubrir la amortización del capital, los intereses correspondientes, los gastos de explotación y mantenimiento de la obra y si no resultan con la modificación tarifaria acarrearán el rescate de la concesión.

Siguiendo con las cuestiones conceptuales se dice que la concesión es un contrato conmutativo, oneroso e *intuite personae*, por el cual el concesionario obtiene un beneficio privado a través de la explotación del bien o los arbitrios derivados de la prestación del servicio público, y por su parte, el Estado concesionante pretende alcanzar una utilización racional de los bienes de dominio público, así como una prestación igualmente adecuada de un servicio público.¹⁵⁹

Por ello, las concesiones tienen por objeto bienes de dominio público, así como obras y servicios públicos, denominándose a las primeras, concesiones demaniales, siendo las primeras en haber sido definidas como tales por la doctrina.¹⁶⁰

Hauriou enfatiza la acción del particular en la relación que se crea con la concesión, ya que la define como el encargo de un individuo del funcionamiento de un servicio público a su costa, lo que conlleva la ejecución de obras públicas; por lo cual, también se ha considerado que la concesión es la forma más típica de gestión indirecta de los servicios públicos.¹⁶¹

La ley española de obras públicas del 13 de abril de 1977 recoge los conceptos vertidos en el anterior párrafo, por lo que considera que un concesionario cuando construye obras a efecto de hacer viable la concesión otorgada, todas las obras

¹⁵⁹ LAFUENTE BANACHEZ, MARIA MERCEDES. La concesión de dominio público. Editorial Montecorvo. Madrid 1988. P. 191.

¹⁶⁰ MENENDEZ, JOSE. Las concesiones demaniales ante el Derecho Civil. Problemas que suscitan. Instituto Editorial Reus. 1966. P. 3 y ss.

¹⁶¹ ARIMANY LAMOGLIA, ESTEBAN. La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicios públicos. Bosch. Barcelona. P. 5.

construidas pasan a ser propiedad del Estado, al término del plazo de la concesión, según determinaban los artículos 55 y 105 de la ley.¹⁶²

Hasta la reforma constitucional del artículo 28 respecto a la comunicación vía satélite, esta era una actividad estratégica reservada al Estado, conjuntamente con el correo, telégrafo, radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Hoy es una actividad concesionable y en cuanto el Grupo Autrey formalice la operación de la subasta de las acciones de la empresa Satélites Mexicanos, se le entregará la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación del sistema satelital mexicano.

Sobre la naturaleza jurídica de la concesión, se han originado diversas teorías que tratan de explicar su naturaleza como un contrato, como un acto administrativo o como un acto mixto.

La Doctrina en el Derecho Comparado sostiene que la naturaleza de la concesión es bilateral, lo que la convierte en un contrato administrativo, Aunque su carácter sinalagmático es relativo, ya que la voluntad del Estado y el particular no concurren en igualdad de condiciones, sino que resulta discrecional por parte del Estado el otorgarla o no; por ello Gastón Jéze no duda en definirla como el "encargo" del Estado a un individuo o empresa para hacer funcionar un servicio público, y Rafael Bielsa la define como un acto administrativo que confía a una persona la gestión del servicio público, conexo a la construcción de una obra pública.¹⁶³

¹⁶² MESTRE DELGADO, JUAN FRANCISCO. La extinción de las concesiones de servicios públicos. Editorial La Ley. Madrid 1992. P. 37.

¹⁶³ BULL RICH, RODOLFO. La naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos y la jurisdicción competente para interpretar sus cláusulas. Editorial Jesús Menéndez. Buenos Aires, Argentina 1936. P. 47.

La teoría que considera la concesión del servicio público como un contrato de derecho privado dice que el Estado, obrando en el campo del derecho privado y el concesionario se obligaban a cumplir las cláusulas convencionales. Esta era una concepción civilista que prevaleció en el siglo pasado; una de las críticas a esta teoría es que los contratos producen solamente efecto entre las partes mientras que la concesión tiene efectos con relación a terceros que son los usuarios del servicio.¹⁶⁴

Los exponentes de esta teoría difieren en algunos de sus planteamientos, ya que algún sector de la doctrina considera que el contrato es de derecho privado y en cambio, otros estiman que se trata de un contrato administrativo.¹⁶⁵

Otra parte de la doctrina ¹⁶⁶ se inclina por la teoría del acto mixto, compuesto de tres elementos, los que por estar condicionados unos a otros no hacen perder el carácter unitario de la concesión.

Estos tres elementos son: Un acto reglamentario, un acto condición y un contrato. El primero fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, es decir, horarios, tarifas, derechos del usuario, etc., que en cualquier momento la administración puede variar.

El segundo elemento en esta teoría, es el acto condición sobre las facultades que la ley establece y el tercero que al proteger los intereses del concesionario, se crea a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada por el propio concesionario.

¹⁶⁴ DIEZ, MANUEL M. Op. Cit. P. 418.

¹⁶⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Op. Cit. P. 329.

¹⁶⁶ FRAGA, GABINO. Op. Cit. P. 246. SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo Tomo II. Editado por la Librería Manuel Porrúa, S.A. México 1968. P. 950.

La tercera teoría es la más aceptable como dice el Doctor Miguel Acosta Romero,¹⁶⁷ ya que en la actualidad la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, donde los particulares no celebran ningún contrato o convenio con la administración para ello.

Compatible con esta teoría es la de Alfonso Nava Negrete,¹⁶⁸ quien sustenta que la concesión no es una merced ni una gracia del Estado, sino una decisión regida por la ley que aparece en la legislación administrativa, casi exclusiva del poder público. El concesionario se subordina a las reglas de la ley que rige la concesión y se adapta a casi todas las condiciones que se fijan para y en el otorgamiento mismo por la autoridad administrativa.

Si se hace un examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones.¹⁶⁹

EL PERMISO Y LA AUTORIZACION.

El análisis de estos actos administrativos es relevante, ya que su concepto doctrinal, que incluso los emplea como sinónimos, no guarda relación con el tratamiento que en el ámbito de las telecomunicaciones se les ha dado.

¹⁶⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 588.

¹⁶⁸ NAVA NEGRETE, ALFONSO. Concesión Administrativa. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH. Editorial UNAM-PORRUA. México 1991. PP. 566 y 567.

¹⁶⁹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 588.

Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.¹⁷⁰

En la doctrina no se reconoce mayor diferencia entre el permiso y la autorización, se trata de un solo acto que admite el derecho preexistente del particular¹⁷¹ y para la existencia de tal derecho, que habrá de ampliar la esfera del particular se requerirá remover un obstáculo, impedimento o prohibición establecido en la norma para el ejercicio del derecho o se tratara de actualizar un derecho en potencia del particular.

Se reitera que la autorización y el permiso en la doctrina tienen la misma significación y el satisfacer los requisitos legales para obtenerlo equivale a levantar un obstáculo o prohibición para ejercer una actividad, allanándose así las posibilidades de su ejercicio, pues de lo contrario la prohibición eliminaría la hipótesis de la existencia de un derecho previo que tiende a ampliar la esfera del particular.¹⁷²

En conclusión y a diferencia de la práctica administrativa, tenemos que la concesión es un concepto absolutamente diferente del permiso y de la autorización, porque en ella no existe la condición esencial: el derecho preexistente del particular.

¹⁷⁰ Idem. P. 675.

¹⁷¹ DIEZ, MANUEL MARIA. Op. Cit. P. 218. "El particular tiene ciertos derechos preexistentes que puede ejercer siempre que la administración se lo permita".

¹⁷² HERNANDEZ ESPINDOLA, OLGA. Permiso Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. P. 2388.

4.2. LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CONCESIONES Y PERMISOS EN LAS LEYES DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

En este capítulo hemos apreciado que el modo de gestión de la concesión clásica ha sentado su carta de naturalización entre nosotros, como arquetipo de la gestión indirecta de la administración pública. Pero también ha de ponerse de relieve que el régimen de gestión del servicio de telefonía, generalmente asumido como servicio público, debe ahora aún en el contexto de competencia, tener un estricto control del Estado y someter la actividad a un régimen exorbitante de derecho público.

La tendencia perceptible en un creciente número de países fue asumir la idea básica del servicio público como eje central del régimen de explotación y gestión de las telecomunicaciones y en consecuencia de los servicios telefónicos. Aunque al marcar la separación entre el concedente y el ente gestor del servicio regulado para garantizar la generalidad, continuidad y eficiencia de los servicios, debemos estudiarlos como un todo.

Hemos acotado en el punto anterior que la concesión puede otorgarse cuando:

1. Se trate de la explotación de los bienes del dominio público de la nación
2. Se exploten servicios públicos.
3. Se refiera a la obra pública.

Ahora bien, debemos analizar si estos presupuestos se reúnen tratándose del uso y aprovechamiento de las vías generales de comunicación.

Las vías generales de comunicación constituyen bienes del dominio público cuando son construidas por la Federación o forman parte del patrimonio de la Nación, ya que en el caso de vías construidas por virtud de la concesión, éstas y los bienes que la integran se considerarán siempre propiedad del concesionario durante el tiempo de vigencia otorgado en la concesión.¹⁷³

En el artículo 1º fracciones IX y X, fueron incluidas como vías generales de comunicación:

“IX . Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la franja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operen con permiso, contrato o concesión de la Federación;

X. Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza”.

Por su parte, en la relación que la Ley General de Bienes Nacionales hace de bienes de uso común se encuentran: el espacio situado sobre el territorio nacional y las vías generales de comunicación. Luego entonces si los bienes de uso común son a su vez bienes del dominio público, resulta que toda vía general

¹⁷³ ORRICO ALARCON. MIGUEL. Op. Cit. P. 34.

de comunicación es un bien del dominio público y por lo tanto, sujeto a concesión, tal como lo dispone el artículo 8º de la Ley Federal de la materia.

Las fracciones del artículo 1º de la Ley de Vías antes transcritas fueron derogadas por el artículo SEGUNDO Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Siendo ahora dicha ley la que en su artículo 4º define como vías generales de comunicación: el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite.

Con los supuestos primero y último no hay discusión, sin embargo tratándose de redes, éstas son propiedad de los particulares tan es así, que la misma ley no previene, como es el caso de las bandas de frecuencias y posiciones orbitales que el Gobierno Federal tendrá derecho preferente para adquirir las instalaciones. equipo y demás bienes utilizados directamente en la operación de las redes de telecomunicaciones.

Por lo tanto, que es lo que denota a las redes públicas de telecomunicaciones como vías generales de comunicación. A mi juicio el que estén construidas sobre bienes del dominio público de la nación. Entonces, aunque en la Ley Federal de Telecomunicaciones se desvincula la vía general de comunicación del servicio, es claro que las condiciones de la concesión giran más en torno a la construcción de la vía para afectarla a un servicio de telecomunicaciones, tal y como se establece en las concesiones otorgadas.

En efecto, las condiciones en concesiones de redes públicas contienen las siguientes definiciones:

“I.I.I. Concesión: la contenida en el presente Título para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones.

- I.2. Servicios. El Concesionario se obliga a instalar, operar y explotar la Red y a prestar los servicios a que se refiere el o los anexos del presente Título, en los términos y condiciones ahí indicados”.**

En adelante, toda la concesión estará haciendo referencia constante a los servicios, Vgr. En la condición 1.6 se dice que la Secretaría podrá otorgar estas concesiones a favor de terceras personas para instalar, operar o explotar una o más redes públicas de telecomunicaciones, para que presten servicios idénticos o similares. Las condiciones de la 2.1 a la 2.6 y de la 3.1 a la 3.3 (prácticamente toda la concesión) regulan lo relativo a los servicios.

En el Anexo A de los títulos de concesión se enumeran los servicios que puede proporcionar el concesionario, que pueden ser entre otros: de telefonía básica local o de larga distancia, servicios de valor agregado, televisión por cable, etc. Enseguida se hace otra enumeración de los servicios no comprendidos.

“No se encuentran comprendidos en los servicios a los que se refiere este Anexo:

- A.2.1. Los que requieren concesión sobre bandas de frecuencias de espectro radioeléctrico para usos determinados;
- A.2.2. Los que requieran concesión para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país;
- A.2.3. Los que requieran concesión para operar un sistema de radio o televisión abierta”.

Para prestar estos servicios el concesionario deberá obtener la concesión o la autorización respectiva.

De lo expuesto resulta que aún cuando la Ley Federal de Telecomunicaciones limita la vía general de comunicación a los tres supuestos asentados, en tratándose de redes públicas de telecomunicaciones, no es ésta propiamente la que se concede sino la prestación de un servicio muy bien acotado en la propia concesión, tal como lo disponen los artículos 18 fracción IV y 26 fracción III de la Ley Federal de Telecomunicaciones en el sentido de que el Título de concesión contendrá como mínimo los diferentes servicios que pueda prestar el concesionario.

EL PERMISO Y LA AUTORIZACION.

El análisis de estos actos administrativos es relevante, ya que su concepto doctrinal, que los emplea incluso como sinónimos, no guarda una estricta relación con el tratamiento que en el ámbito de las telecomunicaciones se les ha dado.

La concesión implica la creación de un derecho limitado, mientras que las simples autorizaciones administrativas, al aplicar facultades derivadas del poder de policía, constituyen permisos para el ejercicio de un derecho preexistente,¹⁷⁴ siendo éste el presupuesto fundamental, es decir, levantar una prohibición y como lo establece el maestro Olivera Toro, el permiso administrativo o autorización tiene el mérito de actualizar un derecho en potencia del particular, dado que existe la libertad de actuar con sujeción a determinadas condiciones, facultando el Estado al particular para que una vez satisfechos determinados requisitos, ejecute ciertos actos.¹⁷⁵

Sin embargo en la legislación de telecomunicaciones, Vgr. el artículo 48 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, menciona la autorización como un

¹⁷⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 676.

¹⁷⁵ HERNANDEZ ESPINDOLA, OLGA. Permiso Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. P. 2388.

presupuesto previo a la explotación de la vía objeto de concesión o permiso. En este mismo sentido el artículo 50 del Reglamento de Telecomunicaciones enumera los equipos terminales de telecomunicación (equipos telefónicos multilíneas) que no requerirá "permiso" para conectarse a redes "autorizadas".

Más que confundirse en la Ley de Vías el permiso con la autorización, lo que confunde es la concesión con el permiso, al mencionarlos indistintamente como medios para la explotación de servicios en las vías generales de comunicación y con ciertas condiciones en el uso o destinatarios de los servicios.

En el artículo 9º de la Ley de Vías, se dispone que no necesitarán concesión, sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

"III. Las estaciones radiodifusoras culturales, las de experimentación científica y las de aficionados."

"IV. Las instalaciones de comunicaciones eléctricas destinadas a servicios especiales".

Como se ve, la naturaleza del permiso en telecomunicaciones ha estado ligado a dos situaciones: una que no se persiga el lucro en la explotación del servicio y otra que se trate de la satisfacción de necesidades de carácter accidental o tendiente a beneficiar no a la colectividad, sino a un grupo reducido de personas que los necesitan para su beneficio particular.¹⁷⁶ Por lo tanto no se configura la explotación como aprovechamiento de la vía, medio de transporte o servicio respectivo.

¹⁷⁶ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. PP. 59 y 197.

Las instalaciones para llevar a cabo comunicaciones eléctricas destinadas a servicios especiales, estaban encaminadas a la prestación y curso de la correspondencia interior de los propios interesados, por lo que el otorgamiento de la autorización respectiva se daba dentro del género de permisos y no de concesión por no tratarse de servicios públicos.

En el Reglamento de Telecomunicaciones, aparte de los permisos citados, se adicionó el requerimiento de ellos para:

- a) Servicios de valor agregado (añaden facilidades, satisfacen nuevos servicios de telecomunicaciones o agregan servicios informáticos) que se presten a terceros, utilizando como soporte para la conducción de señales una red pública o privada de telecomunicaciones.

La concesión a Teléfonos de México, firmada antes de la entrada en vigor de este reglamento, en su condición 1.8, dispone que estos servicios requerirán de un permiso de la "Secretaría", operando además en este caso la positiva ficta.

La Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 33, establece para la operación de los servicios de valor agregado únicamente el "registro", el cual se lleva a cabo ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

- "b) Redes privadas de telecomunicaciones y redes locales complementarias para grupos restringidos de usuarios".
- "c) Instalación y operación de estaciones terrenas de comunicación por satélite".

La Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 31 impone el requerimiento del permiso administrativo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para:

- I. Establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública, y
- II. Instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras".

Las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones son las personas que, sin ser propietarias o poseedoras de medios de transmisión, proporcionan a terceros servicios de telecomunicaciones mediante el uso de capacidad de un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones.

En el transcurso de 1997, se han entregado los primeros permisos para prestar el servicio de telefonía pública a diversas empresas comercializadoras que utilizarán las redes de los concesionarios de telefonía básica local. Tratándose de este servicio existe ya el Reglamento de Telefonía Pública que tiene por objeto regular el establecimiento, operación y explotación de empresas comercializadoras de telefonía pública, así como la prestación del servicio que se realiza a través de aparatos telefónicos de uso público.

Los permisionarios ¹⁷⁶ y concesionarios fijarán libremente sus tarifas (sólo las registran) y podrán realizar las siguientes operaciones:

- A. Ofrecer a través de sus aparatos telefónicos de uso público, servicios proporcionados mediante las redes públicas de telecomunicaciones a las que estén conectados dichos aparatos.
- B. Presuscribir sus líneas telefónicas con el operador de larga distancia de su elección.

¹⁷⁶ El reglamento previene en su artículo 3º. que el servicio lo pueden proporcionar los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que en sus concesiones estén "autorizadas para prestarlo". Así como Teléfonos de México y Teléfonos del Noroeste cuyas concesiones les permiten dar el servicio de telefonía pública.

- C. Operar o comercializar la utilización de sus aparatos telefónicos de uso público con cualquier mecanismo de cobro o tasación.

Para la obtención de un permiso, dice la ley deberán cumplirse, en lo conducente, los mismos requisitos que se exigen a los solicitantes de concesión de redes públicas de telecomunicaciones.

Tratándose de estaciones terrenas la Ley Federal de Telecomunicaciones ya distingue en cuanto a que subsistirán los permisos pero sólo para las estaciones terrenas transmisoras, en tanto la tenencia y explotación de estaciones receptoras únicamente quedan sujetas a registro.

Como vemos, el permiso que con características peculiares existe en telecomunicaciones, se asocia ahora en mayor medida a la concesión, porque en general, ambos instrumentos administrativos deben reunir los mismos requisitos y sujetos además a las mismas causales de revocación previstas en el artículo 38 de la Ley y ciertamente no existe entre ellos una distinción de fondo; la medida puede tener su origen en el desconocimiento de la doctrina para distinguir el permiso de la concesión o bien la intención de no someter a un régimen exorbitante de derecho público las actividades antes mencionadas.

Respecto a las denominadas autorizaciones administrativas, dice Manuel M. Diez.¹⁷⁸

“En este supuesto el particular tiene ciertos derechos preexistentes que puede ejercer siempre que la administración se lo permita. Se trata de actividades de los particulares que pueden traer trastornos a la colectividad y por ello corresponde la vigilancia de la administración dentro de la actividad del particular autorizando su ejercicio. Se trata entonces de una declaración de voluntad por medio de la cual un

¹⁷⁸ Op. Cit. PP. 218-219.

órgano de la administración pública permite que una persona ejercite un derecho o un poder propio, previa valoración de la oportunidad de tal ejercicio con relación al interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar”.

La autorización es así empleada como sinónimo de permiso y existen múltiples referencias a esta figura administrativa en la legislación de telecomunicaciones, aunque en ocasiones encontramos que el término empleado como autorización, está haciendo referencia a la concesión.

También es conveniente agregar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes recurrió al otorgamiento de autorizaciones que reunían los requisitos y las condiciones de las concesiones y permisos, pero que por alguna circunstancia no podían otorgarse como tales.

4.3. FACULTADES DISCRECIONALES EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES Y PERMISOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Uno de los motivos constantes de conflictos en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones ha sido el ejercicio de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas y el límite de ellas.

Tratándose de vías generales de comunicación y de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III de la Ley de Vías Generales de Comunicación, existe la facultad discrecional en favor de las autoridades competentes de esa Secretaría, la cual es entonces regulada y no arbitraria ¹⁷⁹ ya que la administración pública debe contar con los medios para ejercer plenamente sus responsabilidades en materia de telecomunicaciones, donde la autoridad deberá apreciar no sólo el cumplimiento de requisitos técnicos y de interés público, sino previamente decidir la publicación del pliego de necesidades referido en el artículo 8º de la Ley de Vías y ordenar en su caso la publicación de la solicitud respectiva, que es la etapa hasta donde, según el especialista Miguel Orrico Alarcón, ¹⁸⁰ llegan las facultades discrecionales. El cumplimiento de requisitos son actos reglados que obligan a las autoridades a admitir las solicitudes de concesión para su estudio y selección, aunque este último acto es de la estricta responsabilidad de las autoridades, si tomamos en cuenta que el hecho de que el particular satisfaga los requisitos previstos en la hipótesis legal no es suficiente para que la autoridad forzosamente deba aplicar la consecuencia, ya que ésta queda a su discreción, naturalmente expresada cumpliendo los requisitos de legalidad.

¹⁷⁹ NAVA NEGRETE, ALFONSO. Facultad Discrecional. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México 1991. Tomo D-H. PP. 1409-1411.

¹⁸⁰ Op. Cit. P. 64.

Si la mayor parte de las concesiones en el ámbito de las telecomunicaciones se otorgaron en el ejercicio de actos administrativos discrecionales, es pertinente estudiar este tema.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero,¹⁸¹ la facultad discrecional: “Consiste en la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello con los límites consignados en la ley”.

En consecuencia si la discrecionalidad se manifiesta en la actividad unilateral de la administración se requiere el estudio de los elementos de tal acto que son: la competencia, el objeto, la forma y el fin.¹⁸²

La competencia es un elemento indispensable para la legalidad del acto administrativo, en virtud de que la autoridad sólo podrá hacer aquello que le permite la ley, en razón de que las atribuciones de toda entidad administrativa son las que se establecen en principio en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que luego se desglosan en el Reglamento Interior de la dependencia correspondiente, lo que la convierte en un acto reglado.

Esa oportunidad de la autoridad de decidir hacer o no hacer es lo que constituye, en opinión del maestro Gabino Fraga la única excepción al principio material de legalidad.¹⁸³

¹⁸¹ Op. Cit. P. 686.

¹⁸² DIEZ, MANUEL M. Op. Cit. Tomo I. P. 155.

¹⁸³ Op. Cit. PP. 100-102.

Sin embargo debemos señalar que todo acto de autoridad, aún el pronunciado en uso de facultades discrecionales, habrá de reunir el requisito constitucional de legalidad, para dar al particular la certidumbre y seguridad de la actuación de la autoridad, siendo entonces necesario precisar cuales son los límites de la misma. Al respecto se afirma que tal límite lo constituye la aplicación en los casos en los que exista la posibilidad en que concurran diversas circunstancias cuya apreciación técnica no puede ser regulada de antemano, o que, el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación en cada caso individual.¹⁸⁴

En la materia de telecomunicaciones en lo general y de la telefonía en lo particular, tenemos que la actividad concesionaria no fue prolija, siendo pocas las concesiones otorgadas en esos rubros al amparo de la Ley de Vías Generales de Comunicación. En cuanto a los permisos, íntimamente ligados con los actos reglados, no hubo mayor dificultad en su otorgamiento con sólo cumplir los requisitos exigidos.¹⁸⁵

No obstante que las concesiones telefónicas tuvieron su origen en el ejercicio de una facultad discrecional, como todo acto administrativo debieron reunir los requisitos de legalidad, que a estos actos impone la Constitución General de República, es decir la fundamentación y motivación.

Tratándose de permisos en telecomunicaciones fueron actos reglados, es decir que la simple satisfacción de los particulares de los requisitos establecidos, implicó necesariamente su otorgamiento. Esto fue así porque la misma legislación de vías generales de comunicación no involucraron en ellos cuestiones de orden público o interés general, sino el beneficio particular de los usuarios del

¹⁸⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 691.

¹⁸⁵ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 61.

servicio, o bien el simplemente ajustarse a lo que el orden jurídico establece de antemano que es específicamente lo que el órgano administrativo debe hacer en el caso concreto.

Para las concesiones, el artículo 15 de la Ley de Vías señala:

“...si transcurrido el plazo a que se refiere el plazo anterior no se presentan objeciones, o si las que se presentan no fueren de tomarse en cuenta se podrá otorgar la concesión con las modificaciones de carácter técnico o jurídico que se estimen pertinentes, previo cumplimiento de los requisitos técnicos, administrativos y legales que señale la Secretaría..”.

En cambio para los permisos dice que se seguirán los trámites que para su otorgamiento señalen los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes.

La facultad reglada, vinculada u obligatoria, que se traduce en el exacto cumplimiento de la obligación que la ley impone al órgano administrativo,¹⁸⁶ se convierte en la obligación ineludible de otorgar las concesiones y permisos si los solicitantes cumplen con los requisitos exigidos.

En mi opinión, el otorgamiento de las concesiones de acuerdo a la Ley de Vías si fueron actos absolutamente discrecionales sobre todo si concluido el procedimiento, se argumentaba el interés público se decidía no otorgarla. Actualmente, siguen siendo actos discrecionales, pero dicha facultad es atenuada por la propia disposición de la Ley Federal de Telecomunicaciones que impone para otorgar las concesiones, el cumplimiento previo de los requerimientos

¹⁸⁶ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. PP. 686-687.

técnicos y administrativos fijados y calificados como requisitos de procedencia por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Aunque los actos administrativos discrecionales se emiten con una libertad sujeta a los límites enunciados, esto no priva que su ejercicio quede sujeto a una actividad más o menos reglada.¹⁸⁷

Los permisos, con el mismo tratamiento de la Ley de Vías,¹⁸⁸ en la de Telecomunicaciones continúan siendo actos reglados, aunque sujetos ahora a criterios técnicos y administrativos diferentes a los que antes señaló la ley en primer término mencionada, ello derivado de que la figura ahora calificada como permiso, es radicalmente diferente al permiso previsto en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

De la facultad discrecional, encontramos las siguientes tesis del Poder Judicial Federal:

RUBRO: FACULTADES DISCRECIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTUA EN EJERCICIO DE.
Cuando la autoridad administrativa actúa en ejercicio de facultades discrecionales y tiene una libertad más amplia de decisión, esto no le otorga una potestad ilimitada, debiendo en todo caso la autoridad, dentro de una sana administración, sujetarse en sus actos autoritarios a determinados principios o límites como son, la razonabilidad que sólo puede estar basada en una adecuada fundamentación del derecho que la sustenta, así como en una motivación, aún mayor que en el acto reglado, que tiene por objeto poner de manifiesto su juridicidad; asimismo, debe estar apoyado o tener en cuenta hechos ciertos, acreditados en el expediente relativo, o públicos y notorios y, finalmente, ser proporcional entre el medio empleado y el objeto a lograr.

¹⁸⁷ Idem. P. 688.

¹⁸⁸ Los permisos en telecomunicaciones están ligados a los actos reglados, por lo que, al satisfacer el particular los requisitos establecidos en la ley o reglamento, implican necesariamente el otorgamiento del permiso solicitado. ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 61.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Seminario Judicial de la Federación. 8ª. Epoca. Tomo VIII - octubre. P. 181.

RUBRO: DELEGACION DE FACULTADES NO DISCRECIONALES. Como conforme al artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, las facultades no discrecionales de los Secretarios son delegables, no hay fundamento legal para estimar que tal delegación debe hacerse precisamente en el reglamento interior de la dependencia de que se trate, pues además de que podía darse el caso de que no existiera tal reglamento, la delegación puede hacerse válidamente mediante un simple acuerdo o resolución. Por lo demás, al estudiar las cuestiones relativas que plantean los causantes, en materia fiscal, se debe tomar en cuenta que tanto ellos como el fisco deben actuar de buena fe, y que la delegación de facultades debe admitirse en forma ágil que permita al fisco cumplir con sus obligaciones en la recaudación de los impuestos necesarios a cubrir el presupuesto, sin entorpecer innecesariamente esas funciones, aunque sin que se afecte la seguridad jurídica del causante, pero sin admitir alegato de éste que no deriven de una duda razonable sobre la procedencia de un acto de las autoridades fiscales en relación con las obligaciones y derechos de la empresa, sino que se basen de manera formal en argumentos que tiendan, no tanto a obtener una resolución justa en materia fiscal, o a evitarse un perjuicio injusto, sino a prevalecer de cuestiones planteadas con legalismo formal en que podrían cubrirse para evitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación. 7ª. Epoca. Volumen 75. Sexta Parte. P. 25.

RUBRO: FACULTADES DISCRECIONALES, REVISION DE LAS, EN AMPARO. Cuando la autoridad no hace uso de un arbitrio, sino de verdaderas facultades discrecionales, en sentido estricto, el juez de amparo sólo podría conceder la protección federal cuando el uso del arbitrio fuese abiertamente ilógico, o estuviese apoyado en una apreciación claramente errónea de los hechos. Por el contrario, cuando se trata del uso de un arbitrio el juez de amparo tiene facultades amplias para revisar con finura la exactitud en la apreciación de los hechos y en la aplicación de la ley, aunque no se trate de errores manifiestos. Esta es, por lo demás, en opinión de

este Tribunal, la interpretación que debe darse de los alcances de la tesis de jurisprudencia visible con el número 102 en la página 129 de la parte correspondiente a la Segunda Sala del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación. 7ª. Epoca. Volumen 60 - Sexta Parte. P. 25.

RUBRO: FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. Este Tribunal ha estimado ya que una facultad es discrecional cuando satisfecha la hipótesis de una norma, la consecuencia legal prevista por dicha norma puede o no actualizarse, según la voluntad razonada de la autoridad. Pero cuando realizada la hipótesis, la autoridad está obligada a aplicar la consecuencia legal, no se está frente a facultades discrecionales, aunque la autoridad tenga arbitrio para valorar las pruebas, ajustar sanciones, o evaluar circunstancias de derecho que deban matizar la aplicación de las consecuencias previstas en la norma, lo cual implicará que tiene la autoridad un arbitrio, pero no facultades discrecionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación. 7ª. Epoca. Volumen 36. Sexta parte. P. 23.

RUBRO FACULTADES DISCRECIONALES. El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercita esa facultad en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias de hecho que concretamente se refieran al caso y justifiquen la decisión adoptada, cuando tales circunstancias resulten alteradas, o cuando el razonamiento en que esta se apoya sea contrario a las reglas de la lógica.

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Semanario Judicial de la Federación. 6ª. Epoca. Volumen LXXIII. P. 17.

RUBRO: FACULTADES DISCRECIONALES. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que si bien el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las

autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares, y aunque dicho ejercicio suponga un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del Juez, si está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es razonable, sino arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto o contrario a la equidad, pudiendo añadirse que dicho control es procedente cuando en el referido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sea alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los principios generales del derecho.

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Semanario Judicial de la Federación. 6ª. Época. Volumen VLII. P. 65

A partir de la vigencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones la facultad discrecional subsiste, aunque más limitada como veremos enseguida. En las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene la potestad para decidir acerca de:

1. La publicación "periódica" de un programa sobre las bandas de frecuencia del espectro para usos determinados, así como las modalidades de uso y cobertura geográfica (art. 15).
2. Los requisitos que incluyen programas y compromisos de inversión, plan de negocios, etc.
3. La calificación que determine si las proposiciones presentadas reúnen las condiciones para la prestación de los servicios y cumplen los requisitos (arts. 16, 17 y 18).

Para las concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes analizará y evaluará si la solicitud reúne los

requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (lo que le da un cierto grado de discrecionalidad), teniendo para ello un plazo no mayor de 120 días naturales, dentro de los cuales podrá requerir a los interesados información adicional. Cumplidos a satisfacción los requisitos se otorgará la concesión; es decir que deja de ser una facultad totalmente discrecional para tener también una parte de acto reglado en cuanto a que si no hubo requisitos adicionales de la autoridad, la concesión debe otorgarse.

Los permisos a que se refiere el artículo 31 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, tienen las mismas condiciones y requisitos que las concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo,¹⁸⁹ es supletoria de un número indeterminado e indefinido de leyes, entre las que se encuentra la Ley Federal de Telecomunicaciones, que expresamente contempla tal supletoriedad en la fracción II del artículo 8.

Esta ley se encuentra inmersa en la polémica de su necesidad y eficacia. En opinión del Doctor Miguel Acosta Romero, se trata de una ley "que no resuelve ningún problema y si dará al procedimiento administrativo una gran dosis de ineficiencia y de burocratismo".¹⁹⁰

Decíamos que esta ley es supletoria de la de Telecomunicaciones pero ciertamente sobre la remisión expresa que se haga en la ley suplida. Vgr. El artículo 74 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone: "...para la

¹⁸⁹ Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1º de junio de 1995.

¹⁹⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Et. al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas. Editorial Porrúa. México 1996. P. 3.

interposición del recurso administrativo de revisión se estará a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; o bien en los casos en que la previsión de la institución jurídica de que se trate se encuentre prevista en el ordenamiento objeto de supletoriedad.

En la Ley de Vías Generales de Comunicación el particular afectado con la publicación de una solicitud de concesión podía presentar sus objeciones, las cuales producían la suspensión en el trámite de la concesión y cuyo efecto era únicamente la declaración de improcedencia de la solicitud, toda vez que el artículo 15 de la ley en cita, dispone que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá publicar la solicitud para que las personas que pudieran resultar afectadas presentaran sus observaciones. Esta instancia se promovía ante la Comisión Técnica Consultiva de Vías, cuyas opiniones podía hacer suyas o no la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El procedimiento descrito ya no es aplicable, ahora el particular afectado por un acto de la autoridad administrativa podrá interponer el recurso de revisión, el cual es optativo, o intentar desde luego, las vías judiciales correspondientes.

De optar por la interposición del recurso, la parte afectada lo presentará ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, en un plazo de quince días. Los requisitos de procedencia, causales de desechamiento y sobreseimiento no aportan nada nuevo a lo establecido como reglas de procedimiento del proceso jurisdiccional y tampoco a la doctrina del derecho administrativo.

El Lic. Miguel Pérez López ¹⁹¹ hace una serie de consideraciones acerca de la misión de la justicia administrativa, reconociendo como mérito de la ley el que sea

¹⁹¹ PEREZ LOPEZ, MIGUEL. Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu. Editorial Porrúa. México 1995. PP. 291-307.

el inicio de una auténtica codificación administrativa que debe ir seguida de una política de educación de los servidores públicos encargados de aplicar ese ordenamiento; sin embargo sus apreciaciones no añaden mayor justificación a la ley que nos ocupa.

Por su parte el Lic. José Luis Vázquez Alfaro,¹⁹² lleva a cabo una serie de análisis sobre el desarrollo de la justicia administrativa, respecto a la ley, en forma preponderante se hace el estudio en detalle del recurso de revisión del que dice: "...es plausible introducir un recurso administrativo general, ante la diversidad de reglas que provocan una gran confusión, un sector de la doctrina ha propuesto la unificación de los recursos administrativos a través de la creación de un recurso administrativo único".

En telefonía no existe, a mi juicio, ningún beneficio específico con esta ley, ya que como vimos realmente lo más importante ha sido tratar de limitar las facultades discrecionales de las autoridades competentes, lo que se ha plasmado en la propia Ley Federal de Telecomunicaciones.

¹⁹² VAZQUEZ ALFARO, JOSE LUIS. Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu. Editorial Porrúa. México 1995. PP. 381-404.

4.4. EL DERECHO DE VIA Y LA INTERCONEXION DE REDES.

El derecho de vía es algo intangible de lo que mucho se habla y poca precisión se tiene, esto es así en razón de que son casi nulas las disposiciones al respecto, las pocas que existen se encuentran referidas a la vía de comunicación carretera y sus servicios auxiliares, donde son frecuentes los conflictos entre los particulares y las autoridades administrativas por los límites que abarca el llamado "derecho de vía".

La Ley de Vías Generales de Comunicación lo trata en los artículos 2º. Fracción II, 27, 45, 46, 106 y 107. El primero de ellos contiene lo siguiente:

"Art. 2º.- Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:

...II. Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior. La extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas se fijará por la Secretaría de Comunicaciones".

