



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



**“REGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS DE
TELECOMUNICACIONES DE VALOR AGREGADO EN
MEXICO”**

T E S I - S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
FERNANDO ISIDORO AGUILAR PEREZ GROVAS

ASESORA:
LIC. ROSA MA. GUTIÉRREZ ROSAS

MÉXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.





FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

GOBIERNO NACIONAL
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **AGUILAR PEREZ GROVAS FERNANDO ISIDORO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE VALOR AGREGADO EN MEXICO"**, bajo la dirección del suscrito y de la **Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas, en oficio de fecha 25 de noviembre de 2003, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 26 de 2003.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad



Universidad Nacional
Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo de recepción:

NOMBRE: Fernando I. Aguilar
Perez Grovas

FECHA: 12/01/04

FIRMA: [Firma manuscrita]

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE VALOR AGREGADO EN MEXICO", que presenta el pasante en Derecho C. AGUILAR PEREZ GROVAS FERNANDO ISIDORO.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 25 de 2003.

[Firma manuscrita]

Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

*lrm.

DEDICATORIAS.

a Dios

a mis padres

a mi familia

a mis amigos

a mis maestros

Al Dr. Francisco Venegas Trejo y
a la Maestra Rosa M. Gutiérrez Rosas

A Santamarina y Steta, S.C.

A Jaime Deschamps G., César Hernández O.,
Jorge Rodríguez C., Pedro F. Guerra M.,
Eduardo Ruiz Vega, Antonio Garza,
Enrique Rodríguez Leal

॥ श्रीगणेशाय नमः ॥

॥ श्रीगणेशाय नमः ॥

॥ श्रीगणेशाय नमः ॥

॥ श्रीगणेशाय नमः ॥

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE VALOR AGREGADO
EN MÉXICO.**

Índice

Introducción.	i
Glosario.	ix
Capítulo I. Marco Conceptual y Constitucional.	1
1.1. Marco Conceptual.	1
1.1.1. Telecomunicaciones.	1
1.1.1.1. Comunicaciones Intracorporativas.	2
1.1.2. Vías Generales de Comunicación.	2
1.1.3. Servicios de Telecomunicaciones.	3
1.1.3.1. Servicio Privado de Telecomunicaciones.	3
1.1.3.2. Servicios Básicos de Telecomunicaciones.	4
1.1.3.3. Servicios de Valor Agregado.	4
1.1.3.3.1. Formato.	4
1.1.3.3.2. Contenido.	5
1.1.3.3.3. Código.	5
1.1.3.3.4. Protocolo.	5
1.1.3.3.5. Almacenaje de información.	5
1.1.3.3.6. Reestructura de información.	6
1.1.3.4. Servicio de Conducción de Señales.	6
1.1.3.5. Servicio Público de Telefonía Básica.	6
1.1.3.5.1. Servicio Local.	7
1.1.3.5.2. Servicio de Larga Distancia.	7
1.1.3.5.2.1. Servicio de Larga Distancia Nacional.	7
1.1.3.5.2.2. Servicio de Larga Distancia Internacional.	8
1.1.3.5.2.3. Servicios Especiales.	8
1.1.3.6. Servicio Público de Telecomunicaciones de Transporte.	9
1.1.3.7. Servicio de Arrendamiento de Líneas o Circuitos Dedicados.	9
1.1.3.8. Servicio de Interconexión a Redes Públicas.	9
1.1.3.8.1. Interconexión.	9
1.1.3.9. Servicio de Comunicación de Datos.	10
1.1.4. Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones.	10
1.1.5. Comercializadora de Servicios de Telecomunicaciones.	10
1.1.6. Red de Telecomunicaciones.	10
1.1.6.1. Medios de Transmisión.	11
1.1.6.1.1. Canales.	11
1.1.6.1.2. Circuito.	11
1.1.6.1.3. Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico.	12
1.1.6.1.4. Enlace.	12
1.1.6.2. Central.	12
1.1.6.3. Conmutación.	12
1.1.6.4. Red privada de telecomunicaciones.	13
1.1.6.5. Red pública de telecomunicaciones.	14
1.1.6.5.1. Operador de Red Pública de Telecomunicaciones.	14
1.1.6.6. Red Pública de Telecomunicaciones de Transporte.	14
1.1.6.7. Red Local Complementaria de Telecomunicaciones.	15
1.1.6.8. Red Local.	15
1.1.6.9. Red de Larga Distancia.	15

Régimen Jurídico de los Servicios de Valor Agregado en México
Índice.

1.1.7. Consumidor/Usuario/Suscriptor.	15
1.1.8. Equipo Terminal de Telecomunicaciones.	16
1.2. Marco Constitucional.	16
1.2.1. Desarrollo Económico Sustentable.	16
1.2.2. Áreas Estratégicas y Prioritarias.	18
1.2.2.1. Concesiones.	21
1.2.2.1.1. Sobre Servicios Públicos.	25
1.2.2.1.2. Sobre bienes de Uso Común.	29
1.2.3. Facultades del Congreso de la Unión en Materia de Telecomunicaciones.	38
1.2.4. Derechos Vinculados con las Telecomunicaciones.	40
Capítulo II. Antecedentes Jurídicos de los Servicios de Valor Agregado en México.	49
2.1. Cronología de Antecedentes.	49
2.2. Régimen Aplicable a los Servicios de Valor Agregado antes de la Ley Federal de Telecomunicaciones.	53
2.2.1. Ley de Vías Generales de Comunicación.	54
2.2.1.1. Jurisdicción.	54
2.2.1.2. Registro.	54
2.2.1.3. Concesiones, Permisos y Contratos.	55
2.2.1.4. Caducidad y rescisión de concesiones y contratos y revocación de permisos.	55
2.2.1.5. Explotación de Vías Generales de Comunicación.	56
2.2.1.6. Instalaciones eléctricas, de las Telefónicas y de las de Servicios Especiales.	58
2.3. Autorizaciones para la Prestación de Servicios de Valor Agregado.	60
2.4. Reglamento de Telecomunicaciones.	61
2.4.1. Facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	62
2.4.2. Autorizaciones para instalar, establecer, operar y explotar redes y servicios de telecomunicaciones.	62
2.4.3. Instalación, operación y explotación de Redes de Telecomunicaciones.	68
2.4.4. Permisos para prestar Servicios de Valor Agregado.	69
Capítulo III. Los Servicios de Valor Agregado en Acuerdos y Tratados Internacionales Suscritos por México.	72
3.1. Foros Comerciales Multilaterales y Regionales.	72
3.1.1. Organización Mundial de Comercio.	72
3.1.2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.	77
3.1.3. Foro de Cooperación Asia-Pacífico.	80
3.1.4. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.	82
3.1.5. Área de Libre Comercio de las Américas.	84
3.1.6. Unión Internacional de Telecomunicaciones.	86
3.2. Tratados de Libre Comercio celebrados por México.	87
3.2.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	88
3.2.2. Tratado de Libre Comercio con Bolivia.	90
3.2.3. Tratado de Libre Comercio con Chile.	92
3.2.4. Tratado de Libre Comercio con Costa Rica.	93
3.2.5. Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres.	94
3.2.6. Tratado de Libre Comercio con Nicaragua.	102
3.2.7. Tratado de Libre Comercio del Triángulo del Norte.	104
Capítulo IV. Regulación Vigente sobre Servicios de Valor Agregado.	105
4.1. Ley Federal de Telecomunicaciones.	105
4.1.1. Redes y Servicios de Telecomunicaciones en México.	106
4.1.2. Régimen de Concesión.	107

Régimen Jurídico de los Servicios de Valor Agregado en México
Índice.

4.1.3. Régimen de Permiso.	112
4.1.4. Régimen de Registro.	117
4.1.4.1. Del Registro de Telecomunicaciones.	120
4.1.5. Autoridades competentes en materia del Registro de Telecomunicaciones.	125
4.2. Decreto de Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.	129
4.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	129
4.4. Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.	130
Capítulo V. Los Servicios de Valor Agregado.	133
5.1. De los Servicios de Valor Agregado.	133
5.1.1. Concepto.	133
5.1.2. Clasificación.	136
5.1.3. Actos y Procedimientos Administrativos en materia de Servicios de Valor Agregado.	140
5.1.3.1. Lineamientos para la Tramitación del Registro de Servicios de Valor Agregado.	144
5.1.3.2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	148
5.2. Consideraciones, Retos y Tendencias.	158
5.2.1. Sobre Definiciones y Criterios de Clasificación.	158
5.2.2. Sobre el Procedimiento de Registro de Servicios de Valor Agregado.	162
5.2.2.1. Procedimiento Ordinario de Registro.	164
5.2.2.2. Procedimiento de Registro a través de Medios Electrónicos.	165
5.2.3. Sobre el Acceso a Servicios de Valor Agregado.	167
5.2.3.1. Acceso no Discriminatorio.	172
5.2.3.2. Acceso por Redes de Banda Ancha.	174
5.2.4. Sobre Numeración, Interconexión y Tarificación.	176
5.2.4.1. Numeración.	176
5.2.4.2. Interconexión.	179
5.2.4.3. Tarificación.	181
5.2.5. Sobre Convergencia Tecnológica de Redes y Servicios.	182
Consideraciones Finales.	187
Bibliografía	207

Introducción.

Las técnicas, la ciencia y la tecnología, relacionadas con las comunicaciones, han sido impulsadas por las necesidades fundamentalmente militares de cada época. La historia ha evidenciado el derrumbe de personajes, la derrota de ejércitos y la pérdida de enormes fortunas, debido a la información estratégica con que las otras partes no contaban.

La Segunda Guerra Mundial fue de mayor influencia en las telecomunicaciones, antesala de la revolución tecnológica. Dicha guerra y su terminación, fueron influidas tanto por la disponibilidad de información oportuna; por la interceptación ingeniosa de información del enemigo, así como por las comunicaciones instantáneas, seguras y privadas como estrategia. Así, contar con información veraz y oportuna, no solo ha generado historias de éxito bélico, sino también comercial, como en los escándalos financieros derivados del uso de información confidencial para fines propios.

Lo anterior, pone en evidencia el valor que ha adquirido la información, distinto de lo que ocurría en otras épocas, cuando predominaban otros bienes y servicios con mayor valor económico. Debido a los nuevos cambios, en que se hace imperante poseer, administrar y transmitir información, "la humanidad se seguirá viendo afectada, influida y posiblemente dominada por quienes tienen, administran y transmiten este recurso, razón por la cual a esta época se le han impuesto los calificativos de "sociedad de la información" o de "revolución electrónica", éste último debido a la facilidad con que se transmite la información por medio de los sistemas modernos basados en dispositivos electrónicos"¹.

La información tiene su origen en una fuente y llega a su destinatario por medio de un mensaje, a través de un canal de comunicación. La distancia entre emisor y

receptor constituye el problema central de las telecomunicaciones, lo que provoca la búsqueda de la mejor manera de hacer llegar al destinatario la información generada por la fuente, de manera rápida, segura y veraz. Debido a la influencia que ejercen factores como el económico, resultan determinantes aspectos como el costo de hacer llegar la información de la fuente a su destino.

Desde la antigüedad, se ha reconocido la necesidad de transmitir información a distancia. Desde entonces, las soluciones han dependido del desarrollo cultural, social y político de la humanidad, por lo que se empezaron a utilizar sistemas cada vez más complejos, conforme se lo permitían los avances científicos y tecnológicos, incluyendo a los de codificación.

Los fundamentos técnicos de las telecomunicaciones, datan de los pasados 3 siglos. A raíz de descubrimientos elementales de la física como la electricidad y el magnetismo, aplicados a los primeros sistemas de telecomunicaciones, se desarrollaron el telégrafo óptico, seguido del eléctrico, alámbrico e inalámbrico (1874), sólo dos años antes de que surgiera el sistema telefónico que, salvo en cobertura y conectividad, sigue siendo prácticamente lo mismo. "El teléfono se fue convirtiendo en el sistema predominante, debido a que existía un abismo enorme en sus características con respecto al sistema postal e incluso al telegráfico, gracias a su velocidad, su confiabilidad, su bidireccionalidad y su privacidad. Tan sólo 35 años después de su introducción (alrededor del año 1910) ya existían en los Estados Unidos de América cerca de unos 7 millones de teléfonos (como referencia, a fines de 1992, en México existían poco menos de 7 millones de líneas telefónicas)".²

¹ Kuhlman, Federico y Alonso C., Antonio. Información y telecomunicaciones. Introducción. México. Fondo de Cultura Económica. 1997. (Ver síntesis publicada en la página electrónica de la CFT, sección Apuntes de Telecomunicaciones: www.cft.gob.mx)

² Kuhlman, Federico y Alonso C., Antonio. Op. Cit. Ver síntesis publicada en la página electrónica de la CFT, sección Apuntes de Telecomunicaciones: www.cft.gob.mx

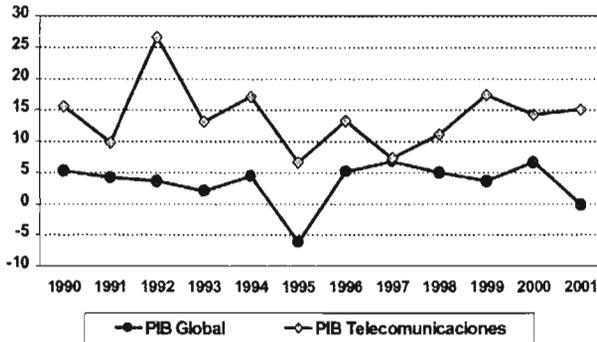
Durante todos estos años de vida del teléfono, han sido desarrolladas paralelamente tecnologías complementarias que contribuyeron al desarrollo acelerado del sector.

Las nuevas generaciones somos testigos de una carrera tecnológica caracterizada por sistemas y servicios antes inimaginables, derivada de descubrimientos científicos y tecnológicos generadores del marco de las telecomunicaciones modernas. La amplia gama de servicios y sistemas modernos, van desde la telefonía, hasta la transmisión de datos a través de redes, incluyendo las modalidades de radiodifusión, como la radio y la televisión, así como todas las variantes de servicios telefónicos.

En el desarrollo histórico de las telecomunicaciones, la electrónica y la computación han sido de gran influencia. Recientemente ambas áreas han convergido y, en ocasiones, se confunden con las telecomunicaciones. Asimismo, la complementación de diferentes tecnologías y su desarrollo, han contribuido al desarrollo de las telecomunicaciones. Lo anterior, bajo la influencia de los fenómenos económicos de finales del siglo pasado, han permitido el establecimiento de una infraestructura global de telecomunicaciones a través de una gran variedad de sistemas interconectados, que permite a múltiples usuarios el acceso a una gran variedad de servicios.

Las telecomunicaciones se han convertido en un componente fundamental del crecimiento económico en la sociedad mundial. En México, por ejemplo, al mes de junio de 2000, las telecomunicaciones representaron el 2.84% del producto interno bruto total. Asimismo, tuvieron un crecimiento equivalente a 5.6 veces más que toda la economía en su conjunto, de 1998 a 1999.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL Y DE
TELECOMUNICACIONES**
(Variaciones anuales de los valores a precios de 1993)



FUENTE: Elaborado por la Dirección General de Tarifas e Integración Estadística, COFETEL, con información del INEGI.

Así, los beneficios de las telecomunicaciones se han convertido en componente esencial de la vida cotidiana, para quienes tienen acceso a ellos. La UIT ha considerado que la carencia de oferta explica la falta de acceso. Un número considerable de países ha reestructurado su sector, mediante la privatización y la apertura a la competencia en la provisión de servicios, estableciendo compromisos mínimos de cobertura.

Por otro lado, la brecha en materia de tecnología e información y las desigualdades por ella generadas entre países industrializados y países en desarrollo, ha creado un nuevo factor de diferencia, entre los países info-ricos y los países info-pobres. Esa diferencia es caracterizada principalmente por a) la carencia de acceso a recursos básicos de información; b) la falta de capacidad para instalar, explotar y ofrecer nuevas tecnologías; c) falta de políticas que promuevan la participación equitativa del público en la sociedad de la información;

d) falta de recursos humanos para la creación, desarrollo, mantenimiento y provisión de productos y servicios de valor agregado.

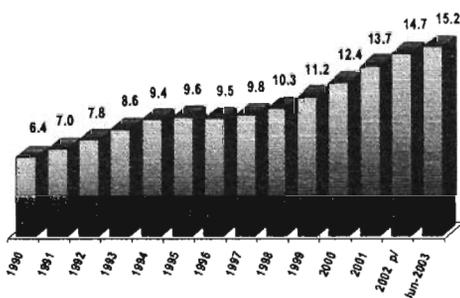
El acceso a las telecomunicaciones es comúnmente medido por la densidad telefónica, siendo el indicador para expresar la penetración del servicio telefónico. Según la UIT, hay una brecha entre los recursos de telecomunicaciones en países cuyas economías son de altos ingresos y los menos desarrollados. En los primeros, la densidad telefónica supera el 50%, mientras que en otros, representa en promedio menos de un teléfono por cada 350 personas.

LÍNEAS TELEFÓNICAS EN SERVICIO

LÍNEAS EN SERVICIO
1990-2003

1990	5,352.8
1991	6,824.7
1992	6,753.7
1993	7,824.9
1994	8,492.5
1995	8,801.0
1996	8,624.1
1997	9,253.7
1998	9,926.9
1999	10,927.4
2000	12,331.7
2001	13,174.1
2002 p/	14,875.1
JUNIO 2003	15,838.5

DENSIDAD TELEFÓNICA
LÍNEAS EN SERVICIO POR CADA CIENTO HABITANTES
1990-2003



p: Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

Nota: Cifras revisadas desde 2000.

A partir de 1999, incluye a los nuevos concesionarios de telefonía local.

La cifra de densidad telefónica se actualiza en forma semestral.

FUENTE: Dirección General de Tarifas e Integración Estadística, COFETEL,
con información proporcionada por los concesionarios.

FR-CFT-DGTE-DIE-PO-01-14
Rev. 00

La demanda de acceso ha sido factor esencial de desarrollo y, a pesar de que en el caso del servicio telefónico la demanda ha superado a la oferta existe una tendencia positiva en la disminución de personas en lista de espera para una línea.

A partir de la privatización de las telecomunicaciones en Chile en 1988, los demás países latinoamericanos han continuado con esa tendencia. Ejemplos:

Privatizadas	Recién Privatizadas	Propiedad del Gobierno
Argentina: Telecom Argentina Teléfonica de Argentina	Brasil: Telebras Embratel	Colombia: Telecom.
Belice: Belice Telecom, LTD	El Salvador: Antel	Costa Rica: ICE
Bolivia: Entel	Guatemala: Guatel	Paraguay: Antelco
Chile: CTC, Entel, Telex-Chile	Honduras: Hondutel	Surinam: Telsur
Guyana: GTC		
México: Telmex		
Panamá: Intel		
Perú: Teléfonica de Perú		
Venezuela: CANTV		

En nuestro país, como se verá en el desarrollo del presente trabajo, la apertura se dio en el marco de la celebración del TLCAN, mediante la modificación al título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V., la emisión del Reglamento de Telecomunicaciones y, finalmente, la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones, durante la primera parte de los años noventa. Dicha apertura se preparó y llevó a cabo tomando en cuenta las tendencias del comercio internacional, en el que el intercambio de servicios, especialmente de telecomunicaciones, ha ido tomando un papel preponderante, derivado de las crecientes y demandantes necesidades de soluciones de comunicación de las empresas, tanto internamente, como respecto de sus clientes, proveedores, etc.

Tales necesidades fueron generando el desarrollo de novedosos servicios y aplicaciones basadas en señales de voz, datos, vídeo, imagen y audio que emplean como soporte los servicios más básicos de telecomunicaciones. Dichas aplicaciones y servicios son el antecedente más próximo de los servicios de valor agregado, que en la actualidad son empleados en los principales procesos de las distintas industrias.

En tal virtud, el presente estudio constituye una aproximación al estudio del marco jurídico aplicable a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado en México, a través del marco conceptual técnico-jurídico, de su marco constitucional, de sus antecedentes históricos y jurídicos, de los tratados internacionales celebrados por nuestro país, de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes aplicables, así como del señalamiento de las principales problemáticas, retos y tendencias que actualmente enfrentan.

Para tal efecto, el presente estudio está dividido en cinco capítulos dedicados a desarrollar cada uno de los puntos mencionados. Así, el Capítulo I comprende las definiciones y conceptos técnicos y jurídicos empleados durante el desarrollo del estudio, así como el marco constitucional que establece los cimientos del marco jurídico aplicable. El Capítulo II contiene un breve análisis de los antecedentes históricos y el desarrollo regulatorio de los servicios de valor agregado hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones. En el Capítulo III se analiza la participación de nuestro país en los principales foros y organizaciones internacionales, así como las obligaciones y derechos en materia de servicios de telecomunicaciones derivados de los principales tratados de libre comercio bilaterales y trilaterales celebrados por nuestro país. Por lo que respecta al Capítulo IV, está dedicado al análisis de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes aplicables a los servicios de telecomunicaciones en general y, en especial a los de valor agregado; incluyendo un breve análisis de los principales esquemas jurídicos de autorización para operar vías generales de comunicación y prestar servicios de telecomunicaciones en nuestro país, así como respecto de las autoridades que intervienen al respecto. Finalmente, el Capítulo V está dedicado al análisis de los servicios de valor agregado, el concepto o definición legal, los criterios de clasificación, los procedimientos y actos administrativos en torno a dichos servicios, así como las principales problemáticas, retos y tendencias que se presentan la actualidad.

En el desarrollo del presente estudio se empleó el método de análisis inductivo, tomando en cuenta todos los factores y circunstancias posibles relacionadas con el universo de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, con el fin de señalar y determinar las principales lagunas jurídicas, problemáticas y retos, para llegar a las consideraciones finales, señalar líneas de acción a seguir y establecer algunas propuestas al respecto.

Por otro lado, es pertinente mencionar que en el desarrollo de la presente investigación, se encontraron muy pocas fuentes bibliográficas para consulta sobre la regulación de servicios de telecomunicaciones de valor agregado, razón por la cuál, hubo necesidad de tomar como puntos de referencia directos e indirectos a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, de modo conjunto con algunas obras de índole técnico.

Adicionalmente, es importante señalar que el análisis y desarrollo de algunos temas de la presente investigación, surgieron en un inicio, de la experiencia obtenida laborando en la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como de la participación en la elaboración de proyectos e investigaciones relacionadas con el tema, cuyos contenidos han sido respetados como información oficial y confidencial. Asimismo, es pertinente acentuar que la intención del presente estudio ha sido, en todo momento, la de analizar los temas relacionados dentro del ámbito académico y establecer una aproximación al estudio del Derecho de las Telecomunicaciones.

Glosario.

<u>Abreviatura</u>	<u>Significado</u>
AGCS	Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	Cooperación Económica Asia-Pacífico
CFT	Comisión Federal de Telecomunicaciones
DGLDVA	Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado
DOF	Diario Oficial de la Federación
GATS	Acuerdo General de Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General de Comercio y Aranceles
LFD	Ley Federal de Derechos
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones
LGBN	ley General de Bienes Nacionales
LVGC	Ley de Vías Generales de Comunicación
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
RICFT	Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones
RISCT	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
RSL	Reglas del Servicio Local
RSLDI	Reglas para prestar el servicio de larga distancia internacional
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones

CAPITULO I.

Marco Conceptual y Constitucional.

1.1. Marco Conceptual.

Una aproximación al estudio del Derecho de las Telecomunicaciones, requiere la comprensión de todo el marco jurídico aplicable a la instalación, operación y explotación de los medios físicos y lógicos necesarios para el establecimiento de las sesiones de comunicación de señales de voz, datos, imagen y vídeo. El desarrollo tecnológico ha marcado las directrices y paradigmas que sucesivamente constituyen el objeto de las políticas regulatorias.

En ese sentido, todo acercamiento e investigación respecto del marco jurídico aplicable a las redes y servicios de telecomunicaciones, debe tomar como punto de partida los preceptos e instituciones comprendidos en nuestra Carta Magna, por ser ley suprema de la nación.

Asimismo y, en la misma medida en que se ha dado la convergencia entre las telecomunicaciones y la informática, el estudio de la materia importa una confluencia multidisciplinaria compuesta por conceptos y figuras jurídicas, técnicas y económicas.

Por tal motivo y, con la finalidad de establecer el marco conceptual necesario para el desarrollo y claridad del presente análisis, se ha considerado oportuna la inclusión de los términos y figuras sobre las cuales se ha basado este trabajo.

1.1.1. Telecomunicaciones. De acuerdo con la fracción XIV del artículo 3 de la LFT, comprenden *"toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros*

sistemas electromagnéticos". Cabe mencionar que esta definición fue tomada casi literalmente de la que preveía el Reglamento de Telecomunicaciones, respecto de la cual se sustituyeron las líneas físicas y las conductoras eléctricas para quedar comprendidas, entre otros, como hilos.

Por otro lado, el GATS define a las telecomunicaciones como la transmisión y recepción de señales por medios electromagnéticos.

1.1.1.1. Comunicaciones Intracorporativas. De acuerdo con el artículo 1310 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, significan las telecomunicaciones a través de las cuales una empresa tiene comunicación: a) internamente o con, o entre sus subsidiarias, sucursales o afiliadas; o b) en una base no comercial, con otras personas que sean fundamentales para la actividad económica de la empresa y que tienen una relación contractual continua con la misma. No incluye servicios de telecomunicaciones provistos a otras personas distintas a las referidas.

1.1.2. Vías Generales de Comunicación. Estaban definidas por la derogada fracción X del artículo 1 de la LVGC. Estas comprenden como partes integrantes los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas, y 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 SCT.

Asimismo y, para efectos de la LFT, su artículo 4 considera como vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite. Cabe resaltar que, al designar como vías generales de comunicación a las redes de telecomunicaciones, en general, se refiere tanto a las redes públicas como a las privadas, por lo que estas últimas quedarían también bajo jurisdicción federal. Por otro lado, sería digno de analizar si resulta aplicable el artículo 167 y demás relacionados del Código Penal

Federal, en caso de ataques a redes privadas de telecomunicaciones en su carácter de vías generales de comunicación.

1.1.3. Servicios de Telecomunicaciones. De conformidad con el artículo 2 del Reglamento de Telecomunicaciones, se les considera *"aquellos que se ofrecen a terceros o al público en general, para que por medio de un circuito o una red de telecomunicaciones un usuario pueda establecer comunicación desde un punto de la red a cualquier otro punto de la misma o a otras redes de telecomunicaciones"*.

1.1.3.1. Servicio Privado de Telecomunicaciones. El Reglamento de Telecomunicaciones lo define en su artículo 2 como *"el que se establece para satisfacer necesidades de comunicaciones internas o privadas de una persona física o moral a través de una red privada de telecomunicaciones"*. El concepto resulta relevante para entender, entre otros dispositivos, el previsto por el Reglamento de Televisión y Audio Restringidos en su artículo 3, al establecer que *"los servicios de televisión o audio restringidos sólo podrán ser prestados por concesionarios o permisionarios"* y que, *"para efectos del artículo 3, fracción IX, de la LFT, la transmisión de video y audio asociado o de audio a través de la red se entenderá como servicio privado cuando tenga exclusivamente fines de comunicación interna y no sean objeto de comercialización directa o indirecta"*.

Al efecto, el GATS¹ contempla el concepto similar de *Comunicaciones Intracorporativas*, entendidas como las telecomunicaciones a través de las cuales una empresa se comunica internamente o con o entre sus subsidiarias, sucursales y, sujeto a las leyes y regulaciones domésticas, filiales². Para tal fin, subsidiarias, sucursales y, en su caso, filiales, serán definidas por cada miembro. Tal concepto

¹ Constituye el instrumento del GATT (ahora OMC) que refiere al comercio de servicios de telecomunicaciones, entre otros. Se hará referencia con mayor detalle en el Capítulo III de este trabajo.

² Traducción no oficial.

excluye servicios comerciales o no comerciales provistos a empresas subsidiarias, sucursales o filiales no relacionadas o que son ofrecidos a clientes o clientes potenciales.

1.1.3.2. Servicios Básicos de Telecomunicaciones. De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento de Telecomunicaciones, se definen como los *"servicios de carácter estratégico para el desarrollo nacional, que comprenden además de los servicios públicos de telefonía básica, telégrafos y comunicación nacional por satélite, la instalación, establecida, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones en el territorio nacional"*.

1.1.3.3. Servicios de Valor Agregado. El Reglamento de Telecomunicaciones les definía como *"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"*. Dicho concepto fue modificado posteriormente en el artículo 3, fracción XII de la LFT para reflejar, casi en su totalidad, el concepto negociado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que, por cierto, coincide con la definición establecida en el Acta de Telecomunicaciones de 1996 de Estados Unidos de América; quedando como *"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"*.

1.1.3.3.1. Formato. El formato de un archivo significa la manera en que la información es almacenada. El formato es indicado por la extensión de tres o

cuatro letras siguientes al nombre. Por ejemplo, los archivos o documentos en formato "Word" terminan en .doc.³

1.1.3.3.2. Contenido. En la sociedad de hoy, rica en información, el transporte es el nuevo nombre para la transmisión y el contenido es el nuevo nombre para la información que se transporta. El contenido es más que llamadas telefónicas, incluye películas, música, juegos, libros en línea, información, etc. El contenido era llamado información.⁴

1.1.3.3.3. Código. En telecomunicaciones, significa el conjunto de puntos y guiones utilizados para representar las letras del alfabeto, numerales, puntuación y otros símbolos.⁵

1.1.3.3.4. Protocolo. Es un procedimiento para adicionar orden al intercambio de datos. Es un juego específico de reglas, procedimientos o convenciones relacionados con el formato y el tiempo de la transmisión de datos entre dos equipos. Es un procedimiento estándar que ambos equipos de datos deben aceptar y utilizar para poder entenderse entre ellos. Los protocolos para comunicaciones de datos incluyen la partición en tramas, el manejo de errores, transparencia y control de líneas.⁶

1.1.3.3.5. Almacenaje de Información. Consiste en la acción de grabar y retener información en un equipo, para su posterior recuperación y uso.⁷

³ Newton's Telecom Dictionary. 14ª edición. E.U.A. Editorial Flatiron Publishing, 1998. Pág. 298.

⁴ Ídem. Pág. 179

⁵ Ídem. Pág. 164

⁶ Ídem. Pág. 574

⁷ Ídem. Pág. 680. Interpretación del concepto "Storage Unit" o unidad de almacenaje.

1.1.3.3.6. Reestructura de Información. La reestructura de la información objeto del servicio de valor agregado, ocurre cuando el prestador de servicios toma o recibe cierta información, la somete a un proceso de orden, interpretación o manipulación, y la entrega al usuario con una estructura distinta, modificada o alterada, que distinga facilidades agregadas a la información original.

1.1.3.4. Servicio de Conducción de Señales. Es considerado por el Reglamento de Telecomunicaciones como un "servicio básico... que se proporciona al suscriptor por medio de una red pública de telecomunicaciones integrada por líneas o circuitos con la capacidad necesaria para transmitir, conmutar en dado caso y recibir señales entre puntos de conexión terminal de una red de telecomunicaciones".

1.1.3.5. Servicio Público de Telefonía Básica. El Reglamento de Telecomunicaciones lo define en su artículo 2 como el "*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*". Añade el precepto que "*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 se curse*".

Como se analizara adelante, el precepto citado constituye un antecedente fundamental a tomar en cuenta en la definición del Estado sobre la naturaleza jurídica de los servicios así como de las redes de telecomunicaciones.

1.1.3.5.1. Servicio Local. El Reglamento de Telecomunicaciones lo consideraba como *"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 SCT"*.

Posteriormente, el Reglamento de Telefonía Pública lo definió en la fracción VIII de su artículo 2 como *"aquél por el que se conduce tráfico conmutado entre usuarios de una misma central, o entre usuarios de centrales que forman parte de un mismo grupo de centrales de servicio local, que no requiere la marcación de un prefijo de acceso al servicio de larga distancia, independientemente de que dicho tráfico se origine o termine en una red pública de telecomunicaciones alámbrica o inalámbrica, y por el que se cobra una tarifa independientemente de la distancia"*.

A la definición mencionada, agrega el segundo párrafo de la fracción XXIV de la Regla Segunda de las RSL, que *"el servicio local debe tener numeración local asignada y administrada por la CFT, de conformidad con el Plan de Numeración y comprende los servicios de telefonía básica local y radiotelefonía móvil celular"*.

1.1.3.5.2. Servicio de Larga Distancia. Es definido por la fracción VII del artículo 2 del Reglamento de Telefonía Pública como *"aquél por el que se cursa tráfico conmutado entre centrales definidas como de larga distancia, que no forman parte del mismo grupo de centrales de servicio local, y que requiere de la marcación de un prefijo de acceso al servicio de larga distancia para su enrutamiento"*.

1.1.3.5.2.1. Servicio de Larga Distancia Nacional. De acuerdo con el Reglamento de Telecomunicaciones *"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"*.

1.1.3.5.2.2. Servicio de Larga Distancia Internacional. Era considerado por el Reglamento de Telecomunicaciones como *“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”*. Por otro lado, las RSLDI⁸ lo definen como *“aquél por el que se cursa todo el tráfico conmutado internacional a través de centrales de larga distancia autorizadas como puertos internacionales”*.⁹

1.1.3.5.2.3. Servicios Especiales. De conformidad con el numeral 3.25 del Plan Técnico Fundamental de Numeración, son aquellos *“servicios complementarios al básico telefónico que se prestan a través de una red pública local, tales como servicios de emergencia, servicios de información de directorios, atención a quejas y de acceso a servicios por operadora”*. El mismo Plan de Numeración lista los siguientes servicios como especiales otorgándoles, inclusive, códigos específicos de numeración: servicios de larga distancia nacional vía operadora; servicios del operador local; servicios de información; servicios de atención a suscriptores; servicios de emergencia; servicios de información gubernamental; servicios de seguridad y emergencia; servicios de larga distancia internacional vía operadora; servicio de hora exacta (operador local); despertador (operador local); información de números telefónicos nacionales (operador local); recepción y atención de quejas (operador local); servicios a clientes (operador de larga distancia); información sobre estadísticas y directorio gubernamental.

⁸ Publicadas en el DOF el 11 de diciembre de 1996, como “Reglas para prestar el servicio de larga distancia internacional que deberán aplicar los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados para prestar este servicio”.

⁹ De acuerdo con las propias RSLDI, los puertos internacionales son “centrales de conmutación interconectada con circuitos de origen y destino internacional, autorizadas por la CFT para cursar tráfico internacional. Para operar una central de conmutación como puerto internacional, se requiere una concesión de larga distancia y autorización por parte de la CFT”.

1.1.3.6. Servicio Público de Telecomunicaciones de Transporte. De acuerdo con el GATS, significa cualquier servicio de telecomunicaciones de transporte requerido explícitamente o de hecho, por un miembro para ser ofrecido al público en general. Tales servicios podrán incluir entre otros, telégrafos, teléfono, telex y transmisión de datos involucrando típicamente la transmisión en tiempo real de información provista por el cliente entre dos o más puntos, sin cambio alguno de punta a punta respecto del formato o contenido de tal información.¹⁰

1.1.3.7. Servicio de Arrendamiento de Líneas o Circuitos Dedicados. En términos del Reglamento de Telecomunicaciones, consiste en el *"servicio de conducción de señales que se proporciona a ciertos suscriptores mediante el arrendamiento de líneas o circuitos de transmisión dedicados, entre puntos de conexión terminal identificados de la Red Pública, para el uso exclusivo o la disponibilidad exclusiva de un cliente especial y usuarios autorizados durante periodos plenamente establecidos de tiempo, de acuerdo a una renta por capacidad de transmisión, independiente de la cantidad de tráfico que se curse"*.

1.1.3.8. Servicio de Interconexión a Redes Públicas. Para efectos del Reglamento de Telecomunicaciones, es el *"servicio de conducción de señales que presta un concesionario, por medio de su red pública de telecomunicaciones, a otras empresas de telecomunicación, para combinar o complementar sus propias instalaciones con el objeto de proporcionar un servicio final; en términos de lo previsto por el Reglamento de Telecomunicaciones"*.

1.1.3.8.1. Interconexión. De acuerdo con la fracción XII de la Regla 2 de las RSL, se entiende como la *"conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones, que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes. La interconexión permite a los usuarios de una de las*

¹⁰ Traducción no oficial.

redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red”.

1.1.3.9. Servicio de Comunicación de Datos. *“Consiste en la transferencia de información entre unidades funcionales mediante transmisión de datos conforme a un protocolo”, de acuerdo con lo previsto por el Reglamento de Telecomunicaciones.*

1.1.4. Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones. El Reglamento de Telecomunicaciones los definía como las *“personas físicas o morales que prestan servicios de telecomunicaciones y cuentan para ello con una concesión para instalar, operar y explotar una red de telecomunicaciones o cuentan con un permiso para prestar servicios de telecomunicaciones utilizando las redes concesionadas a otros”.* Asimismo, la Ley Federal de Protección al Consumidor define la figura análoga de *Proveedor*, como *“la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios”.*

1.1.5. Comercializadora de Servicios de Telecomunicaciones. De acuerdo con el artículo 52 de la LFT, constituye *“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”.*

1.1.6. Red de Telecomunicaciones. En su artículo 3, fracción VIII, la LFT la define como *“el sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias 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”.

El Reglamento de Telecomunicaciones la consideraba como la *“infraestructura o instalación que establece una red de canales o circuitos para conducir señales de voz, sonidos, datos, textos, imágenes u otras señales de cualquier naturaleza, entre dos o más puntos definidos por medio de un conjunto de líneas físicas, enlaces radioeléctricos, ópticos o de cualquier otro tipo, así como por los dispositivos o equipos de conmutación asociados para tal efecto.”*

Debido a la importancia que tiene el presente concepto para efectos de establecer la diferencia entre prestación de servicios de valor agregado y otros servicios considerados básicos, vale la pena detenernos en cada uno de sus componentes.

1.1.6.1. Medios de Transmisión. Equipos o sistemas a través de los cuales son enviadas señales eléctricas que transportan información a un destino.¹¹

1.1.6.1.1. Canales. De acuerdo con el Reglamento de Telecomunicaciones, se entienden como *“medios de transmisión unidireccional de señales entre dos puntos, por línea física, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.*

1.1.6.1.2. Circuito. De conformidad con lo previsto en las RSL, se debe entender como la *“combinación de dos canales que permite la transmisión bidireccional de señales entre dos puntos. En una Red de Telecomunicaciones el término “Circuito” está limitado generalmente a un circuito de telecomunicaciones que*

¹¹ Newton's Telecom Dictionary. Op. Cit. Pág. 740

conecta directamente dos equipos o centrales de conmutación, junto con los equipos terminales asociados”.

1.1.6.1.3. Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico. Las bandas de frecuencias son definidas por el artículo 3, fracción I, de la LFT como la *“porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas”*. La fracción II del mismo artículo, define al espectro radioeléctrico como el *“espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas, cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de 3000 GHz”*. Asimismo, se debe entender por frecuencia, el número de ciclos que por segundo efectúa una onda del espectro radioeléctrico, en términos de la fracción IV del precepto señalado.

1.1.6.1.4. Enlace. De acuerdo con el Reglamento de Telecomunicaciones, constituye el *“medio de transmisión con características específicas, entre dos puntos, esto puede ser mediante canal o circuito”*. También definido como el *“Conjunto de instalaciones terminales y red de interconexión que funciona en un modo particular a fin de permitir el intercambio de información entre equipos terminales”*.

1.1.6.2. Central. De acuerdo con la fracción III de la Regla 2 de las RSL, constituye *“el equipo o conjunto de equipos de conmutación mecánicos, eléctricos, electrónicos, ópticos o de cualquier otro tipo, que mediante la conexión analógica o digital de circuitos enruta el tráfico público conmutado”*.

1.1.6.3. Conmutación. El Reglamento de Telecomunicaciones lo reconoce como el *“proceso consistente en la interconexión de unidades funcionales, canales de transmisión o circuitos de telecomunicación por el tiempo necesario para conducir señales”*.

Más recientemente, la fracción VIII de la Regla 2 de las RSL, le define como *"la función que permite el enrutamiento de tráfico público conmutado¹² entre usuarios conectados en la misma central o entre dicha central y otras centrales mediante la utilización de numeración local asignada y administrada por la CFT, de conformidad con el Plan de Numeración"*. Respecto de esta segunda definición, cabe mencionar que tal definición es establecida por las RSL dirigido principalmente a los servicios de telefonía, que tradicionalmente implica la conmutación de señales por circuitos y no por paquetes, como en los sistemas de transmisión de datos.

1.1.6.4. Red privada de telecomunicaciones. De acuerdo con la fracción IX del artículo 3 de la LFT, constituye *"la red de telecomunicaciones destinada a satisfacer necesidades específicas de servicios de telecomunicaciones de determinadas personas que no impliquen explotación comercial de servicios o capacidad de dicha red"*.

Cabe mencionar que, anteriormente, el Reglamento de Telecomunicaciones la trataba como *"una red de telecomunicaciones que establece una persona física o moral con su propia infraestructura o mediante el arrendamiento de canales o circuitos de redes públicas de telecomunicaciones para uso de sus comunicaciones internas o privadas, que en su caso le pueden permitir comunicaciones no permanentes con sus clientes o proveedores y constituyen auxiliares a una vía general de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales o similares"*.

¹² La Regla 2 de las RSL definen el tráfico público conmutado como *"toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúe a través de una red pública de telecomunicaciones que utilice para su enrutamiento tanto centrales como numeración asignada y administrada por la CFT, de conformidad con el Plan de Numeración"*.

1.1.6.5. Red pública de telecomunicaciones. Es definida por la fracción X del artículo 3 de la LFT como *"la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal"*. Al respecto, cabe mencionar que la definición que preveía el Reglamento de telecomunicaciones era un poco más limitada, al considerarla como la *"red de telecomunicaciones que se explota para prestar servicios de telecomunicaciones al público, la cual se limita a aquella por la que se pueden conducir señales: a) entre puntos de conexión terminal de la red; b) entre puntos de conexión terminal de la red y puntos internos de servicios de la red; c) entre puntos internos de servicio de la red, sin prestar servicios a terceros; y d) entre un equipo terminal de telecomunicaciones disponible para el público y cualquier punto de la red"*. Establecía de igual manera que no comprendían los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentran más allá del punto de conexión terminal.

1.1.6.5.1. Operador de Red Pública de Telecomunicaciones. El artículo 2 del Reglamento de Telecomunicaciones lo considera como la *"persona física o moral que cuenta con una concesión para prestar servicios públicos de telecomunicaciones mediante la instalación, operación y explotación de una red pública de telecomunicaciones, incluyendo los organismos descentralizados del Gobierno Federal que operan redes públicas de telecomunicaciones"*.

1.1.6.6. Red Pública de Telecomunicaciones de Transporte. De acuerdo con el GATS, significa la infraestructura de una red pública que permite las telecomunicaciones entre puntos definidos de terminación de red.

1.1.6.7. Red Local Complementaria de Telecomunicaciones. De acuerdo con el Reglamento de Telecomunicaciones, es la *"Red destinada a satisfacer necesidades de conducción de señales para grupos restringidos de usuarios, con o sin interconexión, a una red pública de telecomunicaciones. Estas redes pueden incluir, redes complementarias para fraccionamientos residenciales, parques industriales, zonas hoteleras y centros comerciales."*

1.1.6.8. Red Local. Es la *"red de telecomunicaciones que permite la comunicación dentro del área de servicio local autorizada y en su caso la interconexión de acceso a redes para servicios de larga distancia, en términos del artículo 2 del Reglamento de Telecomunicaciones."*

1.1.6.9. Red de Larga Distancia. El mismo artículo la define como la *"red de telecomunicación que permite la comunicación de larga distancia nacional e internacional entre usuarios localizados en distintas áreas de servicio local utilizando en su caso la interconexión con las diferentes redes locales"*.

1.1.7. Consumidor/Usuario/Suscriptor. En términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es toda *"persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en proceso de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros"*. Para fines de este trabajo, se entenderá por *Usuario*, según el Reglamento del Comunicación Vía Satélite, la *"persona física o moral que en forma eventual o permanente tiene acceso a algún servicio público o privado de telecomunicaciones"*; y por *Suscriptor*, según el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, *"cualquier usuario que ha celebrado un contrato con un prestador de servicio de telecomunicaciones"*.

1.1.8. Equipo Terminal de Telecomunicaciones. De acuerdo con el Reglamento de Telecomunicaciones, comprende todo *"el equipo de telecomunicaciones de los usuarios que se conecte más allá del punto de conexión terminal de una red pública con el propósito de tener acceso a uno o más servicios de telecomunicaciones"*.

1.2. Marco Constitucional.

1.2.1. Desarrollo Económico Sustentable.

El Estado democrático recurre al Derecho, entre otros objetivos, para reglamentar las relaciones económicas, presentándose una relación entre el sistema económico y las instituciones jurídicas, "operando una relación dialéctica entre el Derecho y la Economía".¹³

Como lo señala el maestro Witker, la propiedad privada, la libertad de contratación y la libertad económica, constituyen el sustento del modelo económico liberal, expandido universalmente "con base en una economía autorregulada por las fuerzas del mercado en competencia perfecta"¹⁴, que descansa en tales instituciones jurídicas, consolidando la hegemonía de la burguesía hacia el sistema del capitalismo y correspondiendo al Estado la función de custodiar externamente a los individuos. En dicho modelo, el Estado, como centro del poder, debía intervenir y participar en los mecanismos del mercado para corregir los desequilibrios, cumpliendo la doble función de intervención y participación. El nuevo papel del Estado provoca la función de planeación económica de la ley, la sustitución de principios y técnicas jurídicas, así como el desempeño del Ejecutivo como parte de la producción jurídica. La función de

¹³ Witker V., Jorge. Derecho Económico. México, Editorial Harla, 1991. Pág. 4. Ver en: Orozco Medina, Felipe. Introducción al Derecho Económico. Antología. 1ª edición. México. División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM. 1994. Pág. 14.

intervención se basó en signos de los cambios en las sociedades contemporáneas, como el control de precios, la determinación del presupuesto, etc. Tal proceso, generó que el Estado tomara el centro de las decisiones macroeconómicas, como indicador del progreso social dentro del marco de la nueva economía mixta, con la participación de empresas privadas, públicas y transnacionales.

Tal intervención empleó como técnicas a la policía, el fomento y al servicio público, mismas que tenían defectos tales como una deshumanización de la relación de salarios, inestabilidad imprevisible y la decadencia de la actividad industrial por el desempleo. Para sortear dichos retos, "el Estado asume un papel participativo directo y permanente a través de los instrumentos o mecanismos estatales, que tratan de forzar el sistema económico hacia alguno de los fines fijados por el Estado. Es la intervención de orientación o de política económica estricta, también llamada administración ordenadora".¹⁵ En ese sentido, se evoluciona en las técnicas pasando por las señaladas, por el proteccionismo, a la dirección o rectoría económica y a la planificación o planeación indicativa o imperativa.

En ese sentido, los Estados reservan áreas de la esfera de actividades de los particulares, como estratégicas o prioritarias, dejando otras como liberalizadas. El tema será abordado con más detalle adelante.

En tal escenario, corresponde al Estado mexicano "la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos,

¹⁴ Wiker V., Jorge. Op. Cit. Pág. 14.

¹⁵ Ídem. Pág. 46

grupos y clases sociales”, cuya seguridad protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con su artículo 25.

Asimismo, el segundo párrafo del mismo artículo dispone que “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”. Se establece de igual forma, en el párrafo tercero, el deber de los sectores público, social y privado de concurrir al desarrollo económico nacional, con responsabilidad social.

En su último párrafo, el artículo 25 dispone que “la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional”, en los términos que establece la Constitución.

Por otro lado, el artículo 26 constitucional, establece las bases para la creación del sistema de planeación democrática de desarrollo nacional, con el fin de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Sienta las bases para la emisión del Plan Nacional de Desarrollo, al que deberán sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, de acuerdo con la ley.

1.2.2. Áreas Estratégicas y Prioritarias.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sido reformada en diversas ocasiones. De todas ellas, destacan en 1991, las referentes a los artículos 25 y 28, reconociendo principios “que nadie puede dudar

que corresponden a la evolución revolucionaria de nuestro país”¹⁶. Asimismo y, con la finalidad de permitir la participación de la inversión privada en las comunicaciones satelitales, el primero de marzo de 1995 se promulgó el Decreto que reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, publicado en el Diario Oficial el 2 de marzo del mismo año.

“Dicha reforma consistió en la posibilidad de otorgar concesiones y permitir la participación privada, independientemente de la pública, para lograr un mejor desarrollo de las comunicaciones vía satélite”.¹⁷

De acuerdo con el artículo 25 de la Carta Magna, el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Al efecto, el artículo 28 señala que “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”.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993. Pág. 382.

¹⁷ Informe de Labores 2000. CFT. Pág. 13.

Así, el párrafo sexto del citado artículo prevé que “el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

No obstante, cabe mencionar que los conceptos de actividades prioritarias y estratégicas abren un campo muy amplio de acción para el Ejecutivo, al ser imprecisos y faltos de limitación específica en el texto mencionado. Lo anterior, se pone de manifiesto al encontrar que diversas áreas en las que ha participado el Ejecutivo, se encuentran excluidas del texto constitucional, y respecto de las cuales no ha existido una metodología objetiva y clara respecto de la clasificación como prioritaria o estratégica.

En relación con las telecomunicaciones, vale resaltar que se establece la comunicación vía satélite como área prioritaria para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución; que se confirma la rectoría del Estado sobre la misma, buscando proteger la seguridad y la soberanía de la nación; y se estatuye el dominio sobre las vías generales de comunicación respectivas (ya sea que tal dominio se mantenga o que se establezca sobre nuevas), al otorgar concesiones o permisos.

Posteriormente a la reforma aludida y, mediante la expedición de la LFT (artículo 2), el legislador atribuye al Estado la rectoría, no solo respecto de la comunicación vía satélite, sino de las telecomunicaciones, en general, en el marco de protección de la seguridad y la soberanía nacional y determinando que, en todo momento, éste mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.

Asimismo, el artículo 4 de la citada Ley, declara como vías generales de comunicación al espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite. Resulta pertinente señalar que el artículo

referido en el párrafo anterior presenta una cierta inconsistencia con el 28 constitucional, toda vez que limita el dominio del Estado únicamente a las posiciones orbitales asignadas al país, mientras que la Carta Magna extiende el mismo a las vías generales, esto es, al sistema de comunicación vía satélite completo. En virtud de extralimitar el marco de la presente investigación, únicamente se dejará asentado el planteamiento del problema.

1.2.2.1. Concesiones. Tienen sus orígenes en el otorgamiento de privilegios por parte de los soberanos a sus súbditos o servidores, como recompensa por servicios obtenidos; generalmente, referidos a determinadas partes del territorio, bajo la figura de concesiones territoriales.

Posteriormente, en el colonialismo surgen concesiones en el ámbito comercial, administrativo y judicial, como en el caso de las concesiones otorgadas por Inglaterra y Holanda a favor de las compañías de las Indias Orientales. En España, en la búsqueda de nuevos recursos materiales, se otorgaba la concesión minera.

En la época independiente, se firmaron contratos en otras materias entre la Administración Pública y los particulares para prestar servicios públicos y utilizar bienes del Estado, en los que se estipulaban condiciones, entre otras, financieras, afectando la actividad concesionada, señalando inclusive las tarifas a cobrarse a los usuarios. Dichos contratos fueron muy utilizados en México, durante el siglo antepasado. En materia bancaria, por ejemplo, el primer contrato de concesión fue del 29 de julio de 1857, en el cual se estableció el ahora Banco de México; y en materia de energía eléctrica, el de la explotación de las caídas del Río Encasa, o el contrato para operar una planta generadora de vapor en Noroalco.

La práctica era someter dichos contratos a la aprobación del Congreso de la Unión, dándoles un carácter legislativo y, por tanto, inconstitucional, debido a que

el artículo 72 de la Carta Magna no incluía dicha práctica dentro de las facultades del Congreso.

En el desarrollo de la legislación mexicana en materia de concesiones, ha ido desapareciendo el carácter contractual de las mismas. En opinión del maestro Acosta Romero, la naturaleza de las concesiones ha evolucionado a tal grado que, a la fecha, la concesión ha perdido sus elementos contractuales, sobresaliendo los elementos del acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa y, en ciertos casos, no solo se ha eliminado ya el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí la realización de determinadas actividades que se consideran de interés público y que antes eran llevadas a cabo por los particulares a través de concesiones.¹⁸

De manera paulatina, se ha ido reformando nuestra Constitución hasta reservar determinadas áreas denominadas estratégicas del otorgamiento de concesiones, como se ha hecho referencia con anterioridad.

El artículo 27 constitucional dispone que "en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores¹⁹, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible²⁰ y el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes..."²¹

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 789.

¹⁹ Los dos párrafos anteriores a que se refiere dicho precepto, comprenden todos los minerales y aguas considerados parte del patrimonio de la nación.

²⁰ Se entiende por Inalienable la cosa que no puede ser vendida, que está fuera del comercio, ya sea por su naturaleza o por disposición de ley; y por imprescriptible la calidad de un derecho que no está sujeta a prescripción, que es el medio de adquirir bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley (Código Civil Federal, artículos 1135 a 1180).

²¹ La LGBN señala en su artículo 16 que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas solo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos

En este sentido, el artículo 28 constitucional establece en su párrafo cuarto que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas ya comentadas, estableciendo como áreas prioritarias a la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, como rector de las mismas y debiendo proteger la seguridad y la soberanía de la Nación, así como estableciendo o manteniendo el dominio sobre las vías generales respectivas, al otorgar concesiones o permisos.²²

El mismo artículo, en sus párrafos décimo y décimo primero establece que “el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. Asimismo, dispone que “la sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley.”²³

Al efecto, el artículo 30 de la LGBN establece que “todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos”. Para aprovechamientos

regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión. Se regirán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización de los usos a que alude el artículo 42. Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos.

²² El párrafo cuarto del artículo 25 constitucional dispone que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las materias señaladas en el artículo 28, párrafo cuarto transcrito, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que, en su caso, se establezcan. La redacción del párrafo cuarto referido, fue resultado de la reforma publicada en el DOF del 2 de marzo de 1995, con motivo de la apertura del sector telecomunicaciones.

²³ Este precepto constituye un lineamiento constitucional fundamental para el análisis que se llevará a cabo adelante, en el sentido de determinar si, conforme al mismo los servicios de telecomunicaciones se deben considerar como públicos.

especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

En su acepción gramatical, la palabra concesión proviene del latín "concesio", derivada de "concedere", conceder.

Con base en el párrafo décimo del artículo 28 constitucional, se entiende como Concesión, el acto administrativo (por corresponder al Estado, a través del Gobierno y sujeto a las leyes aplicables) por medio del cual, se autoriza a un particular (persona física o moral) la prestación eficaz de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, mediante su utilización social y de acuerdo con el interés público, con sujeción a las modalidades y condiciones fijadas por las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que "el título de concesión no constituye un derecho literal semejante a los reglamentados por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, ni en él se materializa transformándolo en "cosa", con calidad corporal, el bien jurídico que ampara, pues que el título de concesión es el documento en que consta la voluntad del otorgante en reconocer al concesionario las facultades de llevar a cabo, es decir, de hacer aquellos trabajos de la industria para las que se expide."²⁴

Acosta Romero señala que el término concesión puede tener variedad en sus contenidos, entendiéndolo como "el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: a) para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley; y b) para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley; como el procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a

²⁴ Quinta Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte: CXXXI. Pág.: 308. Rubro: CONCESIÓN, CONCEPTO DE. Precedentes: Amparo en revisión 2950/56. Alberto Romo Ortiz. 7 de febrero de 1957. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios; así como el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión".²⁵

Gabino Fraga define la concesión administrativa como "el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado."²⁶

De Pina, en concordancia con Gascón y Marín, define la concesión administrativa como "el acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, aun servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración."²⁷ Tal concepto omite la explotación de bienes del Estado.

La naturaleza de la concesión y los efectos producidos por la misma, derivan de su objeto. De acuerdo con lo expresado en este trabajo, las concesiones contienen dos objetos fundamentales: a) la instalación y prestación de servicios públicos; b) la explotación de bienes del Estado.

1.2.2.1.1. Sobre Servicios Públicos. La noción de servicio tuvo su origen en Francia donde sirvió como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, en la ley de 16-25 de agosto de 1790. Dicha ley, buscaba prohibir a los tribunales civiles de conocer de los asuntos de la administración, lo que condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

²⁵ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 794.

²⁶ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª edición. México. Editorial Porrúa, S.A., 1996. Pág. 242.

²⁷ De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 22ª edición. México. Editorial Porrúa, S.A., 1996. Pág. 177.

No obstante, no existe un criterio unitario sobre la existencia de esta noción. La legislación francesa no define el servicio público. En tal virtud, es conveniente analizar los diversos enfoques de la noción de servicio público existentes, a fin de tratar de determinar su naturaleza.

Desde un punto de vista político-económico y jurídico-económico, el citado autor establece que las teorías o definiciones sobre servicio público pueden clasificarse en:

- Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes.
- Teorías que consideran como un servicio público toda actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.
- Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.

La primera teoría, considera al servicio público como fundamento esencial del Derecho Público. Esta teoría es criticada por confundir toda la actividad del Estado, con los servicios públicos.

La segunda teoría señala que la idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el del régimen jurídico que le regula.

Finalmente, la tercera concibe el servicio público en relación con la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines que se presten o se utilicen.

Desde el punto de vista gramatical, servicio proviene del latín *servitum*, acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención

suya. Organización y persona destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. El término "Público" proviene del latín *públicus*, que significa notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a un determinado lugar.²⁸

El servicio público constituye parte solamente de la actividad del Estado, al lado de la de policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma. Los servicios públicos son un complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la Administración Pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.²⁹

El servicio público es una actividad creada con el fin de satisfacer una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha. La distinción del servicio público de la idea de interés público, es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación. Así, destacan como principios esenciales de los servicios públicos: el de su continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación; y el de igualdad. La legislación mexicana no recoge un criterio único para definir a los servicios públicos, sino que refiere a ellos en tres casos:

- a) A la educación como servicio público, a las huelgas en los servicios públicos y de los servicios explotados o concesionados por la Federación,

²⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, 1992.

²⁹ De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. *Op. Cit.* Pág. 453.

de acuerdo con los artículos 3, 73, fracc. XXV y 123, fracc. XVIII y XXIX, de la Constitución Federal;

- b) A los empleos públicos, de acuerdo con los artículos 5 y 13 de la Constitución; y
- c) A los delitos cometidos por funcionarios públicos, utilizando la expresión con el sentido de organismo u oficina pública.

En atención a la finalidad de creación de los servicios públicos, como lo señala Gabino Fraga, se han considerado como principios esenciales comunes a los servicios públicos, los siguientes:

- a) Su continuidad, en virtud de la permanencia de la necesidad que se busca satisfacer;
- b) El de adaptación, que implica la posibilidad de modificarlo de acuerdo a las variaciones de las necesidades; y
- c) El de igualdad, en el sentido de que no debe discriminarse el goce del servicio a los particulares que legalmente tengan derecho al mismo.

Así, los servicios públicos pueden ser divididos por la forma en que satisfacen necesidades generales y los que atienden a la forma de gestión de los mismos. Desde el primer punto de vista se distinguen en: a) servicios nacionales, aquellos destinados a satisfacer necesidades de toda la nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional; b) servicios que procuran indirectamente a particulares ventajas personales, como los de vías generales de comunicación, los sanitarios, de puertos y faros, etc.; y c) servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas, tal es el caso de la enseñanza, los correos, telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc.; así como de los servicios públicos sociales como la asistencia pública, seguro social, de previsión, de vivienda de interés social, etc.