Los artículos 45 y 46 establecen la extensión de un kilómetro a cada lado del límite del derecho de vía o de los márgenes de los ríos y canales, para llevar a cabo corte de árboles o desmontes, quemas, etc. y 100 metros para establecer trabajos en que se usen explosivos o gases nocivos.

Por otra parte los artículos 106 y 107 contienen el derecho de la Nación para instalar en postes y ductos de particulares conductores para la red nacional (que es sólo lo que queda de la red de telégrafos); o bien, instalar en el derecho de vía una línea de postes para colocar cables o hilos conductores de señales y cables subterráneos.

Como vemos, el derecho de vía se determina discrecionalmente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según la instalación o existencia de la vía. Si se trata de caminos, la primera determinación conocida fue un Acuerdo Secretarial del 10 de noviembre de 1955,¹⁹³ publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 1956 que "fija como derecho de vía en los caminos federales de ruta, ya construidos a la fecha, una amplitud mínima de 10 metros de cada lado del eje del camino".¹⁹⁴

Ese acuerdo quedó sin efecto con la publicación el 16 de noviembre de 1981 del Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía en las Carreteras de Jurisdicción Federal y Zonas Aledañas, que fue abrogado por un Reglamento del mismo nombre publicado el 5 de febrero de 1992.

En este reglamento se sustituye la denominada autorización aludida en la Ley de Vías por el permiso que para ocupación, uso o aprovechamiento del derecho de vía de las carreteras federales y zonas aledañas otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El derecho de vía se define en el reglamento en los siguientes términos:

"Bien del dominio público de la Federación constituido por la franja de terreno de anchura variable, cuyas dimensiones fija la Secretaría, que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía de comunicación carretera y sus servicios auxiliares".

¹⁹³ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 41.

¹⁹⁴ El 26 de julio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la instalación de anuncios y obras con fines de publicidad en los caminos nacionales; el cual menciona el derecho de vía y previene en su artículo 12º. que la instalación de anuncios se permitía solo a 50 metros del eje del camino.

La instalación marginal es la obra para el tendido de ductos, cableados y similares que se construyen a 2.5 mts. dentro del límite del derecho de vía de una carretera; la obra requiere del permiso que se concederá por tiempo indeterminado, aunque anualmente se cubren las contribuciones previstas en la Ley Federal de Derechos.

De los artículos 38 al 41 del reglamento en cita, se tratan las causas de extinción y revocación de los permisos. De las primeras procede por la desaparición de su finalidad u objeto o la disolución de la persona moral permisionaria; de las segundas por no permitir las inspecciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o el cambio del sitio original en que se hubiere autorizado la obra o instalación. En contra de estas resoluciones procedería el recurso de reconsideración, que ahora se sustituye por el de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que tratamos en el inciso anterior de esta investigación.

En materia de ferrocarriles, el artículo 2º fracción I de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario ¹⁹⁵ define el derecho de vía como:

“La franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación ferroviaria, cuyas dimensiones y características fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.

El derecho de vía es parte integrante de la vía de comunicación ferroviaria y para su uso o aprovechamiento se requiere autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 34). En el Reglamento del Servicio Ferroviario se fijan los requisitos para toda construcción que se lleve a cabo en el derecho de vía (artículo 48).

¹⁹⁵ La Ley de Vías Generales de Comunicación ha variado siendo desmembrada, teniendo que toda la parte de ferrocarriles se derogó de ella y el 12 de mayo de 1995 se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

En cuanto a las vías de comunicación en el espacio radioeléctrico, el derecho de vía se configura con los márgenes de tolerancia que se otorga a la frecuencia y la posibilidad de remover cualquier construcción que pudiera interferir con el derecho de vía de las comunicaciones eléctricas.¹⁹⁶

La relevancia del denominado derecho de vía es que permite la instalación de líneas de transmisión eléctrica, fibra óptica, postes, o cualquier otra obra subterránea, superficial o aérea; las que son indispensables para la construcción de las redes de telecomunicaciones de las nuevas empresas competidoras en los servicios telefónicos.

Una parte importante de la infraestructura que soportara los servicios telefónicos, se instala efectivamente sobre el derecho de vía, ya que se aprovecha el que solo tenga que obtenerse el permiso o autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para explotar una vía que ya existe. A partir de sus concesiones las nuevas empresas han tendido en una parte de las carreteras federales y locales ductos subterráneos a través de los cuales una o varias empresas podrán transportar sus señales.

“Algo muy relacionado con los ferrocarriles es también todo lo relativo al uso de los derechos de vía para la instalación del cableado de fibra óptica, infraestructura básica para la operación de las nuevas empresas telefónicas en todo el país. A la fecha existe desconocimiento entre los involucrados ya que no se han definido claramente las reglas. Por una parte en ferrocarriles todos quedaron sorprendidos por el raro contrato entre la empresa y SP Servicios, filial de Quest Telecommunications. Aparentemente sin concurso de por medio se entregó la obra para instalar ducto a lo largo de ocho mil kilómetros de los corredores ferroviarios”.¹⁹⁷

¹⁹⁶ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 42.

¹⁹⁷ REBOLLO PINAL, HERMINIO. Diario El Financiero. 13 de diciembre de 1995.

Aparte de los derechos de vía, la posibilidad de tender líneas físicas que serán la base de la interconexión de redes, se da en las torres de conducción eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad y del Sistema de Transporte Colectivo METRO. En la primera de ellas la ventaja de utilizar los cables guía en las torres de electricidad sobre el carretero, es que prácticamente es de cero el mantenimiento y la instalación se simplifica.¹⁹⁸

En la Ley Federal de Telecomunicaciones se declara que se considera de interés público la instalación, operación y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones (artículo 5°).

Sobre el acceso de los concesionarios a los derechos de vía, las torres de transmisión eléctrica y de radiocomunicación, las posterías y los terrenos adyacentes a los ductos petroleros, deberán ofrecerse a todos sobre bases no discriminatorias. Por lo tanto ningún concesionario de redes públicas de telecomunicaciones podrá contratar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad (artículo 45).

Por su parte el Reglamento de Telecomunicaciones dispone que en la construcción y establecimiento de redes de telecomunicaciones los concesionarios podrán utilizar los derechos de vía y terrenos de propiedad federal (artículo 73).

En cuanto a las redes locales urbanas, los concesionarios y permisionarios deberán respetar los programas estatales, los planes de desarrollo urbano y las normas sobre protección ecológica.

¹⁹⁸ HERNANDEZ, JAIME. Diario El Financiero. 26 de febrero de 1996.

En la condición 3.7 de la concesión a Teléfonos de México, se aceptó que “La Secretaría permitirá a Teléfonos de México el uso de vías generales de comunicación, incluyendo el espectro radioeléctrico, de acuerdo a las normas y reglamentos vigentes, para la instalación de infraestructura que Teléfonos de México requiera para la prestación de servicios en los términos de calidad y cobertura señalados en esta concesión”.

De lo expuesto, se pone de manifiesto que la infraestructura telefónica se sostiene en buena medida, en los derechos de vía, la cual debe construirse o instalarse para posibilitar la interconexión a la red de Teléfonos de México y con ello la prestación de los servicios.

INTERCONEXION DE REDES.

En sentido amplio, la interconexión abarca los mecanismos comerciales y técnicos con arreglo a los cuales los proveedores de servicios conectan sus equipos, redes y servicios para proporcionar a sus clientes acceso a los clientes, servicios y redes de otros proveedores.¹⁹⁹ La interconexión es el elemento técnico más importante en la apertura telefónica, de su eficiencia y control depende la competencia nacional y el acceso al mercado internacional a través de las llamadas de larga distancia.

En el Reglamento de Telecomunicaciones la interconexión se define como “el servicio de conducción de señales que presta un concesionario, por medio de su red pública de telecomunicaciones para combinar o complementar sus propias instalaciones con objeto de proporcionar un servicio final” (artículo 2º fracción IV).

¹⁹⁹ Informe del Cuarto Coloquio sobre Reglamentación celebrado en la sede de la Unión Internacional de Telecomunicaciones del 19 al 21 de abril de 1995. INTERCONEXION: CUESTIONES DE REGLAMENTACION. De UIT P. 15.

La interconexión es un problema complejo que no se resuelve solamente a través de mecanismos comerciales y técnicos, sino que requiere de una reglamentación eficaz para hacer posible la competencia vía la fijación de tarifas adecuadas y el respeto al principio de no discriminación. En particular, la interconexión es un instrumento para aplicar la política de competencia en el ámbito de las telecomunicaciones; sin dejar de tomar en cuenta que los concesionarios y permisionarios del servicio de telefonía básica de larga distancia y telefonía pública tienen una dependencia ineludible, salvo en algunos casos de telefonía celular, con Teléfonos de México como operador local al darse solo la alternativa de llegar al usuario final interconectando sus redes y equipos con las del carrier dominante.

El asunto de la interconexión se vio por primera vez en México en los años treinta de este siglo, cuando la Ericsson y la Mextelco recibieron la orden de interconectar sus redes, con objeto de que los usuarios de ambas compañías pudieran comunicarse, además de utilizar los mismos postes y un sistema de números y letras de identificación. Siendo este uno de los aspectos que justificaron más adelante la concepción monopólica de una sola empresa para mejorar su rentabilidad.²⁰⁰

Con la apertura a la competencia, se reinició el tema de la interconexión, pero no solo en México, sino en los países que se incorporaron a la era de la globalización y liberalización de las telecomunicaciones, provocando incluso que la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en su Cuarto Coloquio sobre la evolución de la función del Estado, celebrado en Ginebra, Suiza los días 19 al 21 de abril de 1995 tratara exclusivamente los problemas de reglamentación que plantea la interconexión en el moderno entorno de las telecomunicaciones.

²⁰⁰ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. El Teléfono. Op. Cit. Pp, 145-146. Actualmente como ya hemos señalado la Red Pública de Telecomunicaciones más importante en el país es la que detenta Teléfonos de México. Le siguen en importancia las redes de Petróleos Mexicanos y la de Ferrocarriles Nacionales.

Lo relevante de la interconexión en nuestra investigación es que Teléfonos de México tiene el control monopólico de la red local que permite el acceso a sus competidores para poder prestar el servicio de larga distancia, y por ahora no tiene competencia. Teléfonos de México tiene así el doble carácter de proveedor del servicio de interconexión y de competidor en los mismos servicios; su ventaja adicional es que puede, no obstante lo previsto en la condición 2-10 de su concesión manejar los subsidios cruzados y altas tarifas.²⁰¹

En preparación a la competencia, que formalmente iniciaría el 11 de agosto de 1996,²⁰² la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitió la Resolución sobre el Plan de Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1994.

Esa resolución contiene el esquema de como se desarrollaría la interconexión y el calendario relativo, tomando en cuenta que la apertura no podría darse simultáneamente en toda la República, se fijaron los lineamientos de la resolución en cita bajo los objetivos que:

- a) Obliguen a TELMEX/TELNOR a interconectar a sus redes las de los operadores debidamente autorizados por la Secretaría;

²⁰¹ Una de las formas de hacer transparente el cobro de la interconexión es en el artículo Octavo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones que ordena a los concesionarios registrar las tarifas de interconexión entre sus propios servicios a partir del 1º de septiembre de 1995.

²⁰² Algo que solo se hubiera podido llevar a cabo si algún usuario de la red hubiera revendido su capacidad excedente de circuitos contratada a Teléfonos de México. Esto de acuerdo a la condición 5.7 de la concesión a Teléfonos de México. "Durante los primeros seis años de esta concesión, Teléfonos de México no estará obligada a permitir la reventa de capacidad excedente de circuitos, para proporcionar servicio público de telefonía básica de larga distancia". Además fue hasta el 1º de enero de 1997 (condición 5-4 y el artículo Décimo Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones) que se podía obligar a Teléfonos de México a permitir la interconexión de otras redes de larga distancia.

- b) Permitan al usuario la libre selección de los operadores para cursar cada una de las llamadas de larga distancia, desde cualquier punto de origen dentro del territorio nacional; y
- c) Permitan a los operadores autorizados por la Secretaría ofrecer el servicio público telefónico de larga distancia a cualquier usuario de las redes públicas de TELMEX/TELNOR”.

En el Calendario se precisa que la interconexión se iniciaría el 1º de enero de 1997 con el grupo A que consta de 50 ciudades listadas en el Anexo 1 más otras¹⁰ a ser determinadas de acuerdo a la demanda de otros operadores de común acuerdo con TELMEX/TELNOR. A partir del 1º de enero de 1998 se incorporarán 40 ciudades más, así paulatinamente hasta que a partir del año 2001 se cuente con la interconexión a nivel nacional en las ciudades que cuenten con centrales locales y capacidad de enrutamiento.

En el caso de que algún operador solicite la interconexión fuera del programa establecido, deberá sufragar los costos del prestador. También se estableció que el procedimiento de prescripción, es decir la elección de los usuarios por medio de boletas²⁰³ se iniciaría el 1º de enero de 1997 y en septiembre de ese mismo año, los usuarios tendrían la posibilidad de elegir al operador de larga distancia a través del sistema de marcación de tres dígitos de identificación asignados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.²⁰⁴

²⁰³ Los operadores de larga distancia competidores de Teléfonos de México, se tuvieron que poner de acuerdo para elegir al administrador de la base de datos que resultó ser la Compañía NCSI National Computer System International. Resultó el procedimiento bastante deficiente por el problema del slamming consistente en cambiar al cliente de operador sin su consentimiento. Ahora para corregir ese problema la NCSI (National Computer System Internacional) pretende cobrar 120 mil dólares.

²⁰⁴ El Código de Identificación por marcación en larga distancia: Telmex 123; Telnor 191; Avantel 111; Iusatel 333; Investcon 234; Marcatel 777; Alestra 288; Cableados y Sistemas 200; Miditel 100 y Telinor 555.

Es necesario precisar que desde 1991 ya Teléfonos de México daba a las empresas concesionarias de radiotelefonía móvil con tecnología celular el servicio de interconexión por el uso de su red. Las tarifas de interconexión de suyo, son amplias y complejas con tres interrogantes fundamentales: ¿cuáles son los costos de interconexión? ¿cómo deben determinarse? y ¿quién debe pagarlos? De lo que Teléfonos de México pretende cobrar siempre se ha dicho que es mucho en relación a lo que se cobra en otros países.

El problema adicional es que TELMEX/TELNOR se niegan a fijar las tarifas de manera general, razón que obliga a cada empresa a negociar con ellas individualmente sus tarifas.²⁰⁵ Los del servicio de radiolocalizadores pretenden que se cobre bajo el sistema "El que llama paga" y en este mismo sentido se enfoca la telefonía celular. Con el poder que tienen TELMEX/TELNOR para dar o no el servicio de interconexión e imponer sus condiciones, tenemos el problema del uso de los número 800, se trata de un servicio de cobro revertido, al que a partir de abril de 1997 le fue limitado el acceso a través de los teléfonos públicos, si no se cubre un costo de cincuenta centavos con la tarjeta Ladatel y que en 1998 provocó la aparición de un tronante desplegado contra ese cobro.

Ante la inminente apertura del servicio de telefonía básica de larga distancia en 1997, el punto crítico lo seguían representando las tarifas de interconexión, no había acuerdo entre Teléfonos de México y los nuevos operadores; por lo que a petición de las empresas telefónicas concesionarias de larga distancia, la

²⁰⁵ El 14 de octubre de 1997, LINO JAVIER CALDERON en el Diario El Financiero, publicó que IUSACELL logró reducir su deuda de interconexión con TELMEX en un 71.7%; era de 237 MDP y se redujo a 170 MDP. Se pretendía cobrar a .45 centavos el minuto y quedó en .25 centavos. Este acuerdo ha dado pie a que ahora todos los clientes de TELMEX con tarifas arriba de los 35 centavos, reclamen un tratamiento no discriminatorio.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes,²⁰⁶ con el consenso del Gabinete Económico, tuvo que resolver los aspectos de interconexión en los que no se llegó a ningún acuerdo. Uno de los más polémicos era sin duda el costo por minutos de interconexión, que en centavos de dólar por minutos quedó como sigue:

1997	5.32
1998	4.69
1999	3.15

Para los años 2000 y 2001 las tarifas serán negociadas por las partes. Con estas tarifas se pretende alentar la competencia, mejorar la calidad de los servicios y propiciar el desarrollo de las telecomunicaciones en el país.²⁰⁷

A través de la mencionada resolución administrativa, cuya observancia es de orden público, se autorizó a TELMEX/TELNOR en su punto cuarto, un cargo adicional por terminación de llamada a los nuevos concesionarios que tuvieran derecho a una tarifa de liquidación. Para 1997-98 el cargo por concepto de tráfico internacional será de 58 % de la tarifa de liquidación correspondiente por minuto. Se trata de un subsidio a TELMEX/TELNOR que se destina a la ampliación y mejoramiento de su red local. Nada más Avantel y Alestra durante el ejercicio de 1998 pagarán a esas empresas por tal concepto la cantidad de 200 MDD.

Otro conflicto que en relación a la interconexión se avizora, es el by pass (by passing), técnica que permite a un operador colocar su propio enlace en el edificio del cliente, eludiendo la red telefónica local, este desvío pretende ser

²⁰⁶ Resolución Administrativa por la que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establece la regulación tarifaria aplicable a los servicios de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones autorizadas para prestar servicios de larga distancia, de fecha 26 de abril de 1996.

²⁰⁷ Es conveniente aclarar que de la tarifa de interconexión por terminar la llamada en México, Teléfonos de México tiene un porcentaje del 58% para promover el servicio de telefonía local, lo que le representa un ingreso directo de 500 MDD. GUADARRAMA, JOSE DE JESUS. Diario El Financiero del 3 de diciembre de 1997.

aprovechado por algunos concesionarios los cuales argumentan que: su concesión se los permite, gastaron en las frecuencias del espectro radioeléctrico y además ninguna ley lo prohíbe. La petición de este grupo era que en las Reglas de Telefonía Local se abordara el tema, lo que no sucedió, y por lo tanto Teléfonos de México, Telnor y Telinor insisten en que se prohíba ese desvío.²⁰⁸

Sobre la interconexión y darse ésta desde 1991, el Reglamento de Telecomunicaciones estableció todo un Capítulo (7) al respecto. Las reglas que se enuncian son prácticamente iguales a las contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y la concesión de Teléfonos de México:

1. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes.
2. La interconexión se ajustará a lo previsto en los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización.
3. Los términos de la interconexión se definirán en los contratos de interconexión (llamados convenios en la ley) pactados entre las partes conforme a las bases de los artículos 43 de la Ley, 94 del Reglamento y Condición 5.2 de la concesión de Teléfonos de México.
4. De no llegar a un acuerdo en 60 días naturales, sobre los términos del convenio, o antes si así lo deciden las partes, a menos que decidan

²⁰⁸ Una forma común de desvío es a través de INTERNET donde el tiempo telefónico se computa como llamada local. AURELIO BUENO en su columna del suplemento Dígito Cero del 30 de septiembre de 1997, dice que el by pass no es ilegal en ninguna parte del mundo y que tienen derecho los concesionarios a proporcionar a sus clientes servicios de alta tecnología por medio de enlaces dedicados y redes privadas.

someterse al procedimiento arbitral; la Comisión Federal de Telecomunicaciones resolverá dentro de los 60 días naturales siguientes sobre las condiciones que no hayan podido convenirse. Lo que ya sucedió, porque sin duda el punto más difícil de negociar es el relativo a las tarifas de interconexión, las que deben permitir la competencia efectiva de los prestadores del servicio telefónico.

5. En la Ley Federal de Telecomunicaciones, se contienen expresamente ahora una serie de obligaciones antes no contempladas para los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, cuando antes en las condiciones 7.5 y 5.3 únicamente se contenían las de llevar contabilidad separada por servicio y el instalar capacidad suficiente para satisfacer la demanda de servicios de interconexión.
6. Ya no existe en la Ley la hipótesis de cuando se obliga o se niega a la interconexión de redes, lo que sí se establece en el artículo 96 del Reglamento de Telecomunicaciones, el cual se reproduce en la condición 5.2 de la concesión a Teléfonos de México, o a la inversa tomando en cuenta las fechas de la concesión y del Reglamento.
7. Las sanciones previstas en la ley por negarse a proporcionar el servicio de interconexión, van desde la imposición de multas hasta la revocación de la concesión.

La interconexión con redes extranjeras se llevará a cabo mediante convenio entre las partes (artículo 47 de la Ley) pero previamente a su formulación se deberán presentar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (ahora a la Cofetel), la que podrá establecer modalidades si estima que dichos convenios perjudican "los intereses del país en general", de los usuarios o de otros concesionarios de

telefonía pública. Si se trata de convenir con un gobierno extranjero la Secretaría deberá intervenir para su celebración.

Ahora que para hacer posible la interconexión y según dictamen de la empresa norteamericana BELLCORE, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán pagar a Teléfonos de México, en una fórmula que la propia Unión Internacional de Telecomunicaciones reconoce,²⁰⁹ la cantidad de 422 millones de dólares por los gastos efectuados para hacer posible la interconexión.

Vemos que todo lo que viene aparejado con la interconexión no es sencillo, es complejo técnica, económica y jurídicamente, por lo que todavía esperamos para el futuro contar con material suficiente para actualizar la información que ahora presentamos.

²⁰⁹ El operador establecido tiene que invertir para adquirir un equipo y soporte lógico que posibilite el tráfico que ofrecen los nuevos actores. Estos costes denominados costes de arranque, representan una carga para el operador establecido... la autoridad reglamentadora debe decidir quien paga el coste de dar entrada a la competencia. En algunos sistemas jurídicos, el operador establecido soporta la mayor parte de estos nuevos costes, al objeto de facilitar la entrada de nuevos actores". UIT. Coloquio citado. P. 24.

4.5. SERVICIOS DE TELEVISION POR CABLE Y VALOR AGREGADO.

El tratar los servicios en este capítulo, obedece a su íntima relación y rentabilidad con la nueva concepción de las concesiones y permisos en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Nos ocuparemos en primer término del servicio de televisión por cable, definido en los CONSIDERANDOS del reglamento respectivo ²¹⁰ como un servicio especial destinado a satisfacer necesidades determinadas de interés general, a diferencia del servicio de radiodifusión cuyas emisiones están destinadas a la recepción directa por el público en general.

Por lo tanto la ley aplicable, fue la Ley de Vías Generales de Comunicación y no la Ley Federal de Radio y Televisión, ya que de acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones este es un servicio especial cuya emisiones no están destinadas a la recepción directa del público en general.

En el artículo 2º. del Reglamento, se define el servicio denominado por cable:

“...aquel que se proporciona por suscripción mediante sistemas de distribución de señales de vídeo y audio a través de líneas físicas, con sus correspondientes equipos amplificadores, procesadores, derivadores y accesorios, que distribuyen señales de imagen y sonido a los suscriptores del servicio.

Para la explotación del servicio, según las finalidades lucrativas o no del servicio, requería de concesión o permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

²¹⁰ El Reglamento del Servicio de Televisión por Cable se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1979.

Recientemente TV Cable de Puebla se asoció con la empresa TELLABS, proveedor tecnológico, para la experimentación, mediante el permiso respectivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que le permitirá ofrecer usando el cableado del sistema televisivo, servicios de telefonía básica local y un sinnúmero de servicios de valor agregado.²¹¹

Esa es parte de la infraestructura que está en vía de aprovechamiento para la expansión de la telefonía,²¹² puesto que al ser considerada un servicio especial, no sujeto a la legislación de radiodifusión, se somete exclusivamente a las normas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y en lo que continúe siendo aplicable el reglamento de televisión por cable.

Más que el servicio a proporcionar a través de cable, se trata de redes ya tendidas, aprovechables y asimilables a las nuevas tecnologías que permita utilizarlas, ofreciendo a los usuarios todo una gama de servicios con la misma infraestructura.

Al entrar en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones surgieron también los cuestionamientos por parte de las organizaciones de televisión por cable, la que cuestionaron que dicha ley en ninguno de sus preceptos se refiere a ese servicio, lo que "provoca que las empresas cableras tengan la obligación de cumplir con una serie de requerimientos que sólo deben cumplir las telefónicas."²¹³

²¹¹ GUADARRAMA, JOSE DE J. Diario El Financiero. 26 de junio de 1997.

²¹² En España, el Diario El País, publicó en su sección de negocios el 30 de abril de 1995, acerca de la empresa Retevisión (segunda telefónica de España), en la que se asienta que "prestará servicios de telefonía básica, telefonía móvil y televisión por cable. La nueva operadora tendrá que contar, además, con las empresas de televisión por cable, puesto que ellas serían las que podrían facilitarle el acceso a la telefonía local, un segmento difícil para una compañía de nueva creación".

²¹³ HERNANDEZ, JAIME. Diario El Financiero. 11 de mayo de 1995.

Es cierto que la ley en cita no menciona ese servicio, como no menciona a ningún otro, porque ya lo hemos venido señalando, en este ordenamiento se dejan de lado los servicios para regular preponderantemente lo relativo a las vías generales de comunicación, entre las que se encuentran las redes de telecomunicaciones, incluyendo en ese concepto las redes de televisión por cable.

A partir de la publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en efecto las redes de cable son una buena alternativa para el servicio de telefonía básica local, obviamente las inversiones son cuantiosas y la tecnología requerida deberá ser de lo más avanzada, de ahí que algunas empresas estén en busca de su proveedor tecnológico, mientras tanto están cambiando sus concesiones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones en las poblaciones en que solo prestan el servicio de televisión por cable.

Cabe aclarar que las concesiones cuyo extracto se ha venido publicando a partir de 1996, no obstante su otorgamiento -el 2 de octubre de 1995-,²¹⁴ contienen las mismas condiciones que las concesiones de telefonía básica de larga distancia, solo difieren en el anexo "A" el cual en cada caso especifica el servicio a prestar, su cobertura y obras a realizar. Siendo el servicio a prestar únicamente el de televisión por cable, de optar por otro servicio se requerirá la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para ampliar los comprendidos en la concesión.

En el Reglamento de Telecomunicaciones se define el servicio en los siguientes términos:

"Es el que se proporciona por suscripción mediante sistemas de distribución de señales de imagen y sonido a través de líneas físicas,

²¹⁴ En esa fecha la Secretaría de Comunicaciones y Transportes entregó 131 títulos de concesión para ofrecer señales de televisión restringida, de los cuales 114 serán para sistemas de cable y 14 para señales de aire tipo MMDS, CLAUDIA. Diario El Financiero. 4 de octubre de 1995.

con sus correspondientes equipos amplificadores, procesadores, derivadores y accesorios”.

En éste lo relevante es la precisión de incluir las líneas físicas, es decir, considerar dichas líneas como redes públicas de telecomunicaciones.

De la Ley Federal de Radio y Televisión se aplica lo relativo al contenido de las transmisiones, debiendo los concesionarios y permisionarios del servicio de televisión por cable acatar las disposiciones previstas en esa ley y su reglamento.

El 8 de enero de 1998 concluyó la entrega de 36 nuevas concesiones de cable, las que aunadas a las 297, son las 333, ahora bajo las condiciones de redes públicas de telecomunicaciones.

No podemos concluir este punto, sin que hagamos mención a la compra del 49% de las acciones de Cablevisión, S. A. de C. V. (filial de Televisa) por parte de Sercotel, S. A. de C. V. (filial de Telmex). El 30 de noviembre de 1994 ambas empresas suscribieron un acuerdo de asociación que sometieron a la aprobación de la Comisión Federal de Competencia, la cual se dio el 20 de junio de 1995.²¹⁵ La adquisición del 49% de Cablevisión fue una operación de 211 MDD y permitirá a Teléfonos de México transmitir no nada más señales de vídeo a través de su fibra óptica, sino la posibilidad de prepararse para ofrecer servicios multimedia, televisión interactiva, videoconferencias y procesamiento de datos e imágenes.²¹⁶

El punto de controversia para esta alianza estratégica, en la que Teléfonos de México claramente pretende, desde mi punto de vista, no solo entrar a prestar los

²¹⁵ CELIS ESTRADA, DARIO. Diario El Financiero. 21 de junio de 1995. Agrega que fue una “Decisión controvertida que ya se veía venir y que ayer mismo empezaba a levantar ámpula en el medio empresarial. En el centro de la polémica dos hombres que son sinónimo de monopolio: Emilio Azcárraga Milmo y Carlos Slim”.

²¹⁶ ALIANZAS ESTRATEGICAS. Revista Voces, Datos e Imágenes. Publicación de Teléfonos de México. VI Epoca. Año 32. Abril de 1995. No. 390.

servicios de televisión por cable, sino en forma preponderante aprovechar los poco más de 7 mil kilómetros tendidos de cable en el área metropolitana. El meollo es la interpretación a la condición 1-9 Distribución de Señales de Televisión, de la concesión de Teléfonos de México.

Esa condición expresa lo siguiente:

“La distribución de señales de televisión consiste en un servicio de telecomunicaciones que se realiza en un sentido a varios puntos de recepción simultáneamente.

“Telmex, previa autorización de la Secretaría, podrá distribuir señales de televisión a través de su red a empresas autorizadas para prestar servicios de televisión al público, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables.

“Telmex no podrá explotar, directa o indirectamente, ninguna concesión de servicios de televisión al público en el país”.

Después de esta interpretación la Comisión Federal de Competencia autorizó de manera condicionada la adquisición por parte de SERCOTEL, de 49% de las acciones representativas del capital social de Empresas Cablevisión. Las condiciones fueron:

- A. Para que pueda surtir efectos la concertación es necesario que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorice la venta de las acciones de Empresas Cablevisión, S. A. de C. V., que son propiedad del Grupo Televisa.

- B. Cualquier concentración que pretendan hacer los agentes económicos involucrados en la operación, independientemente de que sus límites sean inferiores a lo previsto en el artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica, deberá de ser notificada, antes de su realización a la propia Comisión.

- C. Cablevisión, en caso de prestar servicios de telefonía a través de su red, previa modificación de su concesión, deberá permitir el acceso a otras empresas de telefonía que quieran utilizar su infraestructura básica de cable para prestar servicios de telefonía local. Esta condición es indispensable para asegurar que la concentración no tenga como efecto que se desplace a los competidores.

A diciembre de 1997 se encuentra pendiente la resolución de la Comisión Federal de Competencia para autorizar la anunciada operación de compraventa del restante 51% de Cablevisión, con lo que la empresa quedaría solo en manos de Sercotel.

SERVICIOS DE VALOR AGREGADO.

Los servicios de valor agregado representan para los concesionarios de redes de telecomunicaciones y para las comercializadoras de servicios, la posibilidad de ofrecer múltiples e integrados servicios a sus clientes, tales como identificación de llamadas, llamadas de espera, transferencias de fondos, etc., lo que representa una fuente importante de recursos económicos adicionales.

En el Reglamento de Telecomunicaciones se regulan por primera vez los servicios de valor agregado. Obviamente la Ley de Vías Generales no hace referencia a ellos, a menos que tratáramos de calificarlos como "servicios especiales" o "servicios diversos" previstos en su Libro Quinto.

En ese libro se establece que los servicios especiales están encaminados a la prestación y curso de la correspondencia interior de los propios usuarios, por lo que su explotación requería únicamente de la autorización respectiva. La ley disponía que estos servicios serán auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc.²¹⁷

El artículo 8º del Reglamento de Telecomunicaciones incluye en el rubro de los servicios que reciben la denominación de valor agregado, los servicios que utilicen como soporte la infraestructura de conducción de señales a través de una red pública de telecomunicaciones, o en su caso instalen una red privada complementaria.

Por otra parte, los servicios diversos son los de televisión por cable, localización de personas, música continua, etc.,²¹⁸ los cuales requieren de las concesiones o permisos para el uso y explotación de una vía general de comunicación otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; pero se trata en todo caso de servicios independientes y no de valor agregado.

En el Reglamento de Telecomunicaciones, se les define:

“Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado: son los servicios que se prestan a terceros, utilizando como soporte para la conducción de señales una red pública de telecomunicaciones o privadas o complementarias locales”. (Artículo 2º. fracción V).

En este mismo ordenamiento, se contiene todo un Capítulo relativo a los “permisos”, de entre los cuales se contempla el necesario para servicios de valor agregado, con la particularidad de que si las solicitudes no fueran resueltas en 90

²¹⁷ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 197.

²¹⁸ Idem. PP. 205-207.

días naturales, en el caso de requerir la instalación de red propia complementaria de telecomunicaciones o de 60 días naturales si se utiliza la red pública telefónica conmutada; por virtud de la positiva ficta, resultaba procedente otorgar el permiso dentro de los 5 días hábiles siguientes a la petición en ese sentido del solicitante. (Artículo 39).

En cuanto a las tarifas de los servicios de valor agregado, en virtud de ser permitidos se fijan libremente por los prestadores de los mismos. (Artículo 129).

La concesión a Teléfonos de México en su condición 1-7 define los servicios complementarios de telecomunicaciones y de valor agregado a la red, en los siguientes términos:

“...son los que utilizando como soporte la Red Pública Telefónica o redes superpuestas y complementarias interconectadas a ésta, añaden facilidades, satisfacen nuevos servicios de telecomunicaciones o agregan servicios de información”.

Esa misma condición obliga a Teléfonos de México a prestar los servicios en competencia y a llevar contabilidad separada de ellos para evitar los subsidios cruzados. Se reitera lo previsto en el Reglamento de Telecomunicaciones (que no existía legalmente a la fecha de firma de la concesión) en cuanto a la positiva ficta: “En el caso de que la Secretaría no resuelva dentro de los plazos fijados respecto a las solicitudes presentadas, se considerará como autorizado el permiso respectivo”.²¹⁹

Ahora, la Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 3 fracción XII define los servicios de valor agregado:

²¹⁹ En la condición 6-13 al tratar las tarifas de los servicios complementarios y de valor agregado, se reitera que “las tarifas correspondientes sólo requerirán ser registradas anualmente ante la Secretaría, de acuerdo con el reglamento vigente”.

“Los que emplean una red pública de telecomunicaciones y que tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con información almacenada”.

Previendo además en su artículo 33 que la prestación de servicios de valor agregado únicamente requerirá de su registro ante la Secretaría a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

En las concesiones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones, otorgadas al amparo de esa ley, tenemos que la concesión o permiso precisa los servicios comprendidos en ella y de modo general autoriza al concesionario:

“La prestación de cualquier servicio que implique emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza a través de su red”

Las tarifas se registran, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 BIS del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El servicio de valor agregado más conocido es el de INTERNET, del cual se estima a noviembre de 1997 un número de usuarios de 403,372; de esa cifra la mayoría de los clientes corporativos corresponden a UNINET (comercializa mediante Red Uno, compañía de Teléfonos de México) que tiene la ventaja, sobre sus competidores en México, la sólida infraestructura de 30 mil kilómetros de fibra óptica.

4.6. REQUISA Y REVERSION.

LA REQUISA TELEFONICA.

En la doctrina administrativa ²²⁰ se coincide en que la requisa o requisición tienen un origen militar y se caracteriza por la ocupación temporal de los bienes en aras del interés público, es decir, para proteger el interés superior de la colectividad, asegurándole la continuidad de algún servicio público. Se trata de un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes.

No es una forma de extinguir la concesión, ni de expropiar los bienes de las empresas prestadoras de los servicios, sino una medida temporal para el restablecimiento de los servicios interrumpidos.

El Doctor Jaime Fernández Ruiz, citando a Manuel M. Díez, dice de la requisa:²²¹

“La ocupación temporal consiste en la privación del uso y goce del inmueble de un particular, dispuesta a favor de otro sujeto de derecho, que puede ser un particular o la misma administración por razones de utilidad pública o de necesidad y urgencia y por un tiempo limitado”.

En materia telefónica las requisas en los últimos veinte años se han decretado según acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1977, 26 de abril de 1979, 28 de abril de 1980, 12 de marzo de 1982, 10 de septiembre de 1984, las últimas el 9 y 14 de abril de 1987.

²²⁰ BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO. Et. al. Diccionario Jurídico Mexicano. PP. 2808-2811. FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativo. PP. 228-241. SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. PP. 1014-1022.

²²¹ FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Op. Cit. P. 227.

Todos esos acuerdos para requisar los bienes de Teléfonos de México y Teléfonos del Noroeste tuvieron su fundamento en el artículo 112 de la Ley de Vías General de Comunicación:

“en caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente...”.

Esas requisas tuvieron lugar con motivo de los emplazamientos a huelga por parte del Sindicato de Telefonistas de las República Mexicana, llevándose a cabo la medida sin perjuicio de los trámites y procedimientos ante las autoridades competentes en conflictos laborales.

El texto del acuerdo es prácticamente el mismo, por lo que solo transcribimos parte del Acuerdo Presidencial de la última requisita en el año de 1987.

“CONSIDERANDO TERCERO.- Que dicho movimiento paraliza todos los servicios telefónicos, auxiliares y conexos en el área que comprende la concesión que actualmente opera la citada empresa y que representa la mayor parte del territorio nacional, incluyendo la red de microondas propiedad de la empresa a través de la cual se prestan diversos servicios del Gobierno Federal como los telegráficos, Telex, tráfico aéreo y comunicaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, lo que pone en peligro la seguridad y la economía del país, cosa que el Estado tiene la responsabilidad de evitar, mediante las medidas que previene la ley”.

“ACUERDO PRIMERO.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, requisa todos los bienes de la empresa denominada Teléfonos de México, S. A. de C. V., comprendiendo las vías generales de comunicación que sirve, los medios que opera, los servicios auxiliares, accesorios y dependencias, los demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación del servicio público que dicha empresa tiene concesionado. **SEGUNDO.-** La administración de los bienes requisados, de los servicios directos, auxiliares y accesorios y de los demás medios a que se refiere el punto anterior, queda a cargo de un administrador general que será designado libremente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Los gastos que la administración ocasione serán a costa de la empresa requisada. El administrador ejercerá todas las facultades necesarias para que la empresa siga funcionando en la atención eficaz de los servicios que presta. **TERCERO.-** El administrador continuará utilizando los servicios del personal actual de la empresa, con sujeción a las normas que contengan el Contrato Colectivo de Trabajo vigente y podrá en su caso utilizar personal distinto a fin de garantizar la eficiente prestación del servicio público de que se trata. Asimismo, podrá substituir empleados de confianza en aquellos casos en que la medida se considere indispensable. **CUARTO.-** Al tomar posesión de su cargo el administrador procederá, con intervención de las personas que al efecto designe este Ejecutivo, a levantar el inventario general de los bienes y derechos cuya administración se le encomienda. **QUINTO.-** La requisa de los bienes de la empresa continuará hasta que a juicio del Ejecutivo Federal hayan desaparecido las causas que lo motivaron”.²²²

²²² El administrador de esta última requisa fue el Lic. José Antonio Padilla Longoria, Director General de Concesiones y Permisos de Telecomunicaciones. Se levantó esta medida administrativa el 21 de abril de 1987, según acuerdo Presidencial publicado en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley Federal de Telecomunicaciones en el artículo 66 reproduce en gran parte el contenido del artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Telecomunicaciones. Suprime lo relativo a los medios de transporte que son materia de las leyes especiales en esa materia y se adiciona la hipótesis del desastre natural.

En el caso de alguna contingencia de las previstas en la ley, la empresa que por no tener competencia y ante la imposibilidad de sustituir los servicios que presta, como es el caso de Teléfonos de México, será factible que nuevamente se instrumente la requisa. En tratándose del servicio de larga distancia, dada la existencia de los nuevos interlocutores en ese servicio, es difícil pensar que se requisaran bienes de esas empresas, salvo el caso de operadores regionales.

LA REVERSION.

La figura jurídica de la reversión ha estado ligada primordialmente a la expropiación, consagrada con el propósito de evitar el abuso en el ejercicio de la facultad expropiatoria de la administración y de impedir la permanencia en el patrimonio público de bienes que no fueron oportunamente empleados en la satisfacción de las necesidades origen de la expropiación. El Dr. Miguel Acosta Romero dice de la reversión que es una institución administrativa que opera en las concesiones y que consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.²²³

En la Ley General de Bienes Nacionales, el artículo 24 previene la posibilidad de que en las concesiones, permisos y autorizaciones se establezca que a su término, pasarán al dominio de la Nación, los inmuebles destinados o afectos a los fines de los mismos.

²²³ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. P. 597.

En la Ley de Vías Generales de Comunicación, el artículo 89 dispone:

“Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión...Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondientes. Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la nación respecto de los bienes sujetos a reversión”.

Resulta claro que las vías de comunicación son bienes de propiedad originaria del Estado y que revertirán a la nación al término del primer plazo de la concesión (Artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales), aunque resulta conveniente señalar, “que no se menciona a los servicios como materia de la reversión, toda vez que éstos en sí mismos no constituyen bienes afectos a la vía, sino que se prestan como una consecuencia de la explotación de ésta”.²²⁴

Sin embargo, no obstante lo establecido en la Ley de Vías, las concesiones telefónicas no contienen ninguna disposición acerca del destino de los bienes al término de la misma.

La Ley Federal de Telecomunicaciones si establece la reversión sólo cuando se llegue al término de la concesión o de las prórrogas, entonces revertirán a la Nación las bandas de frecuencias y las posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales que hubieren sido afectas a los servicios previstos en la

²²⁴ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. PP. 72-73.

concesión. Además, el Gobierno Federal tendrá el derecho preferente para adquirir las instalaciones, equipos y demás bienes utilizados directamente en la explotación de las bandas de frecuencias, posiciones orbitales y órbitas satelitales, objeto de la concesión. (Artículo 40).

En relación a las redes de telecomunicaciones, aunque se trate por disposición de la ley, de una vía general de comunicación, resulta que no existe este derecho de reversión, por lo que al término de la concesión el concesionario dispondrá de sus bienes, no obstante que durante el plazo señalado en la concesión, el concesionario haya recuperado sus inversiones, siendo “un principio admitido casi universalmente, el que a la expiración de dicho plazo el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas...”²²⁵

²²⁵ FRAGA, GABINO. Op. Cit. P. 253.

4.7. CADUCIDAD Y TERMINACION DE LAS CONCESIONES Y PERMISOS DE VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN PARA PRESTAR SERVICIOS TELEFONICOS.

La Ley de Vías Generales de Comunicación contempla la terminación anticipada de las concesiones, permisos y contratos, a través de la caducidad, la revocación y la rescisión respectivamente.

Lo anterior en virtud de que pueden concluir antes de la expiración del término que en ellos se estipula, cuando cesa el objeto para el que fueron otorgados, o cuando se dejan de cumplir las obligaciones que impone la concesión, el permiso o el contrato.²²⁶

Antes de continuar con este tema, señalaremos que la distinción entre la caducidad y la revocación, que en la Ley de Vías se limita la primera a las concesiones y la segunda a los permisos, da lugar a una serie de opiniones doctrinarias en las que el denominador común es que en la ley se confunden ambos términos. En estricto sentido algunas de las causales de caducidad son realmente causales de revocación o pudiera darse el caso contrario, cuando un permiso deba ser declarado caduco.

Para el Dr. Miguel Acosto Romero,²²⁷ son causales de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; en cambio la caducidad se da cuando el concesionario no cumple, dentro de cierto plazo, con determinados requisitos.

En tanto el Dr. Jorge Fernández Ruiz,²²⁸ señala que la caducidad tiene su origen en el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el concesionario y que

²²⁶ FRAGA, GABINO. Op. Cit. P. 253.

²²⁷ Op. Cit. P. 600.

²²⁸ Op. Cit. PP. 261-263.

puede dar lugar, referida a causas graves, a esa forma de extinción anticipada de la concesión. Respecto a la revocación, dice "En ocasiones, el procedimiento que condujo al otorgamiento de la concesión de servicio público se encuentra viciada por irregularidades de tal magnitud que reclaman la extinción de la concesión, lo cual se logra mediante su revocación".

Para el Lic. Miguel Orrico Alarcón ²²⁹ la revocación puede presentarse indistintamente, ya sea en la concesión o en el permiso, la revocación dice, es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente; que el acto de revocación es de naturaleza constitutiva y que por regla general, solamente elimina a partir de ello los efectos del acto revocado.

El problema que se plantea con la Ley de Vías es su distinción de caducidad y de revocación, cuestión que se elimina en la Ley Federal de Telecomunicaciones ²³⁰ al disponer de manera general la terminación y revocación de las concesiones y permisos.

En la Ley de Vías Generales de Comunicación a partir del artículo 29 se regulan catorce causales de caducidad de las concesiones, las dos primeras sancionan con esta medida al concesionario que no haya realizado las obras necesarias para iniciar la prestación de los servicios, de éstas opina el Lic. Miguel Orrico que son las únicas a las que corresponde la naturaleza jurídica de la caducidad "ya que todas las demás conforman otra figura que es precisamente la de revocación". ²³¹

²²⁹ Op Cit. PP. 67-72.

²³⁰ Esta misma política se siguió en las leyes siguientes: Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (Artículos 20 y 21); Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (Artículos 16 y 17); Ley de Puertos (Artículos 32 y 33); Ley de Aviación Civil (Artículos 14 y 15) y Ley de Aeropuertos (Artículos 26 y 27).

²³¹ ORRICO ALARCON, MIGUEL. Op. Cit. P. 70.

En efecto las restantes doce fracciones atañen al incumplimiento de las condiciones impuestas por ese mismo precepto en el Título de Concesión, tales como: interrumpir el servicio o no pagar la participación que corresponda al Gobierno Federal.

Las sanciones previstas en caso de caducidad son: la pérdida de las garantías otorgadas o la parte de los bienes reversibles y la más drástica que será el de perder en beneficio de la nación, la vía de comunicación con todos sus bienes muebles e inmuebles, sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios destinados a la explotación; lo anterior:

V. “Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella establecidos, o en los bienes afectos al servicio público de que se trate, a algún gobierno o Estado extranjeros, o porque se les admita como socios de la empresa concesionaria:

VI. Porque se proporcione al enemigo, en caso de guerra internacional, cualquiera de los elementos de que disponga el concesionario con motivo de su concesión;

VII. Porque el concesionario cambie su nacionalidad mexicana”.

El beneficiario de una concesión declarada caduca estará imposibilitado para obtener otra nueva por 5 años, disposición que se repite en el artículo 39 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Sobre la rescisión de los contratos administrativos, el artículo 35 de la Ley de Vías la dispone, por los motivos que especialmente se expresen en los mismos,

sujetándose en cuanto al procedimiento al que debe seguirse en caso de la caducidad. Sucede igual en los permisos, cuyas causas de caducidad se establecían no en la ley, sino en los propios permisos.

La concesión a Teléfonos de México, además de las causales de revocación de la Ley de Vías contempla en la condición 8.3 las siguientes:

- a) **“Por violaciones graves y reiteradas a las condiciones impuestas en este Título, previo apercibimiento que la Secretaría haga por escrito.**
- b) **Por no cumplir en forma grave y reiterada con las metas y condiciones de expansión...**
- c) **Por no cumplir en forma grave y reiterada con las metas mínimas de calidad de servicio...**
- d) **Por negarse a interconectar a otros concesionarios.**²³²
- e) **Por prestar servicios que no estén contenidos en este Título de Concesión...**
- f) **Por quiebra declarada o por resolución judicial”.**

Las sanciones aplicables según la concesión en la condición 8.4 será la de reducir el ámbito de la concesión para una región o servicio específico. De incurrir en prácticas monopólicas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá ejercer cualquiera de las acciones siguientes:

- a) **“Cuando la prestación de los servicios esté consignada en una autorización específica, revocar la autorización en los términos y condiciones consignados en la misma, en la ley o en los reglamentos vigentes.**

²³² Si bien la interconexión, desde el punto de vista técnico, no ha tenido problemas, si lo es el grave problema de slamming en el que se culpa a Telmex de no dar información correcta al administrador de la base de datos (NCSI), no activar a tiempo con otros competidores diversas líneas telefónicas y por haber ordenado el cambio de operador de larga distancia sin el consentimiento de los usuarios. Afirmó el Subsecretario de Comunicaciones de la SCT que el 9 de enero la dependencia dará a conocer las sanciones aplicables. Artículo de BERNARDO PEREZ LINCE. Diario El Sol de México. 24 de diciembre de 1997.

- b) **Prohibir a 'Telmex' que preste los servicios por un lapso de 5 años o en forma indefinida**

Las autorizaciones o permisos para otros servicios serán revocados en los mismos términos y condiciones consignados en los mismos, en la ley o en los reglamentos vigentes”.

Las sanciones son indudablemente mayores a las previstas en la Ley de Vías, sin embargo el régimen aplicable a Teléfonos de México y que hace obsoleta esta condición, es el previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones para el caso de que esa empresa sea declarada con poder sustancial en el mercado relevante y que serán solamente obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

Esta última ley preceptua en su artículo 37 que las concesiones y permisos terminan por:

- I. **“Vencimiento del plazo establecido en el título o, en su caso, en el permiso respectivo;**
- II. **Renuncia del concesionario o permisionario;**
- III. **Revocación;**
- IV. **Rescate, y**
- V. **Liquidación o quiebra del concesionario o permisionario”.**

Las causales de revocación de las concesiones y permisos, se limitan a las causas siguientes:

- I. **“No ejercer los derechos conferidos en las concesiones o permisos durante un plazo mayor de 180 días naturales.**
- II. **Interrupciones a la operación de la vía general de comunicación o la prestación del servicio.**

- III. Ejecutar actos que impidan la actuación de otros concesionarios o permisionarios con derecho a ello;**
- IV. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en los Títulos de concesión y en los permisos;**
- V. Negarse a interconectar a otros concesionarios o permisionarios de servicios de telecomunicaciones;**
- VI. Cambio de nacionalidad;**
- VII. Ceder, gravar o transferir las concesiones o permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos,**
- VIII. No cubrir al Gobierno Federal las contraprestaciones que se hubieren establecido”.**

En el caso de las fracciones I, V, VI y VII la revocación procederá de inmediato; tratándose del resto de las fracciones, sólo se revocará cuando previamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hubiese sancionado al respectivo concesionario o permisionario por lo menos en tres ocasiones por las causas previstas en dichas fracciones.

Según mencionamos con anterioridad, aún tratándose de la revocación, los bienes son propiedad del permisionario o concesionario y el Gobierno Federal sólo tiene el derecho preferente de adquirir las instalaciones, equipos y demás bienes utilizados directamente en la explotación de las vías generales de comunicación.

5. LA COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS DE TELEFONIA.

5.1. MONOPOLIO TELEFONICO Y ALIANZAS ESTRATEGICAS.

El monopolio es un fenómeno que nace de la conjugación de problemas políticos y económicos, por ello el primer concepto de monopolio es de corte exclusivamente económico y representa el caso más extremo de la competencia imperfecta.²³³ El dominio del Estado sobre los recursos naturales es una gran tradición española que parte, por lo menos desde el siglo XIII, con las disposiciones de las Siete Partidas (1265) en las que se consagraba el derecho de propiedad del Rey sobre las minas y sus "rentas de las ferrerías y de los otros metales" (Partidas II, XV-5, XVIII-II). Siendo las ordenanzas de Alcalá de 1438, la primera ley que estableció la posibilidad de explotar, con licencia del Rey las minas de su propiedad.

En la época colonial y en las primeras décadas de la independencia de nuestro país, la propiedad estatal sobre los bienes o recursos no renovables persistió hasta el Código de Minería de 1884 y la Ley Minera de 4 de junio de 1892, cuando se otorgaron al propietario del fundo sobre el que se encontraban los recursos naturales, la propiedad privada de los materiales del subsuelo. Aunque ni durante Los siglos XIX y principios del XX la propiedad privada y las inversiones extranjeras en la minería, ferrocarriles, plata, petróleo y telefonía fueron regulados adecuadamente.

El monopolio desde el punto de vista económico, se define de la siguiente manera:

²³³ STANLEY FISHER. Et. al. Economía. Editorial Mc Graw-Hill. 2ª. Edición 1994. P. 245.

“Un único vendedor - o un grupo de ellos opera en estrecho acuerdo - que expende a un vasto grupo de demandantes una mercancía estrictamente tipificada, o sea, sin sustitutos próximos. El vendedor podría decirse que compete sólo por el peso del consumidor, de tal manera que no considera como competidor a ninguno de los que venden productos o servicios que son remotos sucedáneos del suyo, el cual puede, en consecuencia, ofrecer el precio que quiera sin tomarlos en cuenta”.²³⁴

Es decir que existe la eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, lo que permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios y el logro de los beneficios exclusivos o monopolistas.

Cualquiera que sea el origen del poder monopolístico, que en los tiempos modernos pasó de los monopolios estatales a los monopolios controlados por los particulares, éste se caracteriza por la mayor libertad de que goza el productor o prestador de servicios que disfruta de él para influir sobre el precio.

Así el monopolio emerge no como simple fruto del apetito de las ganancias del empresario, sino cuando median circunstancias propicias para que surja y se clasifican en la doctrina económica como sociales, de patentes y marcas, derechos de autor, fiscales y naturales.²³⁵ Los primeros deben su existencia a circunstancias de carácter social, cuando la situación les permite fijar el precio con un máximo de libertad, no es el fruto de las condiciones particulares en que actúan, sino de privilegios y ventajas que les han sido concedidos, bien por el estado o bien por otros monopolios.

En cambio los monopolios naturales pueden provenir de la limitación de oferta en las materias primas, del secreto industrial o de las características peculiares de la

²³⁴ ZAMORA FRANCISCO. Tratado de Teoría Económica. Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Economía. México 1953. P. 392.

²³⁵ ZAMORA FRANCISCO. Op..cit. p. 511.

actividad productiva, es decir que existen como efecto de circunstancias que no han sido creadas por disposiciones legales del Estado, o por concesiones especiales otorgadas por otros monopolios, sino como resultado de las condiciones físicas, económicas o políticas, o bien porque las condiciones económicas en que se han de operar las empresas, harían ruinoso y socialmente dañina la competencia; siendo habitual en semejantes casos que el estado intervenga con el fin de erigir los monopolios de servicios públicos.²³⁶

Stanley , con el ejemplo de la AT&T norteamericana, y muy aplicable a las políticas seguidas en la telefonía mexicana, refiere que los servicios telefónicos locales son monopolios naturales debido a las economías de escala, además porque en este tipo de monopolio natural el nivel de producción, cualquiera que sea, puede ser producido en forma más barata por uno que por dos o más.

“A principios de los años sesenta, el sector telefónico estaba dominado por una única empresa, AT&T, que suministraba la mayor parte de los servicios locales y casi todos los servicios de larga distancia. El servicio telefónico, suministrado por AT&T o por una de las distintas compañías más pequeñas, se consideraba un monopolio natural. No se permitía la entrada de nuevas empresas y se fijaban las tarifas de manera que la tasa de rendimiento del capital invertido por AT&T fuera ‘justa’. Dado que los reguladores tenían mucho interés en mantener bajo el precio de los servicios residenciales locales, muchos observadores sostenían que se cobrara por los servicios de larga distancia y los comerciales unas tarifas muy superiores al costo final con el fin de dar a AT&T una tasa global de beneficios competitiva. AT&T fabricaba casi todo el equipo de transmisión y conmutación utilizado en las redes telefónicas, y los clientes sólo podían usar teléfonos alquilados por esta compañía”²³⁷

²³⁶ ZAMORA FRANCISCO. Op. Cit. P. 510.

²³⁷ STANLEY FISCHER, Et. Al. Op, cit. P. 328.

Sobre los monopolios en la doctrina se sostiene que existen esencialmente por tres razones. En primer lugar hay algunos monopolios naturales, en los que se minimizan los costos cuando solo produce una empresa. En segundo lugar, el monopolista tiene el control de una fuente de materias primas o de algún conocimiento técnico especial. En tercer lugar, el estado concede derechos de monopolio a una única empresa.²³⁸

En la doctrina jurídica tenemos múltiples definiciones de monopolio, pero en general se acepta que es:

"Toda situación de un mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta; dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla la venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen.

La eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios, y el logro de los beneficios exclusivos o monopolistas".²³⁹

Jurisprudencialmente se han intentado algunas definiciones sobre el monopolio, entre las que destaca el amparo de Martín Urrutia Ezcurra²⁴⁰ que consideró a los monopolios de México. "...todo acto que evita o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva o indebida a favor de una o varias personas con perjuicio del pueblo en general o de una clase social".

²³⁸ STANLEY FISCHER. Et. Al. Op. Cit. P. 267.

²³⁹ KAPLAN, MARCOS. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial UNAM-IIJ-Porrúa, S.A. 1991. Tomo I-Q. P. 2151.

²⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación. 5ª. Epoca. Tomo XXIV. 1928. P. 139.

Para el Dr. Ignacio Burgoa²⁴¹ el monopolio es en efecto un fenómeno económico en contra de la libre concurrencia que la constitución prohíbe como garantía constitucional de dicha libertad, ya que la libre concurrencia es un fenómeno social que se desarrolla naturalmente merced al juego de las fuerzas económicas; en tanto que los monopolios vedan la creación y funcionamiento de entidades económicas, las que con exclusión de otras, desempeñan alguna actividad económica.

Pensamos que cualquiera que sea la definición de monopolio, ésta debe tener en cuenta tres rubros:

- ⇒ Aquella empresa que domina el mercado o la industria de su ramo y acapara las ganancias.
- ⇒ La que evita la entrada de nuevas empresas con el ejercicio de prerrogativas y preponderancia económica; y
- ⇒ La que sus acciones y decisiones son fundamentales para fijar los precios de sus productos o servicios en el mercado.

Durante el último cuarto del siglo XIX, el jurista Eduardo Ruiz en su obra de Derecho Constitucional, propuso que la telefonía y la telegrafía fueran atendidas por el Estado ante las deficiencias del incipiente servicio privado con que se desarrollaban tales actividades; pero la estatización en materia de comunicaciones y transportes siempre ha tenido opiniones encontradas. Vgr. el doctrinario Ramón Rodríguez en su obra de Derecho Constitucional, pugnó porque el correo no fuese atendido por el Estado, sino que se regresara esa actividad a los particulares, ya que se trataba de una empresa propia de transportes.

²⁴¹ BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. 1972. P. 424.

Desde Finales del siglo pasado, salvo el caso de Finlandia, los servicios telefónicos, telegráficos y radiotelegráficos fueron connotados como servicios públicos que se organizaron y operaron como monopolios privados o gubernamentales.

En la época de discusión del Constituyente sobre el texto de nuestra Carta Magna de 1917, la celebración de "contratos" entre empresas privadas y el Gobierno Federal para el establecimiento de líneas telefónicas de uso privado fueron comunes.²⁴² Dichos contratos que no eran denominados concesiones, estipulaban claramente que no constituirían monopolios en favor de las empresas con quien se celebraban los contratos, los cuales tampoco podrían usarlo para el servicio público. El Gobierno Federal se reservaba el derecho de preferencia para adquirir los postes, cableados e instalaciones; así como la posibilidad de utilizar dicha línea por parte del Gobierno Federal cuando condiciones de emergencia o utilidad pública así lo requiriesen.

No obstante, desde principios del siglo XX, las grandes empresas con pretensiones monopólicas como la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", dada la competencia de diversas compañías afines, comenzaron a cooptar a la clase política de México y hacer a sus miembros socios y copartícipes de los beneficios de la industria.

Con el desarrollo de las telecomunicaciones se siguió la tendencia de considerarlos bajo la reserva monopólica del estado, incluso se llegó a considerar que estos servicios eran una modalidad telegráfica, sujeta por lo tanto a los controles estatales, y conjuntamente se aceptó como un monopolio natural, que se dio cuando el dominio de sus factores técnicos evitó la coexistencia de otros

²⁴² Como ejemplo podemos mencionar el contrato entre Theodore Rivers y el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, firmado el 28 de septiembre de 1916 para construir instalaciones telefónicas de más de 3 kilómetros para uso privado de la compañía. Diario Oficial de la Federación del 16 de octubre de 1916. P. 387-388.

prestadores de servicio, ya que la apropiación de la denominada "red pública de telefonía básica" con todas sus instalaciones, no hace posible que otras empresas accedan libremente al mercado de telefonía básica y que tampoco lo hagan en igualdad de circunstancias que Teléfonos de México.

Los monopolios impiden la creación y funcionamiento de unidades económicas que con exclusión de otras, desempeñan una actividad económica, tal como lo impone el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios, que excluyó de esa presunción *iuris tantum*²⁴³ a las empresas de servicios públicos concesionados que funcionaran conforme a las tarifas aprobadas oficialmente y aquellas en las que el estado participara como asociado.

Esta ley reglamentaria que se publicó el 31 de agosto de 1934, se expidió en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez para enfrentar los complejos problemas económicos del país, en su exposición de motivos se plasmó:

"De las presunciones de monopolios fue necesario excluir aquellas actividades que se realizan mediante vigilancia o intervención oficial, porque en el mismo Poder Público radica la facultad de declarar la ausencia de monopolio en los casos en que intervenga. Por otra parte, la presunción de regularidad que corresponde a los actos de las autoridades, exige que se presuma la inexistencia de violaciones a la ley, en las situaciones controladas por el Estado. Pero ello no significa que se admita el monopolio en las empresas en que el Estado intervenga, pues en el caso de presunciones que no le son aplicables, no se reúnen todos los elementos que caracterizan el acto monopolístico. Si se

²⁴³ BURGOA IGNACIO. Op. Cit. Pags. 429-433.

reunieran, el monopolio estaría prohibido aun cuando la presunción por sí misma no hubiera producido sus efectos".

En el artículo 3o. se dio la siguiente definición de monopolio:

"Para los efectos de la presente ley se entiende por monopolio toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten a una o varias persona determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social". La ley Federal de Competencia Económica, no contiene la definición de monopolio.

Bajo ese orden, el artículo 4o. estableció las presunciones acerca de la existencia de monopolios, entre otras: toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios en los artículos o las cuotas de los servicios.

Después de este precepto el artículo 6o. contenía la excepción que ya mencionamos en el sentido de excluir de la presunción monopólica a las empresas de servicios públicos concesionados que funcionaran conforme a las tarifas aprobadas oficialmente y las empresas en que participara el Estado como accionista.

Al amparo de estas premisas, resultó que la actividad telefónica en nuestro país, ni antes ni después de la privatización de 1990, era considerada, desde el punto de vista jurídico un monopolio, no obstante que Teléfonos de México y su filial en Baja California, eran las únicas empresas que en toda la república proporcionaban el servicio público de telefonía básica local y de larga distancia. A pesar de las consideraciones anteriores no podemos soslayar la existencia del monopolio público natural de telecomunicaciones que anuló durante décadas la posibilidad de la libre competencia.

En 1990 para hacer atractiva la venta de la empresa telefónica, se aprovecharon estas excepciones legales y se reafirmó el monopolio al establecerse en la condición 2.4 del título de concesión prorrogado, que:

"Durante los seis años siguientes a la entrada en vigor de este título, LA SECRETARIA sólo podrá otorgar otras concesiones para redes de servicios públicos de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, cuando no se haya cumplido con las condiciones de expansión y eficiencia del servicio público objeto de esta concesión, para nuevas concesiones para otras redes públicas de telefonía básica, LA SECRETARIA tomará en cuenta la eficiencia del servicio público objeto de esta concesión, el equilibrio financiero de Telmex y las condiciones de competencia equitativa".

Esta prerrogativa según asienta Jacques Rogozinski se dio para realinear en este período las tarifas de acuerdo a los costos reales, "...permitiendo así que "Telmex esté preparado para enfrentar la competencia en los servicios de larga distancia..."²⁴⁴ toda vez que a pesar de los ajustes tarifarios de 1990 persistían los subsidios cruzados, es decir que para mantener a un precio bajo las tarifas del servicio local, se incrementaba el precio de las tarifas de larga distancia arriba de sus costos y por encima de los precios internacionales.

No obstante que la propia legislación dispone que la ley castigará severamente a las autoridades, por todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en los servicios públicos, la concesión modificada para la venta de Teléfonos de México, expresamente prohibió la libre concurrencia en un servicio al que entonces si se le reconocía el carácter de servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional.

²⁴⁴ ROGOZINSKI, JACQUES. La Privatización de Empresas Paraestatales. Una Visión de la Modernización de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1993. P. 75.

A partir de 1972 en que el gobierno federal controló financieramente a Teléfonos de México, el historial de monopolio natural que ejerció antes y después de esa fecha es de una pobreza comercial que se reflejó en el detrimento de las comunicaciones telefónicas en el país. Debido a estas serias deficiencias que retrasaron los servicios de telecomunicaciones, como la implantación del servicio de telefax que desde 1989, no podía hacerse realidad en nuestro país debido a que el 20% de las líneas estaban descompuestas o se tenía que esperar para contratar el servicio un mínimos de ocho meses, situaciones que desprestigiaron no sólo al monopolio estatal, sino a toda la actividad económica del Estado que directamente emprendía actividades declaradas como servicios públicos.²⁴⁵

La anterior fue la razón principal que se esgrimió para la privatización de Teléfonos de México, la que constituyó en 1990 la mayor privatización de América Latina con la venta de sus empresas subsidiarias y que fue adquirida fundamentalmente por el Grupo Carso, S.A. de C.V., la Southwestern Bell Internacional Holding Co. y France Cable et Radio entre más de una treintena de otros inversionistas.

Sin embargo la privatización de Teléfonos de México no creó las condiciones de mercado compatibles con la filosofía del artículo 28 Constitucional, ya que instauró un monopolio privado,²⁴⁶ situación que era la misma cuando en 1972 se decidió la conversión de Teléfonos de México como empresa de participación estatal mayoritaria; por lo que la libre concurrencia en la actividad telefónica, sobre toda de larga distancia nacional e internacional, se ha logrado tardíamente una vez que a partir de 1997 ha concluido formalmente el monopolio privado de los inversionistas que la adquirieron.

²⁴⁵ BRENT, VANNOY. "Mexican Telecommunications: Privatization and NAFTA begin de Fourth Wave. U.S. expansion into Mexican markets". Houston journal of International Law.

²⁴⁶ En Argentina se alargó el monopolio privado hasta el año 2000, pero ahí fue porque se excedieron las metas comprometidas. En algunos países sancionan los monopolios y en otros los preservan. REBOLLO PINAL, HERMINIO. Dígito Cero. Suplemento de El Financiero. 30 de septiembre de 1997.

Pero así como la sola privatización no garantiza la eficiencia de los servicios, de la misma manera la privatización no debe implicar desregulación o falta de control sobre las actividades que llevan a cabo las empresas privatizadas frente a sus nuevos competidores, lo que constituye el último eslabón que se pretende suprimir para liberalizar la industria de las telecomunicaciones.

En el caso concreto de México, Teléfonos de México continúa ejerciendo un monopolio natural, vía la fijación, entre otros factores, de las tarifas de interconexión y las cantidades que son obligadas las empresas a pagar por la infraestructura de Teléfonos de México y la red de telecomunicaciones que utilizan, red incluida en la venta de la empresa; por lo que la desregulación si bien ha sido un objetivo estratégico reciente, en los años venideros falta consolidar la competencia bajo un marco jurídico claro.

De esa manera, la nueva regulación de la materia de telecomunicaciones, debe garantizar el acceso a la red en igualdad de circunstancias, determinando que dicho acceso es de utilidad pública e instrumentar las medidas preventivas para evitar las prácticas monopólicas en torno al uso y control de las redes públicas de telecomunicaciones, declarando a Teléfonos de México, empresa con poder sustancial en el mercado relevante, de acuerdo con lo que previene la Ley Federal de Competencia Económica.

La declaratoria de poder sustancial en el mercado relevante, cuyo procedimiento inició en diciembre de 1997, tendrá por objeto determinar si Teléfonos de México debe ser supervisada por tener poder sustancial en cinco mercados relevantes: telefonía local, servicios de acceso, servicio de telefonía de larga distancia nacional, servicio de larga distancia internacional y transporte interurbano.

La denominada Ley de Monopolios, fue derogada por la Ley Federal de Competencia Económica que se publicó el 24 de diciembre de 1992 para entrar en

vigor 180 días después de su publicación. En la exposición de motivos de la Ley de monopolios, se precisa que " dicha ley busca evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redunden en perjuicio del público, predominando un afán por proteger los intereses sociales por encima de los de índole particular".

La Ley Federal de Competencia Económica en su artículo 2º. establece que:

"...tiene por objeto proteger el proceso de competencia y la libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios".

Una innovación importante de esta ley es que una persona puede ser declarada con poder sustancial en el mercado relevante por incurrir en prácticas monopólicas en los supuestos previstos en los artículos 9º y 10º y que tratamos ampliamente en el capítulo 2 de esta investigación.

Es el caso que dos de las competidoras de Teléfonos de México: AVANTEL Y TELINOR, solicitaron en los primeros meses de 1997 que la Comisión Federal de Competencia Económica, declare que dicha empresa que detenta la última milla, tiene poder sustancial en el mercado relevante, ya que al ser la propietaria de la red de telecomunicaciones más importante hace que sus competidores tengan que pagarle la interconexión, terminación de llamadas, etc.²⁴⁷

No sólo en cobros Teléfonos de México impone sus tarifas y condiciones, sino que en el mercado de la telefonía local es el monopolista absoluto y será el único proveedor de este tipo de servicios hasta en tanto no se resuelva la subasta del

²⁴⁷ En agosto de 1997, Teléfonos de México cobraba más a las empresas que son sus grandes usuarios: \$1.40 el minuto; que al público en general \$1.25. Además la renta de circuitos se dice que diez veces más cara que en los Estados Unidos; cuestan 74 MDP más una renta de casi 7 MDP, condicionando además la venta en paquetes de 4 de "EL" y 8 "DE".

espectro radioeléctrico y con ello se permita a otras empresas proporcionar el servicio de telefonía local inalámbrica, la que en algunos tramos deberá utilizar la infraestructura de Teléfonos de México o bien salirse por el by pass. A este respecto Daniel Pineda Cortés, asentó que la Ley Federal de Telecomunicaciones es ingenua por una razón primordial: no puede o no quiere ver el monopolio de hecho que existe en nuestro país, al igual que en todos los países de mundo, en la planta de telefonía local, sin que exista para los efectos prácticos de llegar a contar con una densidad telefónica de por lo menos 20 teléfonos por cada 100 habitantes, ninguna evidencia en el mundo de que la competencia en telefonía local sea factible en los términos de apertura y libertad que plantea la Ley Federal de Telecomunicaciones.²⁴⁸

La declaración de poder sustancial en el mercado relevante, que sería la primera de su género en el país, puede representar para Teléfonos de México su retraso en la entrada a los Estados Unidos, donde se ha aliado con Sprint para pelear el nada despreciable mercado de 30 millones de hispanoparlantes. La solicitud presentada en febrero de 1997 para competir en el mercado de larga distancia, ha superado muchos de los obstáculos promovidos por las que fueron empresas monopólicas como ATT,²⁴⁹ pero tal vez la más importante es la limitante impuesta por la U.S. Federal Communications Commission (FCC) en el sentido de que el solicitante debe acreditar que no lleva a cabo en su país de origen prácticas monopólicas y no erige barreras a la entrada de los nuevos prestadores de servicio.

²⁴⁸ Diario "El Financiero" Suplemento Dígito Cero. 8 de julio de 1997.

²⁴⁹ ATT afirma que ya no es una empresa monopólica en su país por las siguientes razones: ya no está en el mercado del servicio de telefonía local; comparte el mercado de larga distancia con MCI que tiene el 20% del mercado y con Sprint el 10%, dividido el resto del mercado entre 400 y 500 empresas, muchas de las cuales son revendedoras y, finalmente porque los consumidores de los Estados Unidos tienen el poder de seleccionar a su compañía, sin que ninguna de ellas tenga poder sustancial en el mercado relevante, porque carecen de facultades para imponer sus condiciones.