De acuerdo con el segundo punto de vista que refiere a su forma de gestión, los servicios públicos se dividen en aquellos manejados directamente por el Estado y en los que se explotan por medio de concesión a los particulares.

Por mucho tiempo se ha considerado a la concesión de servicio público como un simple acto de naturaleza contractual. A pesar de las cláusulas contractuales de la concesión, se facultó al Estado para adoptar medidas de policía que pueden significar variaciones en la prestación de los servicios públicos concesionados, pero que son necesarias para proteger la seguridad y el orden públicos. De igual manera, el Estado incrementó las causas de caducidad, obteniendo de esa forma el poder frente al concesionario para obligarlo a aceptar frecuentes modificaciones a las características de su concesión para poder conservarla.

1.2.2.1.2. Sobre Bienes de Uso Común. Para poder entender claramente las concesiones cuyo objeto es el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del Estado, es necesario explicar la clasificación de los bienes de la Nación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º de la LGBN, el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación.

De acuerdo con la clasificación proporcionada por la LGBN, son bienes de dominio público:

I. Los de uso común;

II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los enumerados la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º de la LGBN;

IV El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

- V. *Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la LGBN;*
- VI. *Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;*
- VII. *Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;*
- VIII. *Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;*
- IX. *Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;*
- X. *Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;*
- XI. *Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y*
- XII. *Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional."*

Asimismo, el ordenamiento citado señala en su artículo 29 los bienes de uso común, de la siguiente manera:

- "I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.*
- II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22, 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional;*
- III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;*
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo, anuales;*
- V. La zona federal marítimo terrestre;*
- VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;*
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;*

VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación este a cargo del Gobierno Federal;

XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;

XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles, y

XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.”

Como se puede evidenciar de la clasificación transcrita anteriormente, el citado artículo 29, lista de manera restringida a las vías generales de comunicación, conformadas por los caminos, carreteras y puentes, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia. De lo anterior, resulta evidente que el legislador dejó fuera las redes públicas de telecomunicaciones, consideradas como vías generales de comunicación, para los efectos de la LFT.

En la concesión de explotación de bienes del dominio de la Nación, sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, en tanto que en la de servicio público, existe un tercer sujeto, el usuario del servicio. Tal diferencia proviene de la diversidad de los objetos de cada una de las dos clases de concesión, puesto que una se limita a autorizar la explotación de una riqueza pública y la otra la instalación y prestación de un servicio público. Fuera de las diferencias anteriores, todos los demás elementos de ambos objetos de concesión son muy parecidos.

En ese sentido, las concesiones de explotación organizadas por la ley minera, producen principalmente los efectos siguientes: a) autorizan la apropiación y beneficio de las sustancias minerales consignadas en el título respectivo; y b) obligar al concesionario al trabajo de las pertenencias concesionadas y al pago del impuesto que establece la Ley respectiva.

La concesión de uso y aprovechamiento de aguas nacionales en servicios propios del concesionario, autoriza al mismo para consumir el volumen de agua amparado por la concesión, estando obligado a cumplir con las disposiciones de la ley y de los reglamentos.

En el caso de las telecomunicaciones, el artículo 11 de la LFT señala que se requiere concesión otorgada por el Estado, a través de la SCT, en los casos siguientes: a) usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial³⁰; b) instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; c) ocupar posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias; y d) 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.

Las concesiones que se otorgan en materia de telecomunicaciones, conforme a lo mencionado en el párrafo anterior, salvo en el caso de las redes públicas de

³⁰ Conforme al artículo 10 de la LFT, el uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico se clasifica en: a) Espectro de uso libre: aquellas bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general, sin necesidad de concesión, permiso o registro; b) Espectro para usos determinados: aquellas bandas de frecuencias otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la SCT en el título correspondiente. Respecto de este tipo de bandas, las concesiones se otorgan mediante licitación pública; c) Espectro para uso oficial: aquellas bandas de frecuencias destinadas para el uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas mediante asignación directa; d) Espectro para usos experimentales: las bandas de frecuencias que podrá otorgar la SCT, mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero, para fines

telecomunicaciones, producen los efectos siguientes: a) permitir al particular la ocupación, el uso, el aprovechamiento o la explotación de un bien de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico que, como veremos más adelante es un bien del dominio de la nación; y b) obligan al concesionario a ejercer los derechos conferidos, a dar continuidad en la operación de la vía concesionada, a no impedir la actuación de otros concesionarios, a cumplir con las condiciones establecidas en su título y a las disposiciones aplicables, a interconectarse con otros concesionarios, así como a pagar las contraprestaciones que correspondan³¹.

Las concesiones mencionadas, otorgan otros derechos generales al concesionario, que son conexos con los señalados anteriormente y que, en virtud de la utilidad pública que se reconoce a la explotación de los bienes concesionados, buscan facilitar dicha explotación e impedir que se vea obstruida por intereses particulares. Ejemplo de ellos lo constituyen las franquicias fiscales³², las facultades de expropiación, ocupación, constitución de servidumbre y las de realizar obras o instalaciones necesarias para dicha explotación.

científicos o para pruebas temporales de equipo; y e) Espectro reservado: son bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la SCT.

³¹ Se relaciona con el tema la tesis siguiente: Espectro Radioeléctrico. La LFD no es retroactiva pues ni se aplica a fechas anteriores a su vigencia ni se puede aceptar que la concesión fuera siempre gratuita. La afirmación de que la LFD, en lo que se 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 alacando 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. Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte I, Tesis: P.JJ. 15/88, Pág.: 147

³² En relación con la exención de impuestos, existe la siguiente Tesis Seleccionada, Instancia: Segunda Sala, Época: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: LXIX, Pág.: 3989. EXENCION DE IMPUESTOS POR CONTRATO CONCESION, INCONSTITUCIONALIDAD DE LA. La exención de impuestos otorgada por virtud de un contrato concesión, es inconstitucional; es primer lugar, por que cuando el Estado se compromete a no cobrar impuestos sobre los capitales que se invierte, en razón de un contrato o concesión, esta contratando una de las facultades que le corresponde como poder soberano, y es bien sabido que los atributos de la soberanía, no constituyen bienes que estén en el comercio y que puedan en forma alguna, ser objeto de transacciones entre particulares; en segundo lugar, porque una contratación de esta naturaleza, implica que el poder que la otorga, esta ligando al propio poder para lo sucesivo, de tal manera que no pueda hacer uso de sus facultades constitucionales, lo que es inadmisibles; pues el poder por ningún título puede contraer compromisos que lo inhiban del ejercicio de sus facultades constitucionales, porque en esta forma

De lo anterior, se desprende que el derecho que otorga este tipo de concesiones no está establecido en interés exclusivo del concesionario y, como consecuencia, el aprovechamiento otorgado al mismo tiene el carácter de ambos, derecho y obligación. El hecho de que el derecho que otorga la concesión no está establecido en interés exclusivo del beneficiario, se debe a que sólo la intervención del Estado puede ser garantía de que la explotación se lleve a cabo en las mejores condiciones y con el mayor rendimiento que exigen los intereses colectivos. El Estado, al autorizar al particular para que explote los bienes respectivos, actúa en vista del interés colectivo que es compatible con la apropiación que el concesionario haga de los productos, y no del interés particular, puesto que se volvería al régimen de propiedad privada, en su caso.

Las concesiones establecen derechos e imponen obligaciones en virtud del fin del acto administrativo de concesionar, que es procurar la explotación de riquezas que benefician a la colectividad y de que esa misma explotación sea realizada de manera efectiva y con mejores rendimientos. Esta es la razón por la cual, si por un motivo legal o de hecho deja de cumplirse con la obligación de explotar, dejará de existir concomitantemente el derecho del concesionario para apropiarse de los productos.

La obligación de explotar, conforme a la concesión, se regula no solo por el título respectivo, sino por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

se llegaría al absurdo de reducir a la nada las facultades que la Constitución otorga; y en tercer lugar, porque la teoría de la compensación es una teoría incompatible con nuestra organización constitucional y con el sistema legal en materia de contratos y de concesiones; además, legal en materia por virtud del contrato o concesión, un beneficio, esto no quiere decir que el particular que preste dicho beneficio al Estado, lo haga simplemente por razón de que se le exceptuó de contribuciones, sino que en todos los casos lo presta sobre la base de obtener una remuneración y, por lo mismo, no hay razón para que el Estado prescinda de sus medios de vida y beneficie, en perjuicio de los demás contribuyentes, el interés individual del contratista o concesionario. Precedentes. Banco Internacional E Hipotecario De México, S.A. Pág. 3989. tomo LXIX 10 de septiembre de 1941. 5 votos.

No obstante lo anteriormente expuesto, la concesión produce una situación jurídica individual para el titular. En razón de que la explotación es realizada por los recursos aportados por el concesionario, el Estado, con el objeto de atraer la inversión, establece a favor del titular la ventaja de apropiarse los productos por un periodo de tiempo determinado, de tal modo que se logre subsanar la imposibilidad del Estado para comprometer fondos en la explotación de la riqueza pública, se satisfaga el espíritu preponderantemente lucrativo del capital privado y se satisfagan los intereses colectivos.

Las concesiones se otorgan sin perjuicio de derechos de tercero. Al efecto, en materia de telecomunicaciones, la LFT, al igual que otras disposiciones administrativas aplicables, establecen un procedimiento previo al otorgamiento de las concesiones, para poder conocer y, en su caso, respetar los derechos de terceros. Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, se otorgan sólo a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, que tengan una participación de inversión extranjera en sus capitales no mayor al 49% (salvo en el caso del servicio de telefonía celular); mediante licitación pública; y por un plazo hasta de 20 años, prorrogable hasta por plazos iguales al establecido.

El análisis de la naturaleza jurídica de la concesión evidencia que, en nuestro medio jurídico, se ha sostenido que ésta produce dos clases de situaciones jurídicas: unas entre el concesionario y el Poder público, que se rigen por el Derecho Administrativo, y las otras entre el concesionario respecto a particulares ajenos a la concesión, en virtud de que esta constituye un bien patrimonial, susceptible de diversos contratos y de ser transmisible por medio de la sucesión y que, desde ese ángulo, es un bien de derecho civil, y que tanto éste como las relaciones que con motivo de él se originan, se rigen por la legislación civil o común que corresponda. Esa misma tesis considera que el concesionario adquiere un derecho real, puesto que la concesión crea una relación de derecho respecto del bien que es su objeto, misma relación que tiene carácter absoluto y

puede oponerse por el concesionario ante cualquier tercero, concluyendo que dada la naturaleza del bien sobre el cual recaen, las concesiones constituyen derechos reales sobre bienes inmuebles.

La tesis anterior, en la opinión de Gabino Fraga, es inadmisibles porque la legislación no admite que se trate de un bien regido por la legislación civil, ni la naturaleza del mismo permite equipararlo a un derecho real sobre inmuebles.³³ En principio, la concesión y los derechos que origina, son regulados por la ley administrativa correspondiente, y no por la civil, faltando la base para afirmar que aquéllos constituyen bienes de derechos civil.

Por otra parte, en su artículo 27 la Constitución declara inalienable la propiedad de la Nación, sobre los bienes que pueden ser motivo de las concesiones mencionadas. Como la constitución de un derecho real es, indiscutiblemente, un acto de enajenación, el Estado, a través de las concesiones, está impedido para otorgar un derecho de esa clase, porque sería contrario al principio de inalienabilidad. La propia concesión no puede ser fuente de derechos reales. Aunque los derechos del concesionario sean oponibles ante terceros, no significa que tengan el carácter de derechos reales, debido a que éstos no son las únicas relaciones obligatorias que engloban como sujetos pasivos a todos los hombres, excepto al que desempeña el papel activo.

Gabino Fraga ha sostenido que las situaciones jurídicas creadas por un acto administrativo son oponibles a terceros, lo que no significa que el nombramiento de un funcionario origine, en favor de éste, un derecho real.³⁴

En consecuencia, resulta indudable que no puede haber una situación de propietario, ya que los bienes concesionables son inalienables; tampoco puede ser un derecho de habitación; ni de servidumbre, por no existir predio dominante;

³³ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 372.

³⁴ Ídem. Pág. 373.

ni de un derecho de uso, por concederse éste, respecto de un bien para satisfacer las necesidades del usuario y su familia y no puede ser gravado, arrendado ni embargado. En la figura del usufructo se pueden dar analogías, pero sería inconcebible el desmembramiento de la propiedad de bienes constitucionalmente señalados inalienables.

Finalmente, la concesión origina, tanto el derecho de explotación, como la obligación de realizarla creando una situación jurídica entre el Poder público y el concesionario, y no entre el concesionario y la cosa.

Al efecto, la LGBN dispone, en su artículo 13, que "las concesiones sobre los bienes de dominio público, no crean derechos reales. Otorgan simplemente, frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar las explotaciones o los aprovechamientos que las leyes respectivas regulan, a condición de que su titular cumpla con las obligaciones que se le impongan".

El artículo 89 de la LVGC dispone que "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, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles. Pasarán igualmente al dominio de la nación, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación..." La lectura del artículo transcrito, a la luz de la característica de inalienabilidad de los bienes concesionables, otorgada por Constitución, evidencia un elemento más que se añade a la problemática de la falta de definición clara de la naturaleza jurídica de los servicios y redes públicas de telecomunicaciones.

La LFT dispone, en su artículo 40 que, “al término de la concesión que se hubiera 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. El Gobierno Federal tendrá derecho preferente para adquirir las instalaciones, equipos y demás bienes utilizados directamente en la explotación de las bandas de frecuencias, posiciones orbitales u órbitas satelitales, objeto de la concesión.”

El artículo 22 del Reglamento de Telecomunicaciones dispone que “las concesiones no crean derechos reales ni a favor de sus titulares ni a favor de terceros, sobre los bienes de dominio público de la nación, afectos a los servicios concesionados.”

1.2.3. Facultades del Congreso de la Unión en Materia de Telecomunicaciones.

El artículo 124 constitucional establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Las facultades del Congreso de la Unión se encuentran consagradas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación, se analizarán brevemente las relacionadas con las telecomunicaciones.

La atribución relacionada con las telecomunicaciones más trascendente, está contemplada en la fracción XVII, en el sentido de que le corresponde al Congreso dictar leyes, entre otras materias, sobre vías generales de comunicación. En ese sentido, la LVGC contenía, como se verá más adelante, las disposiciones relativas a las vías sobre las que se prestaban los servicios de telecomunicaciones. A raíz de la expedición de la LFT, se otorgó a las redes de

telecomunicaciones, al espectro radioeléctrico y a los sistemas de comunicación vía satélite, la categoría de vías generales de comunicación, buscando extender el sentido de la fracción en comento, a todo lo relacionado con las telecomunicaciones.

Por otra parte, en materia fiscal y, de acuerdo con la fracción VII, el Congreso tiene facultad para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". Entre las contribuciones a que se refiere, e independientemente de las disposiciones aplicables en materia de impuestos, señala la fracción XXIX, párrafos segundo y cuarto, las relativas al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, entre los que destaca el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional (espectro radioeléctrico); así como a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Asimismo, se establecen determinadas participaciones, aprovechamientos y derechos en el capítulo correspondiente de la LFD, en relación con las telecomunicaciones. Como en todas las industrias, el tema fiscal constituye un elemento fundamental para la plantación, el desarrollo y crecimiento de las mismas. Las telecomunicaciones no son la excepción y un ejemplo claro de la trascendencia lo encontramos en las discusiones surgidas respecto de los proyectos propuestos para el establecimiento de un impuesto al consumo telefónico.

Finalmente, la fracción XXX, confiere facultades explícitas al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades en el artículo consignadas y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Por otro lado, el artículo 89, fracción I, faculta al Ejecutivo para la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Es pertinente señalar, que tal

disposición, constituye el fundamento de las funciones reglamentarias del Ejecutivo.

1.2.4. Derechos Vinculados con las Telecomunicaciones.

Los derechos humanos han sido objeto de una evolución expansiva que vale la pena mencionar. Los mismos, han sido clasificados dentro de tres generaciones progresivas y constantes.

De acuerdo con Bidart Campos, la primera generación de derechos ha sido la de los clásicos derechos civiles que expresan a la "libertad negativa" o "libertad de"; la segunda es la de los derechos convencionalmente apodados sociales y económicos, que no dejan de ser del hombre, aunque en su titularidad y en su ejercicio, se mezclen entidades colectivas o asociaciones. Tales derechos se inspiran en el concepto de libertad positiva o libertad "para", conjugando la igualdad con la libertad y buscando la satisfacción de necesidades del hombre cuyo logro no está siempre al alcance de los recursos individuales de todos, estos es, que se asigna una funcionalidad social a los mismos. Dejan atrás la versión individualista del liberalismo en aras de la solidaridad social, el desarrollo tanto económico, social, cultural, etc. En síntesis, la segunda generación de derechos "acoge la idea de que la dignidad humana requiere condiciones de vida sociopolítica y personal a las que un Estado debe propender, ayudar y estimular con eficacia dentro de la legitimidad democrática". La tercera generación se caracteriza por dar un trato a la subjetividad de los derechos humanos en un concepto supraindividual o colectivo, ya que tal conjunto de derechos implica un carácter compartido y concurrente de una pluralidad de sujetos en cada derecho de que se trata. Un ejemplo claro, lo constituye el derecho a la preservación del medio ambiente en el que todos los hombres que viven en un mismo ámbito tienen subjetivamente ese derecho, siendo éste un bien común, por lo que el

derecho personal de cada uno y el de todos forma una titularidad compartida a su vez por la pluralidad.³⁵

Las tres generaciones referidas han permitido paulatinamente formular los derechos como debidos al hombre. Sin embargo, no todos han sido desarrolladas en el marco jurídico positivo y, aunque han sido declarados tanto nacional, como internamente, requieren de una mayor efectividad y exigibilidad.

El autor referido³⁶ sostiene que en la doctrina está cobrando fuerza el concepto de intereses difusos o intereses colectivos o supraindividuales, añadiéndose una tercera clase de intereses a los dos clásicos del Derecho Administrativo, el legítimo y el simple.³⁷ Es tarea de la filosofía jurídica y del Derecho Constitucional el diseño de los caracteres de tales intereses, para establecer los medios de protección de los mismos. Por ejemplo, los casos de preservación de la fauna o la flora, del medio ambiente, del patrimonio histórico o de los recursos naturales no renovables, requieren la instrumentación de vías para defender lo resguardado, implicando la necesidad procedimental de arbitrar la vía y la forma para exigir que no se perturbe, altere o destruya lo que hay que conservar y la urgencia de precisar quiénes tienen legitimación activa para impulsar la vía. Esto es, que no basta con decir que lo protegido es un interés difuso ni que éste se protege a favor de todo aquel que lo comparte grupal o socialmente, ya que es preciso descubrir si muchas de las obligaciones constitucionales que carecen de un medio apto para que se hagan cumplir, pueden encontrar aquí ese medio, si éste

³⁵ Ver a Bidart Campos, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea. 1991. Pág. 190.

³⁶ Ver a Bidart Campos, Germán J. Las obligaciones en el Derecho Constitucional. Buenos Aires, Argentina. Editorial EDIAR. 1987. Págs. 88 a 93.

³⁷ El interés para el ejercicio de la acción es un requisito exigido por el artículo 1 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, consistente en la disposición de ánimo en quien la ejerce por el convencimiento de que, en un caso dado, la intervención de un órgano jurisdiccional es inexcusable para prevenir un daño o un perjuicio, o para corregir o hacer cesar los efectos de los que se hayan producido o se estén produciendo y de que por consiguiente, solo por la vía del proceso se puede alcanzar la protección de los derechos afectados. Cabe la distinción entre el interés particular que existe en el ejercicio de la acción de parte y el público en general que existe en el ejercicio de la acción oficial (Ministerio Público). De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. Pág. 328.

se pone a disposición de quienes tienen que justificar ser partícipes de un interés difuso o colectivo. Es una forma de detectar si aquellas obligaciones son debidas para dar cobertura a ese mismo interés.

El interés difuso o colectivo resguarda a una pluralidad de personas, y la protección a favor de cada uno puede enfocarse de las formas mencionadas cuando el sujeto que coparticipa del interés difuso, sufre un daño personal por el agravio a ese mismo interés o ampliamente aunque no se padezca afectación personal y directa, nada más que como miembro de la colectividad o pluralidad genérica. "De llegar a perfilarse esta nueva categoría de intereses y de merecer acogida en el derecho positivo, se estaría en mejores condiciones para el estudio de las obligaciones en el derecho constitucional"³⁸. A las obligaciones que corresponden a derechos subjetivos, a intereses legítimos y a intereses simples, vendría a sumarse el tipo de las debidas y exigibles a favor de intereses difusos.

Muchos de los supuestos derechos subjetivos a los que no podemos encontrar reciprocados con ese rango, por una obligación personalizada a favor del titular, habrían de trasladarse al rubro de los intereses difusos. No obstante, la universalización del interés difuso ha constituido un paso importante.

En relación con la tercera generación, varias corrientes doctrinales administrativistas se han resistido a acoger la figura de los intereses difusos, afirmando que el derecho administrativo solo tiene incorporada la trilogía clásica de derecho subjetivo-interés legítimo-interés simple; y cuando el orden normativo no amplía esa trilogía, tampoco incorpora este nuevo tipo de interés difuso, negando su existencia y su protección. Al contrario, los procesalistas han avanzado en la tutela de los intereses difusos y los constitucionalistas han estado trabajando para abrir vías de tutela preventivas, habiendo logrado que algunos de éstos alcanzaran el rango de derechos de la tercera generación. Tales intereses

³⁸ Bidart Campos, Germán. Op. Cit. Pág. 92

versan sobre cuestiones que afectan bienes esenciales de la vida, no sólo de la individual, sino de la que comparte una pluralidad de personas en determinado lugar o espacio. Bienes como el equilibrio ecológico, el ambiente limpio, la flora, fauna, paisajes, originan intereses difusos, colectivos o supraindividuales, compartidos por grupos indeterminados de personas. Por tal razón se les denomina difusos, ya que la titularidad del interés no puede trazarse con precisión un contorno, pero, más allá del orden normativo, la realidad y existencia de tales intereses es innegable.

En algunos intereses difusos puede encontrarse un estricto derecho subjetivo, como en la contaminación del agua. "La categoría de intereses difusos se relaciona con los derechos humanos en el marco de un sistema de valores amplio en el que situaciones jurídicas subjetivas que no tienen el carácter de derechos personales, ameritan la necesidad de ser atendidas y protegidas, por que aunque no resistan un encuadre en el molde clásico de los derechos, los acompañan y ayudan para mejorar y defender las condiciones de vida humana y social".³⁹

De acuerdo con lo anterior, se puede derivar que el acceso a servicios de comunicación, especialmente de telecomunicaciones, se puede entender como un derecho del hombre ubicado dentro de la generación de derechos sociales y económicos, tendientes a la satisfacción de necesidades de comunicación a distancia y, cuyo logro, difícilmente está al alcance de los recursos individuales de todos. Sin ser un derecho declarado como tal en nuestro marco normativo aplicable, el espíritu de funcionalidad social se encuentra consignada en los objetivos establecidos en el artículo 7 de la LFT, entre los que destaca el de fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

³⁹ Bidart Campos, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Op. Cit. Pág. 194

No obstante, tomando en cuenta el nuevo escenario mundial, en que las telecomunicaciones constituyen un componente básico del crecimiento económico y motor para el desarrollo de la sociedad de la información, en 1996, el doctor Pekka Tarjanne, Secretario General de Unión Internacional de Telecomunicaciones, hizo énfasis en el reconocimiento del acceso a la comunicación como un derecho humano fundamental, con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece los derechos y libertades que deberán disfrutar las personas en cualquier lugar del mundo independientemente de sus diferencias. En ese sentido, afirmó que para que todas las personas gocen de esos derechos, deben tener acceso a los servicios básicos de comunicación e información por lo que se creó un proyecto interorganismos sobre el acceso universal a los servicios básicos de comunicación e información.⁴⁰

Aunque en México no se cuenta actualmente con un esquema regulatorio que garantice el acceso universal a servicios de telecomunicaciones, o servicio universal, el tema está siendo discutido ampliamente en el Congreso de la Unión, con vistas a modificar la actual LFT para incluir dicha figura, entre otros temas.

Por otro lado, la industria de las telecomunicaciones ofrece múltiples alternativas y opciones de comunicación a distancia entre las personas. La evolución tecnológica ha generado diversos efectos en las sociedades de hoy, especialmente en relación con las posibilidades reales de flujos de información que logran reducir casi cualesquier distancias en el mundo. Se habla de un nuevo tipo de sociedad, la sociedad de la información, caracterizada principalmente por las ventajas económicas, políticas y sociales de las que se benefician los individuos y las instituciones que cuentan precisamente con ese recurso, escaso para muchos.

⁴⁰ Serano Santoyo, Arturo. Las Telecomunicaciones en Latinoamérica, Retos y Perspectivas. 1ª edición. México. Editorial Pearson Educación, S.A. 2000. Pág. 4.

Tal revolución informática, puede ser favorablemente adoptada por el Estado para la consecución de sus fines primordiales como promotor y protector de los derechos humanos fundamentales. "Si por un lado se mira a la tecnología como deshumanizadora, por el otro es capaz de aliviar o hasta sustituir el esfuerzo físico del hombre, sustrayéndolo del agobio laboral, todo lo que demuestra que, bien empleada y bien integrada en la vasta red de presupuestos y factores de otra índole, brinda servicios que una buena política de derechos humanos esta en condiciones de aprovechar".⁴¹

El nuevo paradigma, pone en relieve el reto de doble filo que implican los avances comentados. Por un lado, permite asomar numerosas alternativas para poner solución a algunos de los problemas derivados principalmente de la dificultad que ha existido para acercar las instituciones y los esfuerzos del Estado a sus gobernados. Por el otro, refleja toda una serie de problemáticas surgidas en torno de la información misma.

En tal virtud e, independientemente de las bondades que la tecnología ofrece al Estado y a los individuos para hacer respetar y exigir sus derechos fundamentales, resulta indispensable resolver los problemas que hay en relación con las derechos y obligaciones respecto del mundo de la información.

El derecho a la información nació del derecho de los sujetos para constituir empresas cuyo objeto era la prensa, continuando con la etapa del sujeto profesional en organizaciones de redactores, así como de los periodistas de empresas informativas, cuya tarea consiste en la búsqueda y transmisión de la información. La tercera etapa, transcurre a mediados del siglo pasado con la fase del sujeto universal, a raíz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y la Convención

⁴¹ Bidart Campos, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Op. Cit. Pág. 311.

Americana de Derechos Humanos, entre otros instrumentos que garantizan al hombre el derecho de investigar, recibir y difundir información.

Así, "la afirmación de la dignidad de la persona y sus derechos en el derecho internacional, constituye la transformación del derecho internacional al reconocer que junto al principio de soberanía, se encuentra el principio constitucional y estructurante del orden internacional contemporáneo de los derechos humanos"⁴². En la segunda mitad del siglo pasado, se redujo la potestad discrecional e ilimitada del Estado, al someterse al derecho internacional de los derechos humanos y sus garantías jurisdiccionales.

Por otro lado, la aprobación y ratificación de un tratado o convención internacional, sobre todo en materia de derechos humanos, obliga a los estados a dotar de eficacia directa a tales derechos. El artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) señala que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona; mientras que existe el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para dar plena eficacia a los derechos, conforme al artículo 2.

En el contexto americano, el derecho a la información constituye un complejo de derechos relacionados tanto con el sujeto que informa como con quien recibe la información. En relación con el informador, el artículo 13 de la CADH y los textos constitucionales de América Latina, se encuentran los siguientes derechos:

- a) Derecho a investigar y buscar informaciones y opiniones.
- b) Derecho a difundir información de relevancia pública por cualquier medio y opiniones.

⁴² El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos. Noguera Alacala, Humberto. Ver en Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coordinadores). 1ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000. Pág. 4.

- c) Derecho a emitir informaciones u opiniones.
- d) Derecho a no ser censurado ni objeto de restricciones preventivas a excepción de medidas destinadas a proteger la moral de los menores o adolescentes o en casos de estados de excepción constitucional.
- e) Derecho de acceso a fuentes de información.
- f) Derecho al secreto profesional periodístico y a la reserva de las fuentes.
- g) Derecho al acceso y utilización de los instrumentos y medios naturales o tecnológicos necesarios que permitan emitir las opiniones e informaciones.

En relación con el informado, fundamentalmente se le reconocen los siguientes derechos:

- a) Derecho a recibir opiniones e informaciones.
- b) Derecho de seleccionar la información que recibe y los medios a través de la cual recibirla.
- c) Derecho a ser informado veraz y oportunamente.
- d) Derecho a que sea preservada su honra y vida privada.
- e) Derecho a rectificación o respuesta.
- f) Derecho a solicitar la imposición judicial de responsabilidades civiles y penales en los casos determinados por el ordenamiento jurídico.

Como lo señala Sergio López-Ayllón, "el derecho a la información comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. Tal derecho, incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no solo a la búsqueda y difusión, sino también a la recepción de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio".⁴³

⁴³ López-Ayllón, Sergio. El derecho a la información como derecho fundamental. Ver en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coordinadores). Op. Cit. Pág. 163.

El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que el ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

De igual modo, el artículo 7 dispone la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, cuyos límites son el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. El artículo 41, párrafo cuarto dispone que los partidos políticos tendrán derecho al uso, en forma permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En México, el debate sobre el derecho a la información lleva más de dos décadas. Desde la reforma en 1977 a la parte final del artículo 6 constitucional citado, se han organizado diversos foros, consultas, etc. La regulación de la información no es tarea sencilla, debe tomar en cuenta muchos factores, como la generalización de tecnologías digitales, el progreso en técnicas de transmisión, la convergencia de la informática, las telecomunicaciones y los medios audiovisuales.

Asimismo, se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la cual se hará referencia con mayor detalle en el Capítulo IV de este trabajo.

CAPITULO II.

Antecedentes Jurídicos de los Servicios de Valor Agregado en México.