Las empresas que son calificadas con poder sustancial en el mercado relevante, son garantías que protegen este tipo de monopolios. Porque si bien son obligados a una serie de restricciones en materia de información, funcionamiento y operación de tarifas, también es cierto que para que esta supervisión no provoque la asfixia de la compañía se le garantizan niveles importantes de rentabilidad, cosa que no ocurre con quienes se mantienen en competencia abierta en el mercado.²⁵⁰

El efecto legal de esta declaratoria, sería además la imposición de multas y la posibilidad de enfrentar los reclamos en la vía judicial de los daños y perjuicios ocasionados a sus presuntos competidores. (Arts. 31 frac. I, V y VII y 37).

Hasta hace dos años solo 30% de las 40 gigantes operadoras mundiales eran totalmente privadas, atendiendo a la constante recomendación del Banco Mundial.²⁵¹ De hecho entre los países miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones siguen siendo una minoría los que han optado por la privatización de sus empresas de telecomunicaciones, las que en su mayoría son públicas o de participación mixta bajo diferentes esquemas.

Para otras corrientes del pensamiento, en algunas naciones la venta de la entidad de telecomunicaciones ha sido considerada como la oportunidad de reducir la deuda nacional, proporcionar a sus comunidades comunicaciones más eficaces y liberar al gobierno de la necesidad de realizar las grandes inversiones en capital que requiere la expansión y modernización de su estructura en la materia.²⁵²

²⁵⁰ REBOLLO PINAL, HERMINIO. Diario El Financiero. 21 de agosto de 1997.

²⁵¹ GUADARRAMA, JOSE DE J. Diario El Financiero. 19 de febrero de 1997.

²⁵² Unión Internacional de Telecomunicaciones. Edición Conmemorativa de su 130 Aniversario 1865-1995. Publicado por ISG en colaboración con la Unión Internacional de Telecomunicaciones. P. 175.

La COMPETENCIA por los mercados de telecomunicaciones y las ganancias que éstos llevan aparejados, se hace notoria en la década de los ochentas con la liberalización de las telecomunicaciones en la Gran Bretaña. En efecto, en 1984 la Primera Ministra Margaret Thatcher dio el primer paso hacia un mercado competitivo al autorizar un segundo operador la compañía Mercury ; la competencia se abrió en larga distancia nacional e inalámbrica, lo que provocó temporalmente menores márgenes de ganancia y disminución de su valor en bolsa; sin dejar de mencionar también la pulverización en esa misma década de la estadounidense ATT.

El mercado mundial de las telecomunicaciones, siguió una tendencia que fue seguida fielmente por los gobiernos para combatir los monopolios y que se ha venido desarrollando en cuatro etapas:

1. Hasta 1993 predominaron los operadores nacionales de telecomunicaciones independientes.
2. En 1996 empezaron a emerger grupos de alianzas que se consolidan en bloques.
3. Hacia 1998 se espera el fin de los monopolios europeos.
4. Para el año 2001 se estima que, derivado del fenómeno económico del oligopolio, habrá una gran competencia por los ingresos de unos en los dominios de otros.

Pasará mucho tiempo antes que dejen de existir en el mundo los monopolios de hecho y de derecho en el ámbito de las telecomunicaciones donde ya quedan menos de los 214 que había en 1994.²⁵³

²⁵³ BUENO, AURELIO. Diario El Financiero. Suplemento Dígito Cero. 19 de abril de 1997.

La desaparición de los monopolios sean de propiedad privada como ATT o estatales como la British Telecomm y la Nippon Telegraph and Telephone (NTT), tiene que dar lugar a la competencia, aunque dichas empresas se han diversificado no sólo en favor del oligopolio formado a través de sus llamadas alianzas estratégicas, sino para convertirse también en proveedores de tecnología de telecomunicaciones.²⁵⁴

Varios expertos dan un argumento básico en el sentido de que hasta la fecha no se conoce un monopolio exitoso y eficiente que al ser regulado y restringido en su actuación haya sucumbido o se encuentre rezagado tecnológicamente. Siendo los más evidente:

- a) ATT , la número uno que después de 16 años de apertura a la competencia y de una rigurosa supervisión directa de la FCC lejos de haber perdido hoy se mantiene como un gigante de tales dimensiones que tuvo que dividirse para seguir operando (ATT, LUCENT Y NCI).

Las limitaciones de las autoridades y la competencia la obligó a exportar y con ello a globalizarse.

- b) British Telecomm (BT) , la número dos del mundo, lejos de perder estuvo a punto de comerse a la número dos de Estados Unidos MCI, al pretender obtener la mayoría del capital de esa empresa, parte de uno de los monstruos internacionales conocido como CONCERT.
- c) TELMEX, le permitió que la compañías no solo haya podido asimilar las pérdidas sino salir adelante sin contratiempos. Con esta eficiencia,

²⁵⁴ En el mundo existen 700 millones de líneas telefónicas, de las cuales el 85%, es decir, 595 millones de ellas, están en los países más avanzados.

obligada por la competencia, quedaron muy atrás los augurios. Ya perdió el 25% del mercado de larga distancia y 30% de sus ingresos y sus acciones van para arriba.²⁵⁵

La disolución de los monopolios mediante la privatización y la simultánea desregulación para promover la competencia entre fabricantes de equipos y prestadores de servicios telefónicos, constituyen una estrategia de modernización que va en ascenso desde hace una década en gran número de países.

Se estima que en período de 1990-1995 el número de compañías telefónicas que pasaron a ser propiedad mayoritariamente del estado a estar en manos y bajo la administración de capital privado será de 25; entre ellas España, Japón, México, Argentina y Nueva Zelanda que privatizaron sus compañías telefónicas estatales en 1990. En algunos países como Malasia, República de Corea y Singapur las acciones de la compañía de telecomunicaciones de propiedad del estado han sido parcialmente vendidas al público y otras como Indonesia han permitido la competencia en telefonía celular y los servicios de valor agregado y otros como Corea del Norte que no tienen indicios de privatizar. Todo lo anterior según lo da a conocer la UIT en la publicación conmemorativa de su 130 Aniversario 1865-1995 en la página 142 en el artículo de John Willianson "Las Megatencias de las Telecomunicaciones. Una Perspectiva General..."

Otra tendencia ha sido la venta total o parcial de las operadoras estatales a los inversores extranjeros, lo que les ha facilitado la introducción de recursos financieros y tecnología moderna. Esto ha sucedido en Argentina, Chile, México y Venezuela. Un enfoque diferente en algunos países de Asia, Latinoamérica y Europa Oriental incorpora contratos de gestión de instalaciones bajo leasing, joint arrendamiento, y esquemas de construcción de transferencias. En Europa después del acuerdo de quince países de la Unión Europea de iniciar la

²⁵⁵ REBOLLO PINAL, HERMINIO. Diario El Financiero. 18 de agosto de 1997.

privatización programada y la apertura a la competencia a partir de 1998, con diversos grados de avance en la apertura.

El principio de competencia no significa o trae consigo que el monopolio acabe, sólo que empieza a actuar de manera diferente, porque puede eliminar como empresa dominante cualquier indicio de competencia, por ejemplo lo que ha hecho Teléfonos de México ha sido por mantener a toda costa el negocio derivado de su concesión no por hacer algo por México, a través de:

- Mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios.
- Ofrecer tarifas bajas.

Aunque también vale decir que la propiedad estatal como paradigma del pasado, que hoy por hoy se considera una desventaja, es injusta si ignora los enormes logros de las compañías de telecomunicaciones durante al menos el último siglo, donde la mayoría de los nuevos operadores se han concentrado más en la venta de productos que en ofrecer una opción o propuesta que revolucione el mercado.

En primer lugar en la mayoría de los países, la compañía dominante ha prestado con frecuencia un servicio universal efectivo que ha difundido el teléfono de una manera más amplia de lo que habría sido posible con criterios comerciales más rigurosos. En segundo lugar, siempre ha existido un amplio y, generalmente, homogéneo sistema de cooperación internacional que ha preservado las comunicaciones. Además, los gastos de capital en dichos monopolios estatales han estado sujetos en muchos casos, a las políticas del sector público y, por lo tanto, no siempre han reflejado los beneficios derivados de las tarifas o las necesidades reales de instalar redes apropiadas.

En ciertos casos, ello ha llevado a disponer de redes en gran medida anticuadas e ineficientes. La tecnología no se ha explotado al máximo debido a la falta de competencia, los consumidores no han tenido opciones y por otro lado también

los proveedores se sienten poco motivados por lo que respecta a la introducción de nuevas tecnologías.

Durante la última década, los gobiernos del mundo han estado buscando medios para solucionar los problemas de las operaciones de telecomunicaciones gestionadas por el Estado, donde el proveedor único dicta las reglas de su mercado cautivo y este carece de opciones para satisfacer sus necesidades en este rubro.

Un paso importante ha sido la creación de una compañía independiente movida por intereses comerciales con participación del Estado, privatizar total o parcialmente. La cuestión que se plantean los gobiernos, especialmente en los países subdesarrollados es la de decidir el proyecto más efectivo para reunir el capital necesario.²⁵⁶

En una perspectiva mundial Erwin F. Leichtle, Vicepresidente Comercial de la Ericsson Telecomm, prevé que las empresas de telefonía que fueron monopolios estatales mantendrán el dominio de los mercados de servicios de telecomunicaciones, después de los procesos de apertura a nuevos competidores. Calcula que de cuatro a diez años habrá máximo cuatro operadores que tendrán entre un 10 y 20% del mercado, con una guerra de precios que irá eliminando a los más débiles.²⁵⁷

La supresión de la competencia y el control exclusivo de la oferta permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios, y el logro de los beneficios excesivos o monopolistas.

²⁵⁶ Unión Internacional de Telecomunicaciones. Op. Cit. Pp. 442-443.

²⁵⁷ Diario El Financiero. Suplemento Dígito Cero. 29 de abril de 1997.

En aras de la libre competencia, a nivel mundial se ha transitado de los monopolios estatales y con su ruptura a los privados y de éstos al oligopolio,²⁵⁸ donde el control de la oferta se da al tener un reducido número de productores o proveedores, uniéndose las empresas que son y siguen siendo recíprocamente independientes pero que desean suprimir la competencia; hoy estamos ante el gran oligopolio de las telecomunicaciones con unas cuantas empresas que hoy se reparten el mundo.

La situación real de competencia en los servicios de telefonía básica local y de larga distancia frente a Teléfonos de México, parte de una serie de privilegios, de una concesión convertida en su ley y de la ausencia de disposiciones legales, lo que provoca la incertidumbre a los prestadores, pero también a los receptores de los servicios que día a día ven el aumento de las tarifas del mayor servicio, que es el local residencial, no rentable para la competencia y que nos deja en manos de un solo proveedor.

Como ejemplo de los efectos de esta incipiente competencia telefónica en México, tenemos la REGLA TRECE en larga distancia²⁵⁹ que merece los comentarios de la Comisión Federal de Competencia. Dicha regla establece que el concesionario que tenga mayor porcentaje de participación en el mercado de larga distancia durante los 6 meses previos a la negociación de las tarifas de liquidación con un país determinado, será quien negocie dichas tarifas. Asimismo que tales tarifas deben someterse a la aprobación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

²⁵⁸ Para STANLEY los oligopolios son las industrias en las que la mayor parte de las ventas son realizadas por unas pocas empresas y existen porque la economía de escala hace eficiente que sólo haya un pequeño número de vendedores. Op. Cit. P. 290.

²⁵⁹ Reglas para prestar el servicio de larga distancia internacional que deberán aplicar los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados para prestar este servicio. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1996.

De acuerdo a ello Teléfonos de México estaría interesada en negociar tarifas altas con los operadores de otros países especialmente con los de los Estados Unidos de América. Ese incentivo a negociar tarifas altas proviene de dos fuentes, la primera está relacionada con el superávit que presenta el tráfico de larga distancia internacional entre México y Estados Unidos, el cual favorece a las compañías telefónicas nacionales porque existe un flujo de ingresos netos hacia éstas. La otra sería dañar a sus competidoras aliadas con ATT y MCI.²⁶⁰ y también Teléfonos de México no promovería una disminución de las susodichas tarifas provenientes de la transferencia de tecnologías que esta empresa recibirá de los concesionarios por concepto de servicio universal.

En meses reciente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estableció en una resolución administrativa que los concesionarios de larga distancia deberán aportar, en lo que dicen sus competidores es un auténtico subsidio, el 58% de la tarifa de liquidación internacional para contribuir a incentivar el desarrollo de la infraestructura del servicio local. Teléfonos de México es el único operador de telefonía local que tiene obligaciones específicas en cuanto a la infraestructura para telefonía local, por lo que tiene un incentivo al fijar tarifas de liquidación elevada para poder cumplir con dichas obligaciones. Por lo tanto lo conveniente es que la liquidación de dichas tarifas se realice en forma rotativa por los concesionarios que ofrezcan servicios al país cuya tarifa de liquidación se negocia y que se suprima ese pago del 58%.

Adicionalmente la Comisión Federal de Telecomunicaciones anunció que los concesionarios operadores de larga distancia deberán pagar a Teléfonos de México y a su subsidiaria TELNOR 422.69 MDD que invirtió en los últimos dos años en diversos rubros, principalmente transferencia de tecnología, señalización,

²⁶⁰ Los abonados en los Estados Unidos de América son en millones de usuarios para las empresas más representativas 100.4 para ATT; 22.9 para MCI; 11.8 para Sprint; 4.5. WOEDCOM y 3.8 para EXEL.

información de facturación, prescripción, numeración y otros, para lograr que la competencia fuera técnicamente realidad. Esto según un estudio realizado por la firma Bellcore.²⁶¹

Se explicó que tan sólo por señalización los competidores telefónicos pagarán 0.1 centavo de dólar adicional a los 2.5 centavos de dólar que ya aportan a Teléfonos de México por la interconexión. Los demás gastos serán repartidos de acuerdo al uso que los operadores hagan de los servicios señalados. Así cada compañía pagará sumas diferentes en un plazo de 7 años. El argumento de las autoridades es que de acuerdo a su concesión Teléfonos de México y Telefónica del Noroeste tienen derecho a recuperar de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, que soliciten interconexión, los costos de todo aquello que sea necesario para establecer y mantener la conexión, incluyendo la asignación completa de los costos atribuibles de los servicios que les sean provistos.

La ruptura del monopolio telefónico en el país ha significado e implicará importantes beneficios a Teléfonos de México, pues sus competidores en larga distancia son también sus clientes, que sólo por concepto de interconexión le dejaron ingresos superiores a 1150 MDD en 1997, por todo el tráfico que deberá quedar en la última milla que detenta.

²⁶¹ La recuperación de costos que TELMEX pretende por proyecto son los siguientes: Proyecto 1. Señalización 119.60 MDD. Proyecto 2. Prescripción 46.22 MDD. Proyecto 3. Información de Facturación 11.98 MDD. Proyecto 4. Numeración 115.57 MDD y Proyecto 5. Proyectos relacionados con los sistemas necesarios para el procesamiento de órdenes de servicio y facturación a operadores 129.3 MDD. Total 422.69 MDD. Según los proyectos, se amortizarán de la siguiente manera: el 1 y el 3: Una décima de centavo de dólar por un minuto de interconexión del tráfico originado o terminado en la red de Telmex, para el 2: Pago mensual creciente para amortizar la cantidad en un período de 7 años. Dicho pago mensual se prorrateará dependiendo del porcentaje de líneas prescritas de cada concesionario. En el proyecto 4 la forma de recuperación será un pago mensual creciente para amortizar en un período de 7 años. Dicho pago mensual se prorrateará por partes iguales entre los concesionarios interconectados que tengan asignado y utilicen un código de identificación de operador de larga distancia propio; y proyecto 5 pago mensual creciente para amortizar en un período de 7 años. Dicho pago mensual se prorrateará dependiendo del porcentaje de puertos de interconexión acumulados que hubieran sido instalados utilizando estos sistemas por cada concesionario.

Aún cuando hay una definición en los costos de interconexión, según la tecnología utilizada, se estima por los competidores de TELMEX que resultan altos en relación con los que se registran en países como Estados Unidos de América aunque allá la interconexión tiene mucho más años operando, tomando en cuenta que el servicio telefónico se abrió a la competencia en la década de los ocheta.

Teléfonos de México pretende que la competencia en el mercado de telefonía local sea justa, equitativa, sana, y siempre que se reconozca el principio de asimetría, las tarifas reflejen sus costos reales con un margen de utilidad razonable y se evite la estrategia de repartir lo existente sin inversiones nuevas y reales. También el énfasis en la cobertura social requiere de compromisos de inversiones reales sin garantía de permanencia de largo plazo por parte de los competidores, Teléfonos de México considera que debe existir crecimiento con inversión.

Ante esta perspectiva, en México la competencia en materia telefónica empieza a dar sus primeros pasos, falta mucho por recorrer para enfrentar el nuevo reto que derivará de la globalización de las telecomunicaciones a través de las alianzas estratégicas que conducen al oligopolio.

ALIANZAS ESTRATEGICAS

Uno de los elementos indispensables para la prestación de los servicios integrales de telecomunicaciones es la infraestructura telefónica a través de líneas físicas o las frecuencias en el espacio radioeléctrico o la comunicación por satélite, constituyen la base fundamental para la prestación de servicios globales. Sin embargo, la instalación de la infraestructura mediante líneas físicas o cables, requiere de cuantiosas inversiones y de la aplicación de tecnología de punta, normalmente importada, lo cual propicia la necesidad de conformar bloques en los cuales convergerán importantes empresas del sector de las telecomunicaciones, que unen sus ventajas competitivas: recursos económicos y sus capacidades físicas y tecnológicas para penetrar y dominar los atractivos mercados nacionales e internacionales de bienes y servicios, que les permiten no sólo enfrentar la competencia, sino asegurar su expansión, reducir costos con mayor productividad y obviamente aumentar sus ganancias, parece claro que la globalización avanza a costa del empleo y el bienestar general de la población en muchos países.²⁶²

La tendencia a las fusiones y adquisiciones de empresas más allá de los límites nacionales, buscan ya no la pura alianza estratégica sino las compras y fusiones que les permiten unir esfuerzos y ofrecer servicios globales de telecomunicaciones, llevándonos ahora al gigante que florece en las telecomunicaciones: el oligopolio, que en su acepción más simple significa pocos vendedores.

²⁶² Aunque en México la competencia internacional de capitales y tecnologías en telecomunicaciones ha sido más abierta a partir de 1990, algunas de las empresas con mayor presencia en el mercado han buscado alianzas en otros países, que afirman, ofrecen reglas claras para su participación y que recientemente anunciaron el fin de sus monopolios estatales, como: Brasil el 15 de enero de 1997; Australia el 22 de enero de 1997; Argentina el 31 de enero de 1997; Colombia llevó a cabo la convocatoria apenas el 5 de agosto de 1997.

Un mercado oligopolista es aquel en que la mayor parte de la producción o la prestación de servicios muy identificados, está en manos de un puñado de grandes empresas, cada una de ellas suficientemente grande para influir en el mercado.

Stanley en la página 249 de la obra que hemos venido citando, dice que el oligopolio se encuentra entre el monopolio y la competencia. En la competencia perfecta no hay barreras a la entrada y en el monopolio no hay posibilidades de entrar. En los mercados oligopolísticos suele haber algunas barreras a la entrada, pero no son tan grandes como para impedir totalmente la entrada.

Al cobijo de las alianzas estratégicas, lo que apreciamos hoy en telecomunicaciones es la formación del oligopolio nacional cuyos actores son buena parte del oligopolio internacional.

Un ejemplo de la frenética lucha por el control de los mercados y redes internacionales, es la que se dio en la formación de Concert, donde la British Telecomm que ya era socia de MCI y contaba con la aprobación de la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos y la Unión Europea, para que a través de una operación de 22 MMD, la British Telecomm quedara con el 75.1% del capital y la norteamericana MCI Communications con el 24.9% para formar CONCERT, que se ha convertido en uno de los consorcios mundiales más importante.

La operación hubiera sido la adquisición más grande de una empresa estadounidense por una extranjera; sólo competida con la alianza que se anunció entre las estadounidenses ATT y South Western Bell, ésta última que a su vez tiene poco más del 10% de las acciones de Teléfonos de México y hubiera

traído como consecuencia que ATT tuviera un asiento en el Consejo de Administración de su principal competidor en México: Teléfonos de México.²⁶³

Retomando el caso de CONCERT resulta que finalmente no se le vendió a la British, anunciándose el 10 de noviembre de 1997 según datos publicados en la sección de negocios del Diario El Financiero que la oferta de compra aceptada para adquirir el 55% era la de la compañía norteamericana World Com. Inc. La operación fue por un monto de 37 MMDD, en la que representa la mayor adquisición corporativa de la historia. La British Telecomm recibió en compensación por la ruptura del trato la cantidad de 465 MDD. Se dice que esta operación favorece a Avantel, cuyo socio tecnológico es MCI.

En el mundo de las telecomunicaciones, son visibles cuatro grupos dominantes, siendo CONCERT una de ellos; los otros tres son: GLOBAL ONE, que lleva como socios a Deutsche Telekom, Sprint y France Telecom; CABLE & WIRELESS, cuyos socios son: Bell Canada, Mercury y Honkong Telecom; LA WORLD PARTERNS, que tiene como socios a la número uno del mundo ATT, Singapore Telecom, Unisource y Korea Telecom. Pero a su vez todas estas grandes empresas son socios de otras, en México Avantel estará en CONCERT, Telmex en Global One y Alestra en World Partenrs.

También las alianzas estratégicas al mezclar capitales, culturas clientes y mercadotecnia, contribuyen al desarrollo de otras áreas vitales para los países al ampliar una de las infraestructuras que permite el desarrollo de prácticamente todas las actividades productivas de la sociedad, de ahí que la mayoría de los

²⁶³ En virtud de que no se autorizó la alianza entre ATT y la South Western Bell; ATT Corporation y la Stet de Italia (Telecomm Italia) que es la quinta fuerza mundial en ingresos, anunciaron en el mes de julio de 1977 la alianza estratégica de sus capacidades de infraestructura y de operación; así como la fuerza financiera para la prestación de servicios conjuntos y el desarrollo de una red de telecomunicaciones en América Latina y el Caribe. La participación de las dos empresas será del 50% cada una, que ofrecerá un paquete de servicios globales para cuyo efecto se constituirán dos entidades operativas adicionales. Los acuerdos de Roma no sólo incluyen la alianza entre ATT y Stet para América Latina y el Caribe y Europa. Sino además la incorporación de STET a la empresa europea conjunta de ATT y Unisource NV. GUADARRAMA, JOSE DE JESUS. Diario El Financiero. 3 de julio de 1997.

países den prioridad a las telecomunicaciones en sus estrategias para alcanzar el desarrollo, de ahí que por tratarse de un sector estratégico, en ninguna parte del mundo se acepta en este rubro una inversión extranjera del 100%.

Por otro lado, las alianzas estratégicas comprueban la tendencia de los procesos de globalización de las economías para conformar megamonopolios en el nivel internacional, que favorecen una concentración económica que conlleva riesgos en el libre juego de la oferta y la demanda y sobre la propia soberanía de los países, sin que ello implique reducción de los costos generales, dadas las estructuras monopólicas oligopólicas o monopsómicas.²⁶⁴

En México las alianzas estratégicas que estamos presenciando son principalmente con las empresas transnacionales más importantes de las comunicaciones como ATT, MCI, BRITISH TELECOMM, FRANCE TELECOM o la TELEFONICA ESPAÑOLA. Cabe señalar que son igualmente frecuentes las alianzas entre inversionistas mexicanos interesados sobre todo por prestar servicios regionales de telefonía o televisión por cable; sin embargo, dado que esas primeras alianzas entre empresas nacionales, se empezaron a generar sin la participación de un socio tecnológico, se propició una situación de desventaja respecto de las grandes alianzas con empresas de telecomunicaciones transnacionales pequeñas y medianas que pretenden cubrir mercados de esas mismas proporciones, como es el caso de PROTEL, BESTEL, MIDITEL, TELINOR Y MARCATEL.

Sin embargo este universo de las telecomunicaciones, en los países que como el nuestro requieren no sólo de recursos sino de la tecnología de los países desarrollados, provoca que aún las empresas más reconocidas como TELMEX, (en el contexto de la inversión neutra o directa) tengan una composición mayoritariamente extranjera como lo vemos más adelante en este trabajo.

²⁶⁴ OPALIN, LEON. Mundialización de los Monopolios. Diario El Financiero. Viernes 6 de junio de 1997. Monopsónica. Control de las fuentes de abastecimiento o de compra y las de venta.

La Ley Federal de Telecomunicaciones previene en su artículo 12 que la inversión extranjera en telecomunicaciones será máximo del 49%, excepto en telefonía celular donde, previa opinión de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras puede ser de hasta el 100%. Esto se ha tratado de cumplir, salvo en los casos más conocidos y documentados que son los de Teléfonos de México y de Iusacell (se dice que sólo en Telefonía celular) y otro menos conocido que son las empresas del Grupo TRICOM NETWORK cuya inversión extranjera directa es del cien por ciento.

Ante estas llamadas globalizaciones, es pertinente transcribir una parte de la importante conferencia sustentada por el Ing. Javier Jiménez Espriú, denominada "El Futuro de México sin Ingeniería Mexicana", toda vez que en ella se contiene una visión trascendental del México del mañana.

"...Si un acto de la ingeniería altera el paisaje, modifica la ecología, sustituye al libro por el internet o suplanta a Mozart, afecta la existencia de todos.

Si un hecho de la tecnología comunica a los hombres, sana sus enfermedades, regenera la tierra, incrementa la producción o da acceso a la cultura; modifica la vida del individuo y de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, su cotidianidad, su omnipresencia en el tiempo y en el espacio, su permanente y silenciosa compañía en todos los actos y cosas de la vida, la convierten en invisible, en etérea, al igual que el aire que respiramos y que de siempre hacerlo con naturalidad, lo olvidamos, lo ignoramos y a veces, como a todos nos consta, lo agraviamos consciente o inconscientemente.

La ingeniería, así, no es un área de exclusividad de los ingenieros; es sin duda, un patrimonio de la humanidad si del universo hablamos o un patrimonio de la sociedad si la limitamos a una nación; patrimonio que toca administrar a los ingenieros, pero que pertenece a la sociedad toda.

Patrimonio que por otra parte la humanidad y las sociedades nacionales han ido creando y acrecentando con el esfuerzo de miles de seres de múltiples

generaciones que han ido acumulando experiencia y conocimiento en beneficio del hombre, para su defensa y su progreso.

Patrimonio que por ignorancia, por apatía, por incompreensión, por intereses, por corrupción, por presiones, por inconciencia, en ocasiones se deteriora, se degrada, se pierde, se aniquila.

¿Y qué puede ser de una nación sin ingeniería propia frente a los hechos de la modernidad, en el umbral del próximo milenio; montados en el caballo de la globalización; enfrentados al monetarismo implacable y desalmado; en la era de la información y las comunicaciones digitales; de la multimedia y la realidad virtual; del diseño por computadora y el comercio electrónico; de los materiales compuestos y la ingeniería genética, de los flujos internacionales de comercio y las empresas multinacionales; de los talleres flexibles y las líneas de producción robotizadas; de las alianzas estratégicas, la preservación del ambiente y los emporios financieros?.

¿Qué puede hacer una nación así, sin ingeniería propia?

Seguramente, otra vez, cambiar vidrios y espejos por los frutos de nuestras entrañas, aunque ya no usemos penachos con plumas ni obtengamos nuestros títulos y grados en el Calmécac.

No hemos aprendido una lección fundamental: la autodeterminación tecnológica, que no autosuficiencia, y por ende el apoyo al desarrollo de la ciencia y la tecnología, son cuestiones de supervivencia nacional; de no lograrla, seguiremos exportando los frutos del subdesarrollo, e importando, con la ineficiencia de la ignorancia, lo que nos vendan; y hasta hoy no solo no la hemos logrado, sino que estamos destruyendo lo conseguido en largos años y penosos esfuerzos.

Hemos ido cancelando, matando por inanición, cerrando por decreto, degradando por descuido e ineficiencia, por ignorancia, por soberbia o por intereses discutibles, los escasos logros en investigación y desarrollo que un día fueron, de la misma manera que por falta de estímulos o de conocimiento, hemos obstaculizado el florecimiento de nuevas acciones.

Hemos ido estableciendo igualmente, un entramado interminable de tratados, leyes, normas, reglamentos, especificaciones, procedimientos, aranceles, licencias, etc., etc., etc., que han conseguido desplazar a la ingeniería mexicana y a las empresas mexicanas que la emplean a un segundo o tercer plano de participación en la satisfacción de nuestras propias necesidades, como subcontratistas o maquiladoras de los grandes consorcios internacionales.

Las limitaciones que imponen hoy la falta de conocimientos técnicos, la insuficiencia de capital, el escaso acceso a créditos, las altas tasas financieras, la imposibilidad de cubrir las garantías económicas, o la discriminación en los pagos que, puntuales para los extranjeros se retrasan larga y consistentemente para los nacionales, y los nuevos criterios para la obra pública de los proyectos "llave en mano", las formas y procedimientos de licitación, las nuevas fórmulas de construye y transfiere, o construye, opera y vende, etc., son cuestiones que de natural, inclinan la balanza en favor de los grandes consorcios multinacionales dueños del dinero. Esto, no solo crea un contexto de imposibilidad de acción para muchas empresas nacionales, sino impide además, lamentablemente, las actividades de formación, capacitación y entrenamiento de nuestras mujeres y nuestros hombres, en el ejercicio de la ingeniería. Obstaculiza aquí y transfiere al extranjero, la formación del capital intelectual de una nación que en su pobreza y sus limitaciones está subsidiando -ironías de la globalización-, el desarrollo económico, científico, tecnológico, organizacional y cultural, de los países que lo tienen todo...".

Las alianzas que se desarrollan en México, no sólo en telefonía de larga distancia sino en: radiodifusión (Grupo CARSO con Grupo ACIR) telefonía pública, radiolocalización (flotillas o trunking), servicios satelitales, servicios personales de comunicaciones, etc. obligan a las autoridades responsables a exigir el cumplimiento de las regulaciones antimonopólicas, las prácticas de mercados, la

declaración de poder sustancial del mercado relevante²⁶⁵ los grados de concentración no sólo por parte de la Comisión Federal de Competencia, sino de las propias autoridades normadoras responsables del otorgamiento y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y permisionarios.

Las empresas que con sus alianzas estratégicas en el mercado mexicano de telefonía básica que en este momento luchan por el mercado de telefónico de larga distancia nacional e internacional, son :

AVANTEL,S.A. BANAMEX- ACCIVAL. 55.5 %

MCI 45.0 %

Con la marca: MCI-AVANTEL- MARCA EL CAMBIO.

IUSATEL,S.A. DE C.V. IUSACELL 58.0 %

BELL ATLANTIC LATIONAMERICAN HOLDING 42 %

Con la marca: IUSATEL LARGA DISTANCIA.

MARCATEL, S.A. DE C.V. : RADIO BEEP 51 %

IXE COMUNICACION 24.5 %

WESTERN INTERNATIONAL 24.5 %

Con la marca: MARCATEL CONECTIVIDAD GLOBAL

INVESTCOM,S.A. DE C.V. GRUPO SAN LUIS 51 %

NEXTEL, LCC Y CARTYLE 49 %

Con la marca: PROTEL que ya cambió su denominación a

OPERADORA PROTEL.

²⁶⁵ Para prevenir las prácticas de manipulación del mercado, se autoriza a que los concesionarios y permisionarios fijen libremente sus tarifas. Sin embargo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está facultada para establecer obligaciones específicas en materia de tarifas, servicios e información cuando exista poder sustancial en el mercado relevante, por tratarse de un proveedor determinado y no existir sustituto eficiente del mismo.

**MIDITEL, S.A. DE C.V. Empresarios nacionales Antonio Kanawuati
y Carlos Murray Campbell.**

ALESTRA, S. DE R. L. DE C.V. GRUPO ALFA 25.6 %

BANCOMER-VISA 25.4 %

ATT 49 %

Con la marca: ATT.

TELEFONOS DE MEXICO, S.A. DE C.V.

Con la marca: TELMEX LADA.

Otras empresas que han obtenido su concesión para operar en larga distancia, pero que no participaron en el proceso de prescripción son:²⁶⁶

TELEFONIA INALAMBRICA DEL NORTE: TELINOR. Sus accionistas son los empresarios nacionales: TOMAS MILMO SANTOS, TOMAS MILMO ZAMBRANO, LORENZO ZAMBRANO TREVIÑO, ALBERTO SANTOS DE HOYOS, JOSE ALEJANDRO MAYAGOITIA PEREZ, REYNALDO VILLARREAL ESCAMILLA. Esta empresa también ha obtenido su concesión para operar la telefonía inalámbrica local, estando pendiente el proceso de asignación de frecuencias vía licitación.²⁶⁷

²⁶⁶ El resultado de la competencia en larga distancia mediante el proceso de prescripción en el Distrito Federal, fue el siguiente porcentaje del mercado: Alestra 25.6%; Avantel 21.03%; Telmex 52.84%; Iusatel 0.22%; Marcatel 0.10%; Miditel 0.03%; Protel 0.16%.

²⁶⁷ Este tipo de concesión recibida por TELINOR el pasado 4 de julio a nivel de prueba la ejercerá en el Estado de Nuevo León. Se trata de la primera concesión en el país para aprovechar las frecuencias del radioespectro con fines experimentales y antes de la subasta formal del espectro. Esta prueba permitirá a TELINOR ampliar su información técnica y mercadológica, así como evaluar el proceso de asimilación de las tecnologías más avanzadas. Respecto a TELINOR existe una demanda que interpuso TELMEX ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, argumentando que su filial TELNOR es la titular de las siglas que ha venido usando TELINOR, la que a su vez contrademandó porque se trata de prácticas empresariales de TELMEX para obstaculizar la competencia.

PCM DE COMUNICACIONES S.A. DE C.V. Bajo el nombre de EXTENSA. Ofrece el servicio de telefonía regional en el norte de la república. Sus socios son: COMMUNICATION EQUITY ASSOCIATES y tecnológicamente la sueca ERICSSON.(Recibió su concesión el 8 de enero de 1997).

AMARITEL, S.A. DE C.V. Conformada por Grupo RADIO CENTRO con un 51% del capital y 49% en manos de US GLOBAL. (Recibió su concesión el 3 de marzo de 1997).

CABLEADOS Y SISTEMAS. BESTEL . Su dueño es el GRUPO VARO de Manuel Vázquez Arroyo. (Recibió su concesión el 10 de abril de 1996).

Ante este número de concesionarios de telefonía básica de larga distancia, ya el primero de abril el columnista del diario "El Financiero" Herminio Rebollo presagiaba que de las 7 concesiones hasta entonces otorgadas, por lo menos 3 no sobrevivirían al 97. Hasta ahora parece que sólo fue el caso de la empresa UNICOM, TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V. cuya concesión de publicó el 27 de febrero de 1996, la que tenía como socios tecnológicos a Bancomer-Visa, GTE. Telefónica Española. Como dicha asociación de inversionistas y operadores de telecomunicaciones no prosperó, las dos primeras se asociaron a ALESTRA. Cabe señalar, hasta donde se tiene conocimiento, que la garantía constituida por la cantidad de 5 MDP no se hizo efectiva por parte de la autoridad, lo cual puede cuestionar, desde nuestro punto de vista, las reglas que aplica el Gobierno Federal con respecto de la apertura de la telefonía de larga distancia.

El servicio de telefonía básica local ²⁶⁸ no ha tenido, a partir de agosto de 1990 ninguna restricción para la libre competencia. Sin embargo no se ha dado la misma en virtud de que la red física que soporta este servicio, se vendió a Teléfonos de México, por lo tanto el acceso a ese nicho de mercado implicaba enormes erogaciones para constituir una red paralela de telecomunicaciones. Actualmente se están aprovechando algunas de las redes de televisión por cable y por ello Teléfonos de México a través de su filial SERCOTEL compró la empresa Cablevisión a TELEVISA, S.A. DE C.V. con una buena dosis de conflicto pendiente de resolver por la Comisión Federal de Competencia.