2.1. Cronología de Antecedentes.

A efecto de estar en posibilidad de entender el marco jurídico aplicable a los servicios de telecomunicaciones en general y, a los de valor agregado en particular, es oportuno contar con una referencia cronológica de los sucesos que anteceden a la privatización de Teléfonos de México, S.A. de C.V., y que, posteriormente constituyeron los pilares inmediatos para la construcción del marco de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a los servicios de telecomunicaciones objeto de nuestro estudio.

Etapas	Suceso Relevante
1940	Se emite la Ley de Vías Generales de Comunicación.
1946	Se conecta por primera vez la ENIAC (integrador y calculador numérico electrónico, por sus siglas en inglés).
1947	Invencción del transistor (EE.UU.AA.). Inicia carrera por la miniaturización del equipo transmisor y receptor de telecomunicaciones.
1947	(Diciembre) Se constituye Teléfonos de México, S. A. (Telmex), debido a las negociaciones entre L.M. Ericsson de Estocolmo y Axel Wenner-Green, para sustituir a Teléfonos Ericsson, S. A., financiada desde 1929 con capital extranjero.
1950	(Abril) Telmex adquiere la Compañía Telefónica y Telegrafía Mexicana, S. A., mediante acuerdo entre el gobierno mexicano, Wenner-Gren, la ITT y L. M. Ericsson. (Junio) Fundación de un sólo sindicato.
1957	(Octubre) Inauguración del servicio de télex entre el Distrito Federal y Acapulco, Guerrero.

- 1958** Creación del circuito integrado, transformando la electrónica en microelectrónica. Inicia la nacionalización de Telmex.
- 1960** (Marzo) Con motivo de la huelga, López Mateos decretó la requisa en Telmex que duró casi 28 días.
- 1962** Telmex adquiere la Compañía Tabasqueña de Teléfonos, S. A. de C. V. México ocupaba el séptimo lugar mundial en desarrollo tecnológico y el primero en el continente americano (The World's Telephone).
- 1966** El Comité Consultivo Internacional de Telefonía y Telegrafía (CCITT) de la UIT, inicia los primeros estudios para normar sobre el funcionamiento de las redes digitales.
- 1968** Implantación de centrales automáticas Indetel en todo el país. El Gobierno Federal adquiere de L.M. Ericsson de Estocolmo las acciones del capital social de Teleindustria, S.A. de C.V.
- 1971** Surge el primer chip microprocesador (Intel 4004), con las mismas funciones de computación que la ENIAC. Se favorece la convergencia de la computación y telecomunicaciones gracias a la microelectrónica y la conversión digital de los sistemas de telecomunicaciones (equipos de computación y telecomunicaciones usan el mismo idioma a través de códigos binarios).
- 1972** (Agosto) El Gobierno Federal adquiere el 51% de las acciones de Telmex, teniendo participación estatal mayoritaria.
- 1976** (Marzo) Primer centenario del invento del teléfono. Telmex obtiene renovación de su concesión por 30 años más. Telmex obtiene concesión para su filial Teléfonos del Noroeste, S.A.
- 1969** Se instaló el sistema de "Modulación por impulsos codificados" en la red troncal metropolitana de nuestro país, sustituyendo la telefonía digital al sistema analógico, a través de la transmisión y transcripción de información por medio de una serie de dígitos binarios
- 1980** (Junio) Telmex se incorpora al uso de sistemas digitales

- 1981** Instalación del teléfono número 5 millones en el Conjunto Nacional de Telecomunicaciones (Contel). Telmex adquirió las acciones de la Compañía Telefónica Ojinaga.
- 1983** (Abril) La banca nacionalizada, otorga a Telmex un crédito para inaugurar las primeras centrales digitales en México y Puebla, y constituir la Compañía Mitel de México, S.A. de C.V. (fabricadora de conmutadores electrónicos y semiconductores).
- 1984** Consolidan los análisis de la CCITT de la UIT sobre redes digitales, resultando en la evolución de la red digital integrada a partir de la red telefónica, a integrarse entre áreas de conmutación y transmisión; se hacía posible la transmisión de cualquier información a cualquier lugar, haciendo disponible la telefonía, acceso y consulta a bancos de datos, telex, telemetría, televisión por cable, correo electrónico, videotexto y telesupervisión, entre innumerables servicios de información.
- 1987** Se puso en servicio la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI), que permite a los usuarios de forma simultánea en una sola línea telefónica digital, la transmisión de servicios de voz, datos, vídeo y facsímil.
- 1989-91** Mayor demanda y necesidad de optimización del servicio telefónico en México, sobre todo en zonas rurales y urbanas marginadas. Se crea Telecomunicaciones de México (Telecomm) por la fusión de Telégrafos Nacionales y la Dirección General de Telecomunicaciones de la SCT, con el fin de operar el Sistema Morelos de Satélites, la Red de Microondas, la Red de Fibra Óptica y los servicios tradicionales de telegramas, giros y télex. En octubre de 1990 se expide el Reglamento de Telecomunicaciones. Para la venta y promoción de servicios digitales, Telmex inicia operaciones del Centro de Telecomunicaciones Avanzadas (primera RDSI).⁴⁴

⁴⁴ Cronología de la Telefonía en México. Tomada de la Historia de la Telefonía en México 1878-1991. Teléfonos de México, Subdirección de Comunicación Social. Ver en www.cft.gob.mx/frame_inf_telecom.html

En esta etapa y, con miras hacia la integración de México en las nuevas estructuras de comercio internacional, se inicia el proyecto de apertura del sector, derivado de la necesidad de establecer tarifas de los servicios similares a las de los países con los que compite México internacionalmente; la modernización y expansión de las telecomunicaciones requería participación de los particulares; así, el Estado debía ser rector en las telecomunicaciones con el fin de lograr la expansión de la red básica de telefonía, aumentar sustancialmente el número de líneas, al igual que elevar la eficiencia y modernizar los sistemas para constituir un verdadero enlace entre los mexicanos con el exterior. Asimismo, se previó que los beneficios del cambio tecnológico y la apertura del sector, favorecerían a múltiples empresas para desarrollar los servicios de transmisión conmutada de: datos, teleinformática, telefonía celular y otros; los consumidores podrían elegir entre diferentes empresas para la venta y mantenimiento de equipo terminal, buscando con la regulación de estos servicios fomentar la competencia y evitará las prácticas monopólicas.

El gobierno mexicano inició esfuerzos y adoptó diversas medidas, para adaptar el marco regulatorio a un funcionamiento más dinámico y eficiente, a favor de la liberalización de la venta de equipo terminal; la autorización del uso de la red telefónica con fines de transmisión de datos y otorgamiento de nuevas concesiones telefónicas, buscando de tal suerte, generar para Telmex condiciones para el aprovechamiento de las oportunidades de expansión y de responder favorablemente al ambiente competitivo que se avecinaba.⁴⁵

También, se expidió el Reglamento de Telecomunicaciones, que desarrollaba los preceptos marco de la LVGC, conforme al cual se emitió la primera autorización para la prestación específica del servicio de transmisión de datos por conmutación de paquetes, abriendo la posibilidad de ofrecer una red pública de transmisión de datos entre usuarios que así lo requirieran. Para mejorar sus servicios a grandes usuarios, Telmex inicio en México, Monterrey y Guadalajara, operaciones de la

⁴⁵ Cronología de la Telefonía en México. Op. Cit. Ver en www.cft.gob.mx/frame_inf_telecom.html

Red Digital Superpuesta (a la red telefónica), que facilitaría la prestación de servicios de comunicación de voz, datos y de imágenes, con 25 mil troncales digitales de alta velocidad para conmutadores telefónicos, con 400 kilómetros de cables de fibra óptica tendidos y 17 sistemas de radiocomunicación digital por microondas, permitiendo enlazar a 40 centros de acceso a la red distribuidos en estas tres ciudades.

Finalmente, el Gobierno Federal procedería a vender su participación y privatizar a Telmex, con los objetivos de mantener la soberanía del Estado en el sector; que la mayoría del capital fuera de empresarios mexicanos; se garantizara la expansión continua en la red; que los trabajadores participaran en el capital de la empresa; se elevara la calidad del servicio hacia niveles internacionales; se fortaleciera la investigación y el desarrollo tecnológico; principalmente. Tales principios, en adición a otros tantos, fueron recogidos posteriormente en la modificación de la Ley de Inversión Extranjera, así como en la LFT.

2.2. Régimen Aplicable a los Servicios de Valor Agregado antes de la LFT.

Desde el punto de vista jurídico, la historia de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado en México se puede dividir en dos fases importantes, antes y después de la publicación en el DOF de la LFT. Antes de entrar en vigencia el esquema de permisos que contemplaba el reglamento de Telecomunicaciones, se expidieron varias autorizaciones para prestar servicios de valor agregado en nuestro país, bajo el marco de la LVGC.

En términos generales, dichas autorizaciones constituyen un antecedente importante en el desarrollo de esta rama del comercio de servicios de telecomunicaciones. Como se hizo referencia anteriormente, debido a los avances científicos y a la necesidad de las distintas industrias de ser partícipes de la nueva dinámica de las tecnologías de la información, así como de integrar dichas

herramientas a sus procesos de comunicación de voz, datos e imagen, tanto internamente como con sus filiales, proveedores y clientes, básicamente a partir del proyecto de Red Digital Superpuesta de Telmex, surgió la necesidad por parte de la autoridad de establecer un sistema de normas que sirviera de fundamento para el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de nuevos servicios a través de nuevas redes. Ese fue el propósito del Reglamento de Telecomunicaciones, del que se hablará adelante.

2.2.1. Ley de Vías Generales de Comunicación.

Desde su expedición, en 1940, la LVGC ha sufrido diversas modificaciones, incluyendo la más importante en materia de telecomunicaciones. A continuación, se analizarán brevemente algunos de los preceptos de dicho ordenamiento, antes de la derogación de diversos artículos a la entrada en vigor de la LFT, algunos de los cuales sirvieron de fundamento legal para la prestación de servicios de valor agregado.

2.2.1.1. Jurisdicción. De acuerdo con la LVGC, las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operaban en ellas, estaban sujetas a los Poderes Federales, teniendo el Ejecutivo facultades, entre otros casos, respecto de: a) la construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación; b) para el otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones; c) para el otorgamiento y revocación de permisos, para la aprobación, revisión o modificación de tarifas, entre otros; y d) en materia de registro. En consecuencia, correspondía a los tribunales federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora una empresa de vías generales de comunicación.

2.2.1.2. Registro. De acuerdo con el artículo 6 de la LGVC, los actos y contratos sujetos a registro, que tuviesen por objeto vías generales de comunicación, sus

servicios auxiliares, dependencias, accesorios o alguna propiedad inmueble incorporada a las mismas, debían inscribirse en las oficinas del Registro Público de la ciudad de México, bastando tal registro para producir sus efectos legales entre las partes.

2.2.1.3. Concesiones, Permisos y Contratos. De acuerdo con el artículo 8 de la LGVC, para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, resultaba necesario contar con concesión o permiso del Ejecutivo Federal. Solamente requerían de permiso las estaciones radiodifusoras culturales, las de experimentación científica y las de aficionados; así como las instalaciones de comunicaciones eléctricas destinadas a servicios especiales.

La prestación de servicios públicos de telégrafos, radiotelegráficos y de correos quedaba reservada exclusivamente al Gobierno Federal o a los organismos descentralizados establecidos para tal fin. Asimismo, quedaban reservados el establecimiento de los sistemas de satélites, su operación y control, la prestación del servicio público de conducción de señales por satélite, así como las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación vía satélite.

En el artículo 16 de la LVGC encontramos uno de los principales fundamentos para el otorgamiento de permisos de valor agregado, de acuerdo con el cual, para el otorgamiento de permisos debían seguirse los trámites previstos por los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes. Cabe mencionar, que no fue sino hasta que se expidió el Reglamento de Telecomunicaciones, que se reglamentó correctamente el referido artículo, especialmente en materia de servicios de valor agregado.

2.2.1.4. Caducidad y rescisión de concesiones y contratos y revocación de permisos. La LVGC dedicó todo el capítulo V a este rubro. Es importante

mencionar, que dicho capítulo solo preveía causales de caducidad para el caso de las concesiones, sin hacer referencia alguna a los permisos. Asimismo, el artículo 38 únicamente se limitaba a señalar que los permisos serían revocables en la forma y términos que establecieran dicha ley y sus reglamentos.

2.2.1.5. Explotación de Vías Generales de Comunicación. Para explotar una vía general de comunicación, objeto de concesión o permiso, o sus servicios conexos, era requisito indispensable contar con autorización de la SCT⁴⁶.

En tal sentido, se estableció como competencia exclusiva de la SCT el estudio y aprobación, revisión, modificación, cancelación o registro, en su caso, de itinerarios, horarios, reglamentos de servicio, tarifas y sus elementos de aplicación, y de los demás documentos que los prestadores de servicios de vías generales de comunicación, sometían a su estudio, en cumplimiento de dicha ley y de sus reglamentos. Para tal efecto, se creó una comisión consultiva de tarifas cuya opinión debía ser tomada en cuenta para la aprobación de las tarifas definitivas y sus reglas de aplicación (artículo 49 de la LVGC).⁴⁷

Asimismo, la SCT resultaba facultada para dictar las condiciones sobre la prestación del servicio en las vías generales de comunicación, en su calidad de públicos⁴⁸, estando autorizada, entre otras, para ordenar la suspensión del servicio de las vías o medios de transporte.

⁴⁶ El precepto referido, contenido en el artículo 48 de la LVGC constituye, por cierto, el antecedente de las disposiciones contenidas en los títulos de concesión otorgados al amparo de la LFT, en el sentido de que se deberá obtener autorización para el inicio de operaciones. El RICFT recoge el espíritu de tal disposición, al otorgar a determinadas unidades administrativas la facultad de autorizar el inicio de operaciones de los concesionarios.

⁴⁷ De acuerdo con el artículo 37 Bis del RISCT, modificado por el Decreto publicado en el DOF el 29 de octubre de 1996, así como del RICFT, tales facultades serían atribuidas a la CFT.

⁴⁸ Tal disposición parece expresar más claramente la intención del legislador en el sentido de que los servicios que se presten a través de las vías generales de comunicación, deben ser considerados como públicos.

De la terminología empleada por el legislador en la LVGC, se desprende la falta de claridad en conceptos respecto de la materia de las concesiones, ya que en ocasiones se refiere a los servicios de vías generales y, en otras, a los servicios públicos prestados mediante las mismas.

De acuerdo con el artículo 65 de la LVGC, ninguna autoridad administrativa podía impedir o dificultar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la ejecución de los servicios públicos que dicha ley y sus reglamentos impusieran a las empresas de vías generales de comunicación, ni limitar la jurisdicción de la SCT en esta materia.

En relación con el régimen aplicable a los bienes afectos a las concesiones, la LGVC prevé que solo podrán constituirse hipotecas u otros gravámenes reales sobre todas las líneas y vehículos, embarcaciones y demás bienes que forman el sistema de la empresa, o sobre una parte solamente de sus sistemas, por un término que en ningún caso comprendería la última décima parte del total del tiempo por el que se hubiese otorgado la concesión, tratándose de empresas sujetas a reversión. De igual manera, la hipoteca comprendía, salvo pacto en contrario la concesión, la vía de comunicación, con todas sus dependencias, accesorios y, en general, todo lo que le pertenezca, el material fijo y móvil empleado con la construcción y explotación, reparación, renovación y conservación de la vía de comunicación o del medio de transporte y sus dependencias y los capitales enterados por la empresa para la explotación y administración de la vía de comunicación, entre otros. Como se puede apreciar en la fracción IV del artículo 93, el legislador dejó aparte la posibilidad de que una empresa fuese concesionaria de un servicio público de telecomunicaciones, reduciendo el espectro únicamente a los explotadores de vías.

Con respecto a los derechos de la nación, la LVGC preveía en su artículo 106 que las empresas telefónicas, las que tuviesen líneas telegráficas o telefónicas como servicios auxiliares, estaban obligadas a permitir la instalación gratuita en sus

postes y ductos hasta de cuatro conductores o de dos cables de la red nacional, teniendo que conservarlos en las mismas condiciones que los propios.

Sobre el particular, también se previó en el artículo 110 que el Gobierno Federal tendría el derecho de percibir una participación en los ingresos que obtuviesen las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte de los servicios concesionados misma que sería fijada en los mismos permisos y concesiones.⁴⁹

2.2.1.6. Instalaciones Eléctricas, Telefónicas y de Servicios Especiales. La LVGC dedicó un capítulo entero a cada rubro, de cuyas disposiciones haremos referencia a las que afectarían de alguna manera la posterior prestación de servicios de valor agregado.

En dicho tenor, el ordenamiento legal en cita reducía el espectro de posibilidades para la prestación de comunicaciones eléctricas a los esquemas de concesión o de permiso. Los permisos se requerían para las instalaciones eléctricas de servicios especiales, así como para estaciones de radio-experimentación científica, culturales y de aficionados.

Por otro lado, establecía que el servicio telefónico solamente podría hacerse en forma de conferencias o conversaciones directas, prohibiendo así su uso para el servicio de telefonemas, despachos escritos o para la transmisión de reportazgos de prensa destinados a la publicidad, salvo entre lugares incomunicados entre sí por la Red Nacional o en conexión con dicha red. Quedaban exceptuados los

⁴⁹ Dicho precepto sirvió de fundamento para la inclusión de dicha obligación en los permisos de valor agregado que se otorgarían con posterioridad. Cabe hacer notar como se verá más adelante, que la disposición solo prevé dicha obligación pecuniaria para el caso de los ingresos obtenidos por la explotación de servicios concesionados a través de las respectivas vías generales de comunicación, sin hacer mención alguna a los servicios permisionados y para cuya explotación, no necesariamente debía constituirse una vía general de comunicación.

servicios de telefonemas o despachos escritos proporcionados por las instalaciones para servicios especiales (artículo 394 de la LGVC).

La LGVC contemplaba la posibilidad de obtener permisos para cruzar la línea divisoria con un país extranjero por líneas telefónicas destinadas a uso privado, debiendo pagar una cuota anual.⁵⁰

En términos de su artículo 398, la LGVC refleja la postura de que el objeto de las concesiones y permisos otorgados en esa época en materia de telefonía, refería a las instalaciones telefónicas y no al servicio como público. Dicho precepto equiparaba a los bienes del dominio público de la Federación, los bienes inmuebles que tuvieran instalaciones destinadas de manera directa a la operación del servicio público telefónico, propiedad de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.⁵¹

La Ley no definía los servicios especiales, solo se limitaba a señalar que eran instalaciones de comunicaciones eléctricas destinadas a servicios especiales, las que fueran auxiliares de vías generales de comunicación o de exploraciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operaran con permiso o contrato de la Federación. Quedaban exceptuadas de dichas instalaciones, las estaciones radiotelegráficas fijas o terrestres, las que únicamente funcionaban como incorporadas a la Red Nacional. Dichas instalaciones debían ser utilizadas exclusivamente para la correspondencia interior de dichos servicios, estando los permisionarios correspondientes obligados a dar servicio al público entre puntos que estuviesen comunicados entre sí por la Red Nacional o en conexión de dicha Red.

⁵⁰ Actualmente, con base en la LFT y en las RSLDI, únicamente están en posibilidad de establecer enlaces transfronterizos, los concesionarios de larga distancia debidamente autorizados. Es a través de la contratación con éstos, que los interesados están en posibilidad de establecer redes privadas internacionales.

⁵¹ Como se verá adelante, constituye un antecedente relevante en la historia regulatoria de las concesiones en materia de telecomunicaciones.

2.2.2. Autorizaciones para la Prestación de Servicios de Valor Agregado.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de Telecomunicaciones, la SCT otorgó múltiples autorizaciones para la prestación de servicios de valor agregado. En términos generales, dichas autorizaciones amparaban la prestación de servicios de Procesamiento Remoto de Datos, Consulta Remota a Bases de Datos, Monitor Small Dish Service, Teletexto, Comunicación Remota de Datos con aplicación de verificación de tarjetas de crédito empleando la transmisión de información encriptada radiodifundida de Punto a Multipunto a través de una estación de televisión comercial; Correo Electrónico y Transmisión de Datos, entre otros.

Las referidas autorizaciones establecían también, condiciones y obligaciones a los interesados, que variaban dependiendo del tipo de servicio autorizado y, aún tratándose de servicios iguales, dependiendo del año en que fueren otorgadas. A continuación se presenta un resumen de las principales obligaciones.

Clasificación	Obligación
Vigencia	En algunos casos, las autorizaciones eran otorgadas por tiempo indefinido. En otros, generalmente las emitidas a finales de los años ochenta, por algunos años.
Garantía	En algunos casos, se estableció la obligación de establecer fianza por el monto que determinase la SCT, para garantizar el cumplimiento de condiciones.
Contribuciones	Se debían pagar las cuotas establecidas por la LFD. En algunas autorizaciones y, conforme al art. 110 de la LVGC, debían enterar mensualmente al Gobierno Federal un 9% de los ingresos brutos.
Contratos, Tarifas e Información	Debían presentarse a autorización y en algunos casos para registro, los contratos y tarifas que aplicarían a sus usuarios, los planes de desarrollo, etc. También debían autorizarse los convenios o contratos celebrados con concesionarios de canales de radiodifusión para aprovechamiento de su capacidad instalada.
Homologación	Algunas de las autorizaciones, establecían la obligación de homologar sus equipos.
Otras	En algunos casos, debían celebrar con la SCT un contrato de cesión gratuita de las instalaciones integrantes del sistema de estaciones terrenas que se utilizarán para prestar los servicios. Aprobación de todos los actos o contratos que pretenda celebrar y que afecten o graven el régimen de propiedad o manejo de los servicios. Respecto de algunos servicios, éstos debían prestarse gratuitamente.

2.2.3. Reglamento de Telecomunicaciones.

De acuerdo con los compromisos adquiridos por México a la luz de la firma del Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la UIT antes referidos, el 29 de octubre de 1990, se publicó en el DOF el Reglamento de Telecomunicaciones, con el objeto de regular la instalación, establecimiento, mantenimiento, operación y explotación de redes de telecomunicación que constituyeran vías generales de comunicación y los servicios que en ellas se prestaran, así como sus servicios auxiliares y conexos.

Fue realmente hasta la entrada en vigor del referido Reglamento, que se reconoció y reguló la existencia de diversos servicios de telecomunicaciones, con el fin de iniciar una serie de esfuerzos legislativos que, hasta la fecha, han buscado colocar a nuestro país en la perspectiva de desarrollo y competencia internacional en este sector. Por lo tanto, podemos entender el Reglamento de Telecomunicaciones como el antecedente regulatorio de mayor trascendencia en materia de servicios de valor agregado, respecto de los cuales se estableció el marco que se estudiará a continuación.

En dicho Reglamento, se establecieron disposiciones que servirían de base para abrir a la inversión privada la prestación de servicios de telecomunicaciones dentro de un esquema regulatorio más claro, transparente y moderno, tal como estaba sucediendo en los países desarrollados e industrializados. Con motivo de la necesidad de incorporar a nuestro país lo más pronto posible a la corriente económica global, caracterizada por el fortalecimiento de las economías de escala, movilidad y captación de los capitales extranjeros, entre otros, se estructuró un marco específico digno de estudio para los efectos del presente trabajo.

En una primera instancia, el Reglamento estableció una serie de definiciones que, aún en la actualidad resultan referencias obligadas, muchas de las cuales han sido incluidas en el Capítulo I, como parte del Marco Conceptual.

2.2.3.1. Facultades de la SCT. El Reglamento de Telecomunicaciones otorgaba a la SCT (artículo 4), de conformidad con las disposiciones legales, entre otras, facultades para otorgar concesiones y permisos para instalar, establecer, operar y explotar redes, estaciones y servicios de telecomunicaciones y, en su caso, modificar, declarar la caducidad o revocación de dichas concesiones y permisos; planear, administrar y controlar la utilización del espectro radioeléctrico y del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, con equipos, estaciones, redes, sistemas y servicios de radiocomunicaciones terrenal y por satélite; emitir las normas técnicas para la instalación, establecimiento, operación y explotación de las redes de telecomunicaciones, estaciones radioeléctricas y de los equipos de telecomunicaciones que se interconecten a las redes públicas, así como otorgar los certificados de homologación correspondientes; fijar las bases para la interconexión de redes, oyendo previamente a las partes interesadas; aprobar, revisar o modificar las tarifas y sus reglas de aplicación para los servicios de telecomunicaciones; el promover en particular la atención a las necesidades de telecomunicaciones para servicios de emergencia y seguridad, casetas públicas y servicios a las áreas rurales y colonias populares⁵².

2.2.3.2. Autorizaciones para instalar, establecer, operar y explotar redes y servicios de telecomunicaciones. El régimen legal aplicable a los servicios y redes de telecomunicaciones a partir del ingreso de nuestro país a la UIT en el marco internacional del comercio de servicios, cristalizado en el Reglamento de

⁵² En términos de la fracción XIII, del artículo 23 del RISCT, dicha facultad quedó a cargo de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, al corresponderle elaborar, tomando en cuenta las propuestas de los gobiernos de las entidades federativas, de los concesionarios de

Telecomunicaciones y, hasta que se publicó y entró en vigor la LFT, preveía que para instalar, establecer, operar y explotar redes y servicios de telecomunicaciones, era necesario obtener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la SCT y con sujeción a los preceptos de la LGVC y del Reglamento.

Se requería concesión para instalar, establecer, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, ya fuera de línea física o radiocomunicación, por medio de la cual se prestaran servicios de conducción de señales al público, sin perjuicio de que el interesado fuera persona física o moral.⁵³

De acuerdo a las características de la red pública de telecomunicaciones concesionada, sus titulares podían ser concesionarios de redes públicas telefónicas; de redes y servicios públicos de radiocomunicación y; de otras redes públicas de telecomunicaciones. De igual modo, la instalación de redes de telecomunicaciones terrestres de larga distancia que prestaran servicios al público o entre terceros, requería de concesión.

En términos del artículo 8 del Reglamento de Telecomunicaciones, se requería permiso de la SCT para la instalación, establecimiento, operación y explotación de servicios especiales de telecomunicaciones, que fueran auxiliares de vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales o de otra índole. Estos comprendían:

- I. La prestación de servicios de telecomunicación de valor agregado que utilizaran como soporte infraestructura de conducción de señales contratada

redes públicas de telecomunicaciones, de la CFT y de otras partes interesadas, los programas de cobertura social y rural correspondientes, así como concertar los convenios respectivos.

⁵³ Cabe resaltar que tal disposición, contenida en el artículo 7 del Reglamento de Telecomunicaciones, establecía la conducción de señales como servicio característico de las redes de telecomunicaciones que requerían de concesión. En la actualidad y, especialmente con el surgimiento de toda la gama de servicios de datos, la adopción en la LFT de tal criterio, constituiría un lineamiento que facilitaría el entendimiento claro respecto de cuales servicios de telecomunicaciones deben ser considerados como básicos o portadores y cuáles los de valor agregado.

- de una red pública de telecomunicaciones y en su caso, instalaran una red privada complementaria;
- II. Redes locales complementarias que se instalaran con infraestructura propia para la prestación de servicios de conducción de señales para grupos restringidos de usuarios;
 - III. Estaciones radioeléctricas que se instalaran para la prestación de servicios especiales de radiocomunicación; y
 - IV. Redes privadas de telecomunicación que se instalaran con infraestructura propia para satisfacer necesidades de comunicación interna o privada, salvo en los casos previstos en el Reglamento.

Al efecto, el Reglamento reservó todo el Capítulo V para los permisos. De tal modo, los permisos para establecer, instalar, operar y explotar servicios especiales de telecomunicaciones sólo se otorgaban a ciudadanos mexicanos o a sociedades mexicanas. Los permisos para instalar y operar una red privada de telecomunicaciones podrán ser otorgados a cualquier persona física o moral⁵⁴.

Para obtener un permiso para instalar operar y explotar servicios especiales de telecomunicaciones o redes privadas descritos en el artículo 8 del Reglamento de Telecomunicaciones, se debía presentar ante la SCT una solicitud, en su caso, de acuerdo con las especificaciones del instructivo correspondiente, indicando el nombre y dirección del solicitante y en su caso de su representante legal; el tipo de servicios que se deseara prestar y una descripción de ellos; y las características de las instalaciones de telecomunicación que requiriesen para prestar los servicios mediante arrendamiento de circuitos de redes concesionadas y en su caso de la red propia complementaria indicando el área de cobertura. La SCT contaba con un plazo de noventa días naturales y, en algunos casos, hasta de ciento ochenta para resolver sobre el otorgamiento de los permisos. Los

⁵⁴ En términos de los artículos 3 y 28 de la LFT, actualmente la explotación de redes privadas de telecomunicaciones no requiere de concesión, permiso o registro alguno, salvo por lo que respecta al uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y siempre que no se comercialicen a terceros servicios de telecomunicaciones o capacidad de dichas redes.

permisos podían tener vigencia indefinida y ser materia de cesión previa autorización de la SCT.

De acuerdo con el artículo 35 del Reglamento de Telecomunicaciones, en los permisos de valor agregado y para redes y servicios de telecomunicaciones especiales, se establecerían las condiciones a que se comprometería el permisionario. Tal disposición fue un esfuerzo notable para proveer de un cierto dinamismo a la industria de servicios de valor agregado, para que su crecimiento pudiera ser acorde con el desarrollo tecnológico, así como con los lineamientos y necesidades planteados por la política económica nacional. Atento a tal consideración, el Reglamento permitía que los permisionarios prestaran servicios no previstos en su permiso siempre y cuando el nuevo servicio no fuera materia de concesión; que los intereses de sus usuarios no fueran amenazados por una interrupción del servicio; que, en caso de requerir el uso de bandas de frecuencia radioeléctrica, contara con las autorizaciones necesarias; que dicho servicio no consistiera en una venta de circuitos de capacidad excedente; y se notificara a la SCT con treinta días de anticipación al inicio de la prestación del mismo.

El Reglamento recogió la figura de revocación para los permisos, en caso de incumplimiento de sus disposiciones o por las causas que en éstos se indicaren, remitiéndose al artículo 34 de la LVGC, que establecía el procedimiento de caducidad de concesiones.

El artículo 38 del Reglamento citado, circunscribía las instalaciones y sistemas principales para prestar servicios especiales de telecomunicaciones al territorio nacional, salvo los casos especiales que autorizara la SCT.

La Sección II del Capítulo IV del Reglamento trataba específicamente sobre los Permisos para Servicios de Telecomunicación de Valor Agregado.

De acuerdo con los artículos 39 y 41, se reconocían las siguientes modalidades para la prestación de servicios de valor agregado:

- a) *Permisarios de valor agregado que requirieran la instalación de red propia complementaria de telecomunicaciones* (con o sin interconexión a redes públicas de telecomunicaciones). La SCT contaba con un plazo máximo de noventa días naturales para analizar los proyectos técnicos y condiciones de explotación de las instalaciones y decidir sobre las solicitudes de permiso respectivas.

El Reglamento establecía la posibilidad de prestar servicios de valor agregado con infraestructura propia, considerándola como red complementaria de telecomunicaciones. Conforme a las definiciones establecidas por el artículo 2 del Reglamento, las Redes Complementarias de Telecomunicaciones estaban limitadas al ámbito local y debían ser destinadas a satisfacer necesidades de conducción de señales para grupos restringidos de usuarios, con o sin interconexión, a una red pública de telecomunicaciones. El Reglamento definía las redes locales como aquellas que permitían la comunicación dentro del área de servicio local autorizada y en su caso la interconexión de acceso a redes para servicios de larga distancia. El servicio local era el proporcionado 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 SCT. Los permisionarios de servicios de telecomunicaciones de valor agregado con infraestructura propia no podían prestar por medio de esta red servicios de conducción de señales de larga distancia entre terceros.

- b) *Permisarios de valor agregado que requirieran arrendamiento de líneas o circuitos dedicados de redes públicas de telecomunicaciones concesionadas*. En este caso, la SCT contaba con igual plazo de noventa días naturales para evaluar y resolver las solicitudes.

- c) *Permisarios de valor agregado que solamente utilizaran la red pública telefónica conmutada sin necesidad de infraestructura propia de transmisión adicional.* La SCT debía otorgar el permiso para fines de registro, en un plazo máximo de sesenta días naturales salvo para los casos de servicios auxiliares de vías generales de comunicación y para cuestiones de seguridad pública y emergencias que se resolverán en noventa días naturales. Cabe señalar que el dispositivo en mención, constituye un antecedente relevante respecto de la posterior creación del Registro de Telecomunicaciones y del esquema legal aplicable a servicios de valor agregado, actualmente en vigor.
- d) *Prestación de servicios de valor agregado mediante el uso de las subportadoras o canales radioeléctricos disponibles subordinados al canal principal de las estaciones de radiodifusión autorizadas conforme a las normas técnicas y administrativas fijadas por la SCT.* Para tales casos, se requería de permiso específico de la SCT, salvo que el servicio que pretendan fuera materia de concesión, en cuyo caso se debían ajustar al procedimiento que señala la LVGC y el Reglamento.

En el caso de que no se hubiera dictado resolución dentro de los plazos fijados respecto a las solicitudes presentadas el Subsecretario o Director General competente debía otorgar el permiso, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la petición del solicitante.

En términos del artículo 40, para que los concesionarios de redes públicas obtuvieran permisos para prestar directamente servicios de telecomunicaciones de valor agregado, debían establecer una contabilidad separada a través de empresas filiales o subsidiarias cuando así lo indicara la SCT. El objeto era establecer la transparencia necesaria para permitir una competencia equitativa con otras personas físicas o morales que presten esos servicios o que lo soliciten. Tal disposición constituía una solución reglamentaria para evitar casos de afectación a la competencia, como de algún modo se han observado en la

prestación de servicios de valor agregado, especialmente el de acceso a Internet, bajo el marco legal vigente.

2.2.3.3. Instalación, Operación y Explotación de Redes de Telecomunicaciones. El Reglamento dedica todo el Capítulo VI a éste tema. En relación con la instalación y expansión de redes, el artículo 67 preveía que ambas serían autorizadas por la SCT de acuerdo con el proyecto técnico aprobado al solicitante pudiendo verificar en cualquier tiempo que las instalaciones se ajusten a las normas técnicas autorizadas. Dicha autorización podía ser otorgada mediante oficio, en el título de concesión, o en el permiso y fijaría en las concesiones o permisos, el período para la instalación e inicio de operación de la red de telecomunicaciones. A solicitud justificada del concesionario era posible obtener autorización para realizar alguna modificación total o en parte de la red.

2.2.3.4. Permisos para prestar Servicios de Valor Agregado. A partir de la entrada en vigor del Reglamento de Telecomunicaciones y, hasta la publicación de la LFT en el DOF, la SCT otorgó diversos permisos para la prestación de servicios entonces considerados como de valor agregado. En tales permisos, encontramos los principios básicos delineados por el Ejecutivo, respecto de la prestación de servicios de valor agregado.

Como se mencionó con anterioridad, el Reglamento de Telecomunicaciones ofreció tanto a particulares como a la autoridad, un marco regulatorio que permitió el desarrollo de nuevos sistemas y servicios, que aprovecharan la infraestructura de redes de telecomunicaciones previamente establecidas, así como el surgimiento de auténticas redes de telecomunicaciones de valor agregado y de servicios básicos de transmisión de datos, como un resultado lógico del cambio de tendencias tecnológicas y de atención a las necesidades de comunicación de

gobierno, empresas e individuos, derivado de la digitalización de las redes y optimización de los recursos.

A pesar de que no existían disposiciones de carácter general que determinaran claramente cuáles servicios y aplicaciones de telecomunicaciones debían ser considerados de valor agregado, la autoridad emitió un número considerable de permisos que contribuyeron de manera importante al desarrollo de nuevos esquemas de negocios, a una utilización más óptima de los recursos en infraestructura, así como al desarrollo de nuevas alternativas para los usuarios finales. Todo ello, dentro de un escenario de continuo cambio en el desarrollo de las comunicaciones mundiales, puestas al servicio de las industrias y del comercio, que demandaban soluciones que permitieran contar con mayor información de manera rápida y segura.

Los primeros prestadores de servicios de valor agregado autorizados, así como la autoridad reguladora en ese entonces, se encontraban inmersos en una realidad que exigía una amplia creatividad y un constante reto de generar oportunidades de desarrollo. Lo complicado, era conseguirlo dentro del marco de las nuevas políticas económicas, los planes de desarrollo, las tendencias y necesidades de fortalecimiento de la industria nacional para su posterior apertura a la competencia, así como las adecuaciones consideradas como necesarias para el ingreso de México a los mercados internacionales de comercio de bienes y servicios. Se puede entender que, a raíz del Reglamento de Telecomunicaciones, se abrió la posibilidad real de que nuevos servicios fueran prestados de una manera regulada y ordenada.

Dentro de la dinámica acelerada que implicaba la privatización de Teléfonos de México, de la negociación del TLCAN, así como el ingreso de México a la OMC, el gobierno se vio una vez más, en la necesidad de responder a las solicitudes de permisos para la prestación de nuevos servicios. Esto implicaba el constante

análisis de servicios novedosos que debían ser rápida y eficazmente clasificados bajo las políticas y circunstancias de la época.

En ese sentido, encontramos un esfuerzo muy grande de la autoridad, por establecer una estructura uniforme respecto de las obligaciones y derechos generados por los permisos en comento. Tal estructura coincidía principalmente en la autorización para prestar uno o más servicios de valor agregado que, en ocasiones eran definidos en cada permiso, al tenor de distintas condiciones plasmadas en los mismos. En algunos casos, tales condiciones estaban relacionadas con el inicio de operaciones; la obtención de permisos para el establecimiento y operación de los enlaces de telecomunicaciones con infraestructura de transmisión propia y a través de satélites; la obtención de autorizaciones sobre convenios o contratos de interconexión celebrados con empresas que proporcionaran servicios similares o complementarios; el registro de las tarifas; la presentación periódica de reportes respecto de la configuración de instalaciones, cantidad y ubicación de nodos, enlaces y cantidad de suscriptores; usuarios en operación, población en que se ubican y los servicios que se proporcionan; cuotas aplicadas, sistemas de contabilidad de costos asociados; la configuración y cobertura detallada las redes, etc.; constitución de fianzas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones; bases y criterios de comercialización; aprobación sobre cualquier cambio, adición o supresión de las poblaciones a servir; etc.

En términos generales, los permisos otorgados tenían por objeto los servicios de Audiotexto, Procesamiento Remoto de Datos, Intercambio Electrónico de Datos, Correo Electrónico de Datos y Facsímil, Videotexto, Correo Electrónico de Voz, Teletexto y Consulta Remota a Bases de Datos, entre otros. Como se verá posteriormente, dichos servicios fueron recogidos como servicios de valor agregado tradicionales.

Los permisos de valor agregado fueron otorgados con una vigencia de diez años, a partir de la fecha de su otorgamiento y con la posibilidad de ser prorrogados. La figura jurídica de permisos de valor agregado, fue empleada por la SCT durante los años que estuvo en vigor el Reglamento de Telecomunicaciones y hasta que inició la aplicación de la LFT, en junio de 1995. De acuerdo con el artículo Quinto Transitorio de la Ley referida, los permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, debían ser respetados en los términos y condiciones consignados en los títulos, hasta su término. Por lo tanto, se puede deducir que, para el año 2005, quedarán muy pocos permisos vigentes, más aún cuando el régimen aplicable actualmente, ofrece una ventana menos onerosa en materia de obligaciones para los particulares, así como para la autoridad, encargada de llevar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de dichos permisos.

Al respecto, cabe mencionar que, en el seno de diversas sesiones del Pleno de la CFT, se ha puesto especial énfasis en la necesidad de establecer escenarios regulatorios simétricos, en términos de lo previsto por el artículo Sexto Transitorio de la LFT, para los casos en que determinadas actividades que fuesen autorizadas al amparo de permisos de valor agregado y de transmisión de datos, y aquellos que en la actualidad precisan de concesión de red pública de telecomunicaciones.

CAPITULO III.

Los Servicios de Valor Agregado en Acuerdos y Tratados Internacionales Suscritos por México.

En el ámbito de las relaciones multilaterales y regionales, México ha suscrito diversos acuerdos y tratados, así como ingresado en diversos foros respecto de los cuales, la prestación de servicios de valor agregado se ve afectada, mismos que, debido a la importancia que les atribuye el artículo 133 constitucional, serán materia de análisis en este capítulo.

3.1. Foros Comerciales Multilaterales y Regionales.

3.1.1. Organización Mundial de Comercio.⁵⁵

La OMC sustituye, a partir el 1 de enero de 1995, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), como organismo rector del comercio mundial. México ingresó formalmente al GATT en noviembre de 1986.

- **Principales Objetivos:** administrar y aplicar los acuerdos comerciales-multilaterales y plurilaterales; ser un foro de negociaciones comerciales multilaterales y servir de marco para la aplicación de sus resultados; administrar los procedimientos de solución de diferencias comerciales; supervisar las políticas comerciales; y cooperar con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para lograr una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial.
- **Solución de diferencias.** Como resultado de la Ronda Uruguay, por la que se establece la OMC, se adopta un sistema integrado de solución de diferencias

⁵⁵ Ver en la página electrónica oficial de la OMC: www.wto.org

que unifica los distintos procedimientos existentes hasta entonces, lo cual permite que la solución de las disputas comerciales sea más ágil y eficaz. El logro más significativo es que las decisiones de los paneles arbitrales sólo podrán ser rechazadas si existe consenso de los países miembros. Esta medida contrasta con las prácticas seguidas dentro del GATT, en la cual un país podía bloquear los resultados de los paneles.

- La OMC contiene además, disposiciones sobre el comercio de servicios y sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.
- **Principios:**
 - Implementar un sistema basado en normas justas, equitativo y más abierto.
 - Liberalizar y suprimir progresivamente los obstáculos arancelarios y no arancelarios.
 - Rechazar el proteccionismo.
 - Suprimir el trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales.
 - Buscar la integración de los países en desarrollo, los países menos adelantados y las economías en transición en el sistema multilateral.
 - Obtener el nivel de transparencia máximo posible.
- **Principios básicos:** el trato de nación más favorecida, el trato nacional, la equidad y transparencia de los procedimientos de importación, la aplicación de aranceles en vez de restricciones cuantitativas y el recurso a las consultas y negociación para resolver diferencias.
- **México en la OMC.** Como miembro y en su carácter de país en desarrollo, México goza del trato de nación más favorecida, el cual consiste en la flexibilidad en la determinación de los períodos que le permiten aplazar o

ampliar la aplicación de algunas disposiciones de los acuerdos o instrumentos jurídicos derivados de los resultados de la ronda Uruguay, así como de un trato diferenciado en diversos acuerdos. La participación de México en la OMC facilita las iniciativas de diversificación comercial que ha emprendido nuestro país y garantiza que sus esfuerzos por incrementar su participación en el comercio mundial no se vean obstaculizados de manera arbitraria.

- **Los Acuerdos.** Las normas de la OMC - los acuerdos- son fruto de negociaciones entre los miembros. El cuerpo de normas actualmente vigente está formado por los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay, celebradas entre 1986 y 1994, que incluyeron una importante revisión del GATT original.

El GATT constituye ahora el principal compendio de normas de la OMC por lo que se refiere al comercio de mercancías. La Ronda Uruguay también permitió establecer nuevas normas sobre el comercio de servicios, los aspectos pertinentes de la propiedad intelectual, la solución de diferencias y el examen de las políticas comerciales. El cuerpo de normas completo consta de alrededor de 30 acuerdos, así como los respectivos compromisos (llamados "Listas de compromisos") contraídos por los distintos miembros en esferas específicas, por ejemplo la reducción de los tipos arancelarios o la apertura de los mercados de servicios.

- **Nuevo Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).** Las empresas de telecomunicaciones, entre otros prestadores de servicios, que deseen desarrollar sus actividades comerciales en el extranjero pueden beneficiarse ahora de los mismos principios de comercio más libre y más equitativo que originalmente sólo se aplicaban al comercio de mercancías.

El AGCS es el primer conjunto de normas multilaterales aplicables jurídicamente que abarca el comercio internacional de servicios. Consta de tres elementos: el texto principal, que contiene principios y obligaciones generales; los anexos, que tratan de normas aplicables a determinados sectores; y los compromisos específicos de los distintos países de otorgar acceso a sus mercados. Existe un cuarto elemento: las listas en las que se indican las esferas en las que temporalmente los distintos países no aplican el principio de no discriminación: el principio de la "nación más favorecida". Los compromisos, al igual que las listas de concesiones arancelarias en el caso del GATT, forman parte integrante del Acuerdo. Forman también parte integrante del Acuerdo las excepciones temporales del trato de la nación más favorecida. Después de la Ronda Uruguay se han celebrado negociaciones sobre el establecimiento de compromisos en cuatro sectores, incluyendo una serie de negociaciones sobre servicios.

Los 29 artículos del AGCS abarcan todos los sectores de servicios. En ellos se establecen las obligaciones generales que han de cumplir todos los miembros. Abarca todos los servicios objeto de comercio internacional. Ello incluye todos los distintos modos de suministro de un servicio internacional: en el AGCS se definen cuatro:

- Servicios suministrados de un país a otro (por ejemplo, conferencias telefónicas internacionales), modo denominado oficialmente "suministro transfronterizo"
- Consumidores o empresas que hacen uso de un servicio en otro país (por ejemplo, turismo), oficialmente "consumo en el extranjero"
- Empresas extranjeras que establecen filiales o sucursales para suministrar servicios en otro país (por ejemplo, bancos extranjeros)

que se establezcan en un país para realizar operaciones en él), oficialmente "presencia comercial"; y

- Particulares que se desplacen de su país para suministrar servicios en otro país (por ejemplo, modelos o consultores), oficialmente "presencia de personas físicas".

El comercio internacional de mercancías es una idea relativamente fácil de captar: un producto se transporta de un país a otro. El comercio de servicios presenta una diversidad mucho mayor. Las compañías telefónicas, los bancos, las compañías aéreas y las empresas de contabilidad prestan sus servicios de manera completamente diferente. En los anexos del AGCS se refleja parte de esa diversidad.

Telecomunicaciones. El sector de las telecomunicaciones tiene una doble función: es un sector independiente de actividad económica; y es un medio fundamental de realización de otras actividades económicas (por ejemplo, las transferencias monetarias electrónicas). En el Anexo se dispone que los gobiernos deben velar por que los proveedores extranjeros de servicios tengan acceso a las redes de telecomunicaciones públicas, sin discriminaciones. Después de terminada la Ronda Uruguay se reanudaron las negociaciones sobre el establecimiento de compromisos específicos en el sector de las telecomunicaciones, lo que condujo a un nuevo conjunto de medidas de liberalización convenido en febrero de 1997.

Telecomunicaciones Básicas. Fue una esfera en la que los gobiernos no ofrecieron compromisos durante la Ronda Uruguay, debido principalmente a los complejos problemas que la privatización de los monopolios estatales planteaba en muchos países. En

cambio, los modernos servicios de telecomunicaciones de valor agregado o añadido, que es más corriente se suministren con carácter privado, están incluidos en muchas de las listas iniciales anexas al AGCS. Una previa etapa de negociaciones sobre telecomunicaciones básicas terminaron en febrero de 1997 y tuvieron por resultado nuevos compromisos nacionales con efectos a partir de enero de 1998.⁵⁶

3.1.2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

En 1980 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, suscribieron el tratado de Montevideo que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo objetivo es el de establecer a largo plazo y en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano. Lo anterior, con el fin de reestructurar y continuar con los esfuerzos de integración realizados por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada mediante la firma del Tratado de Montevideo de 1960. El 6 de noviembre de 1998, el Consejo de Ministros de ALADI aprobó la adhesión de Cuba a la Asociación.

Con base en los niveles de desarrollo, la Asociación reconoce tres categorías de países para la aplicación de tratamientos diferenciales en los mecanismos de liberación comercial: de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay); de desarrollo intermedio (Colombia, Cuba, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela); y los restantes países (Argentina, Brasil y México).

⁵⁶ Cabe resaltar que las Listas de Compromisos Específicos, incluyendo el Suplemento 2, relativo a nuestro país, debe ser revisada, con el fin de que reflejen la realidad de nuestro marco jurídico aplicable a las telecomunicaciones en vigor. En materia de servicios de valor agregado, aún recogen la figura de permiso a que refería el Reglamento de Telecomunicaciones.

Dentro de las funciones básicas de la Asociación, el Tratado establece la promoción y regulación del comercio recíproco; la complementación económica y el desarrollo de acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados. Para el cumplimiento de dichas funciones, los países de la ALADI asumieron el compromiso de establecer un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional; por Acuerdos de Alcance Regional y por Acuerdos de Alcance Parcial.

En los Acuerdos Regionales participan todos los miembros de la Asociación. Los parciales se pactan entre dos o más países, sin llegar al total de los miembros. En este último caso, los derechos y obligaciones sólo rigen entre los países participantes.

En términos de los compromisos de los mecanismos de negociación del Tratado de Montevideo 1980, los países de la ALADI han suscrito los siguientes Acuerdos Regionales:

- a) Acuerdos Regionales Nos. 1, 2 y 3, relativos a las Nóminas de Apertura de Mercados en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay, respectivamente. Mediante estos acuerdos, los demás países de ALADI otorgan a esos países preferencias arancelarias de 100% y sin reciprocidad, para una nómina limitada de productos.
- b) Acuerdo Regional No. 4, sobre la Preferencia Arancelaria Regional (PAR). A través de este mecanismo los países se otorgan una preferencia básica de 20% para el universo arancelario de sus respectivas tarifas, con algunas excepciones. El monto de la preferencia y las excepciones se incrementa o reduce en función inversa del grado de desarrollo de los países.
- c) Acuerdo de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Areas Cultural, Educacional y Científica, a través del cual los países de ALADI se otorgan, en

forma recíproca, preferencias arancelarias de 100% para libros, música impresa, cuadros, grabados y otros productos del sector.

Respecto a los Acuerdos de Alcance Parcial, todos los países de la ALADI han negociado acuerdos bilaterales o plurilaterales, en los que han convenido preferencias arancelarias y eliminación de algunas restricciones no arancelarias para grupos limitados de productos, cualitativamente distintos.

Algunos de los países de la Asociación han negociado Acuerdos de Alcance Parcial de tipo sectorial, en los que se otorgan preferencias arancelarias y no arancelarias para algunos productos correspondientes a sectores industriales claramente diferenciados.

Con base en el Artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980, varios países de la ALADI han negociado Acuerdos de Alcance Parcial con los países centroamericanos y algunos del Caribe. Las preferencias que otorgan los países miembros de ALADI en este tipo de acuerdos, por disposiciones de la Asociación, son extendidas a favor de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), sin necesidad de que estos países participen en esos acuerdos.

Como miembro de la ALADI, México participa en el Tratado de Montevideo 1980⁵⁷, en el Régimen General de Origen y en el Régimen General de Salvaguardas. Asimismo, participa en los siguientes acuerdos.

Regionales:

1. Preferencia arancelaria regional (PAR).
2. Nóminas de apertura de mercados.

⁵⁷ El tratado de Montevideo 1980 se encuentra publicado en el DOF del 31 de marzo de 1981.

3. Acuerdo de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Areas Cultural, Educativa y Científica.

Parciales:

1. México tiene suscritos acuerdos bilaterales con cada uno de los demás países miembros de ALADI, con excepción de Brasil. Con Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela, se han suscrito tratados de libre comercio.
2. México participa, con Uruguay, en 4 Acuerdos de Alcance Parcial de carácter sectorial (productos de los sectores de química; electrónica, fotografía y fonográfica).
3. Con base en el artículo 25 del Tratado, que autoriza a los países miembros de ALADI para celebrar Acuerdos de Alcance Parcial con otros países latinoamericanos, siempre y cuando las concesiones que se otorguen se extiendan a los países de menor desarrollo económico de la asociación. México tiene este tipo de acuerdos con El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Cuba. Asimismo, se tienen pactados Tratados de Libre Comercio con Costa Rica y Nicaragua y recientemente se ha firmado un tratado con El Salvador, Guatemala y Honduras.

3.1.3. Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Fue creado en 1989 como resultado de la creciente interdependencia económica en la región Asia-Pacífico. Actualmente, APEC está integrado por 21 economías. México ingresó a APEC en 1993 con el objetivo de intensificar sus relaciones con los países de Asia-Pacífico.

El Grupo de Trabajo de APEC sobre Telecomunicaciones e Información (TEL) se formó en 1990, compuesto por cuatro grupos en liberalización, facilitación de negocios, cooperación para el desarrollo y desarrollo de recursos humanos.

La Conferencia Ministerial de APEC en Telecomunicaciones e Industria de Información (TELMIN) se ha reunido cinco ocasiones para revisar el trabajo de TEL, así como para proveer directrices en el desarrollo de la Infraestructura de Información de APEC (APII).⁵⁸

A continuación se resumen los datos relativos a las reuniones sostenidas por TELMIN:

Reunión	Sede	Fecha	Resultados
TELMIN 1	Seúl, Korea	1995	Se acordaron los objetivos y 10 principios para el APII (Declaración de Seúl).
TELMIN 2	Queensland, Australia.	1996	Se acordó un programa de acción para el Sector de Telecomunicaciones e Información en las economías de APEC (Declaración de la Costa Dorada).
TELMIN 3	Singapur	1998	Se emitió el Arreglo de Reconocimiento Mutuo de Conformidad en la Fiscalización de Equipo de Telecomunicaciones. Se aprobó también el Marco de Referencia para la Acción sobre Comercio Electrónico (Declaración de Singapur).
TELMIN 4	Cancún, México.	2000	El tema fue Convergencia. Se establecieron metas para TEL, incluyendo acortar la brecha digital a nivel nacional, regional e internacional; y el desarrollo de los recursos humanos de APEC en la economía digital (Declaración de Cancún).
TELMIN 5	Shangai, China	2002	Bajo el tema Elevar las Oportunidades Digitales para Promover el Desarrollo Común, se adoptó la Declaración de Shanghai, el Programa de Acción de Shanghai, etc.

Han sido propuestos para su implantación durante los años 2002 y 2003, temas relativos a la implantación de la estrategia e-APEC; Medición y Análisis de tráfico de Internet con base en el flujo; Estrategias de Comercio Electrónico para SMEs

⁵⁸ Ver Sección del Grupo de Trabajo en Telecomunicaciones e Información, actualizada el 28 de

rurales en APEC; Protección Personal en la Sociedad de Internet de Hoy; entre otros.

3.1.4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La OCDE, creada en 1961, es un foro de consulta y coordinación entre gobiernos, para discutir y analizar las políticas económicas, financieras, ambientales, industriales, tecnológicas, científicas, educativas, laborales y comerciales de los 28 países miembros y de otros no miembros interesados en las recomendaciones o comentarios de la OCDE.

Tiene como objetivo impulsar el crecimiento de la economía y del empleo, promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de políticas entre los países miembros, y estimular y armonizar esfuerzos para el desarrollo de otros países.

Los países fundadores de la OCDE fueron Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, EE.UU., Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Subsecuentemente se han incorporado Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelandia (1973), México (1994), la República Checa (diciembre de 1995), Hungría (mayo de 1996), Polonia (julio de 1996), Corea del Sur (noviembre 1996). Actualmente, Eslovaquia se encuentra en proceso de adhesión a la organización.

El principal requisito para ser miembro de la OCDE es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios, incluyendo los servicios financieros. Cada país que ingresa se compromete a aplicar los principios de: liberalización, no

discriminación, trato nacional y trato equivalente. Los países miembros se comprometen a aplicar tales principios, pero interponen reservas a los códigos de liberalización, a razón de sus leyes internas o a la imposibilidad de asumir dicho compromiso inmediatamente.

En los últimos años, los países miembros han acordado que las interrelaciones mundiales entre el desarrollo económico, la liberalización comercial, los avances tecnológicos, el crecimiento en el nivel de empleo, la protección ambiental y la cohesión social, exigen el diseño de una estrategia de desarrollo global. Por ello, se ha comprometido a:

- Mantener un crecimiento no inflacionario a través de políticas macroeconómicas y reformas estructurales que se refuercen mutuamente, y mantener la estabilidad de precios a través de una política monetaria coherente
- Luchar contra el desempleo como una prioridad máxima y contribuir a una expansión continua del comercio internacional y la inversión
- Continuar la cooperación en política cambiaria con el fin de ayudar a la promoción de una mayor estabilidad en los mercados financieros
- Mejorar las habilidades para ajustarse y competir en una economía mundial globalizada a través de una reforma estructural que promueva flexibilidad económica, crecimiento en el empleo y mayores niveles de vida. Al mismo tiempo, crear condiciones en las cuales las pequeñas y medianas empresas puedan florecer
- Promover una supervisión adecuada de las instituciones financieras bancarias y no bancarias y mayor transparencia en los mercados financieros
- Progresar hacia un mejor medio ambiente.

México se convirtió en país miembro de la OCDE el 18 de mayo de 1994, lo cual implicó la adopción de compromisos en áreas tales como educación, turismo, comercio, medio ambiente, pesca, agricultura, liberalización de los mercados de capitales y de operaciones corrientes invisibles, entre otros. Estos compromisos se encuentran descritos en el Protocolo de Adhesión el cual fue publicado el 5 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Al pertenecer a la OCDE, México ha obtenido:

- Participación en uno de los foros de análisis y discusión más importantes en el mundo;
- Acceso a bases de datos, información y documentos sobre los temas de mayor interés y debate a nivel internacional;
- Condiciones preferenciales para préstamos, al disminuir la prima de riesgo asociada a la tasa de interés;
- Participación activa en las negociaciones del Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI).

3.1.5. Área de Libre Comercio de las Américas.

En la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994 en Miami, EE.UU., los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países del hemisferio occidental decidieron establecer el ALCA, en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Asimismo, resolvieron concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005.

A partir de ese evento, al margen de presidencia ejercida por Colombia, Brasil, Costa Rica, Argentina y México (desde el 1 de marzo de 2003 hasta el 31 de enero de 2005), se han llevado a cabo numerosas reuniones, se han creado doce

grupos de trabajo, nueve grupos de negociación, varios comités, etc. Se desarrollaron y pusieron en práctica medidas para la facilitación de negocios, hasta llegar a obtener un borrador preliminar del tratado correspondiente para su discusión en la Sexta Reunión Ministerial del ALCA, celebrada el 7 de abril de 2001. Dicho borrador sería discutido, a fin de presentar una nueva versión en la reunión Ministerial celebrada en el 2002 en Ecuador.

En la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en Quebec, Canadá, los 34 Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio acordaron que las negociaciones del ALCA concluyan a más tardar en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, no más allá de diciembre de ese mismo año.

De acuerdo con la Secretaría de Economía, México ha participado activamente y de manera relevante en el proceso de negociación del ALCA, asistiendo a más de 200 reuniones a nivel de Ministros de Comercio, de Viceministros (actualmente, Comité de Negociaciones Comerciales), de los 9 grupos de negociación, 1 grupo consultivo y 3 comités, además de los 12 grupos de trabajo, establecidos en el ALCA.

De conformidad con los acuerdos generados en la Reunión Ministerial de San José, México se prepara para recibir la sede de las negociaciones del ALCA y de la Secretaría Administrativa del ALCA del 1° de marzo de 2003 al 31 de enero de 2005.

Cabe mencionar que, debido a su trascendencia, las negociaciones y proyectos que concluyan en el texto final del tratado, repercutirán directamente, entre otras, sobre las condiciones jurídicas, económicas, políticas y sociales de nuestro país.

3.1.6. Unión Internacional de Telecomunicaciones.

La UIT nació como una respuesta de veinte estados europeos al firmar, el 17 de mayo de 1865, el primer Convenio Telegráfico Internacional, creando la unión Telegráfica Internacional, para regular la interconexión de redes telegráficas transfronterizas.