Para Teléfonos de México, la ausencia de inversionistas en este servicio obedece a que no es negocio y que por lo tanto no hay interés. Lo cierto es que en efecto no hubo interés en la telefonía básica cableada, pero si lo hay en la inalámbrica que no se ha desarrollado por la ausencia de convocatorias para licitar las frecuencias del espectro radioeléctrico, cuya subasta se ha venido postergando por meses y en el cual se pretende no participen, por un lado, las empresas de telefonía con tecnología celular y por la otra, la empresa monopólica Teléfonos de México, hasta que, como en otras partes del mundo haya perdido por lo menos 30% del mercado, esperándose que sea este el mismo porcentaje que pierda en telefonía local.

Los operadores de telefonía básica local que ya cuentan con su concesión para operar, mayormente en regiones determinadas, tienen como socios tecnológicos

²⁶⁸ De acuerdo con la nota publicada el 29 de julio de 1997 en el Diario La Crónica, 22 empresas presentaron ya sus propuestas para la subasta de las frecuencias del espectro radioeléctrico y son: Amaritel; Bestel; Grupo de Inv. ECSA y René Ortiz Salinas; Grupo de Inv. Rubén Bazan; Rólf Garza Iglesias y Asociados; Alestra; Consorcio Telefónico; Telefonía Inalámbrica del Norte; Marcatel; Unión Telefónica Nacional; Grupo Intelcom de México; Grupo de Inversionistas Iusacel; José Ramón Elizondo y Metronet. Así como las empresas Megacable Comunicaciones de México; Radio Móvil Dipsa; Teléfonos de México; Grupo de Inversionistas Promojol y Doris Neckelmann; Miditel; Grupo de Telecomunicaciones Mexicanas; Rogelio Salcedo Leos; Tecnología de Comunicaciones Avanzadas; Grupo de Inversionistas Promotora Banamex de Sistemas de Teleinformática y Telecomunicaciones y MCI International Telecommunications; Grupo de Inversionistas José Galindo Behar y Ana María Macías Palos.

esencialmente a los mismos con los que están aliados en larga distancia. Las concesiones otorgadas hasta ahora son:²⁶⁹

TELINOR, S.A. DE C.V. (Interestatal) Integración de capital: Tomás Milmo Santos, Tomás Milmo Zambrano, Lorenzo Zambrano Treviño, Alberto Santos de Hoyos, José Alejandro Mayagoitia Pérez, Reynaldo Villarreal Escamilla. El socio tecnológico es Bell Canada International.

AMARITEL, S.A. DE C.V. Integración de Capital: 51% Grupo Radio Centro de la familia Aguirrebajo en nombre: Grupo Empresarial de Telecomunicaciones, S.A. de C.V. Latinvest Strategic Investment Flind y US Global Telecommunications Incorporation. Su socio tecnológico puede ser Siemens, Ericsson, Alcatel o Lucent para el tendido de fibra óptica; siendo su compromiso de inversión de 67.9 MDP.

IUSATEL, S.A. DE C.V. Integración de capital: Grupo Industrial IUSA.S.A., Bell Atlantic Latinamerican Holding Incorporation y Carlos Peralta Quintero.

METRO NET, S.A. DE C.V. Integración de capital: Siempre Adelante en Telecomunicaciones, S.A. DE C.V. Joao Carlos Tello Chapoy, que invertira 70.03 MDP.

RED DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V. Integración de capital: Salvador Guerrero Altman, Empresa de Nuevas Tecnologías en Información Sistematizada, S.A. DE C.V., Melchor Lavona Galván y Mayer Guerrero Altman. Grupo Siglo conformado por cuatro empresas Entis en sistemas de información, Altman en consultoría, Enlace para comunicación y conectividad y People Value. Esta empresa obtuvo su concesión por 30 años, que le autoriza la prestación de servicios de telefonía básica y el arrendamiento de circuitos privados, sólo para la ciudad de Monterrey.

MEGACABLE COMUNICACIONES DE MEXICO, S.A. DE C.V. Integración de capital: MCM Megacables, S.A. DE C.V., Javier R. Bours Castelo y Benito T. Ohara. Su concesión es para explotar el servicio en Monterrey, Guadalajara y Ciudad de México hacia la segunda mitad de 1998 con una inversión de 44.84 MDP.

MFS, S.A. DE C.V.

²⁶⁹ GUADARRAMA, JOSE DE JESUS. Et. al. Sección de Negocios. Diario El Financiero. 11 de abril de 1997.

Las empresas interesadas en incursionar también en este mercado son: AVANTEL Y ALESTRA, la primera crearía otra empresa de telefonía local probablemente con TISA (Telefónica Internacional) subsidiaria del Grupo Telefónico de España.

Las empresas que cancelaron sus proyectos en telefonía básica local son:

**GRUPO DOMOS
GRUPO PULSAR**

Se estima que la inversión en telefonía básica local, donde se espera más el interés de inversores nacionales, será de alrededor de 3,500 MMD en los próximos 5 años y que deberá representar una reducción tarifaria de entre 30 y 40%. Esta apertura ya enfrenta por un lado, la voracidad fiscal al pretender que se pague un impuesto por el uso de vías públicas y por el otro, la falta de un reglamento para establecer las reglas específicas de la telefonía local, así como la definición de las empresas que podrán ser denominadas common carriers.²⁷⁰

²⁷⁰ Resultados del Foro de Telefonía Local. Guadalajara, Jalisco del 10 al 12 de abril de 1997. De acuerdo con las conclusiones del mismo foro, la industria emitió un documento denominado memoria técnica, donde define la importancia de contar con un marco regulatorio que establezca claramente las reglas para que los operadores puedan competir en el entorno de la sana competencia. De los temas tratados, que suman 44, se llegó a un consenso en 16 y en 28 hay opiniones muy diversas en cuanto a la concepción que tiene cada uno de los participantes. Los 16 puntos a los que se llegó a un consenso son: Definición de cobertura social, Fuentes de financiamiento para la cobertura social, Aplicación del principio de no discriminación, Aplicación de planes de numeración y marcación, Transmisión de información, Instalación de sitios, antenas y radiobases; Sincronización de las redes, Derechos de vía, Reglas para subastar el espectro radioeléctrico, Subasta simultánea, Neutralidad tecnológica, Areas de coberturas de las frecuencias, Elegibilidad para la participación en las subastas, Vigencia y prórroga de las concesiones, Programa de actividades para las subastas y Subasta de bandas de microondas para enlaces punto a punto para las nuevas redes de telefonía local. Los temas pendientes fueron: Definición de servicio local, Definición de área local, Definición de concesionario local, Principios regulatorios para promover la competencia, Obligaciones de cobertura social, Cumplimiento de la obligación de eliminar los subsidios cruzados, Bases para la definición de tarifas, Procedimiento de registro de tarifas, Reventa de capacidades y servicio, Tarifas de interconexión, Intercambio de información, Tarifas de tránsito, Formas de pago entre concesionarios, Tasación, Señalización, etc.

Es importante que se publiquen no sólo los reglamentos aplicables, sino las reglas para la interconexión local sobre bases que permitan la sana competencia. programas y principios para el establecimiento de tarifas, normas de interconexión y adecuación de los planes técnicos fundamentales, así como las reglas para el uso y explotación de las frecuencias del espectro radioeléctrico.

El servicio de radio telefonía móvil con tecnología celular, se inició en nuestro país a partir de 1989 con la empresa S.O.S. y su nombre comercial IUSACELL, que al poco tiempo se vio competida con la empresa Radio Móvil Dipsa, S.A. de C.V., bajo el nombre comercial de TELCEL.

En este servicio la participación extranjera directa puede ser del 100%, para otorgar las concesiones respectivas dentro de un marco de competencia, la República se dividió inicialmente en nueve regiones en el Grupo "A" de frecuencias, que fueron:

BAJA CALIFORNIA (BAJACEL)	A	BAJA CELULAR MEXICANA,S.A.DE C.V.
NOROESTE (MOVITEL)	A	MOVITEL DEL NOROESTE,S.A. DE C.V.
III.		
NORTE (NORTEL)	A	TELEFONIA CELULAR DEL NORTE,S.A.DE C.V.
IV.		
NOROESTE (CEDETEL)	A	CELULAR DE TELEFONIA,S.A.DE C.V.
V.		
OCCIDENTE (CEDETEL)	A	COMUNICACIONES CELULARES DE OCCIDENTE S.A. DE C.V.

De conformidad con la condición 1.1 de la concesión otorgada a las empresas mencionadas, éstas tienen la obligación de prestar el servicio utilizando la red de Teléfonos de México, mediante el pago de la interconexión respectiva, tarifas que a 21 meses de publicada la Ley Federal de Telecomunicaciones no se han publicado. Al respecto, la Asociación Mexicana de Telefonía Celular, AMCEL ha tratado de negociarlas, sin embargo, Teléfonos de México quiere hacerlo por separado con cada una de las empresas y que sigan pagando tanto el usuario residencial como el de telefonía celular. En efecto, el artículo OCTAVO transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que a partir del 1o. de septiembre de 1995 deberán registrarse y aplicarse las tarifas de interconexión, lo que ha provocado que las empresas no paguen el servicio a Teléfonos de México dado que dicha empresa no ha registrado sus tarifas.

En el caso del servicio de Telefonía Pública, que consiste en el acceso a servicios proporcionados a través de redes públicas de telecomunicaciones deberá prestarse al público en general por medio de la instalación, operación y explotación de aparatos telefónicos de uso público.²⁷¹

La Unión Internacional de Telecomunicaciones estima que se deben tener 2.5 teléfonos por cada mil habitantes, resultando entonces que en México existe un déficit de 300 mil aparatos de telefonía pública.²⁷² En noviembre de 1997 Aditel

²⁷¹ Artículo 4º. del Reglamento del Servicio de Telefonía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

²⁷² La concesión otorgada a Teléfonos de México en 1990, en su condición 3.5 le obliga a que al 1º. de enero de 1999 tenga en operación 5 teléfonos por cada mil habitantes. "Telmex se obliga a instalar y mantener operando casetas públicas telefónicas en su área de servicio, de acuerdo con un programa de expansión concertado cada cuatro años con la Secretaría, y conforme a la densidad de aparatos telefónicos que establezca a partir de enero de 1999. A más tardar el 31 de diciembre de 1994, Telmex deberá haber aumentado la densidad de 0.5 a dos (2) casetas públicas por cada mil habitantes y a cinco (5) por cada mil habitantes a más tardar el 31 de diciembre de 1998..." En Estados Unidos de Norteamérica hay 1,750 compañías privadas operando más de 420 mil aparatos telefónicos públicos.

arrancó en el Distrito Federal la instalación de aparatos en la vía pública en diversos puntos: Estaciones del Metro, Universidad La Salle, etc.

Las empresas permisionarias son revendedoras de servicio con opciones de valor agregado, tales como pantallas, sistemas de transferencias de recursos, etc. que requerirán, por lo menos en los próximos años, de que el proveedor único Teléfonos de México les proporcione las líneas necesarias, toda vez que no compiten con esa empresa sino que son una opción para los usuarios.

Tratándose de telefonía pública, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha venido otorgando los permisos para establecer y operar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública, con esto Teléfonos de México deja también la exclusividad en telefonía pública. Las empresas que ya cuentan con el permiso respectivo y que se han agrupado en la Asociación Mexicana de Operadores de Telefonía Pública, son:

ADITEL, TELECOMUNICACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS, AMERICAN TELESOURCE INTERNATIONAL DE MEXICO, LLOGICA INDUSTRIAL, CID COMUNICACIONES Y WORD CENTER OF VIDEO CONFERENCES, MODUTEL COMUNICACIONES, BBG COMUNICACIONES, RADIOCEL, TELEFONICA Y SERVICIOS INTEGRALES, JOSE LUIS ALVARADO, VISUALES Y COMUNICACION.

Algunas de estas empresas, por el camino de las alianzas estratégicas están en busca de capitales y tecnologías, sobre todo con empresas concesionarias de redes de telecomunicaciones o con empresas extranjeras que tienen experiencia en el manejo de este servicio.

Los concesionarios o permisionarios que presten el servicio de telefonía pública, podrán utilizar tecnología de fibra óptica o aparatos que, dependiendo de la región, funcionen con línea celular.

Las alianzas estratégicas mediante la participación de empresas extranjeras han representado uno de los factores determinantes para el impulso y desarrollo de la apertura en la materia telefónica, ya que las empresas transnacionales son quienes cuentan con la tecnología, los capitales y la especialidad en el mercado de las telecomunicaciones, sin perder de vista que una consecuencia natural para ellas es la expansión de las redes de telecomunicaciones.

Siendo una tendencia mundial la privatización de las telecomunicaciones y la mayor participación de la inversión extranjera, en febrero de 1997 en una Reunión de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en Ginebra, Suiza, se reiteró la necesidad de abrir la puerta al capital mayoritariamente foráneo, poniendo como ejemplo la liberalización del mercado mexicano de telecomunicaciones y de su Ley de Inversiones Extranjeras, sosteniendo su postura del 49% con la que ya opera (respecto de la cual se analiza más adelante su cumplimiento), ya que las propias multinacionales están de acuerdo en que por ser un sector estratégico en ninguna parte del mundo debe aceptarse una inversión extranjera directa del 100%.

Por otra parte, la Organización Mundial de Comercio a principios de este año, tomó un importante acuerdo: El 26 de marzo de 1997,²⁷³ cuarenta gobiernos acordaron aplicar la Declaración Ministerial de la organización, sobre el Acuerdo de Tecnología de la Información (ATI) en virtud de la cual los derechos de aduana existentes, se redujeron partir del 1º de julio, lo cual se dará en cuatro etapas

²⁷³ OPALIN, LEON. Mundialización de los Monopolios. Artículo citado. El periodista HERMINIO REBOLLO en su página del Diario El Financiero el 11 de noviembre de 1997, destaca que en febrero de este año suscribieron en el seno de la OMC y junto con 68 países un documento en el que se comprometen a liberar completamente el sector de las telecomunicaciones a partir de 1998.

iguales para quedar suprimidos totalmente el 1º de enero del año 2000. Las reducciones arancelarias se aplicarán a todos los miembros de la OMC, entre ellos México. Este Acuerdo pone de manifiesto que la liberalización que se está manejando dentro del entorno mundial de globalización de las economías es promover dicho tipo de inversiones y el manejo de áreas estratégicas como las telecomunicaciones por parte de las empresas multinacionales, con el consiguiente deterioro de las economías locales y el aumento de la dependencia tecnológica.

INVERSION EXTRANJERA EN TELEFONIA.

En años recientes, la mayor inversión global en telecomunicaciones 75%, se asignó a los países de más altos ingresos, pero la inversión recibida en los años 1992-1996, demuestra que México, incluyendo todos los sectores, se encuentra en el segundo lugar donde sólo compañías de Estados Unidos con inversión extranjera directa en nuestro país introducirán 40 MMD, que podrían aumentar en 30 MMD en los próximos tres años; adelante solo está China con una inversión extranjera global de 112 MMD ²⁷⁴ ha sido dirigida a los países en desarrollo, cambiando la política seguida hasta el año de 1992 en que el 75% de esta inversión, se asignó a los países de más altos ingresos.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, vigente en el proceso de participación para la transformación de la telefonía mexicana, establecía lo siguiente:

" Art. 5o. En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

²⁷⁴ Fuente. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México 1997. Dirección General de Inversión Extranjera.

"...d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

"En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

"La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

"La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa , no podrá exceder de su participación en el capital.

"Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen."

La restricción del 49% de capital extranjero no se limita al social, sino que se referirá al patrimonio de la empresa, ya que la propiedad o tenencia de ese 49% podría ser irrelevante en relación con la administración. Resulta tan actual esta apreciación del maestro Barrera Graf ²⁷⁵ que la tenemos en empresas como TELMEX y IUSACELL, porque para acatar formalmente la ley se puede ser propietario de un porcentaje mayor a un tercero.

²⁷⁵ BARRERA GRAF, JORGE. Inversiones Extranjeras. Editorial Porrúa. México 1975. PP. 106-143.

Existe la apreciación de que dicho precepto no contiene la restricción alguna respecto a la participación extranjera y, que en materia de telecomunicaciones podía ser de hasta el 100%; resultando la misma que, a diferencia de otros ramos comprendidos en dicha ley (antes de su pulverización en varias leyes específicas), el Libro Quinto de Comunicaciones Eléctricas, no establecía limitación alguna respecto de la participación del capital extranjero. Cuestión que no resulta defendible si tomamos en consideración por una parte que en sus principios generales la Ley de Vías estipula el otorgamiento de concesiones sólo a mexicanos, y por la otra que si durante décadas se interpretó que las telecomunicaciones eran señales telegráficas (de monopolio estatal), resultaba impensable la ilimitada inversión extranjera.

En este mismo sentido, cabe reiterar que la Ley de Vías Generales de Comunicación no contiene ninguna disposición relativa a la participación directa o indirecta del capital extranjero, sólo en su artículo 12 establece que las concesiones de vías generales de comunicación se otorgarán únicamente a mexicanos.

“Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva que, para el caso de que tuvieren o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la Nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión”.

Por su parte la Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 12 dispone:

"Las concesiones a que se refiere esta ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

La participación de la inversión extranjera, en ningún caso podrá exceder del 49 por ciento, excepto tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor."

La Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera fue reglamentada hasta el 16 de mayo de 1989, dado que estaba en puerta una de las privatizaciones más importantes de los últimos tiempos: La de Teléfonos de México, S.A. de C.V. En la exposición de motivos del reglamento, se asentó:

"Que la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera establecen la base de un régimen jurídico subsidiario y señala, en la exposición de motivos de su iniciativa, que la legislación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad un carácter evolutivo y que puede ser precisado en la vía reglamentaria;

Que el presente instrumento jurídico coadyuva a actualizar la rectoría del Estado sobre los procesos económicos del país. al desarrollar una regulación eficiente, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera y al establecer las bases para promover la inversión privada en general."

Con este reglamento, muy a la medida de las privatizaciones de la época, se abrió la puerta para aceptar la inversión extranjera más allá de lo establecido en la propia Ley, reafirmado en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que es parte integrante del reglamento.

Dicho reglamento permitía la inversión extranjera en porcentajes mayores, siempre que fuera bajo el esquema de la inversión neutra, los fideicomisos o que no se tuviera por parte de los extranjeros el control de las empresas. Es pertinente señalar que aunque el Reglamento no ha sido derogado expresamente, de acuerdo a los artículos transitorios de la Ley de Inversiones Extranjeras se encuentra vigente en lo que no se oponga a esta última, aunque la política sobre dicho particular es en el sentido de no aplicarlo.

La clasificación denominada Regulación Específica y General para la Inversión Extranjera Directa con Base en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos, contiene respecto a las telecomunicaciones la siguiente:

RAMA	CLASE	REGIMEN
7,200 COMUNICACION (SE EXCLUYEN SERVICIOS PRESTADOS POR EL ESTADO).		
720003	Servicios telefónicos	5
720005	Servicios telegráficos	1
720006	Otros servicios de telecom.	5

El régimen de autorización por rama o clase de actividades económicas de acuerdo con la clasificación mexicana de actividades y productos (CMAP) es:

1. Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado.
5. Actividades con regulación específica en la que se permite la participación extranjera hasta con el 49% del capital de las sociedades.

La ley vigente sobre inversión extranjera, en su artículo 7o. fracción IV establecía las actividades en la que la inversión extranjera podría ser hasta del 49%, entre ellos:

"n) servicios de telefonía básica".

Definido en el Reglamento de Telecomunicaciones como el:

Servicio Público de Telefonía Básica como: Servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre usuarios, incluida la conducción de señales entre puntos terminales de conexión, así como el cableado y el primer aparato telefónico terminal, a solicitud del suscriptor. Dicha conducción de señales constituye la que se proporciona al público en general, mediante la contratación de líneas de acceso a la red pública telefónica, que utilizan las centrales públicas de conmutación telefónica, de tal manera que el suscriptor disponga de la capacidad para conducir señales de voz de su punto de conexión terminal a cualquier otro punto de la red pública telefónica, de acuerdo a una renta y tarifa que varía en función del tráfico que curse".

El artículo 7o conjuntamente con el artículo 4o de la ley en cita, fue reformado según Decreto publicado el 24 de diciembre de 1996. En este último se precisa que la inversión extranjera en las actividades sujetas a límites máximos de participación, no se computará la inversión extranjera que, de manera indirecta sea realizada en dichas actividades a través de sociedades mexicanas siempre que estas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera.

Al artículo 7o. se le suprimió la fracción IV, reformándose la III, relativa a las actividades y adquisiciones de regulación específica, en las que se permite una inversión máxima del 49%; se derogaron los incisos m) T.V. por cable y n) servicios de telefonía básica; por el inciso X) **SOCIEDADES CONCESIONARIAS EN LOS TERMINOS DE LOS ARTICULOS 11 y 12 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.**

En tratándose de telefonía celular la inversión extranjera puede ser, no obstante lo previsto en las concesiones, del 100% (Artículo 8o. fracción IX).

A partir del 1o. de julio de 1995 conforme al artículo Octavo Transitorio, la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en las sociedades dedicadas a los servicios de videtexto y conmutación de paquetes, sin necesidad de tener que obtener resolución favorable de la Comisión.

Respecto a la inversión extranjera y las alianzas estratégicas tenemos los casos de Teléfonos de México, S.A. de C. V. y de IUSACELL, S.A. de C.V.

Teléfonos de México, S.A. de C. V. cuya composición accionaria es la siguiente:²⁷⁶

59.8%	Propiedad de extranjeros
8.7%	Grupo Carso
3.0%	Directivos
1.1%	Otros mexicanos
5.4%	France Telecomm
10.8%	South BCI
4.4%	Bolsa Mexicana de Valores.
5.4%	Telmex tesorería
1.4%	Información no disponible,

De esto resulta que con mucho la inversión extranjera rebasa el 49% permitido legalmente.

Lo anterior tiene su origen en las interpretaciones que se hicieron para la venta en 1990 de la paraestatal Teléfonos de México, S. A. de C. V.

²⁷⁶ HERNANDEZ, JAIME. Diario El Financiero. 19 de noviembre de 1996.

Antes conviene resaltar que durante 1990 el Gobierno Federal hizo inversiones en una empresa que pensaba vender por casi 5 billones de pesos, 55% más de lo que invirtió en 1989. Además en enero de 1990 se derogó el impuesto al consumo de los servicios telefónicos, con lo que Teléfonos de México aumentó sus ingresos porque las tarifas no disminuyeron. No fue posible la disminución de tarifas porque la contribución subsistió con sólo 5 artículos bajo el nombre de Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos, a cargo de los concesionarios de telefonía básica (sólo TELMEX y TELNOR) con una tasa del 29% sobre la totalidad de sus ingresos. Sin embargo, este impuesto se acreditaba en un 65% contra el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo.

Este impuesto estuvo vigente hasta el ejercicio fiscal de 1995. Como privilegio fiscal a Teléfonos de México, costó al erario 27 mil millones de nuevos pesos (27 billones) al ser beneficiada con una de las mayores exenciones tributarias de la historia del país. En esa virtud el Sindicato de Telefonistas ejercitó acción judicial reclamando el pago de 2 mil millones de pesos bajo el argumento de:

- “1. Que la Ley del Impuesto sobre la Renta en su artículo 14 no menciona el impuesto telefónico como concepto que deba restarse para determinar la base del reparto de utilidades.
2. Que el impuesto telefónico es un impuesto subsidiado al serle perdonado parcialmente a Teléfonos de México, vía acreditación de inversiones, y la Ley del ISR en su artículo 25, fracción I, prohíbe la deducción de contribuciones en la parte subsidiada.
3. Que la Ley del Impuesto Telefónico en su artículo 2º. Sólo permite la deducción del mismo para efectos del impuesto sobre la renta (en los términos del artículo 10 y conforme al 14 de la Ley del ISR).

4. Que el impuesto telefónico no puede considerarse gasto estrictamente indispensable en la parte que es beneficiada Teléfonos de México, en virtud de que al permitir el acreditamiento de las inversiones, dicha empresa no paga en efectivo o en especie esa parte acreditada (perdonada), convirtiéndose la acreditación en una forma liberatoria de la obligación del pago del impuesto telefónico, la cual no es onerosa ni afecta el patrimonio de Teléfonos de México y, por el contrario, lo beneficia con la liberación (exención) del impuesto telefónico en esa parte y le permite un ahorro del ISR equivalente a 35 por ciento del impuesto telefónico no pagado.

Además, las inversiones "acreditadas" no quedan gravadas y forman parte de los activos integrantes del patrimonio de las empresas.

5. Que si bien es cierto que la acreditación permitida y la deducción para efectos del ISR del impuesto telefónico no pagado debe considerarse un estímulo fiscal a la inversión, de ninguna manera ese estímulo debe legalmente afectar el reparto de utilidades de los trabajadores de Teléfonos de México, por no ser sujeto y equitativo".

También se transformó el título de concesión (la concesión anterior no quedó vigente porque expresamente en su condición TRIGESIMA NOVENA prevenía que los términos y condiciones contenidos en el presente título subsistirán en tanto el Gobierno Federal participe mayoritariamente en el capital social del concesionario) y se expidió un Reglamento de Telecomunicaciones muy a la medida de la privatización.

Lo anterior se dio en virtud de que el ordenamiento antes mencionado se elaboró teniendo como referencia la modificación al título de concesión de Teléfonos de

México de 10 de agosto de 1990. No podía ser distinto, dado que fue un requerimiento de quienes vendieron la empresa y de sus adquirentes.

En 1990 Teléfonos de México fue transferida del Sector Comunicaciones y Transportes al de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cuyo titular correspondió la presidencia del Consejo de Administración que acordó cambiar el régimen accionario de Teléfonos de México, bajo el argumento de que mexicanos no podrían pagar por ella, definiéndose entonces una novedosa estructura de capital en la que se garantizaba el control administrativo por parte de los mexicanos.

Teléfonos de México tenía 51% de acciones "AA" de suscripción exclusiva del Gobierno Federal y 49% de acciones "A" de suscripción Libre. A partir del 15 de junio de 1990 se cambió como sigue:

Las acciones "AA" que representarían el 51% del capital de la empresa se dividió en:

20.4 acciones "AA" supuestamente sólo para mexicanos, los que tendrían el control de la empresa.

19.6 acciones "A" con participación de mexicanos y extranjeros.

Las acciones "A" se convirtieron en el 60% del capital de la empresa, con acciones de voto y derechos limitados de suscripción libre, denominados serie "L".

"Además se consideró necesario crear dos fideicomisos. Uno de ellos permitió la participación minoritaria de los extranjeros en el grupo Controlador y el otro

aseguró la permanencia de los socios en la empresa mediante el depósito de las acciones por un lapso máximo de 10 años.²⁷⁷

Bajo el amparo de estos fideicomisos resultó que se permitió la inversión extranjera vía las acciones "AA" en una participación minoritaria, con objeto de que el control de la empresa estuviera en manos de mexicanos. Sin embargo de ese 20.4 sólo el 10.4 quedaron en manos de mexicanos, porque el otro 10% fue suscrito por inversionistas extranjeros.

La decisión del Gobierno Mexicano de enajenar una parte de su participación accionaria: 20.4 de acciones "AA" y 5% de acciones "L", se anunció desde septiembre de 1989. El año siguiente, el 13 de agosto, se publicó la licitación y para el 15 de noviembre sólo se recibieron 3 ofertas de compra.

La oferta ganadora, que se llevó no sólo a la empresa Teléfonos de México, sino a sus 20 subsidiarias y la Red Federal de Microondas; se hizo pública el 20 de diciembre de 1990, se asignó al Grupo Carso y sus denominados socios Tecnológicos SWB y France Telecom et Radio. Resultando que el grupo mexicano con Carso 5.17% del capital y otro grupo de mexicanos quedaron en total con el 10.4%, para tener el 10.4% y los extranjeros con el restante 10%, además del 5.1% de acciones "L". SWB se quedó con el 50% de éstas; France Telecom et Radio con 0.33% y dos inversionistas mexicanos.

En estas condiciones y no obstante lo previsto en la entonces vigente Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, la inversión extranjera rebasó el 49% permitido en dicha ley, bajo la simple y genérica aseveración de Jacques Rogozinski de que se hizo de acuerdo a lo estipulado en el Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.²⁷⁸

²⁷⁷ RODRIGUEZ CASTAÑEDA, RAFAEL. Op. Cit. P. 66.

²⁷⁸ ROGOZINSKY, JACKES. Op. Cit. P. 78.

En relación a Teléfonos de México y las alianzas estratégicas, es pertinente abundar sobre el tema que ya hemos mencionado acerca de su ingreso, montado en la red de Sprint al mercado telefónico de los Estados Unidos. Mediante la aplicación 214 Teléfonos de México y Sprint solicitaron el 27 de febrero de 1997 a la FCC de los Estados Unidos la autorización para competir en ese país.

Desde el principio hubo problemas por la posición de los gigantes de las telecomunicaciones: AT&T y MCI, los que argumentaron que en México, Teléfonos les cobra en exceso la interconexión de redes, que es una empresa que lleva a cabo prácticas monopólicas relativas, etc. Lo que provocó que durante meses no hubiera pronunciamiento alguno de la FCC.

Se ha especulado sobre las condiciones que la FCC impuso a Teléfonos para su ingreso a los Estados Unidos, una de ellas y que ya hemos mencionado son las tarifas de liquidación que se cubren a los operadores locales por la terminación de llamadas en nuestro país.

A partir de los primeros días de diciembre de 1997, los columnistas especializados en el área de las telecomunicaciones, empezaron a publicar que la FCC ya había otorgado el visto a Teléfonos de México, a cambio del sacrificio en las tarifas de liquidación que bajaron de 39.5 centavos de dólar a 37.5 en 1998, luego a 34.5 en 1999 y a .19 centavos de dólar en el año 2000, aunque AT&T y MCI como pagadores pretenden que sea cero o cuando mucho igual que la que tienen con Canadá que es de 0.9 centavos de dólar.

Las citadas empresas interpusieron su apelación (APEAL) la que está pendiente de resolución, esperándose que en el mes de enero se resuelva este asunto, sobre todo porque Estados Unidos a través de la FCC adoptó reglas para aplicar un histórico acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que facilitará a las compañías telefónicas y de satélites estadounidenses invertir en

empresas de compañías foráneas y tener propiedades en el extranjero. Dichas reglas permiten también a los operadores de satélites o empresas extranjeras ofrecer sus servicios telefónicos y de datos desde el territorio estadounidense.

Estados Unidos se encuentra entre los primeros países en poner en práctica el pacto de la OMC acordado en febrero de 1997 por 69 países y que entró en vigor el 1o de enero de 1998, diseñado para abrir a la competencia más de 90% del mercado mundial de telecomunicaciones. Según las nuevas reglas, las compañías extranjeras que esperan ofrecer servicios telefónicos internacionales en Estados Unidos, tendrán el beneficio de la duda de que el mercado interno de sus países también está abierto a la competencia estadounidense.

Teléfonos de México aseguró que las autoridades de la Federal Communication Commission (FCC) de Estados Unidos le autorizó para operar servicios de larga distancia en ese país, a pesar de los procesos de inconformidad promovidos por AT&T y MCI. Competirá con el apoyo de sus socios tecnológicos, lo que le ha permitido contar con tres centrales de larga distancia para cumplir así con los servicios de interconexión en todo el país.

Es tan polémica la actuación de Teléfonos de México, que hasta el Senado de la República, vía su Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios Básicos, se ha pronunciado en 12 puntos respecto a situación de la telefónica que resulta ser el proveedor con mayor número de quejas y denuncias ingresadas a la Profeco. En 1996 recibió 24378 inconformidades, de las cuales, el 84.3% fue por cobro indebido y el 8.9% por incumplimiento en el servicio.

Es por todo lo anterior que la Comisión mencionada del Senado, en 12 puntos se ha pronunciado por:

- “- Acelerar la apertura de la competencia en telefonía local, la cual bien entrada se estima abatirá las actuales tarifas entre 30 y 40%. Igualmente eliminar el IVA a los servicios local y de larga distancia nacional, residencial, público y rural.
- Porque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones informen de las variaciones en las tarifas telefónicas.
 - Que las autoridades competentes intervengan efectivamente en el perfeccionamiento y precisión del actual marco regulatorio, a fin de evitar en todo momento que las compañías telefónicas detenten posiciones privilegiadas para influir en las tarifas telefónicas con poder sustancial en el mercado. Las empresas participantes tienen que sujetarse a una estricta vigilancia, supervisión y control permanente para llevar a cabo en forma diferenciada sus contabilidades por servicios de telefonía local y de larga distancia. Y en lo que toca a las tarifas de interconexión, procesos de suscripción, bases de datos y prácticas discriminatorias, monopólicas y de condicionamientos, sujetándose a lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de Competencia Económica y a lo previsto en el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, lo que sin duda fomentará una mayor seguridad a la inversión y competencia en el mercado nacional.
 - Determinar la aplicación o no del by pass, considerándose en esta decisión el menor impacto para los sectores sociales con menores ingresos, consumidores de telefonía local, el aumento de la densidad telefónica para alcanzar un servicio universal, y evitarse que las tarifas locales subsidien a las de larga distancia.
 - La nueva competencia telefónica, tanto local como de larga distancia, tiene que ensancharse mediante compromisos exigibles, en los

renglones de la inversión, generación de empleos y en un mayor interés y participación dentro de los segmentos como la telefonía rural.

- Que en la competencia de la telefonía local se defina con sumo detalle los mercados o áreas geográficas correspondientes, lo que evitará acciones anárquicas de las compañías participantes.
- Contemplar la aplicación de subsidios o estímulos fiscales para la telefonía local, sobre todo la orientada para beneficio social, y en el servicio de telefonía pública al cual sólo se accesa con tarjetas de elevado costo.
- Brindarse con subsidios servicios básicos a los poblados rurales en todo el país, a través de la creación de infraestructura de operación y comercialización para el servicio de telefonía inalámbrica de alta calidad, compatible con los sistemas existentes y a precios razonables.
- Conocer los avances del programa institucional de mediano plazo para comunicar a todas las comunidades rurales que cuenten de 100 a 500 habitantes, de acuerdo con los convenios que la SCT celebre con las empresas concesionarias y con los gobiernos estatales.
- Que la Profeco revise el consumo marcado en los medidores telefónicos, comprobando asimismo el buen funcionamiento de estos mismos aparatos contadores de los servicios locales y de larga distancia.
- Analizar la factibilidad de que la Profeco sancione con mayor severidad a las compañías telefónicas, por violaciones y abusos en el cobro de tarifas, así como por irregularidades diversas en el suministro de servicio como el slamming.
- Que los usuarios sean recompensados monetariamente, o compensados en el pago de futuros recibos, por daños y perjuicios ocasionados y atribuibles a abusos en la cobranza y a deficiencias y fallas en las líneas telefónicas que impiden su utilización.

Por último el Senado de la República exige que las compañías telefónicas fortalezcan sus servicios de atención a clientes, resolviendo con prontitud las denuncias y quejas por deficiencias en el suministro y cobro del servicio telefónico”

IUSACELL,S.A. de C.V.

Las empresas Iusacell de telefonía celular y la de Iusatel para telefonía de larga distancia, tienen su antecedente en la compañía Servicio Organizado Secretarial (S.O.S.) que en los años sesentas desarrolló y presta el servicio de radiotelefonía móvil convencional que es un servicio de voz inalámbrico (telefonía). Derivado de una autorización de septiembre de 1993, presta también el servicio de telefonía local digital en la región Masahua del Estado de México mediante un permiso experimental que actualmente cuenta con cerca de 50 000 usuarios.

En octubre de 1993, IUSACELL principal competidor de Radiomóvil DIPSA filial de TELMEX en las regiones 5, 6, 7 y 9 en el servicio de telefonía celular, vendió a la estadounidense Bell Atlantic el 42% de sus acciones. Operación que inicialmente realizaría con Sprint, pero en lo que obtuvo el amparo para ello, Sprint se asoció con TELMEX.²⁷⁹ Además Bell Atlantic ya planeaba establecer una red de telefonía celular en todo el continente americano compitiendo con SWB socio de Teléfonos de México.

El 26 de noviembre de 1996 se hizo público el anuncio en el sentido de que Bell Atlantic asumiría el control de las operaciones de toda la empresa mediante un simple intercambio accionario, por el cual IUSA recibió 50 MDD de prima y 150 MDD en obligaciones subordinadas convertibles en acciones de la serie "A".²⁸⁰ En

²⁷⁹ SZEKELY, GABRIEL. Et. al. Op. Cit. PP. 30-31.