Posteriormente, con la invención del teléfono y la telegrafía sin hilos (primer tipo de radiocomunicación) se convocó a una conferencia de radiotelegrafía, que derivó en la celebración del primer convenio Internacional de Radiotelegrafía, en 1906. Hacia 1927, se habían establecido los Comités Consultivos Internacionales de Telefonía, el Telegráfico y el de Radiocomunicaciones, encargados de la coordinación de estudios técnicos, las pruebas y mediciones efectuadas en los diversos campos de las telecomunicaciones, así como de la elaboración de normas internacionales.

En la Conferencia de Madrid de 1932, la Unión adoptó el Convenio Internacional de Telecomunicaciones y cambió su denominación por la actual Unión Internacional de Telecomunicaciones. Asimismo, se integraron el Convenio Telegráfico Internacional y el Convenio Internacional de Radiotelegrafía en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones. Casi a finales del siglo pasado, en 1992, se celebró una conferencia de plenipotenciarios que efectuó cambios radicales en la UIT, resultando en la organización en tres Sectores, correspondientes a sus tres ámbitos de actividad, la Normalización de las Telecomunicaciones, las Radiocomunicaciones y el Desarrollo de las Telecomunicaciones.

La institución en comento, resulta una referencia fundamental en materia de normas, estándares y recomendaciones, sobre equipos, redes y servicios de telecomunicaciones.

3.2. Tratados de Libre Comercio celebrados por México.

El entendimiento del régimen jurídico aplicable a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, precisa del agotamiento de todas las fuentes de derecho. En ese sentido y, debido a la importancia jerárquica que les otorga nuestra Constitución, a continuación se analizarán los principales tratados internacionales suscritos por México, en los que se disponen normas relativas al comercio y prestación de servicios de valor agregado.

Cabe acotar que, debido a la naturaleza del presente, los tratados en análisis serán abordados solamente por lo que respecta a los servicios de telecomunicaciones mencionados.

Sin perjuicio de las referencias específicas que requiera cada caso, en los Tratados de Libre Comercio suscritos por México con Estados Unidos de América y Canadá; con Bolivia; con Chile; con Colombia y Venezuela; con Nicaragua; así como con El Salvador, Guatemala y Honduras; se convinieron estipulaciones similares y comunes a las garantías que se ofrecen las Partes, en relación con las condiciones para la prestación de servicios de valor agregado, en el sentido de que:

- a) Cualquier procedimiento que adopten o mantengan 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.

Asimismo, los tratados en comento limitan a las Partes, en el sentido de que no exigirán a un prestador de servicios mejorados o de valor agregado:

- a) A prestar esos servicios al público en general;
- b) A justificar sus tarifas de acuerdo a sus costos;
- c) A registrar una tarifa, salvo 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
 - Un monopolio al que se le apliquen las disposiciones respectivas.
- d) A interconectar sus redes con cualquier cliente o red en particular; o
- e) A satisfacer ninguna norma o reglamentación técnica específica para una interconexión distinta a la interconexión con una red pública de telecomunicaciones.

3.2.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El 1 de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN⁵⁹, entre México, Estados Unidos y Canadá, como un conjunto de reglas para fomentar el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los tres países, mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas que deben de ser respetadas por los productores de los tres países, y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.

El TLCAN cuenta con un capítulo entero dedicado a regular las relaciones trilaterales en materia de telecomunicaciones, cuyo ámbito de aplicación se refiere 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, incluyendo el acceso y uso respecto de redes privadas; a las medidas sobre

⁵⁹ Publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993.

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 las relativas a normalización respecto de la conexión de equipo terminal u otros a las redes públicas de telecomunicaciones. Por la naturaleza del presente estudio, nos centraremos en la parte referente a servicios mejorados o de valor agregado.

Por otro lado, en el Anexo 1 del TLCAN, que contiene la lista de desregulación por parte de México, prevé que en el Sector de Comunicaciones, Subsector Telecomunicaciones, Clasificación Industrial CMAP 720006 "Otros Servicios de Telecomunicación" (limitados a servicios mejorados o de valor agregado), se establecieran las reservas de Trato Nacional y Presencia Local, a nivel de gobierno Federal, así como las siguientes medidas:

Sobre Servicios Transfronterizos:

1. Un proveedor de servicios mejorados o de valor agregado debía obtener un permiso de la SCT.
2. Las personas de Canadá o de Estados Unidos podrían proporcionar todos los servicios mejorados o de valor agregado, excepto el servicio de videotexto o el servicio mejorado de conmutación de paquetes, sin necesidad de establecerse en el territorio de México.
3. *Los servicios de videotexto y los servicios mejorados de conmutación de paquetes no podían ser proporcionados de manera transfronteriza.*

Sobre Inversión:

4. Los inversionistas de otra Parte o sus inversiones podían adquirir el 100 por ciento de la participación en una empresa establecida o por establecerse en el territorio de México, para proporcionar cualquier servicio mejorado o de valor agregado, excepto los servicios de videotexto y los servicios mejorados de conmutación de paquetes.

5. Los inversionistas de otra Parte o sus inversiones podían adquirir hasta el 49 por ciento de la participación en una empresa establecida o por establecerse en el territorio de México que proporcione servicios de videotexto y servicios mejorados de conmutación de paquetes.

Conforme al calendario de reducción, respecto de los *Servicios Transfronterizos*, a partir del 1º de julio de 1995, las personas de Canadá o de Estados Unidos, pueden proporcionar servicios de videotexto y servicios mejorados de conmutación de paquetes de manera transfronteriza sin la obligación de establecerse en el territorio de México. De igual manera, respecto de la *Inversión*, a partir del 1º de julio de 1995, los inversionistas de otra Parte o sus inversiones pueden adquirir el 100 por ciento de la participación en una empresa establecida o por establecerse en el territorio de México que proporcione servicios de videotexto o servicios mejorados de conmutación de paquetes.

3.2.2. Tratado de Libre Comercio con Bolivia.

El Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia entró en vigor el 1 de enero de 1995⁶⁰. Este tratado establece una rápida apertura en el comercio de bienes. A partir de su entrada en vigor, quedaron exentas de arancel el 97% de las exportaciones mexicanas a ese país y el 99% de las exportaciones bolivianas a México. Dicho Tratado dedica el Capítulo X a las Telecomunicaciones.

El Artículo 10-01, del Capítulo de Telecomunicaciones, define a los servicios de valor agregado en términos idénticos que el TLCAN, esto es, como 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) proporcionan al cliente información

⁶⁰ Publicado en el DOF el 11 de enero de 1995.

adicional, diferente o reestructurada; o c) implican la interacción del usuario con información almacenada.

Conforme al Artículo 10-02, ese capítulo se aplica a: a) las medidas que adopte o mantenga una Parte, relacionadas con la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones; b) las medidas que adopte o mantenga una Parte, relacionadas con el acceso a redes o servicios públicos de telecomunicaciones y su uso continuo por personas de la otra Parte, incluyendo su acceso y uso cuando operen redes privadas para llevar a cabo las comunicaciones intracorporativas; c) las medidas que adopte o mantenga una Parte sobre la prestación de servicios de valor agregado por personas de la otra Parte en el territorio de la primera o a través de sus fronteras; y d) las medidas relativas a normalización respecto de conexión de equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones.

El Tratado expresa nociones más modernas en la relación entre las partes, al establecer que ninguna disposición se interpretará en el sentido de:

- a) Obligar a cualquier Parte a autorizar a una persona de la otra Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones;
- b) Obligar a cualquier Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios públicos de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general;
- c) Permitir que una Parte exija a una persona que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios públicos de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general;
- d) Impedir a cualquier Parte que prohíba a las personas que operen redes privadas el uso de esas redes para suministrar redes o servicios públicos de telecomunicaciones a terceras personas; o

- f) Obligar a una Parte a exigir a cualquier persona que radiodifunda o distribuya por cable programas de radio o de televisión, a ofrecer sus instalaciones de radiodifusión o de cable como red pública de telecomunicaciones.

3.2.3. Tratado de Libre Comercio con Chile.

El Tratado de Libre Comercio entre México y Chile entró en vigor el 1 de agosto de 1999. Al igual que los otros Tratados, también contempla un capítulo entero sobre telecomunicaciones, el 12, definiendo los servicios de valor agregado como en los demás casos. Asimismo, 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 la otra Parte, incluso el acceso y el uso que dichas personas hagan cuando operen redes privadas para llevar a cabo sus comunicaciones internas de las empresas; b) las medidas que adopte o mantenga una Parte sobre la prestación de servicios mejorados o de valor agregado por personas de la otra Parte en territorio de la primera o a través de sus fronteras; y c) las medidas relativas a la normalización respecto de la conexión de equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones.

Salvo para garantizar que las personas que operen estaciones de radiodifusión y sistemas de cable tengan acceso y uso de las redes y de los servicios públicos de telecomunicaciones, dicho 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.

De manera similar, la interpretación del mismo, en ningún momento podrá ser en el sentido de: a) obligar a una Parte a autorizar a una persona de la otra Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones; b) obligar a una Parte o que ésta a su vez exija a

una 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 una Parte que prohíba a las personas que operen redes privadas el uso de sus redes para suministrar redes o servicios públicos de telecomunicaciones a terceras personas; o d) obligar a una Parte a exigir a una 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.

Finalmente, vale la pena señalar que el Anexo 12-03, relativo a la Interconexión de circuitos privados establece que, para efectos del artículo 12-03 y, para el caso de Chile, se entenderá que la interconexión de los circuitos privados con las redes públicas de telecomunicaciones no dará acceso a tráfico desde dichos circuitos privados hacia las redes públicas o viceversa, sean dichos circuitos privados arrendados o propios.

3.2.4. Tratado de Libre Comercio con Costa Rica.

El Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica entró en vigor el 1 de enero de 1995⁶¹. El tratado con Costa Rica establece normas transparentes, promueve el comercio de bienes y servicios, facilita el desarrollo de inversiones y atiende las relaciones con una región estratégica para México, reconociendo los sectores sensibles de cada país.

El calendario de desgravación pactado en este tratado establece que el 70% de las exportaciones mexicanas no agropecuarias a Costa Rica quedaron exentas de aranceles a partir de su entrada en vigor; 20% concluirá su desgravación el 1 de enero de 1999; y el 10% restante el 1 de enero del año 2004.

⁶¹ Publicado en el DOF el 10 de enero de 1995.

El Tratado no establece disposiciones especiales en materia de telecomunicaciones, por lo que se deberá atender a lo previsto en general por su texto.

3.2.5. Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres.

El Tratado del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela, se firmó en junio de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995⁶², buscando un acceso amplio y seguro a los respectivos mercados, a través de la eliminación gradual de aranceles, reconociendo los sectores sensibles de cada país. Establece disciplinas para asegurar que la aplicación de las medidas internas de protección a la salud y la vida humana, animal y vegetal, del ambiente y del consumidor, no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio. Igualmente fija disciplinas para evitar las prácticas desleales de comercio y contiene un mecanismo ágil para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la relación comercial entre los países. La inclusión de una cláusula de adhesión dentro del tratado, permite la integración a este instrumento comercial de otras naciones latinoamericanas.

El análisis del presente tratado, resulta de una importancia especial ya que, como veremos establece conceptos que bien valdría la pena incluir en la legislación interna de nuestro país, en virtud de que ofrecen elementos sustanciales para resolver retos y problemáticas surgidas en los procedimientos de registro de servicios de valor agregado, derivados principalmente de la falta de claridad de nuestra Ley Federal de Telecomunicaciones respecto de algunas figuras en específico. A continuación se hará un breve análisis de los puntos que han llamado más la atención al respecto.

⁶² Publicado en el DOF el 9 de enero de 1995.

El Artículo 11-01, contiene la primera definición de redes públicas de transporte, entendidas como la infraestructura física que permite la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. Asimismo, establece la definición del servicio público de transporte de telecomunicaciones como todo servicio de transporte de telecomunicaciones que una Parte establezca expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general. Entre esos servicios pueden figurar los de telégrafo, teléfono, telex, servicio portador y transmisión de datos, que habitualmente entrañan la transmisión en tiempo real de la información facilitada por el cliente entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de esa información.

En concordancia con dichos conceptos, se definen los servicios de valor agregado como los servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario, creando un nuevo servicio diferente al servicio básico y, en esta medida, proporcionando al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o implicando la interacción del usuario con información almacenada.

Del análisis de las definiciones anteriormente referidas, vale la pena profundizar un poco más. En primera instancia, respecto de las definiciones de redes públicas de transporte y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, cabe resaltar los siguientes puntos:

- En materia de Redes de Telecomunicaciones:
 - De acuerdo con el artículo 11 de la LFT, así como con los Acuerdos para la obtención de concesiones para redes públicas, publicados en el Diario Oficial de la Federación, se establece una división sobre el tipo de redes públicas de telecomunicaciones reconocidas por el marco jurídico, en atención a su cobertura, en interestatales y locales.

- De acuerdo con el Reglamento de Telecomunicaciones se reconoce una segunda clasificación de redes de telecomunicaciones, contemplando a las redes públicas telefónicas que comprenden las redes locales y las de larga distancia, las redes de radiocomunicación, las redes celulares de radiocomunicación, así como las redes de comunicación por satélite.
- El tratado viene a incluir un tipo nuevo de red pública de telecomunicaciones, las de transporte.
- En materia de servicios de telecomunicaciones:
 - Como se mencionó anteriormente, tanto el Reglamento de Telecomunicaciones, como el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, establecieron la actual clasificación de servicios de telecomunicaciones. El servicio más parecido al público de transporte de telecomunicaciones es el de conducción de señales, considerado por el Reglamento de Telecomunicaciones, como un servicio básico de telecomunicaciones, que se proporciona al suscriptor por medio de una red pública de telecomunicaciones integrada por líneas o circuitos con la capacidad necesaria para transmitir, conmutar en dado caso y recibir señales entre puntos de conexión terminal de red de telecomunicaciones. En ese sentido, el Tratado tiene esta especial importancia, debido a que incluye al servicio público de transporte de telecomunicaciones, en la clasificación original, entendido como todo servicio de transporte establecido expresamente o de hecho, ofrecido al público en general.
 - Lo anterior brinda las bases necesarias para determinar las razones por las que los servicios de valor agregado dependen siempre de servicios portadores y de transmisión de datos, así como la diferencia básica entre éstos y los de valor agregado, consistente en que los primeros habitualmente entrañan la transmisión en tiempo real de la información facilitada por el cliente entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de esa información, mientras que en el caso de los segundos, objeto de este estudio, la información

facilitada por el cliente entre dos o más puntos debe sufrir cambios en la forma o contenido, así como un procesamiento y un almacenamiento, por lo que no pueden ser transmitidos en tiempo real.

Por otro lado, establece que los servicios de valor agregado, aparte de emplear sistemas de procesamiento computarizado que actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario, deben crear un nuevo servicio diferente al servicio básico (o portador) y, en esta medida, deben proporcionar al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o implicar la interacción del usuario con información almacenada.

Esto es de trascendental relevancia, ya que se fija de la manera más clara hasta ahora vista en nuestro marco legal, la principal cualidad de los servicios de valor agregado, la creación de un nuevo servicio diferente al básico o portador.

En el artículo 11-02, se establecen como principios generales que las Partes reconocen: a) el derecho de cada una de ellas de reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y de establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional; b) las características específicas del sector de los servicios de telecomunicaciones y, en particular, su doble función como sector independiente de actividad económica y medio fundamental de soporte de otras actividades económicas.

Todo el capítulo relativo, se circunscribe a un ámbito, donde se aplica a las medidas de cada Parte:

- a) Para la prestación de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, en los términos que se establecen en el artículo 11-05;
- b) Que afecten el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos por los proveedores de servicios de valor agregado;

- c) Que adopte o mantenga relativas a la normalización de conexión de equipo terminal u otro equipo o sistema a las redes públicas de telecomunicaciones.

De igual manera, la aplicación queda excluida respecto de medidas que una Parte adopte o mantenga en relación con la radiodifusión o la distribución por cable de programación de radio y televisión, ni con la prestación de servicios básicos de telecomunicaciones.

Asimismo, ninguna disposición deberá interpretarse en el sentido de: a) obligar a una Parte a autorizar a una persona de otra Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de transporte de telecomunicaciones; b) obligar a una Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de transporte de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general, o a exigir a alguna persona que lo haga; c) impedir a una Parte que prohíba a las personas que operen redes privadas el uso de una de tales redes para suministrar redes o servicios públicos de telecomunicaciones a terceras personas; y d) obligar a una Parte a exigir a cualquier persona que radiodifunda o distribuya por cable programas de radio o de televisión, que proporcione su infraestructura de radiodifusión o de distribución de cable como red pública de telecomunicaciones.

En relación con el acceso a redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y su uso, el Artículo 11-04 establece que:

1. Cada Parte garantizará que se conceda a todo prestador de servicios de otra Parte, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, de acuerdo con las normas establecidas en la Parte de que se trate, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los

mismos, para el suministro de servicios de valor agregado⁶³. Esta obligación se cumplirá, entre otras formas, mediante la aplicación de los párrafos segundo a noveno.

2. Cada Parte procurará garantizar que la fijación de precios para el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y su uso se base en los costos.

3. Cada Parte velará porque los prestadores de servicios de las otras Partes tengan acceso a cualquier red o servicio público de transporte de telecomunicaciones ofrecido dentro de sus fronteras o a través de ellas, incluidos los circuitos privados arrendados, y puedan utilizarlo. A esos efectos, cada Parte velará, sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo, porque se permita a esos prestadores:

- a) Comprar o arrendar y conectar el equipo terminal u otro equipo que esté en interfaz con la red y sea necesario para prestar los servicios del prestador;
- b) Utilizar los protocolos de explotación que elija el prestador del servicio para el suministro de cualquier servicio que no sea necesario para asegurar la disponibilidad de redes y servicios de transporte de telecomunicaciones para el público en general.

⁶³ Tal disposición, podría constituir el antecedente legal y fundamento legal más trascendente, respecto de la obligación que tiene el Estado Mexicano para procurar y obligar a los concesionarios para brindar un acceso abierto a sus redes públicas de telecomunicaciones, en relación con sus respectivos competidores en la prestación de servicios de valor agregado. Tal disposición es coincidente con los objetivos de la LFT de fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios. El artículo 44 de dicha Ley, establece determinadas obligaciones a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, entre las que al respecto, destacan las de adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes; permitir a concesionarios y permisionarios que comercialicen los servicios y capacidad adquiridos de sus redes; así como proporcionar los servicios de manera no discriminatoria. La disposición en comento, ofrece una solución a la actual problemática del acceso abierto u "Open Access", a la que se hace referencia en el Capítulo IV de este trabajo.

4. Ninguna disposición de los párrafos segundo y tercero se interpretará en el sentido de impedir subsidios cruzados entre los servicios públicos de transporte de telecomunicaciones.

5. Cada Parte garantizará que las personas de otra Parte puedan tener acceso a las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones y a su uso para transmitir la información en su territorio o a través de sus fronteras, incluso para las comunicaciones intraempresariales y para el acceso a la información contenida en bases de datos o almacenada en cualquier otra forma que sea legible por una máquina en territorio de cualquier Parte siempre que sean para el uso particular y exclusivo, sin prestación de servicios a terceras personas y realizando la conexión internacional a través de entidades autorizadas para prestar servicios básicos internacionales.

6. No obstante lo dispuesto en el párrafo quinto, las Partes podrán adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad y la confidencialidad de los mensajes, a reserva de que tales medidas no se apliquen de forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable o una restricción encubierta del comercio internacional de servicios.

7. Teniendo en cuenta que el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a su uso no involucra la autorización para prestar estos servicios y que éstos requieren de autorización para todos los casos, cada Parte garantizará que no se impongan más condiciones a los usuarios para el acceso a las redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y para su uso, que las necesarias para:

- a) Salvaguardar las responsabilidades del servicio público de los prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones o de las redes de telecomunicaciones, en particular su capacidad para poner sus redes o servicios a disposición del público en general;

- b) Proteger la integridad técnica de las redes o los servicios públicos de telecomunicaciones; y
- c) Garantizar que los prestadores de servicios de las otras Partes, sólo suministren servicios de valor agregado cuando les esté permitido con arreglo a los compromisos consignados en este capítulo.

8. En el caso de que satisfagan los criterios establecidos en el párrafo séptimo, las condiciones para el acceso a las redes y servicios de los mismos podrán incluir las siguientes:

- a) Restricciones impuestas a la reventa o a la utilización compartida de tales servicios;
- b) La prescripción de utilizar interfaces técnicas especificadas, con inclusión de protocolos de interfaz, para la interconexión con tales redes y servicios;
- c) Prescripciones cuando sea necesario, para la interoperabilidad de tales servicios y para promover el logro de los objetivos fijados en artículo 11-08, párrafo segundo;
- d) La homologación del equipo terminal u otro equipo que esté en interfaz con la red y prescripciones técnicas relativas a la conexión de ese equipo a esas redes;
- e) Restricciones impuestas a la interconexión de circuitos privados, arrendados o propios con esas redes o servicios, o con circuitos arrendados por otro prestador de servicios; o
- f) Procedimientos de comunicación, registro o licencias.

9. No obstante lo dispuesto en los párrafos primero al octavo, una Parte podrá imponer condiciones al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos que sean razonables, no discriminatorias y necesarias para fortalecer su infraestructura nacional de telecomunicaciones y su capacidad de prestación de servicios de telecomunicaciones y para incrementar su participación en el comercio

internacional de esos servicios. Al igual que en el TLCAN, el Tratado estableció un calendario de liberación de servicios de valor agregado en los siguientes términos.

1. Para los servicios de valor agregado se aplicará lo establecido en el capítulo X.
2. La liberación de los servicios de valor agregado se hará con base en el siguiente calendario:
 - a) Cada Parte, a la entrada en vigor del Tratado, debía permitir:
 - i) La prestación transfronteriza de servicios de valor agregado, con la excepción de los servicios de videotexto y servicios mejorados de conmutación de paquetes;
 - ii) La inversión, hasta el 100%, por parte de personas físicas o naturales o morales o jurídicas, incluyendo a las empresas estatales de otra Parte, en empresas establecidas o por establecerse en su territorio para la prestación de servicios de valor agregado, con excepción de los servicios de videotexto y servicios mejorados de conmutación de paquetes;
 - b) Las limitaciones referidas en el inciso a), respecto de los servicios de videotexto y servicios mejorados de conmutación de paquetes, fueron eliminados a partir del 1º de julio de 1995.

3.2.6. Tratado de Libre Comercio con Nicaragua

El Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua entró en vigor el 1 de julio de 1998⁶⁴. Dispone del Capítulo XI para normar las relaciones en rededor de las Telecomunicaciones. Se adopta la misma definición de servicios mejorados o de valor agregado que en el caso del TLCAN. Conforme a su Artículo 11-02, el ámbito de aplicación de dicho capítulo se limita de la siguiente manera:

⁶⁴ Publicado en el DOF el 1 de julio de 1998.

Reconociendo el doble papel de los servicios de telecomunicaciones, como sector específico de actividad económica y como medio de prestación de servicios para otras actividades económicas, el Tratado especifica que el capítulo correspondiente se aplica a:

- a) Las medidas que adopte o mantenga una Parte, relacionadas con la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones;
- b) Las medidas que adopte o mantenga una Parte, relacionadas con el acceso continuo de redes o servicios públicos de telecomunicaciones y su uso continuo por personas de la otra Parte, incluyendo su acceso y uso cuando operen redes privadas para llevar a cabo las comunicaciones intracorporativas;
- c) Las medidas que adopte o mantenga una Parte sobre la prestación de servicios mejorados o de valor agregado por personas de la otra Parte en el territorio de la primera o a través de sus fronteras; y
- d) Las medidas relativas a la normalización respecto de conexión de equipo terminal u otro equipo a las redes públicas de telecomunicaciones.

Asimismo, como en la mayoría de los demás casos, se previó que ninguna disposición de tal capítulo se interpretará en el sentido de:

- a) Obligar a una Parte a autorizar a una persona de la otra Parte a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios de telecomunicaciones;
- b) Obligar a una Parte o a que ésta, a su vez, exija, a alguna persona, a que establezca, construya, adquiera, arriende, opere o suministre redes o servicios públicos de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general;
- c) Impedir a una 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; ni

- d) Obligar a una Parte a exigir a cualquier persona que radiodifunda o distribuya por cable programas de radio o de televisión, a ofrecer sus instalaciones de radiodifusión o de cable como red pública de telecomunicaciones.

3.2.7. Tratado de Libre Comercio del Triángulo del Norte.

El Tratado de Libre Comercio del Triángulo del Norte, celebrado entre México y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras,⁶⁵ dispone del Capítulo XII para normar las relaciones en rededor de las Telecomunicaciones.

Se adopta una definición de servicios mejorados o de valor agregado en los mismos términos que en el TLCAN y otros.

El ámbito de aplicación refiere a las mismas medidas que en los demás tratados, esto es, aquellas que tienen que ver con la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones; al acceso a y uso de redes y servicios de telecomunicaciones; la prestación de servicios de valor agregado, así como respecto de aquellas normas sobre conectividad de equipos terminales.

Finalmente, el Tratado establece las condiciones para la prestación de servicios de valor agregado en términos idénticos que los demás casos mencionados.

⁶⁵ Publicado en el DOF el 29 de junio de 2000.

CAPITULO IV.

Regulación Vigente sobre Servicios de Valor Agregado.

4.1. Ley Federal de Telecomunicaciones.

El 7 de junio de 1995 se publicó en el DOF la LFT, para unificar en un solo cuerpo normativo la legislación en materia de telecomunicaciones, por lo que se derogaron las fracciones IX y X del artículo 1o.; la fracción IV del artículo 9o.; los párrafos segundo y tercero del artículo 11o.; 106; y los artículos 374 a 377; 390; 392 a 402 y 579; de la LVGC; así como la fracción VI del artículo 5 de la Ley de Inversión Extranjera, por disposición del artículo Segundo Transitorio de la LFT.

Sus disposiciones son de orden público y tienen por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite. Asimismo, la LFT tiene por objetivos, promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; para fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; así como promover una adecuada cobertura social.

Como base para la apertura del sector, se estableció la rectoría del Estado en la materia, reconociendo el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país. Se atribuyó la calidad de vías generales de comunicación al espectro radioeléctrico, a las redes de telecomunicaciones⁶⁶ y a

⁶⁶ El artículo 4 puede resultar un tanto confuso al referir genéricamente a redes de telecomunicaciones como vías generales de comunicación. De acuerdo con la misma Ley, existen dos tipos de redes de telecomunicaciones: las públicas y las privadas. Lo anterior, abre la posibilidad de interpretación del referido artículo, en el sentido de atribuir a las redes privadas la calidad de vías generales de comunicación, generando una serie de efectos jurídicos materia de un análisis específico. Confirma lo anterior el artículo 5 de la LFT al considerar como de interés público la instalación, operación, y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, debiéndose cumplir las

los sistemas de comunicación vía satélite y, por tanto, constituyen materia de jurisdicción federal.

4.1.1. Redes y Servicios de Telecomunicaciones.

México tiene un régimen orientado a regular vías generales de comunicación y los servicios de telecomunicaciones prestados a través de las mismas.

Como se mencionó anteriormente, una regulación establecida directamente sobre las diferentes tecnologías empleadas para la explotación comercial de las vías generales de comunicación de telecomunicaciones, resultaría inadecuada, toda vez que dichas tecnologías están inmersas en un escenario de continuos desarrollos y mejoras, con el fin de satisfacer las nuevas necesidades de servicios de comunicación e información requeridas en las economías de escala del mundo globalizado.

Así, la dinámica de cambios tecnológicos supera por mucho la capacidad del Estado para regularlos.

En ese entendido, la LFT contiene los dispositivos legales que sirven de base para el establecimiento y uso de vías generales de comunicaciones en materia de telecomunicaciones, así como para la prestación de servicios a través de las mismas.

Prevé tres figuras de autorización del Estado, cuya obtención es requerida por los particulares para la prestación o comercialización de servicios.

disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ecológica aplicables.

Régimen Jurídico de los Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado en México.
 Capítulo IV. Regulación Vigente sobre Servicios de Valor Agregado.

Tipos de Autorización (LFT)	Concesión	Uso, aprovechamiento, o explotación de Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico.
		Instalación, operación, o explotación de Redes Públicas de Telecomunicaciones.
		Pos. Orbitales Geoestacionarias, Orbitas Satelitales Asignadas al País y Bandas de Frecuencias.
		Señales de Bandas de Frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros.
	Permiso	Comercializadoras de Servicios de Telecomunicaciones.
		Estaciones Terrenas Transmisoras
	Registro	Prestación de Servicios de Valor Agregado

A continuación, trataremos brevemente cada una de las figuras de autorización requeridas para la prestación o explotación comercial de servicios de telecomunicaciones, con el fin de tener clara la diferencia establecida por el legislador respecto de cada clase de servicios en particular y su relación con los servicios de valor agregado.

4.1.2. Régimen de Concesión.

Tal y como se hizo referencia con anterioridad, el artículo 11 de la LFT, establece el requisito de obtener una concesión por parte de la SCT, para cualquiera de las siguientes actividades:

- (a) Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial. La LFT establece en su artículo 10 la siguiente clasificación de usos de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.

Relación de Usos de Bandas de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico		
Usos de las Bandas de Frecuencias del Espectro	Uso libre	Pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro.
	Usos determinados	Otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la SCT en el título correspondiente.
	Uso oficial	Uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas mediante asignación directa.
	Usos experimentales	Mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo.
	Espectro Reservado	Bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la SCT.

En términos de los artículos 14 a 23 de la LFT, las concesiones sobre dichas bandas para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública, teniendo el Gobierno Federal derecho a una contraprestación económica. Las bandas de frecuencias objeto de tal licitación, se hacen del conocimiento público mediante la publicación del programa respectivo, teniendo los interesados la oportunidad de solicitar la licitación de determinadas bandas no comprendidas en el mismo.

El procedimiento de licitación pública, inicia con la publicación de la convocatoria (incluyendo las bases) correspondiente. En caso de que las proposiciones no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias a juicio de la SCT o no cumplan con los requisitos establecidos en las bases de la licitación, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria. Una vez adjudicadas las bandas, se expedirá el título de concesión. Cuando la explotación de los servicios objeto de la concesión sobre el espectro radioeléctrico requiera de una concesión de red pública de telecomunicaciones, esta última se deberá otorgar en el mismo acto administrativo. Las concesiones

sobre bandas de frecuencias tendrán vigencia de hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas.

Para obtener concesión sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir, en lo conducente, los requisitos a que se refiere el artículo 24 de la LFT. Tales concesiones tendrán vigencia de hasta 2 años. Una frecuencia o banda de frecuencias podrá ser cambiada o rescatada por la SCT, en cualquiera de los casos a que refiere el artículo 23 de la LFT.

- (b) Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones. Para obtener una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, se debe presentar solicitud en términos del artículo 24 de la LFT, así como de los Acuerdos por los que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de Redes Públicas de Telecomunicaciones Interestatales y locales, al amparo de la LFT, publicados en el DOF el 4 de septiembre de 1995 y el 2 de enero de 1996, respectivamente. En principio, las solicitudes deberán resolverse en un plazo no mayor de 120 días naturales. Esas concesiones se otorgan por 30 años prorrogables. Para que los operadores de redes privadas puedan explotar comercialmente servicios, deberán obtener concesión en los términos de esta Ley, en cuyo caso adoptarán el carácter de red pública de telecomunicaciones.
- (c) Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias. De acuerdo con el artículo 29 de la LFT, se otorgarán mediante el procedimiento de licitación pública, al igual que las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico.
- (d) 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. Conforme artículo 30 de la LFT, la

SCT podrá otorgar concesiones sobre los derechos referidos, siempre y cuando se tengan firmados tratados en la materia con el país de origen de la señal y dichos tratados contemplen reciprocidad para los satélites mexicanos. Estas concesiones sólo se otorgarán a personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Las concesiones referidas, 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 en tratándose del servicio de telefonía celular.

Por otro lado, la LFT precisa que las concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión de radio y televisión abierta, y su programación, estarán sujetas a lo dispuesto en la Ley Federal de Radio y Televisión.

Cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 3, fracción XII, de la LFT, para la prestación de servicios de valor agregado, se debe emplear una red pública de telecomunicaciones.

Por tal motivo, no basta con haber obtenido un título de concesión de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico; para ocupar posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias; o, en su caso, para 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, sino que, forzosamente, se debe estar debidamente autorizado para instalar, operar u explotar una red pública de telecomunicaciones, mediante el título de concesión correspondiente.

Vale la pena resaltar que el objeto de la concesión es el de instalar, operar o explotar una red pública de telecomunicaciones; tal redacción pareciera dejar fuera la prestación de servicios, en términos de lo comentado en el Capítulo 1. A tal efecto, la fracción III del artículo 26 de la LFT, establece que, entre otros datos, el título de concesión contendrá aquellos servicios autorizados al concesionario para su prestación.

No obstante, la autoridad ha adoptado tradicionalmente el criterio en el sentido de que los servicios de telecomunicaciones que implican la instalación, operación o explotación de una red pública de telecomunicaciones, precisan de previa autorización para su prestación, a través de un título de concesión.

A continuación se presenta una clasificación de los servicios de telecomunicaciones tradicionalmente considerados como públicos en México.

SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES TRADICIONALMENTE CONSIDERADOS COMO PÚBLICOS			
#	Servicio	#	Servicio
1	Servicios básicos de telecomunicaciones	19	Servicio de radiolocalización móvil de personas
2	Servicios de telecomunicaciones de valor agregado	20	Servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas
3	Servicio de conducción de señales	21	Servicio de radiodeterminación
4	Servicio de distribución de señales	22	Servicio de radionavegación
5	Servicio público de telefonía básica	23	Servicio de radiolocalización
6	Servicio de arrendamiento de líneas o circuitos dedicados	24	Servicio de aficionados o radioaficionados
7	Servicio de interconexión a redes públicas	25	Servicio de radiogonometría
8	Servicio público de telégrafos	26	Servicio de seguridad
9	Servicio de comunicación de datos	27	Servicio de seguridad
10	Servicio de televisión por cable (sustituido por el servicio de televisión y audio restringidos)	28	Servicio de ayuda a la metrología
11	Servicio local, servicio de larga distancia	29	Servicio especial de radiocomunicación

	nacional		
12	Servicio de larga distancia internacional	30	Servicios fijo y móvil por satélite
13	Servicio de radiocomunicación (fijo y móvil)	31.	Servicio de conducción de señales por satélite
14	Servicio de radiodifusión o difusión de señales	32	Servicio de distribución de señales por satélite
15	Servicio de radiodistribución de señales	33	Servicio de radiodifusión por satélite
16	Servicio de radiotelefonía móvil	34	Servicio especial de radiocomunicación
17.	Servicios fijo y móvil por satélite	35	Servicio de conducción de señales por satélite
18	Servicio de distribución de señales por satélite	36	Servicio de radiodifusión por satélite

4.1.3. Régimen de Permiso.

Existe una falta de coincidencia entre la doctrina y la práctica administrativa sobre el contenido del régimen de permisos, junto con el de licencias y autorizaciones.

De acuerdo con el maestro Acosta Romero, desde el punto de vista gramatical, el permiso es el consentimiento que otorga quien tiene también potestad para hacer algo. Asimismo, el autor referido lo define como "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".⁶⁷

Gabino Fraga define el permiso como "el acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".⁶⁸

Esto es, que hay un derecho preexistente del particular, cuyo ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la

⁶⁷ Acosta Romero. Op. Cit. Pág. 887.

⁶⁸ Idem.

salubridad públicas o la economía del país y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.⁶⁹

Los permisos condicionan a un particular el ejercicio de algunos de sus derechos. Dentro de nuestro régimen legal predomina el uso del sistema de licencias, autorizaciones y permisos, siendo exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos, como ocurre por ejemplo en el caso de la LFT.

En todos los casos, el permiso constituye un medio adecuado para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, sin las cuales no es posible la vida en común.⁷⁰

En el régimen de permisos, licencias y autorizaciones, se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo, etc. Así se reconoce al particular ese derecho, salvo que para su ejercicio, se necesitan cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga el permiso. En el régimen de permisos, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate ni de reversión.

En el régimen de concesión, el solicitante no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

⁶⁹ Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 236

⁷⁰ Ídem. Pág. 238.

El procedimiento para otorgamiento de permisos es más sencillo que el relativo a la concesión, no se da la oposición de terceros. Generalmente se reduce a la solicitud; a que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que les otorga, mismo que no se publica en el DOF, sino que se notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento en que consta el acto.

La LFT prevé en su artículo 31, la necesidad de contar con un permiso para establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública; y para instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras.

Para la obtención de tales permisos, deberá presentarse solicitud a la SCT, que contenga el nombre y domicilio del solicitante, los servicios que desea prestar, las especificaciones técnicas del proyecto, los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar, el plan de negocios y la documentación que acredite su capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa. La SCT deberá analizar y evaluar la documentación en un plazo no mayor de 90 días naturales, dentro del que podrá requerir a los interesados información adicional. Una vez cumplidos, a satisfacción, los requisitos mencionados, la SCT otorgará el permiso correspondiente.

Cabe mencionar, que los requisitos que deberán contener las solicitudes de permisos, son las mismas que prevé la LFT respecto de aquellos interesados en obtener concesión.

Respecto del primer supuesto, la LFT define a las comercializadoras como toda persona que, sin ser propietaria ni poseedora de medios de transmisión, proporciona a terceros servicios de telecomunicaciones mediante el uso de capacidad de un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones. Por ministerio de ley, el establecimiento y operación de las empresas

comercializadoras de servicios de telecomunicaciones deberá sujetarse, invariablemente, a las disposiciones reglamentarias respectivas.

Con fecha 16 de diciembre de 1996, se publicó en el DOF el Reglamento del servicio de Telefonía Pública, con el objeto de 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.

Acorde a dicho Reglamento, el servicio de telefonía pública es definido como aquel que consiste en el acceso a los servicios proporcionados a través de redes públicas de telecomunicaciones y que deberá prestarse al público en general por medio de la instalación, operación y explotación de aparatos telefónicos de uso público.

Asimismo, define a las comercializadoras de telefonía pública como toda persona física o moral que cuenta con un permiso para proporcionar el servicio de telefonía pública, en los términos de tal Reglamento.

Para prestar el servicio de telefonía pública se requiere una concesión de red pública de telecomunicaciones con autorización para la prestación del mismo, o un permiso de comercializadora de tales servicios.

Para la obtención del permiso referido, deben cumplirse los siguientes requisitos: ser persona física o moral de nacionalidad mexicana; presentar ante la SCT solicitud por escrito, que deberá contener los datos generales del solicitante, la documentación que acredite la capacidad jurídica, técnica, financiera y administrativa del solicitante, el comprobante de pago de derechos, una descripción de los servicios que pretende ofrecer y de los equipos a utilizar, la descripción técnica y operativa del proyecto, los programas de cobertura, instalación y mantenimiento que abarquen un plazo de tres años y el plan tarifario.

En el segundo caso y, de conformidad con el Reglamento de Comunicación Vía Satélite, que fue expedido el 30 de julio de 1997 y publicado en el DOF el 1 de agosto de ese mismo año, con el objeto de reglamentar la LFT en lo relativo a la comunicación vía satélite, el Capítulo III, artículos 17 a 20, establecen los requisitos para la obtención de permisos para la instalación, operación o explotación de estaciones terrenas transmisoras. Las solicitudes deben contener el nombre del solicitante, el proyecto técnico y programa de instalación e inversión, incluyendo las estaciones terrenas transreceptoras que se enlazarán a uno o más satélites, la capacidad del segmento espacial y el tipo de señal que pretenda utilizar y el área de cobertura y el tipo de servicios que se pretenden ofrecer.

Los permisos para instalar y operar estaciones terrenas transmisoras contendrá, como mínimo el nombre del permisionario; tratándose de inmuebles, la ubicación de aquel donde se encuentre instalada la estación y sus coordenadas geográficas; las bandas de frecuencias asociadas en las que se realizarán las transmisiones; la posición orbital del satélite o satélites a utilizar o trayectoria orbital cubierta por la estación terrena, según corresponda; los servicios que podrá operar el permisionario; las especificaciones técnicas de la o las estaciones; la forma de garantizar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del permisionario, y los demás derechos y obligaciones del mismo.

Asimismo, la vigencia de los permisos de esta naturaleza, parecería indefinida, siempre que no varíen las características técnicas y de operación que hayan sido originalmente especificados en el permiso, salvo que se obtenga la autorización previa de la CFT.

Cuando el o los satélites a los cuales dirijan sus transmisiones sean extranjeros, los mismos deberán estar cubiertos por los tratados de reciprocidad a que se refiere el artículo 30 de la LFT.

El artículo 20 del Reglamento de Comunicación Vía Satélite establece que, sin perjuicio de la concesión o permiso que, en su caso, se requiera para la prestación de servicios de telecomunicaciones, la secretaría podrá exentar de los requerimientos de permiso a estaciones terrenas transmisoras que cumplan con las normas nacionales y, en su caso, internacionales, y su ubicación geográfica y características de operación garanticen que no se ocasionen interferencias perjudiciales a otros sistemas perjudiciales a otros sistemas de telecomunicaciones, mediante:

- La inclusión de las estaciones a un permiso genérico, en sustitución de permisos individuales por estación, y
- La expedición, por parte de la Comisión, de disposiciones que establezcan las características generales de las estaciones.

4.1.4. Régimen de Registro.

Para lograr un mayor entendimiento del marco jurídico aplicable a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado en México, resulta indispensable el análisis del procedimiento de inscripción de los mismos ante el Registro de Telecomunicaciones, requisito indispensable para su legal prestación. Para tales efectos, se ha considerado conveniente revisar las principales características de los sistemas registrales con mayor importancia en nuestro sistema legal. Por tal motivo, se han tenido como punto de partida los sistemas correspondientes de los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio. A pesar de no existir sistemas registrales puros, Pérez Fernández del Castillo⁷¹ los divide para su estudio desde dos puntos de vista: a) de los efectos de la inscripción y b) de la forma de inscripción.

⁷¹ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Derecho Registral. 7ª edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 2000. Pág. 70.

En cuanto a los efectos de inscripción, señala tres sistemas: el sustantivo, el constitutivo y el declarativo. En el sustantivo, la propiedad se adquiere por medio de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, un elemento de existencia o esencia para adquirir el dominio de los bienes inmuebles. En el constitutivo, el derecho nace con el contrato o el acto jurídico y, para su perfección, es necesaria su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Tal inscripción es obligatoria y se caracteriza por conservar la idea del título y el modo, o sea, que por un lado existe la causa de la adquisición que se da en el contrato y por otro, la forma de transmisión que se realiza por medio de la inscripción en el Registro Público, así como por la existencia de una semejanza entre el catastro y el registro, lo que permite mayor exactitud en la descripción de la finca dentro del folio real.

En México existe el sistema constitutivo respecto de asociaciones y sociedades civiles, ya que la personalidad jurídica se adquiere con la inscripción de las mismas en el Registro correspondiente, así como en el caso de la sesión de créditos hipotecarios (no surten efectos sino hasta su inscripción).

En el sistema declarativo la transmisión de la propiedad se verifica por mero efecto del contrato, sin necesidad de inscripción. En virtud de que nuestra legislación es consensualista, solo se inscribe si se desea que el contrato o acto jurídico surta efectos ante terceros. Ese es el sistema adoptado en nuestro Código Civil, al establecer en su artículo 3008 que "la inscripción de los actos o contratos en el Registro Público, tiene efectos declarativos".⁷²

En cuanto a la forma de inscripción, se distinguen los sistemas: personal (como el Registro Único llevado en Estados Unidos de América, por cada persona física o moral); el de folios (como el que se sigue en el Distrito Federal, a través de los folios Real de Inmuebles, Real de Muebles, de Personas Morales y Auxiliar); de

⁷² La Suprema Corte de Justicia resolvió en Jurisprudencia definida, que "las inscripciones hechas en el Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos y no constitutivos, de tal manera que los derechos provienen del acto jurídico declarado pero no de la inscripción cuya finalidad es

libros (donde se anotan los títulos por los que se crean, transmiten, modifican o extinguen derechos reales sobre inmuebles o la posesión, e incluyen los libros de transcripción, inscripción e incorporación); electrónico (como el caso del Folio Mercantil Electrónico del Registro Público de Comercio).

Una vez referidos los sistemas registrales anteriores, conviene mencionar los principios registrales (explicación del contenido y función del Registro) que operan tanto en el Registro Público de la Propiedad, como en el de Comercio.

En relación con el Registro Público de la Propiedad, Pérez Fernández del Castillo⁷³ los divide y analiza de la siguiente manera:

- **Publicidad.** Se da sobre la propiedad y posesión de todos los bienes inmuebles y algunos muebles, así como gravámenes y otras limitaciones. Puede ser formal, es decir, se pueden consultar personalmente libros y folios, pudiendo obtener constancias y certificaciones de asientos y anotaciones; o material, que son los derechos otorgados por la inscripción (presunción de su existencia y la oponibilidad frente a otro no inscrito).
- **Fe Pública Registral.** Participa de la fe pública administrativa y quiere decir que los actos asentados en los folios son documentos públicos, tienen la presunción de veracidad y exactitud, hacen prueba plena y pueden ser destruidos por vía de acción.
- **Legitimación o de Exactitud.** Otorga la certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad de los bienes y su transmisión.
- **Rogación.** La inscripción se realiza a instancia de parte y nunca de oficio. Los derechos reales nacen fuera de dicho Registro y se inscriben para surtir efectos ante terceros.
- **Consentimiento.** La modificación a los asientos requiere la voluntad del titular registral. Nadie puede ser dado de baja en el Registro sin su consentimiento.

dar publicidad y no constituir el derecho". (SJF, Apéndice 1917-1985, Tesis de Ejecutorias, Cuarta Parte, Tercera Sala, Pág. 723) Ver en Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. Cit. Pág. 72.

- **Prelación o Prioridad.** Primero en tiempo, primero en derecho. La fecha de presentación, determina la preferencia y rango del documento ingresado en el Registro.
- **De Calificación o Legalidad.** En su procedimiento de inscripción, los documentos son examinados respecto de sus elementos de existencia y validez.
- **Inscripción.** El asiento o anotación debe constar en el folio real o en el libro correspondiente.
- **Especialidad.** Tiene por fin, determinar perfectamente los bienes objeto de inscripción, titulares, así como el alcance y contenido de los derechos.
- **Tracto Sucesivo.** Las inscripciones de inmuebles se efectúan en una secuencia entre adquisiciones y transmisiones, sin ruptura en la continuidad.

En ese sentido, Pérez Fernández del Castillo⁷⁴ señala que los principios registrales en materia comercial son: el de publicidad, de calificación o legalidad, de inscripción, de rogación y de consentimiento, de tracto sucesivo y el de prioridad, antes descritos.

4.1.4.1. Del Registro de Telecomunicaciones. El legislador creó en el Capítulo IV de la LFT, la institución del Registro de Telecomunicaciones, en el que se inscribirán:

- Los títulos de concesión, los permisos y las asignaciones otorgadas y, en su caso, las modificaciones autorizadas a los mismos;
- Los servicios de valor agregado;
- Los gravámenes impuestos a las concesiones y permisos;

⁷³ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. Cit. Págs. 76 a 117.

⁷⁴ Ídem. Págs. 193 a 209.

- La cesión de derechos y obligaciones a que se refiere la LFT; (la ley no se refiere a constancias de registro);
- Las bandas de frecuencias otorgadas en las distintas zonas del país;
- Los convenios de interconexión con otras redes; y
- Cualquier otro documento relativo a las operaciones de los concesionarios o permisionarios, cuando los reglamentos de la LFT exijan dicha formalidad.

Asimismo, se prevé que la información contenida en el Registro de Telecomunicaciones, podrá ser consultada por el público en general, salvo aquella que, por sus propias características, se considere legalmente de carácter confidencial.

Cabe resaltar que, la falta de desarrollo del sistema registral a seguir en materia de telecomunicaciones, especialmente respecto de los servicios de valor agregado, a través de la misma LFT o mediante la expedición de un reglamento del Registro de Telecomunicaciones, genera una serie de lagunas o espacios legales dignos de considerarse.

A la luz de lo señalado en el apartado anterior, habrá que detenerse a dilucidar cual fue el sistema registral que pretendió instituir el legislador en la LFT, en especial respecto de los servicios de valor agregado. En cuanto a los efectos de inscripción, hay tres sistemas: el sustantivo, el constitutivo y el declarativo. En cuanto a la forma de inscripción, no se ha establecido el sistema en general, ya sea personal, de folios, de libros, o el electrónico.

Los artículos 33 y 64, fracción II, de la LFT, disponen que basta la previa inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, para prestar servicios de telecomunicaciones de valor agregado.

En primera instancia, el sistema de registro que se sigue respecto de los servicios de valor agregado no puede ser el sustantivo, toda vez que la LFT, reconoce y no

crea a favor del interesado el derecho a prestar servicios de esa naturaleza y el registro no constituye un elemento de existencia o esencia. Lo anterior, lo confirma el hecho de que el derecho a la prestación de servicios de valor agregado no se destruye por su falta de inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, únicamente genera, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes previstas en la LFT. Esto es que, una vez satisfecho el requisito de registro, el derecho puede ser legalmente ejercido.

Por otro lado, el sistema constitutivo implicaría que el derecho a prestar servicios de valor agregado nazca por virtud de un contrato o acto jurídico y, para su perfección, resulte necesaria su inscripción en el Registro de Telecomunicaciones. Si se considera que el derecho a la prestación de servicios valor agregado es un acto de comercio reconocido por la legislación comercial y tutelado por nuestra Constitución, se entiende que tal derecho no nace de un contrato o acto jurídico especial y no requiere, por tanto, perfeccionarse a través del registro en comento.

Finalmente, en el caso del sistema declarativo, el derecho a prestar servicios de valor agregado, con el que ya cuenta el interesado de manera potencial, solo requeriría de la previa inscripción de aquellos servicios respecto de los cuales se ejercerá el derecho, para surtir efectos ante terceros.

Por lo que respecta a los principios registrales en materia de telecomunicaciones, cabe mencionar lo siguiente:

- **Publicidad.** Este principio sí opera en materia de telecomunicaciones, al establecer la LFT que la información contenida en el Registro podrá ser consultada por el público en general, salvo aquella que, por sus propias características, se considere legalmente de carácter confidencial. Puede ser formal, pues se pueden consultar personalmente expedientes y sistemas de guarda de documentos, pudiendo obtener constancias y certificaciones previo pago de derechos, en su caso; o material, respecto de presunción de

la existencia y oponibilidad frente a otro no inscrito, de derechos relacionados con redes públicas o servicios de telecomunicaciones.

La determinación de la naturaleza de la información contenida en dicho Registro, para efectos de confidencialidad y publicidad, deberá atenerse a lo previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De acuerdo con el artículo 7, fracciones XII y XVII, con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, la CFT deberá poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento de tal Ley y los lineamientos que expida el instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, entre otra, la información relativa a las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando sus titulares; así como cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. Deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en tal Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, según corresponda.

El artículo 18 considera como información confidencial:

- La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, y

- Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.⁷⁵

- Fe Pública Registral. Dentro de la fe pública administrativa, en materia de telecomunicaciones opera una figura similar, en el sentido de que las unidades administrativas contenidas en el RICFT, están facultadas para emitir constancias de los documentos que obran en los expedientes a sus respectivos cargos. En ese sentido, los actos asentados en los folios serían documentos públicos, teniendo la presunción de veracidad y exactitud, harían prueba plena y podrían ser destruidos por vía de acción.
- Legitimación o de Exactitud. Otorga la certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad de los bienes o derechos y su transmisión. Este principio opera en materia de telecomunicaciones en relación con la titularidad de las concesiones y permisos otorgados por la SCT.
- Rogación. En el Registro de Telecomunicaciones las inscripciones se realizan a instancia de parte y previo pago de derechos.
- Consentimiento. La modificación a los asientos requiere la voluntad del titular registral. Nadie puede ser dado de baja en el Registro de

⁷⁵ De acuerdo con el Artículo 19 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Telecomunicaciones sin su consentimiento o sin el previo procedimiento administrativo correspondiente.

- **Prelación o Prioridad.** Primero en tiempo, primero en derecho. En términos generales y partiendo del supuesto en el que los efectos de las inscripciones en el Registro de Telecomunicaciones sean declarativos, no sería aplicable dicho principio.
- **De Calificación o Legalidad.** En su procedimiento de inscripción, los documentos son previamente examinados o dictaminados respecto de sus elementos de existencia y validez, de acuerdo con las facultades de las unidades administrativas del Área General de Asuntos Jurídicos.
- **Inscripción.** Este es uno de los principios más controvertidos, puesto que, al no existir estructural y materialmente un Registro y no estar determinado el sistema en cuanto a la forma de inscripción, se puede encontrar un sistema distinto de acuerdo con cada unidad administrativa que realiza funciones de registro. (Ver cuadro relativo a las Autoridades competentes en materia del Registro de Telecomunicaciones, numeral 4.1.5.).
- **Especialidad.** Tiene por fin, determinar perfectamente los bienes objeto de inscripción, titulares, así como el alcance y contenido de los derechos.

4.1.5. Autoridades Competentes en Materia del Registro de Telecomunicaciones.

De acuerdo con los artículos 37 Bis, fracción XII del RISCT y Segundo, fracción IX del Decreto de Creación de la CFT, el Registro de Telecomunicaciones está a cargo de dicha Comisión.

El artículo 6 del RICFT, establece las unidades administrativas con que la CFT cuenta, para el desempeño de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen.

Cabe mencionar que ninguna de ellas refiere al Registro de Telecomunicaciones, salvo por la fracción IX, al amparo de la cual, existe solamente una plaza de subdirección de área, asignada para la integración y manejo de tal Registro.

La autorización de más unidades y personal técnico y administrativo, está a cargo del Presidente de tal órgano desconcentrado, de acuerdo con el presupuesto autorizado y sujeto a las normas y lineamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca para las unidades de gasto autónomo.

No obstante que el RICFT no prevé las facultades y funciones específicas respecto de una unidad administrativa en particular, a cuyo cargo se encuentre claramente el Registro de Telecomunicaciones a que refiere la LFT, tanto el Reglamento en cuestión, como algunas otras disposiciones legales, sí facultan particularmente a algunas unidades administrativas para llevar a cabo algunos actos registrales en los términos que se resumen en la siguiente tabla.

Facultades y Atribuciones por Unidad Administrativa de la CFT en relación con Actos y Documentos materia de Registro, de acuerdo con el RICFT.		
Artículo	Unidad Administrativa	Concepto
20, B, IV	Dir. Gral. De Consulta Jurídica y Normatividad	Registro de Convenios y Contratos que suscriba la Comisión
21, A, I	Dir. Gral. De Tarifas e Integración Estadística	Registro de Tarifas, planes de descuento, penalidades o políticas de comercialización y las reglas de aplicación.
22, C, III	Dir. Gral. De Ingeniería y Homologación	Registro de constancias o certificados de homologación de equipos y sistemas
22, C, IV		Registro de Peritos acreditados
22, D, X	Dir. Gral. De Planeación y Administración del Espectro	Registros correspondientes a la asignación de bandas de frecuencias
24 Bis, B, V	Dir. Gral. De Licitaciones del Espectro Radioeléctrico	Registro de interesados sobre licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico

Régimen Jurídico de los Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado en México.
 Capítulo IV. Regulación Vigente sobre Servicios de Valor Agregado.

24 Bis, C, X	Dir. Gral. De Inspección, Verificación y Radiomonitorio	Registro del personal destinado a la realización de labores de inspección y verificación
26, A, IX	Dir. Gral. De Comunicación Vía Satélite	Constancias de Registro correspondientes a los servicios satelitales de telecomunicaciones
26, B, VIII	Dir. Gral. De Televisión y Audio Restringidos	Constancias de Registro correspondientes a los servicios de televisión y audio restringidos
26, C, IX	Dir. Gral. De Servicio Local y Radiocomunicación	Constancias de Registro correspondientes al servicio local de telecomunicaciones y al servicio de radiocomunicación
26, D, X	Dir. Gral. De Larga Distancia y Valor Agregado	Constancias de Registro correspondientes a los servicios de larga distancia
26, D, XI		Constancias de Registro correspondientes a los servicios de valor agregado
29	Coordinación de Administración	Registro de firmas de los servidores públicos autorizados para certificar copias de documentos y constancias que existan en los archivos a cargo de los mismos.
6, IX	Subdirección del Registro de Telecomunicaciones.	Unidad administrativa adscrita a la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones, encargada de integrar y resguardar el Registro de Telecomunicaciones.

De la tabla anterior y, a la luz del artículo 64 de la LFT, no queda clara la naturaleza del registro a que se refieren las siguientes facultades, toda vez que no están comprendidas en las referidas por la LFT para su inscripción en el Registro de Telecomunicaciones:

- Registro de Convenios y Contratos que suscriba la Comisión, a cargo de la Dirección General de Consulta Jurídica y Normatividad.
- Registro de constancias o certificados de homologación de equipos y sistemas Registro de Peritos acreditados, a cargo de la Dirección General de Ingeniería y Homologación.
- Registro de interesados sobre licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, a cargo de la Dirección General de Licitaciones del Espectro Radioeléctrico.

- Registro del personal destinado a la realización de labores de inspección y verificación, a cargo de la Dirección General de Inspección, Verificación y Radiomonitorio.
- Registro de firmas de los servidores públicos autorizados para certificar copias de documentos y constancias que existan en los archivos a cargo de los mismos, función encargada a la Coordinación de Administración.

Así, se evidencia la necesidad de desarrollar y establecer conceptos y procedimientos claros respecto de cada una de dichas actividades registrales por parte de la CFT y sus unidades administrativas. Más aún, si se toma en cuenta que el Registro de Telecomunicaciones constituye, junto con la CFT, las únicas dos instituciones creadas por el legislador a través de la LFT; así como los retos que plantean el Registro de Representantes Legales creado a través de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las obligaciones de accesibilidad a la información establecidas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El siguiente cuadro fortalece la percepción sobre la necesidad de proveer y robustecer la estructura administrativa que se encargue de dar viabilidad y seguridad jurídica al Registro de Telecomunicaciones.

Estimado de Concesionarios, Permisionarios y Registratarios con Obligaciones de Registro		
Categoría	Núm.	Obligaciones relacionadas con el RT
Concesionarios	1224	Inscripción de Títulos y sus modificaciones, de gravámenes, cesiones, bandas de frecuencias otorgadas, convenios de interconexión, tarifas y otros.
Permisionarios	3052	Inscripción de los Permisos y sus modificaciones, gravámenes, cesiones, tarifas y otros.
Registratarios	526	Inscripción de servicios de valor agregado y las modificaciones a las características técnicas, operativas y administrativas.
Total	4802	

4.2. Decreto de Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

De acuerdo con lo establecido en el artículo Décimo Primer Transitorio de la LFT⁷⁶, el 9 de agosto de 1996 se publicó en el DOF el Decreto por el que se creó la CFT. Se estableció como órgano administrativo desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa y a la que se le otorgaron atribuciones con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

Para tales efectos, se le atribuyeron facultades en materia de expedición de disposiciones administrativas; realización de estudios e investigaciones; revisión y opinión sobre solicitudes de concesiones y permisos; preparación del programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico; de licitaciones; homologación; administración del espectro radioeléctrico; llevar el Registro de Telecomunicaciones; de interconexión; de vigilancia; de asuntos internacionales; proposición de sanciones; entre otras.

Se estableció una estructura de cuatro comisionados, incluyendo al Presidente, así como una serie de unidades administrativas necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

4.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Mediante el Decreto publicado en el DOF el 29 de Octubre de 1996, se reformó, adicionó y derogó el RISCT. Especialmente, cabe destacar la reforma al artículo 23, así como la adición del artículo 37 Bis.

⁷⁶ Establecía que, "a más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación".