²⁸⁰ Se presume, a pesar de la confusión y falta de transparencia de la operación, que la familia Peralta vendió el 33% de sus intereses.

el futuro IUSA traspasara, mediante inversión neutra o fideicomiso a Bell Atlantic año con año, un tercio de sus acciones de la serie "A" a cambio de las acciones series "B" y "D" de Bell Atlantic.

La operación se formalizó el 19 de febrero de 1997 luego que el 13 de febrero el Gobierno Mexicano autorizó la transferencia para quedar en teoría con la conformación siguiente:²⁸¹

48% Familia Peralta.

42% Bell Atlantic

10% En la Bolsa Mexicana de Valores.

De ese 10% en Bolsa, con sólo el 3% de ellas se lograría romper la regla 51-49%. Además de que este porcentaje está colocado tanto en México como en Nueva York y sólo dicen que en ese 3% la inversión mexicana es superior.

En cuanto al acuerdo los socios de Bell Atlantic indican que: "El acuerdo fortalecerá la posición competitiva del Grupo Iusacell, la compañía independiente líder en telecomunicaciones inalámbricas en México, para que continúe consolidándose y expandiendo sus oportunidades en este mercado tan importante que incluye servicios tales como telefonía inalámbrica, fija, redes privadas de telecomunicaciones y radiolocalización, todo ello como resultado de la desregulación y la apertura hacia nuevos mercados y el mejoramiento de las condiciones económicas".

²⁸¹ La condición 2.2 de la concesión en telefonía celular la restringe a que: LA CONCESIONARIA se obliga a mantener su estructura de capital y su consejo de administración de tal forma que siempre la facultad de determinar el control administrativo y decidir el manejo de la empresa, recaiga en socios mexicanos. La participación de la inversión extranjera no podrá ser mayor al 49% del total de las acciones. Y sin embargo tal parece que en telefonía celular, aunque si lo permite la ley, ya es del 100% la intervención de Bell Atlántic.

De las empresas de telecomunicaciones del grupo, esa participación extranjera sólo puede ser en un porcentaje mayor al 49% en los servicios de telefonía celular y debe quedar muy claro otro tipo de participación en las demás empresas:

DATACELL.	Servicio de Información Móvil.
IUSATEL.	Empresa de Telefonía de larga distancia.
IUSABEEP.	Radiolocalización móvil de personas.
IUSANET.	Servicios de Redes y Telefonía Digital.
RENTACELL.	Renta de Teléfonos Celulares.
SATELITRON.	Red Privada Virtual.
IUSACELL.	Telefonía Celular que a fines de 1996 contaba con
(S.O.S.	226 mil usuarios.
Telecomunicaciones,	
S.A. de C.V.).	

Todos estos servicios estarán ahora cobijados bajo según dicen los nuevos adquirientes el otro nombre que según explican significará tener soluciones totales en materia de telecomunicaciones, sobre todo para los clientes corporativos.

5.2. DERECHOS DE LOS ACTUALES CONCESIONARIOS Y SUS EFECTOS FRENTE A NUEVOS CONCESIONARIOS.

Los derechos de los actuales concesionarios, principalmente de las empresas que detentan la infraestructura de telecomunicaciones más importante del país, son TELMEX y su filial TELNOR. Las empresas representativas del servicio de telefonía móvil con tecnología celular son IUSACELL (S.O.S.) y Radiomóvil Dipsa, comercialmente conocida como (TELCEL), filial de Teléfonos de México.

En primer término analizaremos los derechos que les confieren sus actuales concesiones y cual es la legislación aplicable. La Condición 2.1 de la concesión a Teléfonos de México y Teléfonos del Noroeste, señalan:

“El servicio público concesionado por medio de este título, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales y sus Reglamentos, Y POR TODA AQUELLA LEGISLACION QUE SE EMITA APLICABLE A LA MATERIA, por los convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y los que en el futuro suscriba en la materia el Gobierno Mexicano, y por los términos mismos de esta concesión”.

Lo anterior es más explícito en las concesiones otorgadas al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones en la condición 1.5:

LEGISLACION APLICABLE. La instalación, operación y explotación de la Red y de los servicios comprendidos en la presente concesión, deberán sujetarse a la Ley, a la Ley de Vías Generales de Comunicación y a los tratados, leyes, reglamentos, decretos, normas oficiales mexicanas, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas que expida la Secretaría, así como a las condiciones establecidas en este título.

El Concesionario acepta que si los preceptos legales y las disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior y a las cuales queda sujeta esta concesión, fueren derogados, modificados o adicionados, el Concesionario quedará sujeto a la nueva legislación y disposiciones administrativas a partir de su entrada en vigor."

La condición con el mismo número en el servicio de radiotelefonía móvil con tecnología celular, establece básicamente lo mismo, pero difiere en cuanto a que no dispone que se aplicará la legislación que en el futuro se emita, sino por: "...la legislación vigente y por los términos de esta concesión".

De acuerdo a esas condiciones y sobre todo por la normatividad que en materia de telecomunicaciones se ha venido poniendo en vigor en los últimos años, es menester determinar qué legislación es la aplicable a los que obtuvieron sus concesiones con anterioridad; sobre todo si tomamos en cuenta el inicio de la competencia en el servicio de telefonía básica de larga distancia y la rapidez con la que se producen las innovaciones tecnológicas en el ámbito de las telecomunicaciones.

En este sentido es conveniente resaltar lo previsto en el ARTICULO QUINTO Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la que al efecto formalmente previene que las concesiones y permisos expedidos con anterioridad a la vigencia de la misma, serán respetados en sus términos y condiciones.

Luego entonces debemos analizar si existen derechos adquiridos en favor de los anteriores concesionarios con relación a la aplicación retroactiva de la nueva legislación. Las disposiciones jurídicas vigentes con posterioridad a las concesiones que datan de 1990, son las siguientes:

- **Ley Federal de Telecomunicaciones.**
- **Reglamento del Servicio de Telefonía Pública.**

- **Reglamento de Comunicación Vía Satélite.**
- **Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones.**
- **Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.**
- **Reglas para prestar el servicio de larga distancia internacional que deberán aplicar los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados para prestar este servicio.**
- **Reglas del servicio de larga distancia.**
- **Reglas del servicio local**
- **Planes técnicos fundamentales sobre : numeración, marcación, y señalización.**
- **Registro de Tarifas.**

DERECHOS ADQUIRIDOS.

En las condiciones 2.4 de las concesiones que se analizan, se dice:

“...no crean derechos reales a favor de LA CONCESIONARIA, ni de terceros sobre bienes del dominio público afectos a los servicios concesionados, por lo que queda prohibida cualquier práctica de acaparamiento de dichos bienes en la prestación de servicios...”

Para la doctrina, el derecho real se caracteriza no por un poder económico sobre un bien, sino por el poder que se integra por un conjunto de posibilidades normativas para realizar actos de administración y de dominio sobre la cosa. Es decir que el derecho real existe como simple facultad jurídica que le permite realizar los actos mencionados sin que exista el poder económico que se traduce en el aprovechamiento total o parcial del bien.²⁸²

²⁸² ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. Editorial Antigua Librería Robredo. P. 44.

Así, en la doctrina clásica se indica que el derecho real es un poder jurídico, el cual contiene la posibilidad normativa de realizar actos de dominio o de administración en forma directa e inmediata sobre un bien, siendo este aprovechamiento total o parcial oponible frente a terceros. El derecho real se ha concebido como la máxima protección jurídica, de tal manera que cuando el legislador pretende tutelar al máximo un derecho, lo asimila al derecho real; el cual se considera como una especie de los derechos absolutos oponibles a todo el mundo.

En síntesis, el derecho real engendra en el titular, derechos de carácter muy enérgico, ya sea para perseguir la cosa, o bien para que no se le entorpezca en el goce.²⁸³

Lo anterior significa que si la concesión no otorga tales derechos, como es la posibilidad jurídica de crear distintos tipos de relaciones jurídicas, relativas a actos de administración o de dominio, al no poder oponer un derecho legítimo frente a terceros, es un simple detentatario de los bienes del dominio público de la Nación que no le confieren derechos de exclusividad.

Entonces si el derecho real tiene como contenido la apropiación o regulación de un bien, esto es incompatible con la esencia de las concesiones otorgadas, toda vez que se trata sólo de permitir el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público de la Nación y por lo tanto inalienable e imprescriptible; y sobre el cual además tampoco existe la preferencia típica del derecho real en el sentido de que el que es primero en tiempo es primero en derecho, tratándose de la misma categoría de derechos.

²⁸³ AGUILAR CARVAJAL, LEOPOLDO. Segundo Curso de Derecho Civil. Editorial Porrúa. 3ª. México 1975. PP. 32-33.

Además como lo expresa el maestro Gabino Fraga: "El concepto de derecho real civil es inaplicable tratándose de bienes del dominio público ya que los derechos administrativos que sobre ellos pueden establecerse corresponden a una categoría jurídica diferente. Examinados a fondo, no son otra cosa sino tolerancias que la administración puede conceder cuando no se infringe la regla de inalienabilidad".²⁸⁴

Ahora que si bien no existen derechos reales sobre los bienes del dominio público, es innegable que si pueden existir los derechos personales, entendidos como la simple facultad de obtener o de exigir dentro de una relación jurídica derivada de la concesión, los derechos en ella establecidos. Vgr. El derecho negativo establecido a favor de Teléfonos de México en su concesión, que no la obliga a enterar contraprestación alguna en términos del artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. En el caso de la telefonía celular si subsistió esta obligación ya no prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

También el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, dispone que: "...las concesiones sobre bienes del dominio público no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de concesión".

Resulta claro de conformidad con esa ley, la propia concesión y como se reconoce en nuestra doctrina jurídica, que los derechos reales se vinculan solamente a los bienes del dominio público, que en el caso son: el espectro radioeléctrico de frecuencias y las vías generales de comunicación. De entre estas últimas se tiene la denominada Red Pública de Telefonía Básica, de la que, si existe, es propiedad de Teléfonos de México, aunque el Reglamento de

²⁸⁴ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1981. P.

Telecomunicaciones la hubiese definido como una vía general de comunicación y por lo tanto no susceptible de apropiación particular. La condición 1.1 de la concesión a Teléfonos de México la define en los términos siguientes:

“La red pública telefónica a que se refiere esta concesión es una vía general de comunicación que se integra con el conjunto de canales, circuitos, o cualquier otro medio de transmisión, así como dispositivos o centrales de conmutación que permiten prestar al público en general el servicio de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes, por las líneas físicas conductoras eléctricas, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos o de cualquier otro tipo.”

IRRETROACTIVIDAD Y DERECHOS ADQUIRIDOS.

En virtud de que pueden argüirse derechos adquiridos de los anteriores concesionario, los que pueden exigir al Gobierno Federal el cumplimiento irrestricto de su concesión y cualquier derecho o privilegio derivado de ella, al margen de la legislación de telecomunicaciones vigente, o por el contrario, si deben someterse a ella por tratarse de nuevas disposiciones que regulan la materia de telecomunicaciones; es una cuestión que nos lleva al análisis de las diversas teorías acerca de la retroactividad de la ley dentro del marco de las garantías de seguridad y estabilidad de las relaciones jurídicas, sobre todo si los derechos que pretendan hacer valer esos concesionarios les han de generar un beneficio específico que se traduzca en un privilegio y situación de competencia desleal frente a los nuevos concesionarios.

No existe una definición abstracta y general de retroactividad, habiendo en la doctrina diversas teorías, las cuales han sido adoptadas en diversas tesis de jurisprudencia, por lo que tampoco son generales, bien porque se aplican indistintamente las diversas teorías o porque el Poder Judicial resuelve casuísticamente la situación planteada, lo que nos lleva, como dice Francisco

López Menudo, a que cobre validez **“EL PRINCIPIO DE QUE LA IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS NO SE IMPONE AL LEGISLADOR SINO AL JUEZ”**.

En el derecho español se presentan similares problemas en relación a la interpretación de la retroactividad, aplicándose principalmente la tesis monista o de los efectos inmediatos, es decir la aplicación automática de la ley a las relaciones en curso.²⁸⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio general, de que la retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una anterior.

El maestro Gabino Fraga nos dice que: “Para que pueda hablarse de un derecho adquirido es necesario que el particular tenga la facultad de exigir que su situación sea respetada y que la Administración tenga la obligación de respetarla”.²⁸⁶

Para el doctor Ignacio Burgoa: “...toda ley, a partir de su promulgación, o mejor dicho, del momento en que entra en vigor, rige para el futuro, esto es, está dotada de validez de regulación respecto de todos aquellos hechos, actos, situaciones, etc., que se suceden con posterioridad al momento de su vigencia (facta futura). Por ende, una disposición legal debe normar acontecimientos o estados producidos con anterioridad al instante en que adquiere fuerza de regulación, ya que éstos quedan sujetos al imperio de la ley antigua”.²⁸⁷

²⁸⁵ LOPEZ MENUDO, FRANCISCO. El principio de irretroactividad de las normas jurídico administrativas. Edición del Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. España. L982. No. 51. P. 45.

²⁸⁶ FRAGA, GABINO. Op. Cit. P. 248.

²⁸⁷ BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. México. Ed. Porrúa. L972. PP. 552 y ss.

De las teorías acerca de la retroactividad de la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus diversas tesis ha adoptado las de: **LOS DERECHOS ADQUIRIDOS, DE LAS SITUACIONES JURÍDICAS ABSTRACTAS Y CONCRETAS, Y DE LA INMEDIATEZ DE LA LEY.**²⁸⁸

La doctrina clásica en la que se pregona, en oposición a las meras expectativas de derecho, la teoría de los Derechos Adquiridos, haciendo consistir esta última en que son los derechos que han entrado en nuestro patrimonio formando parte de él y que no nos puede arrebatar aquel del que lo tenemos. En cambio las expectativas al no cristalizarse todavía en un derecho no pueden ser igualmente protegidos por el Estado.

El problema es justamente determinar cuando estamos frente a una expectativa de derecho o un derecho adquirido lo que lleva consigo el inconveniente de una solución casuística del problema, traducida en que no nos da elementos para tener el criterio general sobre la retroactividad frente a los comúnmente denominados derechos adquiridos.

El derecho adquirido es en concreto definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por voluntad de quienes intervinieron en el acto ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso se realiza el derecho y entra al patrimonio, en el segundo, el derecho está en potencia sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante de su patrimonio.

²⁸⁸ OVALLE FABELA, IGNACIO. Artículo 14 Constitucional. Editado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1993.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido esta teoría en las siguientes tesis:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. Lo que constituye la retroactividad, no es sólo el hecho de regir el pasado, sino también, y muy especialmente, el de lesionar un derecho adquirido; y es un principio elemental, el que los particulares no pueden adquirir derechos que estén en pugna con el interés público; de suerte que cuando una ley lesione un derecho de esa clase, no hay retroactividad, aun cuando la existencia del derecho sea anterior al de la ley.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo XIV. Pág. 691.

RETROACTIVIDAD. El artículo 14 constitucional establece: que a ninguna ley se dará efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna, y como no dice que debe entenderse por retroactividad de una ley, hay que acudir a la doctrina, para fijar ese concepto. La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos individualmente adquiridos ya; y según los tratadistas, los derechos que se deriven inmediatamente de un contrato, son derecho adquiridos.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo XIX. Página 380.

En este mismo sentido existen las tesis bajo la voces: **RETROACTIVIDAD DE LA LEY. COMO DEBE ENTENDERSE LA GARANTIA DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL; RETROACTIVIDAD. LEY Y ACTO DE APLICACION.** Visibles en el Semanario Judicial de la Federación. Quinta y Séptima Epoca páginas 2412 y 2413.

Dentro de esta misma teoría de los derechos adquiridos, hay autores que afirman: Cuando se trata de derechos derivados inmediatamente de una ley, éstos son susceptibles de ser modificados por una ley nueva en sus efectos posteriores. Esta teoría adaptable como la de los efectos inmediatos, también ha sido sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo la voz **RETROACTIVIDAD** en la tesis visible en el tomo XLIV página 2087. Quinta Epoca. 2 de mayo de 1935.

Para los efectos de este trabajo la tesis que a continuación se transcribe es importante por sus conceptos y contenido, para la conclusión que más adelante se inserta:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY (TEORIA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS) (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE YUCATAN). El Código Civil de Yucatán como los demás que rigen en los diversos Estados del país, calcados del Código del Distrito Federal de mil novecientos veintiocho, ha pretendido resolver el problema de la retroactividad de la ley, mediante la siguiente fórmula: " las disposiciones de este Código regirán los efectos jurídicos de los actos anteriores a su vigencia, en cuanto con su aplicación no se violen derechos adquiridos" (art. 2º. Transitorio). El legislador acogió en este precepto, la teoría del llamado "derecho adquirido", respecto de la cual Nicolás Coviello, en su obra *Doctrina General del Derecho Civil* dice: Que solo es vaga e incierta en sí misma y sin sólida base científica, sino también de aplicación difícil y a menudo imposible, para resolver los casos variadísimos que se presentan; que no hay acuerdo entre los varios autores de la teoría, sobre si la intangibilidad del derecho adquirido significa respecto de su existencia únicamente, o también de las consecuencias que constituyen sus varias manifestaciones, y que hay también desacuerdo sobre el concepto mismo de "derecho adquirido", locución ésta que es defectuosa, pues si bien no puede haber en concreto un derecho subjetivo, sin un hecho adquisitivo, del cual derive a favor de una persona determinada un poder para con otra, lo mismo vale "derecho" a secas, que derecho adquirido. También Roberto Ruggiero, al referirse a la noción de derecho adquirido en sus "instituciones de derecho civil" expresa que sus definiciones son tantas cuantos son los escritores que las suscriben. Ante semejante desconcierto doctrinal, ha habido quien sostenga que dicha teoría debe desterrarse del campo de la ciencia jurídica, y algunos códigos modernos no la han acogido, apartándose de la antigua tradición. (Código Civil Alemán). De cualquier modo, es necesario fijar la interpretación del artículo 2º. Transitorio del Código Civil del Estado de Yucatán, antes transcrito, y para ello debe notarse que ese precepto excluye la aplicación de la nueva ley respecto de los hechos que tuvieron lugar antes de su vigencia, ya que solo habla de los efectos jurídicos, de tales hechos se excluye también los efectos realizados antes de la aparición de dicha ley, por la primordial razón que domina toda esa materia y que consiste en que "la ley no puede gobernar las causas que produjeron aquellos efectos, ni los efectos mismos, porque unas y otras son anteriores a su aparición, no puede decirse lo propio con respecto a los efectos jurídicos realizados después de dicha aparición, por más que resulten generados por hechos ocurridos antes; en otros términos, no cabe aplicar la nueva ley ni a los actos ni a los efectos de los mismos, que se hubieren realizado bajo el imperio de la ley anterior, sino tan solo a los efectos que se realizaron después. Esta interpretación encuentra apoyo en la concepción romana. La célebre Ley 7. Tit. XIV del código, se ha concebida en estos términos: "Es cosa

cierta que las leyes y constituciones rigen y disciplinan negocios futuros, y no hechos pasados, salvo que expresamente hayan estatuido lo contrario, ya sea comprendiendo el tiempo pasado o bien los negocios que estén todavía pendientes". Esto quiere decir que con una explícita declaración en contrario del legislador, los hechos jurídicos y todas sus consecuencias legales se rigen exclusivamente por la ley que se hallaba en vigor al tiempo en que aquéllos se produjeron. La ley romana, si en el silencio del legislador, admite en toda su pureza el principio de irretroactividad, según el cual, la ley sólo dispone para lo futuro, no para lo pasado, y en éste se comprende según el pensamiento de Pascual Fiore, no sólo el hecho de que puede depender la adquisición de un derecho, sino también de los efectos legales de ese hecho, ya nacido e individualmente adquirido, "que se deben considerar como derechos accesorios de aquel derecho principal, y por lo tanto, sujetos a la autoridad de la misma ley vigente en el momento en que nació el derecho principal del que emanan". De la irretroactividad e interpretación de las leyes, Coviello, en su obra citada, expone así su teoría: "La ley nueva no es aplicable a consecuencias de hechos pasados, aun efectuadas bajo su imperio, cuando su aplicación tenga como presupuesto necesario el hecho pasado, ya porque no fue conforme a la nueva ley, o bien por constituir el elemento de hecho de que surgen consecuencias jurídicas que no habrían nacido para la antigua ley; en cambio la nueva es aplicable a la hipótesis contraria..." Más adelante, el propio autor resume así su teoría: "La máxima ley no tiene fuerza retroactiva", significa que el juez no puede aplicarla a hechos pasados, o desconociendo las consecuencias ya realizadas, o quitando eficacia o atribuyendo una diversa a las consecuencias nuevas, sobre la base única de la apreciación del hecho pasado". Hecha esta exposición doctrina, entraremos al estudio del artículo 2º. Transitorio del Código Civil de Yucatán y observaremos que este precepto impone una cortapisa a la aplicación de la nueva ley, en cuanto a los efectos jurídicos realizados después de la aparición de aquella, cortapisa que consiste en que con tal aplicación no se violen derechos adquiridos, esto es, derechos engendrados en virtud del acto que se consumó al amparo de la ley reguladora del mismo. La Suprema Corte, desecha toda idea, toda invocación a la doctrina existente del "derecho adquirido", contrapuesta a la noción de mera expectativa, y reteniendo sólo la primera noción, por tal entiende el derecho a secas, esto es, "cualquier interés jurídicamente protegido". Conviene, antes de terminar este estudio, hacer referencia a la doctrina de Ferrara. "La teoría que nosotros proponemos (dice el tratadista), es la del respeto a los hechos realizados, pero rigurosamente formulada sin restricciones ni adiciones complementarias. Se trata de una regla única y precisa que puede formularse así: *Tempus regis factum*. "Todo hecho jurídico ya sea un acontecimiento causal o un acto jurídico, se regula tanto en lo que mira a sus condiciones de forma como substancia, por cuanto a lo que atañe a todos sus efectos pasados, presentes o futuros – por la ley del tiempo en que quedó jurídicamente realizado, salvo que la nueva ley quiera excluir en mayor o menor medida la eficacia del antiguo ordenamiento jurídico. Pero mientras esta cláusula de exclusión de la nueva ley, no resulte establecida expresa o tácitamente, rige el ordenamiento jurídico anterior

que acompaña los hechos y relaciones que nacieron bajo su imperio, a través del nuevo régimen jurídico". (Tratado de Derecho Civil Italiano). La Suprema Corte de Justicia considera que la disposición transitoria del Código de Yucatán, no se ajusta exactamente ni a la doctrina ni a la norma romana antes invocada, si bien éstas prestan seguro apoyo a la interpretación que se ha dado a ese precepto. En resumen, hay que distinguir dos categorías de efectos: los que se produjeron con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, y los posteriores a la misma; los primeros caen bajo el régimen de la ley derogada; los segundos se gobiernan por la ley derogatoria. Lo más jurídico sería que también estos últimos se normaran por la ley abolida, pero esta interpretación tan radical, no puede sostenerse frente a los términos de la disposición legal de que se trata."

Tercera Sala. 5ª. Epoca. Tomo LXXVIII. Pág. 2435. Amparo Directo 9379/1942. Sección 1ª. Molina Castillo Mario. 4 de noviembre de 1943. Mayoría de 4 votos.

En síntesis lo que refiere la tesis transcrita es en el sentido de reconocer que los efectos de un acto jurídico producidos al amparo de la ley vigente, son regulados por ésta.

Asimismo, existe la interpretación literal de un sector de los especialistas en telecomunicaciones respecto a que, atendiendo a las normas relativas a la supletoriedad, lo prevaleciente es lo dispuesto en las propias concesiones.²⁸⁹

En esta interpretación se acepta que si de conformidad con el artículo QUINTO Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones las concesiones se respetarán en sus términos, ello remite a la Ley de Vías Generales de Comunicación, cuyo artículo 4º. es del tenor siguiente:

"Las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones, y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se decidirán:

²⁸⁹ La interpretación estricta o literal, que es la que se reconoce y aplica en materia fiscal, siendo obligatoria en todo lo relativo a los elementos de la relación tributaria: sujetos, objeto, base y cuota, tarifa, infracciones, acciones y excepciones. Artículos 5º. del Código Fiscal de la Federación y 29 del Código Financiero del Distrito Federal.

- I. Por los términos mismos de las concesiones y contratos;
- II. Por esta ley, sus reglamentos y demás leyes especiales;
- III. A falta de disposiciones de esa legislación, por los preceptos del Código de Comercio;
- IV. En defecto de unas y de otros, por los preceptos de los Códigos Civil del Distrito Federal y de procedimiento Civiles; y
- V. En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata”.

Bajo esta interpretación en su sentido más literal resulta que las controversias se decidirán por los “términos mismos de la concesión”, lo que nos lleva a considerar que la concesión puede estar por encima de la ley, volviendo esto un argumento sin sentido que sólo va de la Ley de Vías Generales de Comunicación a la concesión y viceversa; y en la que esta última se convierte en la ley de cada concesionario.

Es decir, se pretende atribuir a la concesión la jerarquía de ley y por lo tanto al nivel de todo ordenamiento jurídico posterior a la vigencia de cada una de ellas. No resulta consistente este argumento toda vez que las concesiones para aplicar en telefonía básica las sujeta a la legislación futura, condición con la que estuvieron de acuerdo al aceptar la concesión, debiendo prevalecer entonces esa voluntad de las partes, sobre todo cuando la tecnología ha revolucionado el sector de las telecomunicaciones estimulando y acelerando el devenir jurídico.

Además la supletoriedad se observa en leyes de carácter general con relación a las de contenido específico. Este carácter resulta de una integración interpretativa que permite asignarle al orden jurídico la categoría de sistema. Por lo tanto, en materia de telecomunicaciones y vías generales de comunicación procede la supletoriedad en esa misma jerarquía de disposiciones, no siendo válido en consecuencia el razonamiento de tener a la concesión en ese mismo nivel.

Sobre las cuestiones acerca de la legislación aplicable, es relevante el punto relativo a las tarifas, como veremos enseguida.

El Capítulo 6 de la concesión prorrogada a Teléfonos de México en sus siete subpuntos, establece las fórmulas y procedimientos para fijar las tarifas de telefonía básica, interconexión, telefonía rural, casetas públicas telefónicas, servicios complementarios y de valor agregado, etc., a través de un control tarifario aprobado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a partir de una canasta de servicios básicos con criterios para la medición de tiempo, distancia y número de llamadas.

En la condición 6-4 de la concesión se permitió, que durante los seis años en que se protegió su monopolio (1991-1996) incrementara cada trimestre las tarifas de la canasta, cuya revisión al sistema de precios tope se llevaría a cabo a partir de 1999 (6-7).

“6-7 Revisión del Sistema de Precios Tope a partir de 1999.

‘Telmex’ presentará a la ‘Secretaría’, cuando menos 180 días antes del 1º de enero de 1999, el estudio y la propuesta de tarifas para los servicios controlados. Con base en un estudio técnico-económico, de acuerdo a la metodología mencionada para determinar los costos incrementales de largo plazo, se fijará el nivel inicial de la canasta y el “factor de ajuste X”, que producirían un nivel de ingresos suficiente de la canasta de servicios controlados, que permitan obtener una tasa interna de retorno sobre los flujos relevantes de dichos servicios, equivalente al costo de capital promedio ponderado.

A partir de la fecha de recepción de esta propuesta ‘La Secretaría’ tendrá un plazo de 90 días para pronunciarse. De no haber observaciones, las tarifas de los servicios controlados serán oficializadas en el plazo aludido mediante el acuerdo de ‘La Secretaría’ que se publicará en el Diario Oficial.

En caso de no lograrse un acuerdo respecto a las tarifas propuestas por 'Telmex', 'La Secretaría' y 'Telmex' solicitarán la opinión de un grupo de tres expertos de reconocido prestigio en la materia, nominados uno por el concesionario, uno por 'La Secretaría' y el tercero de común acuerdo. Una vez emitida la opinión mayoritaria de dicho grupo, 'La Secretaría', tomando en cuenta dicha opinión, decidirá en definitiva, de manera que las nuevas tarifas sean oficializadas en el plazo aludido".

Este control tarifario sujeto a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no surte ya sus efectos a partir de la vigencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que en su artículo 60 permite que los concesionarios y permisionarios fijen libremente sus tarifas, lo que no las libra de cumplir con todas y cada una de las normas emitidas , a saber:

El Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro y en su caso aprobación de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, así como los planes de descuentos.

La obligación de registrar las tarifas es ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano competente, no sólo para registrarlas sino también para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.²⁹⁰

El acuerdo citado en el punto número 10 dispone:

²⁹⁰ Estas facultades la Ley Federal de Telecomunicaciones las confiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo excediendo a la propia ley resulta que las ejerce la Comisión Federal de Telecomunicaciones por así disponerlo su Decreto de creación y el Reglamento de la SCT.

“Los concesionarios y permisionarios que a la entrada en vigor de este Acuerdo se encuentren en operación, deberán presentar para registro ante la Comisión sus tarifas vigentes, de conformidad con el presente procedimiento, dentro de los quince días naturales siguientes, contados a partir de la publicación del mismo”.

Es decir, los concesionarios que antes de 1995 obtuvieron su concesión y aunque esta así lo disponga, ya no están obligados a someter a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sus tarifas, salvo en el caso de las tarifas por interconexión de redes, situación en la que además de no llegar a un acuerdo, tendrán que ser fijadas con intervención de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Luego entonces, si esos concesionarios no tuvieran la obligación de acatar la nueva legislación, no solo en esta cuestión de tarifas que obviamente les beneficia, sino que no tendría ninguna trascendencia que Teléfonos de México fuera declarada con poder sustancial en el mercado relevante, donde uno de los controles del Estado deberá ser precisamente el de las tarifas.

Conforme a las tesis transcritas y la interpretación armónica de las disposiciones existentes, podemos señalar que los particulares que obtuvieron su concesión con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, están obligados a cumplir con esa ley y las normas que de su aplicación se deriven, toda vez que: **La Ley Federal de Telecomunicaciones es una ley de orden público, cuyo objeto es regular el uso, aprovechamiento y explotación de redes de telecomunicaciones; y si las concesiones se otorgaron para regular tales actos de los concesionarios, éstos no pueden sustraerse a ella.**

Si cada concesión sólo estuviera sujeta a la legislación vigente en la época de su otorgamiento, tendríamos distintos grados de competencia al asignarse un marco legal diferente para cada una de las empresas, las que independientemente de sus capacidades prestan servicios similares o equivalentes.

Las innovaciones tecnológicas renuevan cotidianamente el sector de las telecomunicaciones y la competencia en el mismo, por lo debe renovarse también cotidianamente el orden jurídico que las regula. La opción será contar con una legislación obsoleta o una legislación visionaria y adaptable a la velocidad de los cambios en la tecnología de las telecomunicaciones.

La Ley Federal de Telecomunicaciones dispone que las concesiones se respetaran en sus términos, sin embargo ello será únicamente en todo lo que no se le opongan, lo contrario implicaría aceptar un trato desigual a los iguales.

La legislación aplicable, será la vigente en el momento en que las concesiones van produciendo sus efectos jurídicos, aceptar lo contrario sería desconocer la voluntad del concesionario que aceptó las condiciones de la misma y nos llevaría a la afirmación de que toda la legislación expedida a partir de la Ley Federal de Telecomunicaciones no es aplicable a los concesionarios que con anterioridad obtuvieron sus respectivos títulos de concesión.

Como referencia final en este tema vemos que la Constitución Federal dispone en su artículo 28 que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público, en esa medida, los actuales competidores en los diversos servicios de telecomunicaciones deberán acatar la legislación vigente en el momento en que lleven a cabo los actos jurídicos sujetos a esas disposiciones.

5.3. UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT) Y SUS ASPECTOS NORMATIVOS

El Convenio Internacional de Telecomunicaciones, se firmó en Nairobi en el año de 1982. El día treinta de junio de 1989, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado al efecto, firmó ad referendum la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones adoptados en Niza, Francia, en la misma fecha.

La citada Constitución y Convenio fueron aprobados por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 15 de diciembre de 1990, finalmente dichos instrumentos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1992.

La Constitución, Convenio y Reglamentos Administrativos , constituyen una de las partes mas importante de la regulación en materia de redes, sistemas y servicios de telecomunicaciones y su objetivo fundamental a decir del proemio de la Constitución de la UIT, es facilitar las relaciones pacíficas, la cooperación internacional entre los pueblos y el desarrollo económico y social por medio del buen funcionamiento de las telecomunicaciones.

En efecto, la importancia del propio organismo internacional ha permitido que de 1865 a la fecha, se desarrolle una regulación que posibilita la operación de las redes, sistemas y servicios de telecomunicaciones, sin la cual no sería factible ni la prestación misma de los servicios ni su desarrollo.

Es indudable que cuando nos referimos a las telecomunicaciones, cuestiones como el tiempo y el espacio se dan en otro contexto. De igual manera, las fronteras naturales se diluyen para dar paso a las fronteras artificiales, las cuales únicamente podemos delimitar con una regulación internacional que lo permita.

Desde mi punto de vista es la regulación contenida en los instrumentos fundamentales de la Unión y sus Reglamentos Administrativos, lo que ha permitido la adecuada operación de los servicios de telecomunicaciones al:

- atribuir las bandas de frecuencias a servicios específicos;
- establecer recomendaciones técnicas de operación.
- dar a todos sus miembros las mismas oportunidades en cuanto al uso del espectro y acceso a las posiciones orbitales.

Es obvio que se trata de una regulación para redes , sistemas y servicios de telecomunicaciones internacionales, sin embargo, es la regulación básica y punto de partida para atribuir y por lo tanto "distribuir" el espectro de frecuencias entre los estados miembros y mediante el establecimiento de recomendaciones (normas técnicas) permiten el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones.

Cierto es que dicha legislación complementa a la Ley Federal de Telecomunicaciones, sus reglamentos y demás disposiciones administrativas y que en esencia es la base para la celebración de instrumentos bilaterales o multilaterales que permitan la operación en las fronteras entre los estados. La condición fundamental es operar sin causar interferencia.

Como parte del marco regulatorio, Teléfonos de México, S.A. de C.V., como empresa prestadora de servicios, al igual que todas las empresas concesionarias y permisionarias de servicios de telecomunicaciones se encuentra obligada a ajustarse a tales disposiciones.

La regulación técnica emana de las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones y Telecomunicaciones y respectivamente dentro de los Sectores de Radicomunicaciones y Normalización que forman parte de la

estructura de la UIT. Asimismo, dentro de tales Sectores se encuentran Grupos de Estudio de los cuales se generan disposiciones regulatorias denominadas "recomendaciones", las que al ser aprobadas por las Conferencias Mundiales y al ser México parte de la Unión y adherirse a los resultados de las citadas conferencias, tales disposiciones se integran bajo el rubro de normas oficiales mexicanas.

Aunque las negociaciones se hacen por parte de los gobiernos, dentro del seno de la UIT a partir de la Conferencia de Plenipotenciarios Adicional celebrada en Ginebra en 1992, por propio derecho las empresas explotadoras de servicios y las vendedoras de equipo se han convertido, como asesores del Secretario General de la UIT, en promotores de nuevas tecnologías y desde luego de equipo de telecomunicaciones.

La ventajas para todas las empresas es que pueden participar con el visto bueno de sus países. Teléfonos de México está dentro de la UIT y paga una suma considerable por participar.

La normatividad emanada de la UIT ha permitido a México celebrar convenios bilaterales, fundamentalmente con Estados Unidos de América, bajo el principio de reciprocidad en el uso del espectro radioeléctrico; aunque en muchas ocasiones nuestro país se vea forzado a darle una aplicación específica al espectro, toda vez que los Estados Unidos ya lo están utilizando y se podría perder la parte del espectro que corresponde a nuestro país.

Sobre la UIT, analizaremos lo siguiente:

- Funciones
- Estructura
- Sector de Radiocomunicaciones

- Sector de Normalización de las Telecomunicaciones
- Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones
- Secretaría General
- Normalización

ESTRUCTURA DE LA UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT).

REFERENCIAS:

- ACTAS FINALES DE LA CONFERENCIA DE PLENIPOTENCIARIOS ADICIONAL (Ginebra, 1992). UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
- WORLD COMMUNICATIONS going global with a networked society. LE MONDE ECONOMIQUE International publications.

La Unión Telegráfica Internacional, es la precursora de la actual Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Se creó debido a la gran necesidad de cooperación internacional. Como las telecomunicaciones no conocen fronteras, los fundadores de la más antigua organización internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) consideraron imperativa esa cooperación. Desde su creación, el 17 de mayo de 1865, la UIT cumplió su misión de manera tradicional. Pero luego, con la explosión tecnológica de los dos últimos decenios, la Unión se ha encontrado con una nueva situación, la de desempeñar una función esencial en las telecomunicaciones mundiales y en su desarrollo para responder a los desafíos del siglo XXI.

Con su Sede en Ginebra, Suiza, la UIT es la organización en la que los gobiernos, las empresas del sector privado y las instituciones científicas e industriales cooperan para la mejora y el uso racional de las telecomunicaciones. La UIT es,

asimismo, el organismo especializado de las Naciones Unidas para las telecomunicaciones. 184 países son miembros de esta organización intergubernamental responsable de la reglamentación, normalización y desarrollo de las telecomunicaciones de todo tipo.

Tradicionalmente las telecomunicaciones se han orientado sobre todo a los servicios. Cuando aparecieron los primeros servicios de telecomunicación, se englobaron y ofrecieron como el servicio telegráfico, siguiendo el modelo de la institución postal. Por tanto era fácil explotar y administrar servicios completos de extremo a extremo como el de correos, lo que permitía una organización vertical y horizontal en forma de gran monopolio.

En los últimos años se han producido una serie de acontecimientos conexos verdaderamente revolucionarios, que han alterado en forma irreversible las telecomunicaciones, por lo que su modelo es ahora totalmente distinto.

Funciones

Según el artículo 1 de su Constitución (Ginebra, 1992), los objetivos de la UIT son:

- mantener y ampliar la cooperación internacional entre todos los Miembros de la Unión para el mejoramiento y el empleo racional de toda clase de telecomunicaciones;
- promover y proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo en el campo de las telecomunicaciones y promover asimismo la movilización de los recursos materiales y financieros necesarios;

- impulsar el desarrollo de los medios técnicos y su más eficaz explotación, a fin de aumentar el rendimiento de los servicios de telecomunicación, acrecentar su empleo y generalizar lo más posible su utilización por el público;
- promover la extensión de los beneficios de las nuevas tecnologías a todos los habitantes del Planeta;
- promover la utilización de los servicios de telecomunicaciones con el fin de facilitar las relaciones pacíficas;
- armonizar los esfuerzos de los Miembros para la consecución de estos fines;
- promover a nivel internacional la adopción de un enfoque más amplio de las cuestiones de las telecomunicaciones, a causa de la universalización de la economía y la sociedad de la información, cooperando a tal fin con otras organizaciones intergubernamentales mundiales y regionales y con las organizaciones no gubernamentales interesadas en las telecomunicaciones.

En el marco de estas funciones, las principales responsabilidades también quedan especificadas en esta Constitución:

- atribuir las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y llevar el registro de las asignaciones de frecuencias y las posiciones orbitales asociadas en la órbita de los satélites geoestacionarios;
- coordinar esfuerzos para eliminar las interferencias perjudiciales entre las estaciones de radiocomunicación de los diferentes países y mejorar la utilización del espectro de frecuencias radioeléctricas y de la órbita de los satélites geoestacionarios;

- facilitar la normalización mundial de las telecomunicaciones;
- fomentar la cooperación internacional en el suministro de asistencia técnica a los países en desarrollo, así como la creación, el desarrollo y el perfeccionamiento de las instalaciones y de las redes de telecomunicación en esos países;
- coordinar los esfuerzos para armonizar el desarrollo de los medios de telecomunicación, especialmente los que utilizan técnicas espaciales, a fin de aprovechar al máximo sus posibilidades;
- fomentar la colaboración entre los Miembros con el fin de llegar, en el establecimiento de tarifas, al nivel mínimo compatible con un servicio de buena calidad y con una gestión financiera de las telecomunicaciones sana e independiente;
- promover la adopción de medidas destinadas a garantizar la seguridad de la vida humana, mediante la cooperación de los servicios de telecomunicación;
- emprender estudios, establecer reglamentos, adoptar resoluciones, formular recomendaciones y ruegos y reunir y publicar información sobre las telecomunicaciones;
- promover, ante los organismos financieros y de desarrollo internacionales, el establecimiento de líneas de crédito preferenciales con miras al desarrollo de proyectos sociales orientados, entre otros fines, a extender los servicios de telecomunicaciones a las zonas más aisladas.

Estructura

La UIT se compone de siete unidades: la Conferencia de Plenipotenciarios, el Consejo, las Conferencias Mundiales de Telecomunicaciones Internacionales, Los Sectores de Radiocomunicaciones, de Normalización de las Telecomunicaciones y de Desarrollo de las Telecomunicaciones, y la Secretaría General. Cada una desempeña un papel importante en las actividades de la Unión. En el Anexo 1 se presenta un organigrama de la Estructura de la UIT.

La *Conferencia de Plenipotenciarios* es el órgano supremo de la Unión. Se compone de las delegaciones que representan a los Miembros y se reúne cada cuatro años.

El *Consejo* tiene 46 miembros elegidos por la Conferencia de Plenipotenciarios con una representación equitativa de las 5 regiones administrativas de la UIT; a saber: África, América, Asia y Australia, Europa Oriental y Asia del Norte, y Europa Occidental. El Consejo se reúne en sesión ordinaria una vez al año en Ginebra. México forma parte del Consejo.

Las *Conferencias Mundiales de Telecomunicaciones Internacionales* se celebran, según sea necesario, en virtud de las decisiones de la Conferencia de Plenipotenciarios.

El *Sector de Radiocomunicaciones* trabaja por medio de las Conferencias Mundiales y Regionales de Radiocomunicaciones, la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones (RRB), las Asambleas de Radiocomunicaciones, las Comisiones de Estudio de Radiocomunicaciones establecidas por las Asambleas y la Oficina de Radiocomunicaciones (BR) dirigida por un Director electo.

El Sector de Radiocomunicaciones (así como los otros dos Sectores) cuenta entre sus miembros con las Administraciones de todos los Miembros de la Unión, así como empresas privadas reconocidas, organismos científicos, industriales, instituciones financieras o de desarrollo, cuya participación es aprobada por los Miembros interesados. Además, otras entidades interesadas en las telecomunicaciones, cuya participación también es aprobada por los Miembros, así como organizaciones regionales o internacionales de telecomunicaciones, financieras o de desarrollo pueden ser miembros del Sector, de conformidad con los procedimientos establecidos por el Consejo.

El *Sector de Normalización de las Telecomunicaciones* trabaja a través de las Conferencias Mundiales de Telecomunicaciones, las Comisiones de Estudio de Normalización de las Telecomunicaciones y la Oficina de Normalización de las Telecomunicaciones (TSB) dirigida por un Director electo.

El *Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones* trabaja por medio de las Conferencias Mundiales y Regionales de Desarrollo de las Telecomunicaciones, las Comisiones de Estudio de Desarrollo de las Telecomunicaciones (establecidas por las Conferencias) y la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) dirigida por un Director electo. El Director de la BDT es asesorado por una Junta Asesora integrada por miembros del Sector. Los Directores de la BR y la TSB también tienen Grupos asesores que les ayudan.

La *Secretaría General* está dirigida por un Secretario General electo asesorado por un Vicesecretario General electo y un Comité de Coordinación integrado por estas autoridades y los Directores de la BR, la TSB y la BDT. Además el Secretario General recibe asesoramiento de un Consejo Consultivo Mundial de Telecomunicaciones formado por representantes del ramo de las telecomunicaciones.

De todos los organismos especializados de las Naciones Unidas, la UIT tiene quizás la estructura orgánica más compleja con sus diferentes Conferencias, Consejos, Asambleas, Sectores, Juntas, Comisiones, Grupos, Oficinas y la Secretaría. En cierto sentido, esta complejidad orgánica, es un reflejo de la forma en que la UIT se ha adaptado, a lo largo de los años, a los cambios tecnológicos y de otro tipo con el fin de defender mejor los intereses de sus miembros.

Funciones

La *Conferencia de Plenipotenciarios* tiene como principales funciones las siguientes: el establecimiento de las políticas y los planes de la UIT; el examen de las propuestas de enmiendas a la Constitución y el Convenio; el establecimiento de las bases presupuestarias de la UIT, incluido un límite de gastos, y de directrices generales en materia de personal. También elige a los Miembros que deberán ocupar un escaño en el Consejo, al Secretario General, al Vicesecretario General, a los Directores de las tres Oficinas (BR, TSB y BDT), así como a los miembros de la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones.

La Conferencia de Plenipotenciarios tiene por objetivo principal definir las políticas generales para el cumplimiento de los propósitos constitucionales de la Unión.

Entre Conferencias de Plenipotenciarios, el *Consejo* actúa como órgano rector de la UIT dentro de los límites de sus atribuciones. Además garantiza que la política y las estrategias de la Unión respondan plenamente a los constantes cambios del entorno de las telecomunicaciones.

También garantiza una coordinación eficaz del trabajo de la Unión y ejerce un control financiero efectivo de la Secretaría General y de los tres Sectores. En este contexto, tiene la responsabilidad de aprobar los presupuestos de la Unión y

coordinar los esfuerzos de la UIT para ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus redes y servicios de telecomunicaciones.

Las *Conferencias Mundiales de Telecomunicaciones Internacionales* examinan y revisan, si es necesario, el Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales. Este Reglamento establece un marco de principios y reglas aplicables a las Administraciones, empresas de explotación y otras entidades, según proceda, con respecto a la prestación y explotación de los medios y servicios de telecomunicaciones internacionales.

Sector de Radiocomunicaciones

El *Sector de Radiocomunicaciones* es necesario principalmente para garantizar la utilización racional, equitativa, eficiente y económica del espectro de frecuencias radioeléctricas por todos los servicios de radiocomunicaciones, incluidos los que utilizan la órbita de los satélites geoestacionarios, y concretamente para realizar estudios en toda la gama de frecuencias y adoptar Recomendaciones sobre radiocomunicaciones.

Las *Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones* (CMR) examinan y revisan el Reglamento de Radiocomunicaciones de acuerdo con los órdenes del día adoptados por el Consejo, tras consultar a los Miembros. De forma similar, Las *Conferencias Regionales de Radiocomunicaciones* (CRR) examinan y revisan acuerdos regionales o consideran cuestiones de carácter regional, de acuerdo con el mandato establecido en los órdenes del día por el Consejo, tras una consulta que se circunscribe a los Miembros de la Región de que se trate.

Las *Asambleas de Radiocomunicaciones* determinan las bases técnicas necesarias para el trabajo de las Conferencias Mundiales o Regionales de Radiocomunicaciones. Dichas bases se fundan en los resultados de estudios

emprendidos por las Comisiones de Estudio pertinentes integradas por expertos de las Administraciones, empresas privadas de explotación, organismos científicos o industriales y otras organizaciones interesadas en telecomunicaciones. Las Comisiones de Estudio también realizan periódicamente estudios técnicos y operativos relacionados con asuntos de radiocomunicaciones que se han incluido en los programas de estudio establecidos por las Asambleas. Estos estudios tratan, entre otras cosas, de las características de funcionamiento de los sistemas de radiocomunicaciones y los criterios de interferencia que se han de cumplir en los casos de compartir el espectro de frecuencias radioeléctricas. Las conclusiones resultantes se incluyen en proyectos de Recomendaciones o de Informes que generalmente se someten a la consideración de las Asambleas. Estas están capacitadas para aprobar, modificar o rechazar cualquier proyecto de Recomendación o Informe de las Comisiones de Estudio y establecer o disolver esas Comisiones. Para facilitar la pronta adopción de Recomendaciones de carácter urgente existe un procedimiento acelerado que no precisa que los proyectos de Recomendaciones sean sometidos a las Asambleas para su aprobación.

Las Recomendaciones, por su propia naturaleza, no tienen carácter vinculante, salvo en algunos casos cuando su cumplimiento se estipula en el Reglamento de Radiocomunicaciones. Sin embargo, incluso cuando no se estipula su cumplimiento en dicho Reglamento, estas Recomendaciones son acatadas casi universalmente, dada la utilización eficaz del espectro, la facilidad de interconexión y la calidad global que garantizan.

Una importante responsabilidad de la Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones (RRB) consiste en aprobar las Reglas de Procedimiento con los criterios técnicos que utilizan en la aplicación del Reglamento de Radiocomunicaciones para el registro de asignaciones de frecuencias. Este órgano también examina cualquier asunto de interés que no pueda ser resuelto a través de la mera aplicación de las Reglas.

Es responsabilidad del Director de la BR preparar y someter a la aprobación de la RRB un proyecto de Reglas de Procedimiento. El Director también es responsable de la aplicación de estas Reglas una vez aprobadas por la RRB, la inscripción y el registro correspondientes de las asignaciones de frecuencias y, cuando proceda, las características orbitales asociadas, así como el mantenimiento de un Registro Internacional de Frecuencias actualizado.

Entre 1989 y 1993, la UIT gestionó más de 380 000 notificaciones de asignación de frecuencias. Durante ese mismo periodo adoptó unas 195 Recomendaciones en materia de radiocomunicaciones y revisó otras 265, todo ello sobre la base de estudios realizados por las Comisiones de Estudio pertinentes.

La BR, conducida por su Director, proporciona apoyo administrativo para el trabajo del Sector a nivel general. Por consiguiente, ofrece asistencia administrativa a las Asambleas de Radiocomunicaciones y a la RRB. También colabora con la Secretaría General en la preparación y asesoramiento del trabajo de las Conferencias Mundiales y Regionales de Radiocomunicaciones. Además, dota de asistencia técnica a los países en desarrollo.

El Director de la Oficina informa de las actividades del Sector a las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones y a las Asambleas asociadas, así como al Consejo.

Sector de Normalización de las Telecomunicaciones

El Sector de Normalización de las Telecomunicaciones estudia asuntos técnicos, de explotación y tarificación y adopta las Recomendaciones correspondientes a fin de normalizar las telecomunicaciones a nivel mundial. Los estudios abarcan servicios y redes, procedimientos de explotación, tarificación y contabilidad, transmisión, conmutación y señalización, y otros aspectos conexos.

Las Conferencias del Sector examinan proyectos de Recomendaciones que establecen las normas de la UIT y permiten obtener niveles de calidad global adecuados facilitar la interconexión de los servicios y redes de telecomunicaciones. Esos proyectos de Recomendaciones son preparados por Comisiones de Estudio integradas, como en el Sector de Radiocomunicaciones, por expertos de las Administraciones, las empresas de telecomunicaciones del sector privado y otras organizaciones. Las Comisiones de Estudio realizan estudios de acuerdo con los programas de trabajo establecidos por las Conferencias de Normalización de las Telecomunicaciones. Estas últimas pueden, sin embargo, aprobar, modificar o rechazar los proyectos de Recomendaciones y establecer o disolver las Comisiones de Estudio. Para facilitar la pronta adopción de Recomendaciones de carácter urgente existe un procedimiento acelerado que no precisa que los proyectos de Recomendaciones sean sometidos a las Conferencias para su aprobación.

Dado que facilitan la interconexión de las redes y garantizan niveles aceptables de calidad de extremo a extremo, las Recomendaciones sobre Normalización de las Telecomunicaciones se acatan, como las relacionadas con las Radiocomunicaciones, aunque no sean vinculantes para los Miembros. Resulta particularmente importante reconocer el hecho de que los países al establecer su normas para los diferentes servicios se basan en las Recomendaciones emanadas del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones y, en su caso, del de Radiocomunicaciones.

Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones

El Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones se dedica a la promoción del desarrollo de las telecomunicaciones en los países en desarrollo. Facilita la transferencia de tecnologías apropiadas, así como la óptima utilización de los recursos financieros y de otro tipo, y asesora sobre asuntos específicos de

telecomunicaciones. La Oficina del Sector actúa como organismo ejecutor de proyectos de telecomunicaciones financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos.

Las Conferencias del Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones sirven para promover la cooperación internacional en el desarrollo de las telecomunicaciones y también para definir las estrategias de desarrollo apropiadas. Las Conferencias Mundiales de Desarrollo de las Telecomunicaciones examinan los resultados de los trabajos realizados por las Comisiones de Estudio sobre temas de interés para los países en desarrollo.

La administración de Sector incumbe a la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) conducida por su Director. Las Conferencias de Desarrollo establecen las directrices y un plan de actividades para la Oficina de Desarrollo, con los correspondientes programas de trabajo. La propia Oficina también puede tener que estudiar problemas específicos planteados por los Estados Miembros.

El Director de la Oficina informa a la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones y al Consejo de la UIT sobre las actividades pertinentes del Sector.

Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que presta apoyo administrativo general a casi todas las divisiones de la UIT.

Proporciona a todos los Sectores diversos servicios como, por ejemplo, documentación, prensa, publicación, conferencias y servicios informáticos.

La Dirección de la secretaría está a cargo de un Secretario General que garantiza la utilización económica de los recursos de la Unión y se responsabiliza de todos los aspectos administrativos y financieros de las actividades de la UIT. Por lo tanto sus responsabilidades incluyen numerosas funciones, entre las que cabe destacar la preparación y organización de las conferencias de la Unión y la coordinación de la UIT con otras organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Postal Universal (UPU), la Organización Marítima Internacional (OACI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT).

Normalización

La uniformidad de las normas mundiales permite a los clientes de telecomunicaciones llevar a cabo sus negocios más fácilmente y de forma más rentable. Desde el principio la UIT ha reconocido la necesidad de las normas para que el sistema de una nación pueda conectarse con el de otra nación.

La interoperabilidad de los servicios y del equipo procedentes de varios vendedores es fundamental para una red de telecomunicaciones mundial que cuente por ejemplo con unos cables de fibra óptica en las profundidades de los océanos y con sistemas de satélites ubicados a unos 35 000 kilómetros en el espacio.

Una Comisión de Estudio de la UIT se dedica, entre otros aspectos, a preparar recomendaciones en cuanto a los números internacionales de teléfono gratuito.

Las nuevas tecnologías y aplicaciones también fomentan la necesidad de normas.

Ahora, la mayoría de los usos y aplicaciones de las telecomunicaciones -sobre todo en el mundo de los negocios, la educación o el Estado- consisten en una

serie de << instrumentos >> abiertos y normalizados que se ofrecen a los usuarios, competitivamente, por diversas redes de telecomunicaciones. La necesidad de acceso a los recursos de la red y su utilización convergen con el interés de la comunicación. El derecho a comunicar es un derecho fundamental de la persona. Ha sido preciso recorrer un largo camino para ofrecer a los usuarios una opción de instalación y de explotación.

Todos los sistemas electrónicos de información pueden trabajar conjuntamente merced a técnicas de interfuncionamiento y a la infraestructura tradicional que los vincula. Este nivel de conectividad es el que ha permitido el desarrollo del conocimiento y de los servicios, y se extiende constantemente en un entorno cambiante.

En la propia industria de las telecomunicaciones, al asumir ésta el carácter de sistemas de información, los proveedores han tenido que pasar rápidamente de un proceso de planificación pública lenta y controlada a un modelo sumamente dinámico, liberalizado y pensado para el usuario.

Naturalmente, no sólo ha cambiado la tecnología. También han variado en los quince últimos años el funcionamiento de las organizaciones y todo lo relacionado con su gestión y explotación.

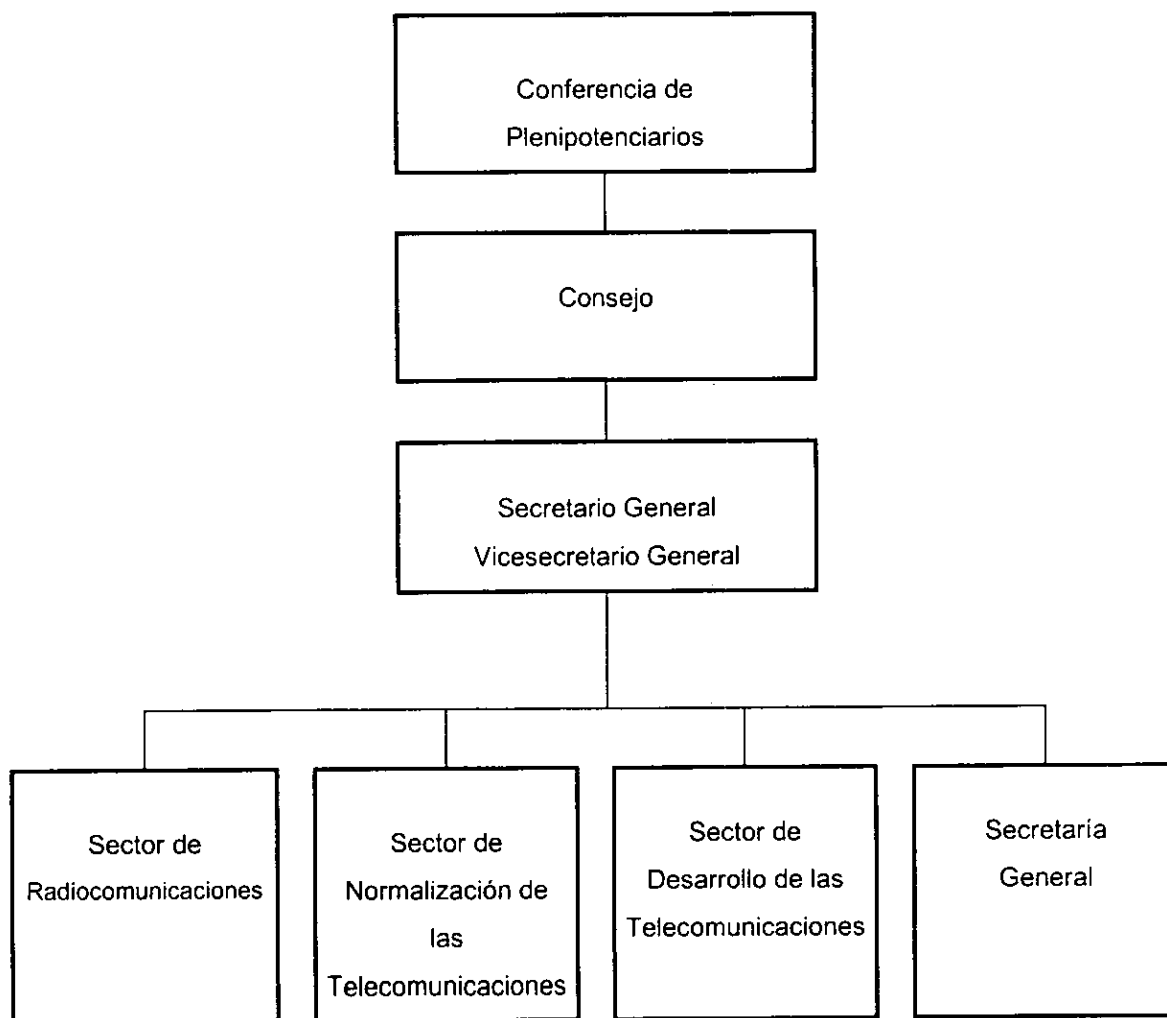
Sin lugar a dudas la UIT contribuye a las nuevas tecnologías elaborando normas mundiales que garantizan las posibilidades de interconexión e interfuncionamiento en el mundo entero. Se espera que la UIT como institución reconocida en los campos técnico, operativo y reglamentario, proporcione a la familia de las telecomunicaciones, cada día mayor, la oportunidad de participar en la evolución de la información. Su función es primordial para facilitar la cooperación intergubernamental con miras a abordar los grandes problemas de la economía y la sociedad de la información.

En resumen, una de las actividades esenciales de la UIT es la Normalización. Reúne a los gobiernos, proveedores de servicios, usuarios y suministradores de equipo para elaborar modelos conceptuales, marcos reglamentarios e instrumentos necesarios para construir, estimular y explotar las redes mundiales de telecomunicaciones.

Las Recomendaciones del Sector de Radiocomunicaciones, por su propia naturaleza, no tienen carácter vinculante, salvo en algunos casos cuando su cumplimiento se estipula en el Reglamento de Radiocomunicaciones. Sin embargo, incluso cuando no se estipula su cumplimiento en dicho Reglamento, estas Recomendaciones son acatadas casi universalmente, dada la utilización eficaz del espectro, la facilidad de interconexión y la calidad global que garantizan.

El Sector de Normalización de las Telecomunicaciones estudia asuntos técnicos, de explotación y tarificación y adopta las Recomendaciones correspondientes a fin de normalizar las telecomunicaciones a nivel mundial. Los estudios abarcan servicios y redes, procedimientos de explotación, tarificación y contabilidad, transmisión, conmutación y señalización, y otros aspectos conexos.

Dado que facilitan la interconexión de las redes y garantizan niveles aceptables de calidad de extremo a extremo, las Recomendaciones sobre Normalización de las Telecomunicaciones se acatan, como las relacionadas con las Radiocomunicaciones, aunque no sean vinculantes para los Miembros.



ESTRUCTURA DE LA
UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT)

5.4. TRATADO DE LIBRE COMERCIO: MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA, EN LO RELATIVO A LA TELEFONIA.

La negociación internacional de servicios se inició dentro del sistema del GATT en 1986 en la conocida como Ronda de Uruguay, la cual no tuvo por objeto simplemente la apertura de servicios al comercio internacional sino algunos otros temas no resueltos dentro de la Ronda de Tokio. La presión era establecer las bases para llevar a cabo negociaciones multilaterales en materia de servicios y aunque se argumentó que la competencia del GATT era en materia de comercio de bienes y no de servicios, a manera de recomendación los países miembros se comprometieron a efectuar estudios para conocer mejor sus sectores de servicios e intercambiar la información obtenida.

El comercio internacional contemporáneo dice el especialista Jorge Witker ²⁹¹ ha ido transformando su centro de gravedad de los intercambios de mercancías al campo de los servicios, entendidos éstos como el conjunto intangible que no son producidos por la industria, la minería o la agricultura y que comprenden, entre otras áreas: las telecomunicaciones, informática, procesamiento de datos y computación.

El Tratado Trilateral de Libre Comercio para América del Norte, incluye los servicios y la regulación más importante en él, involucra en forma general a las redes, sistemas y servicios de telecomunicaciones, los que se tratan en los Capítulos: I, IX, XI, XII, y XIII y la referencia que haremos a ellos seguirá dicho orden.

El Capítulo I es relativo a los objetivos, es la base que sustenta todo el tratado, son los principios enunciados dentro de este capítulo los que animan los siguientes objetivos:

²⁹¹ WITKER, JORGE. El Tratado de Libre Comercio y los Servicios. Cuadernos de Posgrado de la UNAM-Acatlán. Serie a números 6. PP. 22-27.

- eliminar obstáculos al comercio de bienes y servicios;
- facilitar la circulación transfronteriza de servicios;
- promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- promover la inversión.

En el Capítulo IX se tratan las medidas relativas a la normalización, éste se encuentra contenido dentro de la tercera parte del Tratado relativo a Barreras Técnicas al Comercio y aplica, entre otros, a todos los servicios de telecomunicaciones. Dichas barreras quedan sujetas a un orden determinado.

1. Derecho a adoptar medidas relativas a normalización, el cual debe darse sobre la base de trato no discriminatorio sustentado en la aplicación de los siguientes principios: trato nacional, definido su alcance como "un trato no menos favorable que el concedido, en circunstancias similares, a sus proveedores de servicios".

Trato no menos favorable que el que se otorgue en circunstancias similares, a prestadores de cualquier otro país.

2. Obstáculos innecesarios. Dicho principio entendido en sentido inverso supone que las Partes pueden poner obstáculos "necesarios" al comercio de servicios; sin embargo, bajo dicho supuesto solamente lo podrían hacer tratándose de la prestación de servicios que tengan como finalidad un objetivo legítimo.
3. Uso de normas internacionales. El tratado impone como base para la adopción de normas, que se tomen en cuenta las adoptadas internacionalmente o aquéllas cuya adopción sea inminente.

Esta parte del Tratado resulta una protección respecto a las empresas mexicanas dado que la mayor parte de las normas técnicas en materia de telecomunicaciones son emitidas en el seno de los organismos internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); lo cual no obsta para que Canadá y Estados Unidos de América emitan sus propias normas dentro del acelerado desarrollo de nuevas tecnologías en materia de telecomunicaciones. Contrario a lo que esta pasando en nuestro país, ya que las últimas normas oficiales mexicanas emitidas en la materia fueron 27 con el carácter de emergentes y con el objeto de evitar la aceptación de los resultados de prueba de laboratorios e instalaciones de las otras dos Partes (artículo 1304 del Tratado punto 6).

Pasado el término de un año (considerando la prórroga de seis meses de vigencia) las 27 normas no fueron sometidas al procedimiento regular establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización y por lo tanto ya feneció su vigencia.

Al inicio de la negociación del Tratado Trilateral uno de los puntos fundamentales que se tocaron en materia de comunicaciones y transportes fue identificar las normas existentes en cada una de las tres Partes a efecto de determinar cuales eran compatibles y cuales no.

4. Notificación, publicación y suministro de información. Las partes quedan obligadas a que previamente a la emisión de normas técnicas notifiquen por escrito a las otras Partes e incluso se obligan a poner un aviso. El procedimiento para emitir normas oficiales mexicanas previsto en la Ley Federal de Metrología y Normalización cubre cualquiera de los requisitos que sobre el particular estén previstos en el Tratado.

5. Centros de información. Las Partes quedaron obligadas a establecer un centro de información para que a los interesados se les resuelvan sus dudas y se les provea de la documentación necesaria.

En lo que se refiere al sector de las telecomunicaciones aunque se encuentra establecido en centro respectivo (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) , la política del gobierno mexicano parece darse en el sentido de no emitir normas técnicas en materia de telecomunicaciones, lo que nos coloca ante las siguientes opciones:

- asumir las normas emanadas de los organismos internacionales como la UIT, o
- aceptar que los equipos provenientes de los Estados Unidos de América y de Canadá, únicamente cubran el requerimiento del certificado del país de origen.

El suministro de información no tiene mayor limitación que la de salvaguardar el interés público de cada una de las Partes.

6. Comité de medidas relativas a la normalización. Dada la importancia de la normalización, se estableció en el Tratado un Comité de Medidas Relativas a la Normalización el cual tiene en materia de vías generales de comunicación dos subcomités: uno de transporte y otro de telecomunicaciones. En dichos subcomités se revisa, analizan y se determina la compatibilidad de la normas existentes y la emisión de normas uniformes que faciliten el tráfico transfronterizo de servicios.

El Capítulo XI trata los aspectos de inversión, como son:

1. Alcance, principios y protección de la inversión.

Como lo indica el título, el capítulo aplica a las medidas que adopte o mantenga una Parte relativas a:

- inversionista de otra Parte;
- las inversiones de inversionistas de otra Parte realizadas en territorio de otra; y
- todas las inversiones realizadas en el territorio de la Parte en lo relativo al artículo 1106, requisitos de desempeño (contiene salvaguardas a la inversión extranjera a efectos de que las Partes no impongan restricciones que atenten contra la inversión).

La inversión extranjera en territorio de las Partes se encuentra sujeta al trato no discriminatorio y desde luego a los siguientes principios que ya hemos mencionado y que se reiteran a lo largo de todo el Tratado por ser su esencia:

- trato nacional;
- trato de la nación más favorecida;
- nivel de trato (el mejor que cada Parte de a sus nacionales con relación a los dos principios antes mencionados.);
- nivel mínimo de trato;
- acorde al derecho internacional:
- trato justo y equitativo;
- protección y seguridad plenas ; y
- protección a las inversiones en territorio de las Partes y a los inversionistas cuando sufren pérdidas derivadas de conflictos armados o contiendas civiles sobre la base de trato no discriminatorio.

2. Reservas y excepciones. Las Partes hicieron reservas y excepciones que se encuentran contenidas en los anexos respectivos con relación a situaciones existentes y que involucran a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.
3. Transferencias. Cada Parte permitirá sin demora, las transferencias relacionadas con la inversión de los inversionistas respecto de sus ganancias, intereses, dividendos, ganancias de capital y similares y en divisa de libro uso al tipo de cambio vigente respecto de transferencias al contado.

No obstante lo anterior, las Partes en el Tratado se reservaron la posibilidad de impedir la realización de transferencias con base a su legislación, esto sustentado en el principio de trato no discriminatorio. Vgr. quiebra, infracciones penales y administrativas, etc.

4. Expropiación y compensación. No obstante que los principios que se establecen para que las Partes puedan expropiar o aplicar medidas equivalentes a dicha figura son compatibles con nuestro texto constitucional, en lo relativo a la compensación se varía el criterio para la indemnización, cuestión que motivó las reformas a la Ley de Expropiación a efecto de señalar que toda indemnización deberá hacerse al valor comercial actual, adicionando el Tratado la aplicación de criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo del mercado (supuesto altamente subjetivo que puede obligar a una de las Partes a pagar daño moral).

Cuando el inversionista de una Parte no este de acuerdo con el monto de la indemnización, podrá someterse al procedimiento de arbitraje establecido para tal efecto en el Tratado (que es independiente del Capítulo XX relativo a la solución de controversias). Al respecto es pertinente señalar, por citar alguno de ellos, que nuestro país es Miembro de los convenios internacionales sobre arbitraje y

ejecución de sentencias; respecto de los cuales el Tratado hace referencia cruzada, además de que en la mayor parte de sus leyes se encuentra contenida la figura y el procedimiento de arbitraje. Sin embargo, desde mi punto de vista, el procedimiento contenido en el Tratado obviamente condena a los Gobiernos ya que son las partes ejecutoras de la expropiación.

El Capítulo XII, trata el comercio transfronterizo de servicios de acuerdo a los siguientes puntos:

1. Alcance de aplicación, cobra especial relevancia tratándose de los servicios de telecomunicaciones que operan mediante el uso de frecuencias radioeléctricas, dado que si bien es cierto que la tendencia internacional, derivada de la globalización de las economías y el propio Tratado, es que dichos servicios se presten sin mayores restricciones.
2. Principios. Se deben dar sobre la base de trato no discriminatorio, considerando:
 - trato de nación más favorecida
 - trato nacional
 - criterios de trato (se refiere al nivel de trato respecto de los dos principios antes enunciados y que deberá ser el mejor de los tratos)
 - presencia local (se refiere a que ninguna de las Partes podrá exigir al **proveedor de servicios que establezca una oficina de representación como condición para prestar el servicio transfronterizo**).

Al respecto tenemos que en la frontera México-Estados Unidos de América, la prestación de servicios telefónicos se da hasta esta fecha vía el servicio de

radiotelefonía móvil con tecnología celular y mediante la celebración de un convenio de “abonado visitante” (roaming).

Sobre este punto es importante destaca, que si bien es cierto que ante el advenimiento de las nuevas tecnologías en materia de telecomunicaciones, la globalización de las economías, la pronta operación de sistemas universales de telecomunicaciones (satélites de órbita baja y media) y la inminente necesidad de que los servicios se presten con las mejores opciones y facilidades a los usuarios, México se verá obligado a establecer las medidas pertinentes para facilitar la prestación de los servicios con características distintas a las actuales, en lo cual tendrá una ventaja significativa con relación a los Estados Unidos.

Debemos recordar que actualmente se encuentran celebrados casi 50 instrumentos bilaterales entre México y los Estados Unidos para regular las radiocomunicaciones en el área de la frontera, los cuales se han dado sobre el esquema siguiente:

- operación de frecuencias sobre una base equitativa.

Lo anterior es solo un principio recurrente alejado de la realidad, ya que cuando se propala un convenio, las frecuencias se encuentran ocupadas indebidamente por Estados Unidos y se negocia sobre la base de las que queden disponibles y al cincuenta por ciento.

- Cada parte deberá proporcionar sus servicios dentro de su territorio.

Al igual que el punto anterior, el área fronteriza se encuentra invadida por operadores de Estados Unidos que inclusive cuentan con oficinas en territorio mexicano.

Los acuerdos bilaterales se encuentran plenamente vigentes, sin embargo se dice que se ha detectado un interés por parte de Estados Unidos de eliminarlos (denunciarlos y ya no celebrar otros) lo que le permitiría mayores ventajas si se tiene en cuenta que en este Capítulo se previene, entre otros:

- mayor liberalización de medidas no discriminatorias;
- eliminación de requisitos para el otorgamiento de autorizaciones; y
- eliminación de restricciones cuantitativas en los distintos niveles de gobierno.

La desventaja para México y ventaja para las otras dos Partes del Tratado es que la regulación de las telecomunicaciones en nuestro país es federal, sujeta a los poderes federales y cualquier modificación a su legislación es relativamente de menor dificultad; contrario a lo que sucede en los Estados Unidos, que en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y condal tienen atribuciones específicas sobre la materia y en algunas ocasiones se da el caso de que las autoridades de las ciudades gozan de tales privilegios, que se convierten en barreras significativas al tráfico transfronterizo de servicios.

Lo anterior adicionado al compromiso que se establece en el Tratado a efecto de que las Partes respecto al alcance de los servicios transfronterizos en el futuro, el cual se daría sobre las bases que a continuación se señalan.

“Comercio transfronterizo de servicios o prestación transfronteriza de un servicio significan la prestación de un servicio:

- del territorio de una Parte al territorio de la otra Parte;
- en territorio de una Parte, por personas de esa Parte, a personas de otra Parte; o

- por un nacional de una Parte en territorio de otra Parte, pero no incluye la prestación de un servicio en el territorio de una Parte mediante una inversión, tal como está definida en el artículo 1139, "Inversión-Definiciones", en ese territorio.

El alcance de los servicios transfronterizos o de su prestación resultaría para México ante las asimetrías existentes en la materia con sus socios realmente preocupante.

El Capítulo XIII de las Telecomunicaciones.

1. Ambito de aplicación que involucra medidas que adopte o mantenga una Parte relacionadas con:
 - acceso y uso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones por personas de otra Parte, que incluye las redes privadas;
 - sobre la prestación de servicios mejorados o de valor agregado por personas de otra Parte en territorio de la primera o a través de sus fronteras;
 - la normalización respecto de la conexión del equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones.

El Tratado no aplica:

- a la radiodifusión y a los sistemas de cable, salvo en lo relativo a la facilidad de utilizar las redes públicas de telecomunicaciones.

Y no obliga a las Partes a:

- autorizar a una persona de otra Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones;
- que una Parte o ésta a su vez exija que tales redes o servicios no se ofrezcan al público en general;
- obligar a una Parte a exigir a que personas involucradas en la radiodifusión o en los sistemas de distribución de señales de cable a que proporcione su infraestructura como red pública de telecomunicaciones.

2. Acceso a redes y servicios públicos de telecomunicaciones y su uso.

Obliga a las Partes a garantizar que el uso de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones se hará sobre la base de trato no discriminatorio y en condiciones razonables.

En este Capítulo se puso especial énfasis a las facilidades que deben darse a las partes para: interconexión, conectar equipo terminal, acceso por marcación directa, realizar funciones de conmutación, señalización y procesamiento. Asimismo, deben garantizar que los precios reflejen los costos directos relacionados con la prestación de los servicios y que los circuitos arrendados se den sobre la base de una tarifa fija.

Especial relevancia cobra lo señalado en el párrafo precedente, ya que las facilidades que por virtud del Tratado se dan para proteger los intereses de personas y bienes de las otras Partes y no de los propios mexicanos en nuestro país. En efecto, aunque el problema generado con motivo de la apertura en materia de telefonía no es asunto que en exclusiva se esté dando en nuestro país, lo cierto es que Teléfonos de México siendo una empresa por definición con poder relevante en cinco rubros de las telecomunicaciones y que a estas fechas no se le

hayan impuesto obligaciones específicas, ha significado una carrera de obstáculos para la apertura, esto con la complacencia de la misma autoridad y derivado, como lo hemos venido viendo a lo largo de esta investigación, de una concesión que fue otorgada sin medir las consecuencias de su contenido, ni derechos que dicha empresa telefónica detenta con ventaja.

De ahí que el Tratado, desde nuestro punto de vista, coloque a los mexicanos como personas de segunda clase frente a los nacionales de sus contrapartes y respecto de Teléfonos de México.

Por virtud del tratado, las redes intracorporativas, excediendo lo que es una red privada por definición (para satisfacer necesidades de comunicación interna de una unidad económica), son reguladas y protegidas ampliamente por dicho instrumento, lo que permite su operación prestando servicios a terceros ajenos a la propia empresa como podrían ser sus clientes, así Kodak de Estados Unidos se podría conectar con sus cliente de Kodak México sin limitaciones en cuanto a desfasar los límites de una comunicaciones interna. Esto genera que no se utilicen las redes públicas de telecomunicaciones en su contexto integral.

Por el contrario, las Partes (sus empresas de telecomunicaciones) quedan obligadas a dar todo tipo de facilidades para la conexión de las redes privadas de lo cual se genera un tráfico que opera bajo la tónica de un servicio privado debiendo ser público y desde luego prestarse por una empresa concesionaria de servicios de telecomunicaciones.

En el propio Tratado se destaca que las Partes podrán imponer restricciones a dicha conexión, aunque este derecho se hace nugatorio con la definición de red intracorporativa:

“comunicaciones internas de las empresa significa las telecomunicaciones mediante las cuales una empresa se comunica:

- (a) internamente con o entre sus subsidiarias, sucursales o filiales, según las defina cada una de las Partes; o
 - (b) de una manera no comercial, con todas las personas de importancia fundamental para la actividad económica de la empresa, y que sostienen una relación contractual continua con ella, pero no incluye los servicios de telecomunicaciones que se suministren a personas distintas a las descritas en esta definición.
3. Condiciones para la prestación de servicios de valor agregado. A través del Tratado se inició la liberalización de estos servicios, obligándose las Partes a garantizar:
- procedimientos transparentes, no discriminatorios y expeditos para otorgar las respectivas autorizaciones;
 - requisitos mínimos consistentes en:
 - acreditar la solvencia económica;
 - que el equipo cumpla con las normas técnicas aplicables.

No obstante lo anterior y siendo congruente México con esas obligaciones, más allá de lo previsto en el Tratado, la Ley Federal de Telecomunicaciones somete la explotación de los servicios de valor agregado únicamente a un registro, sin que se establezcan los requisitos para ese acto. En la práctica la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aplicando probablemente el Reglamento de Telecomunicaciones que así lo establece, sujeta estos servicios al régimen de la autorización, lo que contraviene no solo al Tratado sino a la Ley citada.

De lo previsto en este punto en el Tratado, en lo relativo a los servicios de valor agregado no están sujetos a tarifas y por lo tanto no deben justificar los costos ni como se les puede obligar a interconectar sus instalaciones (este caso no debe considerarse en el Tratado, dado que la interconexión opera entre redes públicas de telecomunicaciones).

En lo que pudiera existir la labor de interpretación es que las partes no pueden obligar a que los servicios de valor agregado se presten al público en general, ya que desde nuestro punto de vista puede haber un matiz de diferencia entre lo que es un servicio público y un servicio al público. Quedando en este último caso los servicios de valor agregado, ya que por definición no están encaminados a prestar servicios básicos y van dirigidos a satisfacer necesidades de grupos muy determinados y específicos de la sociedad, como es el caso de Internet.

4. Medidas relativas a la normalización. En adición a lo que se establece en el capítulo específico de Normalización del Tratado, en esta parte se impone a las Partes la obligación de garantizar que no haya mayores requerimientos a la conexión de equipo terminal o de prueba, que las necesarias para evitar:

- daños a las redes públicas de telecomunicaciones;
- interferencia técnica con los servicios o su deterioro;
- interferencia electromagnética;
- asegurar la compatibilidad con otros usos del espectro;
- garantizar la seguridad del usuario y su acceso a redes o servicios públicos de telecomunicaciones.

Una parte importante dentro del Tratado en el ámbito de las telecomunicaciones, es lo tocante a garantizar el "punto terminal de conexión" a las redes, lo cual a la fecha es materia de consultas, dado que se puede traducir en un obstáculo al tráfico transfronterizo de servicios.

Dentro de la legislación mexicana la definición es precisa, lo cual no podemos decir de la contenida en el Tratado y que ha generado una barrera al comercio de servicios transfronterizos. Sobre este particular dentro del Subcomité de Normas de Telecomunicaciones se está revisando el punto y se ha considerado aceptable la definición de nuestro país, lo cual propiciará la eliminación de dicha barrera comercial.

Este capítulo al igual que los antes citados, obliga a las Partes a garantizar y asegurar que los procedimientos que se apliquen con relación al mismo se den sobre la base de trato no discriminatorio y sean además transparentes.

Una de las medidas adoptadas en el Tratado, es la contenida en el artículo 1304 (6) propició que México ante la posibilidad de aceptar de plano las pruebas realizadas por los laboratorios de las otras Partes, emitiera a finales de 1994, 27 normas oficiales mexicanas emergentes a efecto de contrarrestar la obligación de aceptar las pruebas de laboratorio citadas.

Pero como ya lo señalamos, al darse el cambio de administración gubernamental y no sujetarse las normas emergentes al procedimiento señalado en la Ley Federal de Metrología y Normalización para hacerlas definitivas, nuestro país se ha visto y se verá obligado ante la carencia de normas a aceptar las pruebas de laboratorio citadas.

5. Monopolios. Establece la prohibición de que las Partes que mantengan monopolios utilicen su posición monopólica para incurrir en prácticas contrarias a la libre competencia en esos mercados, citando entre otros:
 - subsidios cruzados;
 - conductas depredatorias; y
 - el acceso discriminatorio a las redes y a los servicios públicos de telecomunicaciones.

A este respecto es de indicar que la Ley Federal de Competencia Económica es explícita al respecto, porque involucra en su contexto medidas específicas en cuanto a los servicios prestados por el Estado y entidades paraestatales.

Es cierto que no es fácil para el Gobierno Mexicano imponer requerimientos distintos a los derechos contenidos en el título de concesión otorgado a Teléfonos de México, pero asumiendo la transición que acontece dentro de la apertura telefónica en nuestro país no le es exclusiva y dentro de ese entorno, se ha ido avanzando hacia el establecimiento de un régimen justo para todos los participantes, el cual no se dará en el corto plazo, ya que indudablemente la apertura al lesionar la exclusividad de Teléfonos de México, disminuirá sus ganancias.

6. Relación con otras organizaciones y tratados internacionales. Como una obligación de las Partes está la de promover la emisión de normas internacionales a efecto de lograr la compatibilidad e interoperabilidad de las redes y servicios de telecomunicaciones.

Dicho aspecto cobra especial importancia ya que trasciende meramente la idea de servicio transfronterizo entre las Partes para introducir la operación de sistemas globales de telecomunicaciones que se darán en el corto plazo a través de los sistemas de satélites de órbita baja.

A los Estados Unidos se le han otorgado cuatro licencias para sistemas de satélites de órbita baja (LEO) y tres para satélites de órbita media (MEO) agotando el espectro de frecuencias radioeléctricas disponibles para que otros países tengan la misma opción. En todo caso las facilidades que le de México favorecerán lisa y llanamente tales sistemas, reduciendo nuestras posibilidades a ser meros usuarios de los suyos.

Los organismos internacionales de normalización que menciona el Tratado son:

- Unión Internación de Telecomunicaciones; y
- Organización Internacional de Normalización.

Por su importancia enseguida se reproducen las disposiciones relativas a las telecomunicaciones que aparecen en el Tratado Trilateral de Libre Comercio:

La materia del Capítulo XIII son en general las telecomunicaciones, de acuerdo a los artículos siguientes:

ARTICULO 1301. Ambito de aplicación y extensión de las obligaciones.

1. Este capítulo se refiere a:

- a) las medidas que adopte o mantenga una Parte, relacionadas con el acceso a y el uso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones por personas de otra Parte, incluso el acceso y el uso que dichas personas hagan cuando operan redes privadas;
- b) las medidas que adopte o mantenga una Parte sobre la prestación de servicios mejorados o de valor agregado por personas de otra Parte en territorio de la primera o a través de sus fronteras; y
- c) las medidas relativas a normalización respecto de la conexión de equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones.

2. Salvo para garantizar que las personas que operen estaciones de radiodifusión y sistemas de cable tengan acceso continuo a las redes y a los servicios públicos de telecomunicaciones, y a su uso, este capítulo no se aplica a ninguna medida que una Parte adopte o mantenga en relación con la radiodifusión o la distribución por cable de programación de radio o televisión.

3. Ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de:
- a) obligar a ninguna Parte a autorizar a una persona de otra Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones;
 - b) obligar a ninguna Parte o que ésta a su vez exija a ninguna persona a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general;
 - c) impedir a ninguna Parte que prohíba a las personas que operen redes privadas el uso de tales redes para suministrar redes o servicios públicos de telecomunicaciones a terceras personas; u
 - d) obligar a una Parte a exigir a ninguna persona involucrada en la radiodifusión o distribución por cable de programación de radio o de televisión, a que proporcione su infraestructura de distribución por cable o de radiodifusión como red pública de telecomunicaciones.

ARTICULO 1302. Acceso a redes y servicios públicos de telecomunicación y su uso.

- 1. Cada una de las Partes garantizará que cualquier persona de otra Parte tenga acceso a, y pueda hacer uso de cualquier red o servicio público de telecomunicaciones ofrecidos en su territorio o de manera transfronteriza, inclusive los circuitos privados arrendados, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, para la conducción de sus negocios, incluyendo lo especificado en los Párrafos 2 a 8.
- 2. Sujeto a lo dispuesto en los párrafos 6 y 7, cada una de las Partes garantizará que a las personas de las otras Partes se les permita:

- a) comprar o arrendar y conectar equipo terminal u otro equipo que haga interfaz con la red pública de telecomunicaciones;
- b) interconectar circuitos privados, arrendados o propios, con las redes públicas de telecomunicaciones en territorio de esa Parte o a través de sus fronteras, incluido el acceso mediante marcación directa a y desde sus usuarios o clientes, o con circuitos arrendados o propios de otra persona, en términos y condiciones mutuamente aceptadas por dichas personas;
- c) realizar funciones de conmutación, señalización y procesamiento; y
- d) utilizar los protocolos de operación que ellos elijan.

3. Cada una de las Partes garantizará que:

- a) la fijación de precios para los servicios públicos de telecomunicaciones refleje los costos económicos directamente relacionados con la prestación de los servicios; y
- b) los circuitos privados arrendados estén disponibles sobre la base de una tarifa fija.

Ninguna disposición de este párrafo se interpretará en el sentido de impedir subsidios cruzados entre los servicios públicos de telecomunicaciones.

4. Cada una de las Partes garantizará que las personas de otra Parte puedan emplear las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones para transmitir la información en su territorio o a través de sus fronteras, incluso para las comunicaciones internas de las empresas, y para el acceso a la información contenida en bases de datos o almacenada en otra forma que sea legible por una máquina en territorio de cualquier Parte.

5. Además de lo dispuesto en el Artículo 2101, "Excepciones generales", ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a ninguna Parte que adopte o aplique medida necesaria para:
 - a) asegurar la confidencialidad y la seguridad de los mensajes; o
 - b) proteger la intimidad de los suscriptores de redes o de servicios públicos de telecomunicaciones.

6. Cada una de las Partes garantizará que no se impongan más condiciones al acceso a redes o servicios públicos de telecomunicaciones a su uso, que las necesarias para:
 - a) salvaguardar las responsabilidades de servicio público de los proveedores de redes o servicios públicos de telecomunicaciones, en particular su capacidad para poner sus redes o servicios a disposición del público en general; o
 - b) proteger la integridad técnica de las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones.

7. Siempre que las condiciones para el acceso a redes o servicios públicos de telecomunicaciones y su uso cumplan los lineamientos establecidos en el párrafo 6, dichas condiciones podrán incluir:
 - a) restricciones a la reventa o al uso compartido de tales servicios;
 - b) requisitos para utilizar interfaces técnicas determinadas, inclusive protocolos de interfaz, para la interconexión con las redes o los servicios mencionados;
 - c) restricciones en la interconexión de circuitos privados, arrendados o propios, con las redes o los servicios mencionados, o con circuitos arrendados o propios de otra persona, cuando los circuitos se utilicen para el suministro de redes o de servicios públicos de telecomunicaciones; y

- d) procedimientos para otorgar licencias, permisos, registros o notificaciones que, de adoptarse o mantenerse, sean transparentes y que el trámite de las solicitudes se resuelva de manera expedita.
8. Para propósitos de este artículo, trato "no discriminatorio" significa términos y condiciones no menos favorables que aquellos otorgados a cualquier otro cliente o usuario de redes o servicios públicos de telecomunicaciones similares en condiciones similares.

ARTICULO 1303. Condiciones para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado.

- 1. Cada una de las Partes garantizará que:
 - a) cualquier procedimiento que adopte o mantenga para otorgar licencias, permisos, registros o notificaciones referentes a la prestación de servicios mejorados o de valor agregado sea transparente y no discriminatorio y que el trámite de las solicitudes se resuelva de manera expedita; y
 - b) la información requerida conforme a tales procedimientos se limite a la necesaria para acreditar que el solicitante tenga solvencia financiera para iniciar la prestación del servicio, o que los servicios o el equipo terminal u otro equipo del solicitante cumplen con las normas o reglamentaciones técnicas aplicables de la Parte.
- 2. Ninguna Parte exigirá a un prestador de servicios mejorados o de valor agregado:
 - a) prestar esos servicios al público en general;
 - b) justificar sus tarifas de acuerdo a sus costos;
 - c) registrar una tarifa;
 - d) interconectar sus redes con cualquier cliente o red en particular; o

- e) satisfacer ninguna norma o reglamentación técnica específica para una interconexión distinta a la interconexión con una red pública de telecomunicaciones.
3. No obstante lo dispuesto en el Párrafo 2 © cada una de las Partes podrá requerir el registro de una tarifa a:
- a) un prestador de servicios, con el fin de corregir una práctica de este prestador que la Parte haya considerado en un caso particular como contraria a la competencia, de conformidad con su legislación; o
 - b) un monopolio al que se le apliquen las disposiciones del Artículo 1305.

ARTICULO 1304. Medidas relativas a normalización.

1. Además de lo dispuesto en el Artículo 904 (4), "Obstáculos innecesarios", cada una de las Partes garantizará que sus medidas relativas a normalización que se refieren a la conexión de equipo terminal o de otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones, incluso aquellas medidas que se refieren al uso del equipo de prueba y medición para el procedimiento de evaluación de la conformidad, se adopten o mantengan solamente en la medida que sean necesarias para:
- a) evitar daños técnicos a las redes públicas de telecomunicaciones;
 - b) evitar la interferencia técnica con los servicios públicos de telecomunicaciones o el deterioro de éstos;
 - c) evitar la interferencia electromagnética, y asegurar la compatibilidad con otros usos del espectro electromagnético;
 - d) evitar el mal funcionamiento del equipo de facturación; o
 - e) garantizar la seguridad del usuario y su acceso a las redes o servicios públicos de telecomunicaciones.

2. Las Partes podrán establecer el requisito de aprobación para la conexión a la red pública de telecomunicaciones de equipo terminal o de otro equipo que no esté autorizado siempre que los criterios de aprobación sean compatibles con lo dispuesto en el párrafo I.
3. Cada una de las Partes garantizará que los puntos terminales de las redes públicas de telecomunicaciones se definan sobre bases razonables y transparentes.
4. Ninguna Parte exigirá autorización por separado del equipo que se conecte por el lado del usuario al equipo autorizado que sirve como dispositivo de protección cumpliendo con los criterios del párrafo.
5. Además de lo dispuesto en el Artículo 904 (3), "Trato no discriminatorio", cada de las Partes deberá:
 - a) asegurar que sus procedimientos de evaluación de la conformidad sean transparentes y no discriminatorios, y que las solicitudes que se presenten al efecto se tramiten de manera expedita;
 - b) permitir que cualquier entidad técnicamente calificada realice la prueba requerida al equipo terminal o a otro equipo que vaya a ser conectado a la red pública de telecomunicaciones, de acuerdo con los procedimientos de evaluación de la Parte, a reserva del derecho de la misma de revisar la exactitud y la integridad de los resultados de las pruebas;
 - c) garantizar que no sea discriminatoria ninguna medida que adopte o mantenga sobre las personas a ser autorizadas para actuar como agentes de proveedores de equipo de telecomunicación ante los organismos competentes para la evaluación de la conformidad de la Parte.

6. A más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del Tratado, cada una de las Partes adoptará entre sus procedimientos de evaluación de la conformidad las disposiciones necesarias para aceptar, de acuerdo con sus normas y procedimientos establecidos, los resultados de las pruebas que realicen los laboratorios o instalaciones de pruebas que se encuentran en territorio de otra Parte.
7. El Subcomité de Normas de Telecomunicaciones, establecido de conformidad con las disposiciones del Artículo 913 (5), "Comité de Medidas Relativas a Normalización", desempeñará las funciones señaladas en el Anexo 913. 5 a2.

ARTICULO 1304. Monopolios.

1. Cuando una Parte mantenga o establezca un monopolio para proveer redes y servicios públicos de telecomunicaciones, y el monopolio compita, directamente o a través de una filial, en la prestación de servicios mejorados o de valor agregado u otros bienes o servicios vinculados con las telecomunicaciones, la Parte se asegurará de que el monopolio no utilice su posición monopólica para incurrir en prácticas contrarias a la competencia en esos mercados, ya sea de manera directa o a través de los tratos con sus filiales, de modo tal que afecte desventajosamente a una persona de otra Parte. Dichas prácticas pueden incluir los subsidios cruzados, la conducta predatoria y el acceso discriminatorio a las redes y a los servicios públicos de telecomunicaciones.
2. Cada una de las Partes introducirá o mantendrá medidas eficaces para impedir la conducta contraria a la competencia a que se refiere el párrafo I, tales como:

ARTICULO 1308. Relación con Organizaciones y Tratados Internacionales.

Las Partes reconocen la importancia de las normas internacionales para lograr la compatibilidad e interoperabilidad global de las redes o servicios de telecomunicación, y se comprometen a promover dichas normas mediante la labor de los organismos internacionales competentes, tales como la Unión Internacional de telecomunicaciones y la Organización Internacional de Normalización.

ARTICULO 1309. Cooperación técnica y otras consultas.

1. Con el fin de estimular el desarrollo de la infraestructura de servicios de telecomunicaciones interoperables, las Partes cooperarán en el intercambio de información técnica, en el desarrollo de programas intergubernamentales de adiestramiento, así como en otras actividades afines. En cumplimiento de esta obligación, las Partes pondrán especial énfasis en los programas de intercambio existentes.
2. Las Partes consultarán entre ellas para determinar la posibilidad de liberalizar aún más el comercio de todos los servicios de telecomunicaciones, incluidos las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones.

ARTICULO 1310. Definiciones.

Para los efectos de este capítulo:

Comunicaciones internas de la empresa significa las telecomunicaciones mediante las cuales una empresa se comunica:

- a) internamente o con o entre sus subsidiarias, sucursales y filiales, según las defina cada una de las Partes; o
- b) de una manera no comercial, con todas las personas de importancia fundamental para la actividad económica de la empresa, y que sostienen una relación contractual continua con ella, pero no incluye los servicios de telecomunicaciones que se suministren a personas distintas a las descritas en esta definición;

equipo autorizado significa el equipo terminal o de otra clase que ha sido aprobado para conectarse a la red pública de telecomunicaciones de acuerdo con los procedimientos de evaluación de la conformidad de una Parte;

equipo terminal significa cualquier dispositivo digital o analógico capaz de procesar, recibir, conmutar, señalizar o transmitir señales a través de medios electromagnéticos y que se conecta a la red pública de telecomunicaciones, mediante conexiones de radio o cable, en un punto terminal;

medida relativa a normalización significa una "medida relativa a normalización", tal como se define en el Artículo 915;

procedimiento de evaluación de la conformidad significa "procedimiento de evaluación de la conformidad" como se define en el Artículo 915, e incluye los procedimientos establecidos en el Anexo 1310;

protocolo significa un conjunto de reglas y formatos que rigen el intercambio de información entre dos entidades pares, para efectos de la transferencia de información de señales o datos;

punto terminal de la red significa la demarcación final de la red pública de telecomunicaciones en las instalaciones del usuario;

redes o servicios públicos de telecomunicaciones significa las redes públicas de telecomunicaciones o los servicios públicos de telecomunicaciones;

red privada significa la red de telecomunicaciones que se utiliza exclusivamente para comunicaciones internas de una empresa;

red pública de telecomunicaciones significa la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre puntos terminales definidos de la red;

servicio público de telecomunicaciones significa cualquier servicio de telecomunicaciones que una Parte obligue explícitamente o de hecho, a que se ofrezca al público en general, incluidos el telégrafo, teléfono, telex y transmisión de datos, y que por lo general conlleva la transmisión en tiempo real de información suministrada por el usuario entre dos o más puntos, sin cambio "de punto a punto" en la forma ni en el contenido de la información del usuario;

servicios mejorados o de valor agregado significa los servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que:

- a) actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario;
- b) que proporcionan al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o
- c) implican la interacción del usuario con información almacenada;

tasa fija significa la fijación de precio sobre la base de una cantidad fija por período, independientemente de la cantidad de uso; y

telecomunicaciones significa la transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- PRIMERA.-** Los servicios de telefonía básica en México, como en el resto del mundo, se desarrollaron bajo el paradigma del monopolio natural y de la categoría de servicios públicos. En la década de los ochenta y al amparo de la llamada era de la globalización, los monopolios se fueron transformando para transitar, a través de las alianzas estratégicas, hacia el oligopolio, donde hoy los grandes consorcios multinacionales dominan el mundo de las telecomunicaciones.
- SEGUNDA.-** El marco que rodeó la privatización de Teléfonos de México, S. A. de C. V. se dio a partir de un reglamento de telecomunicaciones que al igual que el monopolio para explotar el mercado de larga distancia, resultaba violatorio de la Constitución Federal; así como una inversión extranjera que pasó por alto la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.
- TERCERA.-** Existen 27,700 localidades con menos de 500 habitantes que se encuentran en el nivel más bajo de desarrollo del país, que no reciben ningún servicio de telecomunicaciones. En estas condiciones, los concesionarios deben cumplir con la obligación de participar en el desarrollo de la telefonía rural.
- CUARTA.-** Teléfonos de México lleva a cabo prácticas monopólicas relativas, con un poder derivado de la propiedad de la infraestructura de telecomunicaciones de mayor trascendencia en el país, lo que le permite fijar las tarifas de interconexión y

de acceso, así como la posibilidad de determinar la prestación y eficiencia de los servicios.

QUINTA.-

Si los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones son entre otros, la promoción de la sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios a fin de que éstos se proporcionen con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, se deben imponer obligaciones específicas a Teléfonos de México como empresa con poder sustancial en cinco mercados relevantes.

SEXTA.-

La Comisión Federal de Telecomunicaciones no tiene la autonomía que se demanda para un órgano rector de las telecomunicaciones nacionales, por lo que mediante ley, se le debe dotar de las facultades que le permitan actuar con independencia y conseguir el equilibrio entre los usuarios de los servicios y los concesionarios y permisionarios de los servicios telefónicos.

SEPTIMA.-

Resultan ilegales las reglas expedidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones en las materias de larga distancia, liquidación de tráfico internacional de servicios y servicio local, toda vez que se trata de auténticas disposiciones reglamentarias que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales.

OCTAVA.-

Derogar de la Ley Federal de Telecomunicaciones la facultad otorgada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que ahora se arroga también la Comisión Federal de

Telecomunicaciones de interpretar la ley para efectos administrativos.

NOVENA.-

Si a Teléfonos de México, S. A. de C. V. se le permitió, no obstante lo previsto en la condición 1-9 de su concesión, por vía de una deficiente interpretación, la compra de las acciones de la empresa Cablevisión, S. A. de C. V., Teléfonos de México debe permitir que la red física de cable, pueda ser utilizada por el resto de los concesionarios y permisionarios de telefonía.

DECIMA.-

Las telecomunicaciones por su importancia estratégica, contribuyen directamente al desarrollo de los países pues están presentes en todos los órdenes de nuestra vida; por lo tanto su manejo debe ser transparente y estricto para cumplir con la legislación que permita prever acontecimientos y no limitarse a reaccionar ante ciertas situaciones.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo" Ed. Porrúa. México. 1986.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Et. al. "Ley de Procedimiento Administrativo Federal y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas. Ed. Porrúa. México. 1996.
- AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, JAVIER. "Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica. Ed. UNAM. México. 1994.
- AGUILAR CARVAJAL, LEOPOLDO. "Segundo Curso de Derecho Civil". Ed. Porrúa. México. 1975.
- ARCEO CASTRO, JAIME. "El carácter estratégico de las telecomunicaciones". Revista Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.
- ARIMAY LAMOGLIA, ESTEBAN. "La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicios públicos". Ed. Bosch Barcelona.
- BARRERA GRAF, JORGE. "Tratado de Derecho Mercantil". Ed. Porrúa. México. 1957.
- BARRERA GRAF, JORGE. "Inversiones Extranjeras". Ed. Porrúa. México. 1975.
- BORJA SORIANO, MANUEL. "Teoría General de las Obligaciones". Ed. Porrúa. México. 1974.
- BURGOA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. México. 1976.
- BURGOA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales". Ed. Porrúa. México. 1972.

- BULRICH, RODOLFO. "La naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos y la jurisdicción competente para interpretar sus cláusulas". Ed. Librería y Casa Editora Jesús Menéndez. Buenos Aires, Argentina. 1936.
- CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. "Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. El Correo". Ed. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1987.
- CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. "Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. El Telégrafo". Ed. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1987.
- CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE. "Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. El Teléfono". Ed. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1987.
- CARDENAS HERNANDEZ, JOSE. "Las Telecomunicaciones en el Desarrollo de México". Ed. Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Telecomunicaciones de México. 1992.
- CARRERA STAMPA, MANUEL. "Historia del Correo en México". Ed. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1970.
- COHEN, ASLAN. "Participación privada en telecomunicaciones y su regulación". Consultoría. México. 1997.
- DE J. LOZANO, ANTONIO. "Agenda Constitucional Mexicana". Ramón de S/N Araluce Editor. México-Barcelona. 1901.
- Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones.
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Volumen VIII. 1994.

- DIBNER, BERN. "El Cable Transatlántico, La Telegrafía Submarina". Ed. Limusa-Wilwy, S.A. México. 1967.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa. México. 1991.
- DIEZ, MANUEL MARIA. "Derecho Administrativo". Ed. Plus Ultra. Buenos Aires Argentina. Tomos I, II y III. 1974.
- FERNANDEZ RUIZ, JORGE. "Derecho Administrativo. Panorama del Derecho Mexicano". Ed. Mc Graw Hill. UNAM. México. 1997.
- FERNANDEZ RUIZ, JORGE. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1997.
- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1981.
- GARCIA BENAVIDES, ROBERTO. "Hitos de las Comunicaciones y los Transportes". Ed. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1989.
- GARCIA MAYNES, EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa. México. 1982.
- GARCIA RODRIGUEZ, SERGIO. "Reflexiones comparativas de la Ley Federal de Competencia Económica. La regla per se y la regla de la razón". Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Ed. UNAM. México. 1994.
- GARCIA RUIZ, RAMON. Historia de las Comunicaciones Terrestres. Ed. Secretaría de Educación Pública. México. 1944.
- GONZALEZ OROPEZA MANUEL. "Régimen Jurídico de las Telecomunicaciones en México. Con particular referencia a la Telefonía". Consultoría. México. 1995.

- Historia de la Telefonía en México. Ed. Teléfonos de México, S.A. de C.V. México. 1991.
- JIMENEZ ESPRIU, JAVIER. "Datos para la Historia de las Telecomunicaciones". Ed. Sociedad de Exalumnos de la Facultad de Ingeniería. México. 1983.
- JIMENEZ ESPRIU, JAVIER. "La Ingeniería en México sin ingenieros mexicanos". Ed. Academia Mexicana de Ingeniería. México. 1997.
- LA FUENTE BENACHEZ, MARIA MERCEDES. "La concesión del dominio público". Ed. Montecorvo. Madrid España. 1988.
- LEVY, SANTIAGO. "Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica". Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica. Ed. UNAM. México. 1994.
- LOPEZ MENUDO, FRANCISCO. "El Principio de Irretroactividad de las Normas Jurídico-Administrativas". Ed. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. España. 1982.
- Los Grandes Problemas Jurídicos. Estudios Jurídicos de varios autores en memoria de José Francisco Ruíz Massieu. Ed. Porrúa. México. 1995.
- LUCERO ESPINOSA, MANUEL. Et. al. "Compendio de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1974.
- MERCHAN ESCALANTE, CARLOS A. "Historia de las Comunicaciones y los Transportes. Telecomunicaciones". Ed. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1988.
- MESTRE DELGADO, JUAN FRANCISCO. "La extinción de la concesión de servicios públicos". Ed. La Ley. Madrid. España. 1992.

- ORRICO ALARCON, MIGUEL. "Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano". Ed. Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1986.
- OVALLE FABELA, IGNACIO. "Artículo 14 Constitucional". Ed. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. 1993.
- RODRIGUEZ CASTAÑEDA, RAFAEL. Operación Telmex. Contacto en el Poder. Ed. Grijalbo. México. 1995.
- ROGOZINSKI, JACQUES. "La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la modernización de México". Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. "Compendio de Derecho Civil". Tomo II Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. Ed. Antigua Librería Robredo. México. 1967.
- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Ed. Librería Manuel Porrúa. México. 1968.
- SERRANO MIGALLON, FERNANDO. "El particular frente a la administración. Necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos". Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1977.
- STANLEY, FISHER. Et. al. "Economía". Ed. Mac-Graw Hill. México. 1994.
- SZEKELY, GABRIEL. Et. al. "Teléfonos de México: una empresa privada". Ed. Planeta. México. 1995.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. México.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1978" Ed. Porrúa. México. 1978.

Unión Internacional de Telecomunicaciones.
Conmemorando su 130 Aniversario. 1865-
1995. Publicado por ISC en colaboración con
la UIT. Ginebra Suiza. 1994.

WITKER, JORGE.

"El Tratado de Libre Comercio y los Servicios".
Ed. Cuadernos de Posgrado. Serie A No. 6
ENEP ACATLAN. México. 1993.

WITKER, JORGE.

"Introducción al Derecho Económico". Ed.
Harla. Colección Textos Jurídicos
Universitarios. México. 1995.

ZAMORA, FRANCISCO.

"Tratado de Teoría Económica". Ed. Fondo de
Cultura Económica. México. 1953.

LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

BASES PARA LA REGLAMENTACION DE FERROCARRILES, CORREOS
TELEGRAFOS.

LEYES DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA
INVERSION EXTRANJERA.

LEY DE INVERSION EXTRANJERA.

LEY DE MONOPOLIOS.

LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE SERVICIOS TELEFONICOS.

LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

LEY DE MIGRACION

LEY DE AVIACION CIVIL

LEY DE AEROPUERTOS

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO

DECRETO DE CREACION DEL ORGANO DESCONCENTRADO
COMISION FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES.

REGLAMENTO DE COMUNICACIONES VIA SATELITE.

REGLAMENTO DEL SERVICIO DE TELEFONIA PUBLICA.

REGLAS DEL SERVICIO DE LARGA DISTANCIA.

REGLAS DEL SERVICIO DE TELEFONIA LOCAL.

PLANES TECNICOS FUNDAMENTALES.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA.

CONVENIO DE LA UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES.

OTRAS PUBLICACIONES.

VOCES, DATOS E IMAGENES. PUBLICACION PERIODICA DE TELEFONOS
DE MEXICO, S.A. DE C.V.

PERIODICOS: EL FINANCIERO, LA JORNADA Y EL ECONOMISTA. DEL
PRIMERO DE ELLOS RESALTAN LAS CITAS DE LOS ESPECIALISTAS:
HERMINIO REBOLLO PINAL, DARIO CELIS, JOSE DE JESUS GUADARRAMA,
JAIME HERNANDEZ Y AURELIO D'ARHEL.