El artículo 23 establece las facultades de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones. De acuerdo con el mismo, las políticas y programas respecto de los servicios de telecomunicaciones, quedaron a cargo de dicha unidad administrativa. Asimismo, se le encargó el análisis de las solicitudes de concesiones, asignaciones y permisos, aprobar los programas sobre las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y sobre ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales, formular las declaraciones de rescate, requisa, caducidad y revocación en materia de telecomunicaciones, imposición de sanciones, cambios o rescates de frecuencias, regular los servicios postal y telegráfico, etc.

De igual modo y, una vez creada la CFT conforme al Decreto que adelante se analiza, el artículo 37 Bis, establece ciertas facultades de la CFT que son desarrolladas posteriormente por el RICFT. En términos generales, se estableció una especie de doble ventanilla con respecto a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, especialmente sobre los procedimientos relativos al otorgamiento, modificación y revocación de títulos de concesión y permisos, licitaciones de frecuencias, etc. Asimismo, se le otorgaron determinadas atribuciones como entidad reguladora del sector, destacando para los efectos del presente estudio, aquellas concernientes al Registro de Telecomunicaciones (fracciones XII y XV).

4.4. Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Una vez creada la CFT mediante el Decreto referido y modificado el RISCT, con fecha 9 de diciembre de 1996 se publicó en el DOF el RICFT, reformado posteriormente mediante Acuerdo Publicado el 21 de julio de 1999.

El Reglamento tiene por objeto establecer la estructura orgánica y las bases de operación de la Comisión.

La CFT es un órgano administrativo desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones que le confiere el Decreto de creación y el RISCT, con el objeto de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

De acuerdo con el artículo 6 de su Reglamento Interno, la CFT cuenta para el desempeño de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, con:

- El Pleno;
- La Presidencia;
- Las Áreas Generales:
 - a) De Asuntos Jurídicos;
 - b) De Planeación y Análisis Económico, y
 - c) De Ingeniería y Tecnología.
- Las Coordinaciones Generales:
 - a) Ejecutiva;
 - b) De Asuntos Internacionales, y
 - c) De Servicios de Telecomunicaciones.
- Las Coordinaciones:
 - a) De Comunicación Social;
 - b) De Administración, y
 - c) De Asesores.
- Las Direcciones Generales de:
 - a) Asuntos Contenciosos;
 - b) Consulta Jurídica y Normatividad;
 - c) Aspectos Regulatorios e Instrumentación Legal;
 - d) Tarifas e Integración Estadística;
 - e) Estudios Económicos y Regulatorios;
 - f) Análisis Financiero;
 - g) Estudios Técnicos, Investigación y Desarrollo;
 - h) Planes Fundamentales de Telecomunicaciones;

- i) Ingeniería y Homologación;
 - j) Planeación y Administración del Espectro;
 - k) Ejecutiva;
 - l) Licitaciones del Espectro Radioeléctrico;
 - m) Inspección, Verificación y Radiomonitoreo;
 - n) Recaudación y Coordinación Regional;
 - o) Cooperación Internacional;
 - p) Organismos de Regulación Internacional;
 - q) Comunicación Vía Satélite;
 - r) Televisión y Audio Restringidos;
 - s) Servicio Local y Radiocomunicación, y
 - t) Larga Distancia y Valor Agregado.
- La Contraloría Interna;
 - El Secretario Técnico del Pleno,
 - Y las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el Presidente, de acuerdo con el presupuesto autorizado y sujeto a las normas y lineamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca para las unidades de gasto autónomo.

Cuenta con cuatro Comisionados, incluido su Presidente, designados por el titular del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes.

El Pleno es el órgano supremo de decisión de la CFT y se integra por los cuatro Comisionados. El Presidente de la CFT fungirá, además, como Presidente del Pleno. Los Comisionados deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad. Los Comisionados no podrán abstenerse de votar, excepto cuando tengan impedimento legal.

CAPITULO V.

Los Servicios de Valor Agregado.

5.1. Los Servicios de Valor Agregado.

Una vez analizado el escenario que enmarca al Registro de Telecomunicaciones, sus características principales y los retos que plantea, se procederá a revisar ahora el esquema al que se encuentran sujetos los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, objeto del presente estudio.

5.1.1. Concepto.

Como se vio en el Capítulo I (página 4), el Reglamento de Telecomunicaciones definía los servicios de valor agregado como 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.

Tal concepto resultaba muy impreciso, ya que cualquier servicio que fuera prestado a un tercero y cuyas señales fueren conducidas a través de redes públicas de telecomunicaciones, podía entrar en esa categoría.

El TLCAN adoptó en su artículo 1310, un concepto similar de servicios mejorados o de valor agregado, bajo el cual, significan aquellos 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.

Como consecuencia de la firma del TLCAN, el legislador incluyó tal disposición en el artículo 3, fracción XII de la LFT, según el cual, constituyen servicios de valor agregado aquellos que emplean redes públicas 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.

Esto es que, para que se cumpla con tal definición, los servicios a) deberán prestarse empleando siempre⁷⁷ una red pública de telecomunicaciones⁷⁸; y b) deberán tener efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario; y c¹) que se comercialice a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o c²) que impliquen interacción del usuario con información almacenada. De tal manera, se tiene siempre que cumplir con la fórmula: $a + b + (c^1 \text{ ó } c^2)$.

Por lo tanto, para que un servicio de telecomunicaciones sea de valor agregado, precisa el empleo de redes públicas de telecomunicaciones **además** de tener efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y, **además**, cumplir mínimo con una de cualesquiera de las dos alternativas siguientes: que se comercialice a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que impliquen interacción del usuario con información almacenada.

⁷⁷ Dentro de los procedimientos administrativos de registro de servicios de valor agregado, la autoridad ha interpretado dicha definición en el sentido de que la prestación de tales servicios deba implicar el uso de redes públicas de telecomunicaciones en todos los trayectos por los que se transmitan señales de telecomunicaciones base para el servicio.

⁷⁸ El artículo 3, fracción X de la LFT dispone que serán redes públicas de telecomunicaciones las redes a través de las cuales se exploten comercialmente servicios de telecomunicaciones. De acuerdo con el artículo 11 del mismo dispositivo, la instalación, operación y explotación de dichas redes públicas, requiere concesión. En el título de concesión se expresarán los servicios que se autorizan prestar. Por lo tanto, una correcta interpretación de la definición implica que las redes públicas a emplear en la prestación de servicios de valor agregado, deberán estar debidamente concesionadas y los servicios que dichos concesionarios presten a los prestadores de servicios de valor agregado, deberán estar debidamente autorizados en los títulos.

El legislador adecuó la definición del TLCAN a la realidad nacional, enmarcada en el proceso de apertura del sector, al vincular estrechamente los servicios de valor agregado a las redes públicas de telecomunicaciones y no solamente a los sistemas de procesamiento computarizado.

Lo anterior, se explica en el hecho de haberse establecido que, para la instalación, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones⁷⁹, se requiere una concesión de red pública de telecomunicaciones. Esto no genera un conflicto de aplicación de normas, toda vez que la LFT sigue ligando forzosamente los servicios de valor agregado y, más específicamente, la información contenida en ellos, a sistemas de almacenamiento y procesamiento.

Más aún, se entiende que la pretensión del legislador está dirigida a dejar las funciones de transmisión a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

En este sentido, los servicios de telecomunicaciones que se presten en tiempo real, no deben ser considerados como servicios de valor agregado, aún cuando cumplan con las características del inciso a) de la definición indicada. Asimismo, se puede entender que, en general, los servicios básicos de telecomunicaciones son aquellos que implican la operación y/o explotación de redes públicas de telecomunicaciones y que son distintos de aquellos definidos como de valor agregado.

Tales aseveraciones, ponen en evidencia la necesidad de que la CFT defina claramente conceptos como los de "información adicional, diferente o reestructurada", "almacenamiento de información" y "tiempo real", así como confirmar que el criterio utilizado para definir los servicios básicos, antes mencionado, es el correcto.

⁷⁹ Las Redes Públicas de Telecomunicaciones se definen en el Capítulo I.

De igual modo, cabe resaltar las disposiciones derivadas del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, en el que se adicionan ciertas características a los servicios de valor agregado.

Como se hizo referencia en el Capítulo III, con base en las definiciones de redes públicas de transporte y servicio público de transporte introducidas por dicho Tratado, se definen los servicios de valor agregado como los servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario, creando un nuevo servicio diferente al servicio básico y, en esta medida, proporcionando al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o implicando la interacción del usuario con información almacenada.

5.1.2. Clasificación.

La LFT únicamente se reduce a definir los servicios de valor agregado, así como establecer el requisito previo de registro para su prestación, de tal modo que no se estableció una clasificación legal para los mismos.

No obstante y, con la finalidad de proveer a los interesados una referencia clara de aquellos servicios de valor agregado que son considerados como típicos, el Pleno de la CFT emitió una resolución administrativa, adoptando un catálogo que ha sido referencia en los procedimientos de registro.

De acuerdo con la LFT y con dicha resolución, no se consideran servicios de valor agregado aquellos que para su prestación requieran la obtención de

concesión o permiso⁸⁰. Tal determinación, fue motivada por los numerosos casos en que, de acuerdo con el procedimiento de registro de servicios de valor agregado a que nos referiremos adelante, las solicitudes fueron resueltas en el mismo sentido, favorable o desfavorable, con base en dictámenes emitidos por las unidades administrativas competentes.

De tal suerte, las solicitudes son analizadas desde el punto de vista del tipo de servicio que se desea prestar, de acuerdo con sus características técnicas y legales; distinguiéndose los servicios que el Pleno y las Áreas dictaminadoras han reconocido como servicios típicos y aquellos servicios que por su novedad o características no comunes, han sido considerados como atípicos. Los referidos como típicos, son señalados en el Anexo A de los Lineamientos como sigue:

- Audiotexto
- Procesamiento Remoto de Datos
- Intercambio Electrónico de Datos
- Correo Electrónico de Datos y Facsímil
- Videotexto
- Correo de Voz
- Teletexto
- Consulta Remota a Bases de Datos

Finalmente, cabe mencionar que, aunque el servicio de Acceso a Internet no se encuentra definido en los Lineamientos, ha sido considerado en México como un servicio de valor agregado, en virtud de emplear redes públicas de telecomunicaciones y de implicar interacción del usuario con información almacenada, ya sea en archivos, buzones electrónicos o bases de datos, que se encuentran en computadoras y servidores conectados a Internet, conforme a la

⁸⁰ El artículo 11 de la LFT no incluye la prestación de servicios de telecomunicaciones como actividad para la que se requiera concesión.

definición de servicios de valor agregado antes referida⁸¹. Tradicionalmente, la provisión del servicio de Acceso a Internet se ha llevado a cabo de las siguientes maneras:

- *Acceso Conmutado, Residencial o por Marcación ("Dial-up").-* Este servicio permite conectarse al Internet utilizando una computadora personal, un módem y una línea telefónica analógica. El módem marca el número del ISP, quien a través de un banco de módems, digitaliza la señal y la envía al servidor de acceso que administra la autenticación del usuario para establecer así una sesión, es decir una conexión permanente a Internet. Para ello, el software del usuario soporta protocolos que permiten establecer la sesión y otros que permiten la utilización de Internet. Las velocidades de conexión pueden ser de 14.4, 19.2, 28.8, 33.6 y 56.3 Kbps, dependiendo de las especificaciones de los módems en ambos extremos y de la calidad de la línea telefónica. La tarifa del servicio puede ser por tiempo de conexión, aunque generalmente se utilizan cuotas mensuales por tiempo ilimitado.
- *Por demanda, LAN conmutado o Dial-Up Dedicado.-* Permite conectar una red de área local (LAN) de hasta 15 computadoras a Internet, utilizando un enlace "Dial-Up" (línea telefónica) y un equipo de ruteo. El enlace se establece por demanda, es decir, cuando existe tráfico de la LAN dirigido a Internet. La conexión se activa en forma automática y, una vez que ya no existe tráfico, la conexión se desactiva.
- *Dedicado o Comercial.-* Este servicio permite conectar una LAN o una red de área amplia (WAN), con cualquier número de equipos al Internet,

⁸¹ Aunque el servicio de provisión de acceso a Internet ha sido considerado como valor agregado por el Área Técnica de la CFT, no está contemplado en los servicios listados en los Lineamientos. En la práctica, dicha omisión confunde a los solicitantes y entorpece el procedimiento de registro de los servicios.

utilizando un enlace digital dedicado de por lo menos 64 Kbps. El enlace se establece mediante una conexión permanente e ininterrumpida, sin necesidad de marcar un número para acceder. El enlace es comúnmente contratado con una compañía telefónica, empleando un equipo de ruteo. Generalmente los accesos utilizan pares de cobre, fibra óptica o radiofrecuencias.

Existe también la posibilidad de acceder a Internet utilizando tecnologías de transmisión de datos por conmutación de paquetes, a través de circuitos virtuales permanentes (PVC), o circuitos virtuales conmutados (SVC)⁸².

Se pueden encontrar inscritos en el Registro de Telecomunicaciones, los siguientes servicios de valor agregado.

Tipo	Servicios de Valor Agregado	
Típicos	<ul style="list-style-type: none">• Audiotexto• Procesamiento Remoto de Datos• Intercambio Electrónico de Datos• Correo Electrónico de Datos y Facsímil	<ul style="list-style-type: none">• Videotexto• Correo de Voz• Teletexto• Consulta Remota a Bases de Datos• Acceso a Internet

⁸² De acuerdo con el modelo más aceptado, las redes de telecomunicaciones comprenden, a grandes rasgos, el acceso, la conmutación y el transporte. Existen dos clases de conmutación: por circuitos y por paquetes. La conmutación por paquetes ofrece servicios sin conexión o con conexión. Entre los servicios con conexión, se encuentran los circuitos virtuales, que son la conexión lógica entre dos extremos a través de una red de conmutación de paquetes que ofrece un servicio con conexión. Hay dos tipos de circuitos virtuales, los conmutados (similares a una línea privada telefónica; ideales para pocos sitios y mucha comunicación entre ellos; se establecen al momento que se requiere la conexión mediante un proceso adicional) y los permanentes (son similares a una línea privada telefónica, ideales para pocos sitios y mucha comunicación entre ellos y se establecen al momento de la contratación). Resulta conveniente analizar si tratándose de redes públicas de telecomunicaciones satelitales es necesario incluir en la noción de redes los equipos terminales dado que por su estructura transnacional es posible pensar en esquemas en los que en un país sólo existan antenas receptoras.

<p>Atípicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia Electrónica de Archivos • Comunicaciones de Emergencia • Recolección Remota de Señales Generadas por Sensores • Marcación Activada por Voz • Caller ID • Identificación del Número de Troncales Digitales • Envío Remoto de Datos • Activación remota de comandos para vehículos • Activación de Alarmas Automovilísticas • Marca y Cuelga • Mensaje Numérico • Registrador de Llamadas • Servicio de Noticias a través redes de paging • Notificación de Mensajes de Voz • Oficina Virtual • Servicio Mejorado de Conmutación de Paquetes, Conversión de Códigos y Protocolos 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Transmisión Unidireccional de Información Financiera Almacenada • Identificador de Llamadas con aplicaciones de Apoyo a Servicios de Seguridad y Emergencia Punto de Acceso Nacional a Internet (NAP) • Consulta remota a bases de datos con aplicación de mensajería Inalámbrica y servicios de información vía Internet • Servicios Multimedia • Comercialización de Información Reestructurada para su Transmisión Segura a través de Medios de Telecomunicaciones • Procesamiento remoto de datos provenientes de dispositivos GPS • Consulta Remota a Bases de Datos para aplicaciones de Mediciones Remotas de Datos • Correo Electrónico de datos para aplicaciones de mediciones remotas de datos y Procesamiento Remoto de Datos provenientes de Dispositivos GPS • Audioconferencia
-----------------	---	---

5.1.3. Actos y Procedimientos Administrativos en materia de Servicios de Valor Agregado.

A continuación, se procederá a analizar brevemente los actos y procedimientos administrativos en materia de servicios de valor agregado, para lo cual, conviene primero detenerse en los conceptos de procedimiento y acto administrativo, así como la clasificación, elementos y efectos de los últimos.

“La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general, por medio de la policía; de intervenciones para regular y fomentar la actividad de los particulares; por

medio de los servicios públicos que otorgan prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.” Estas actividades conforman la función administrativa, o sea la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.⁸³

De acuerdo con el maestro Gabino Fraga, los actos jurídicos derivados de la Administración Pública se clasifican de la siguiente manera⁸⁴:

a) Por su naturaleza, los actos pueden ser:

- Materiales, que no producen ningún efecto de derecho; y
- Jurídicos, que si engendran consecuencias de derecho.

b) Por las voluntades que intervienen, los actos pueden ser:

- Constituidos por una voluntad única, es decir, por un acto simple aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.; y
- Por concurso de voluntades, que pueden ser colegiales, complejos o colectivos, actos unión o contratos (en este último caso, no son considerados actos administrativos).

c) Por la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, destacan:

- Acto obligatorio, regulado o vinculado, que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de la obligación de la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.
- Acto discrecional, cuando la ley da a la Administración poder libre de apreciación para decidir obrar o abstenerse y respecto del modo de hacerlo.

⁸³ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 229.

⁸⁴ Idem. Págs. 229-235.

d) Por su radio de acción, se encuentran:

- Los Actos Internos, que solo producen sus efectos en el seno de la organización administrativa; y
- Los Actos Externos, que trascienden fuera de ella, y por los que se realizan las actividades fundamentales del Estado.

e) Por razón de su finalidad, los actos pueden ser:

- Preliminares y de procedimiento, que son un medio o instrumento para realizar los actos que constituyen el principal fin de la gestión administrativa;
- Decisiones o resoluciones; y
- Actos de ejecución.

f) Por su contenido, se distinguen:

- Los actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, como los actos de admisión, aprobación, dispensa o condonación, licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y privilegios de patente.
- Los actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, como órdenes, actos de expropiación, sanciones y actos de ejecución.
- Los actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, como los de registro, certificación, etc.

Para su formulación, los actos administrativos requieren normalmente una serie previa de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor la información necesaria para tomar su decisión, garantizando que la misma no sea arbitraria o contraria a la ley. "Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, constituyen el procedimiento administrativo".⁸⁵

Cabe recordar que el acto administrativo tiene como elementos el sujeto, la voluntad, el objeto, motivo, fin y la forma. El sujeto es el órgano competente de la Administración que realiza el acto; la voluntad deberá ser manifestada libremente y sin vicios por error, dolo o violencia; el objeto debe ser determinado o determinable, lícito y posible; el motivo es el antecedente que provoca al acto, una situación legal de hecho o de derecho; el fin perseguido debe ser el interés general, no puede contravenir la ley, debe entrar en la competencia del emisor y perseguirse por medio de los actos establecidos en ley; por último, la forma es el elemento externo que integra el acto, comprendiendo todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

El efecto del acto administrativo consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.⁸⁶ Los derechos y obligaciones tienen en principio un carácter personal e intransmisible y, por lo tanto, solo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a que se refiere el acto.

Un acto administrativo, además de crear relaciones entre el poder público y el particular, origina derechos que entran al patrimonio del particular y que pueden ser objeto de contratos u otros actos civiles o mercantiles.

De acuerdo con el maestro Gabino Fraga⁸⁷, "si el derecho del particular es un derecho público administrativo, en razón de que el acto de donde emana es un acto jurídico de derecho público, es indudable que, salvo determinación expresa en la ley administrativa correspondiente, ese derecho público administrativo que puede considerarse como un bien que se agrega al patrimonio del particular, no

⁸⁵ Fraga, Gabino. Op. Cit. Págs. 254 y 255.

⁸⁶ Ídem. Pág. 275.

⁸⁷ Ibidem. Págs. 276 y 277.

está sujeto por regla general, a la clasificación de los bienes y derechos de orden civil". En ese sentido, el autor concluye que solo cuando la ley administrativa se remite a la legislación común para el efecto de que sea ella la que defina y clasifique la naturaleza de los derechos administrativos de carácter patrimonial, deberá prescindirse de que la regla general de que tales derechos solo pueden ser regulados por dichas leyes administrativas y como éstas se apartan de las clasificaciones que la ley civil establece por regla general, habrá que considerar a los derechos nacidos de un acto administrativo como nuevas clases de bienes que se agregan a los bienes de la vida civil.

Por otro lado, mientras en el derecho civil la regla es que los actos sólo producen efectos entre las partes, en el derecho Administrativo, los actos tienen una eficacia *erga omnes*. Es oponible ante todos, siempre que la Administración cumpla con los requisitos legales para afectar el derecho. El acto administrativo no puede violar los derechos anteriores creados por otro acto administrativo o por un título especial de derecho público o de derecho privado.

5.1.3.1. Lineamientos para la Tramitación del Registro de Servicios de Valor Agregado. Mediante Acuerdo número P/090797/0129 adoptado por el Pleno de la CFT con fecha 9 de julio de 1997, se aprobaron los "Lineamientos para la tramitación del registro de servicios de valor agregado" (los Lineamientos), de acuerdo con los cuales:

- Los interesados en proporcionar servicios de telecomunicaciones de Valor Agregado, deberán registrarlos conforme a los Lineamientos y presentar a la CFT la solicitud de Registro debidamente completada.

- Solamente se registrarán como servicios de valor agregado aquellos que se presten sobre una red pública de telecomunicaciones, cuyo permiso⁸⁸ o título de concesión permita que tales servicios de valor agregado sean prestados a través de la misma.
- No son servicios de valor agregado aquellos servicios en los que para su establecimiento, operación o explotación se haga uso de infraestructura de transmisión propiedad del prestador del servicio, a menos que el prestador del servicio cuente con la concesión o permiso correspondiente para establecer, operar o explotar una red pública de telecomunicaciones. Los concesionarios o permisionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán registrar los servicios de valor agregado que deseen prestar a través de dichas redes⁸⁹.
- No se considerarán servicios de valor agregado aquellos que, para su prestación requieran la obtención de concesión o permiso.
- No podrán prestarse servicios de valor agregado que no estén amparados por una Constancia de Registro emitida por la CFT⁹⁰ o al amparo de un

⁸⁸ Con anterioridad a la entrada en vigor de la LFT, la SCT otorgó ciertos permisos para la instalación, operación y explotación de sistemas y redes de telecomunicaciones. De acuerdo con el artículo sexto transitorio de dicha ley, estos debían ser respetados en todos sus términos hasta concluida su vigencia. No obstante, la prestación de servicios de valor agregado, conforme a la LFT, requiere del empleo de redes públicas de telecomunicaciones en los términos definidos por dicha ley, por lo que aquellos sistemas o redes operados al tenor de un permiso, requieren la sustitución de la figura de permiso por la de concesión, de acuerdo con el procedimiento establecido por la LFT para tal efecto.

⁸⁹ Tal determinación clarifica que la calidad de concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, adquirida mediante título de concesión expedido por la SCT, no exenta al titular de la obligación impuesta por el artículo 33 de la LFT. Asimismo, cabe mencionar que empleo de dicha red pública de telecomunicaciones por parte de terceros para prestar servicios de valor agregado, no depende de que el concesionario hubiese obtenido previamente su registro de valor agregado, como si se habilitara la red para tales efectos, propios o de terceros. Ello contravendría el espíritu y objetivos de la LFT.

⁹⁰ Como se analizó anteriormente, la DGLDVA está facultada para la emisión de dichas constancias. No obstante, el texto debería enfocarse a que la prestación de servicios de valor agregado está sujeta al previo registro de dichos servicios, correspondiendo al interesado el deber de acreditar dicho registro en todo momento, a través del documento en que se haga constar dicho evento.

permiso, constancia o autorización emitidos por la autoridad competente con anterioridad a la creación de la CFT.

- La CFT no registrará tarifas de servicios de valor agregado, salvo en aquellos casos en que los Títulos de concesión o Permisos al amparo de los cuales se presten los servicios de valor agregado⁹¹, exijan tal requisito. En dichos casos, sólo se registrarán las tarifas⁹² relativas a aquellos servicios de valor agregado que hayan sido registrados con anterioridad y respecto a los cuales el prestador cuente con una Constancia vigente. Asimismo, se podrá requerir el registro de las tarifas de servicios de valor agregado⁹³ a un prestador de los mismos, con el fin de limitar una práctica de ese prestador que la CFT o la autoridad competente haya considerado en un caso particular como contraria a la competencia, de conformidad con la normatividad aplicable, o cuando se trate de las tarifas de un prestador de servicios de valor agregado que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica.
- La CFT evaluará las solicitudes de registro de servicios de valor agregado que le sean presentadas. La CFT en todo momento podrá requerir al solicitante información adicional a la información que haya presentado con su solicitud.
- El estudio y trámite de toda solicitud requiere del pago de los derechos correspondientes de conformidad con lo establecido en la LFD. El pago de derechos correspondiente deberá notificarse a la Unidad de Ingresos de la CFT.

⁹¹ El ejemplo más claro de dicho precepto, se encuentra en el título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V.

⁹² Con fecha 18 de noviembre de 1996 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, al amparo de la LFT.

⁹³ Como se analizó en el Capítulo III, los tratados de libre comercio suscritos por México, prevén la posibilidad de requerir a un prestador de servicios de valor agregado el previo registro de tarifas.

- Toda solicitud deberá ser presentada a la CFT debidamente integrada para efectos de que la CFT inicie el estudio y trámite de la misma⁹⁴. Respecto a aquellas solicitudes que no se encuentren debidamente integradas, la CFT solicitará la información faltante en un plazo máximo de diez días hábiles. En caso de que una vez solicitada la información faltante, ésta no se presente a la CFT en un plazo de diez días hábiles a partir de la fecha en que se requirió dicha información, la CFT podrá rechazar de oficio la solicitud.
- Una vez que se encuentren debidamente integradas, las solicitudes serán estudiadas y dictaminadas por la CFT. De considerarlo necesario para emitir su dictamen la CFT requerirá al solicitante información adicional.
- En caso de que el estudio y dictamen de la CFT sea favorable, ésta procederá a expedir a favor del solicitante la Constancia respectiva en un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la fecha del dictamen favorable correspondiente. En caso de que la CFT niegue el Registro de servicios de valor agregado solicitado, emitirá respuesta al solicitante en la que funde y motive la negativa, en un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la fecha del dictamen correspondiente.
- Toda Constancia podrá incluir las condiciones que la CFT considere necesarias para asegurar que la prestación de servicios al amparo de la Constancia se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables. La Constancia será entregada al solicitante o a su representante legal, quien deberá firmarla aceptando sus términos y condiciones. Ninguna Constancia será inscrita en el Registro de

⁹⁴ Sin perjuicio de lo previsto para tal efecto por la LFPA, los Lineamientos pretenden facilitar a los interesados una lista de los documentos que deben anexarse, listando aquellos que acrediten la personalidad y la capacidad jurídica, así como la descripción técnica de los servicios respectivos que permita tener mayores elementos para determinar si los mismos son objeto de inscripción bajo tal figura.

Telecomunicaciones⁹⁵ sin contar con la firma autógrafa del solicitante o su representante legal.

- La presentación de información falsa por el solicitante en su solicitud, en los documentos que la acompañen o en cualquier información adicional presentada a la CFT podrá ser motivo suficiente para la negación de la Constancia⁹⁶.
- Las solicitudes presentadas con anterioridad a la aprobación del dicho procedimiento en el formato de solicitud que se venía utilizando para tal efecto, fueron atendidas y tramitadas como si hubieran sido presentadas en el formato de solicitud que se adjunta como Anexo A de los Lineamientos.

No obstante que los Lineamientos han sido aplicados desde su adopción, de acuerdo con la LFPA, el trámite correspondiente deberá llevarse a cabo en los términos en que fue inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios, cuyas características serán detalladas mas adelante.⁹⁷

5.1.3.2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Como se ha expuesto con antelación, la LFT únicamente contempla la creación del Registro de

⁹⁵ De acuerdo con los Lineamientos, así como con las disposiciones aplicables del RICFT, la constancia de registro aparece como el documento en el que se consigna literalmente el derecho del interesado a prestar servicios de valor agregado, siendo dicha constancia de registro emitida con anterioridad a la fecha en que efectivamente quedan los servicios de valor agregado inscritos en el Registro.

⁹⁶ Se puede presentar el caso de que la información provista con la solicitud sea falsa y que la CFT no lo detecte durante el procedimiento de registro y, tiempo después de registrados los servicios, se deba proceder a la cancelación o revocación del mismo. Para tales casos, se pone de manifiesto la necesidad de contar con un instrumento que reglamente con ese nivel de detalle las causas de nulidad del registro.

⁹⁷ Cabe resaltar que la información contenida en la ficha de inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios, en relación con el trámite de registro de servicios de valor agregado, fue generada principalmente con base en los Lineamientos.

Telecomunicaciones, más no lo regula. Asimismo, también se ha expresado que a la fecha no se cuenta con un reglamento de tal Registro.

El artículo 8 de la LFT, prevé la aplicabilidad supletoria la LFPA en relación con los procedimientos de registro, a falta de disposición expresa en la LFT y en sus reglamentos o en los tratados internacionales.

Por tal motivo, a continuación se presenta un breve análisis y resumen de los actos administrativos y procedimientos administrativos que se substancian en materia de servicios de valor agregado, a la luz de la LFPA.

Como se analizará, la unidad administrativa competente es la DGLDVA, misma que interactúa con otras unidades administrativas dentro de los procedimientos.

A) Objeto del Procedimiento. En relación con los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, los principales procedimientos administrativos derivan básicamente de las facultades atribuidas a la DGLDVA, por el artículo 26, inciso D, del RICFT.

- a) Procedimientos Administrativos que implican la participación o actuación de particulares.
 - Recepción de la SCT, y tramitación al interior de la CFT, de los proyectos de reformas estatutarias de las sociedades permisionarias⁹⁸ de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, así como todos los actos que afecten los derechos permisionados relativos a dichos servicios, previa opinión de las

⁹⁸ Cabe aclarar que, como se mencionó en su momento, al inicio de la apertura del sector telecomunicaciones y, con fundamento en el Reglamento de Telecomunicaciones, la SCT emitió diversos permisos para prestar servicios de valor agregado, mismos que deben ser respetados en todos sus términos hasta la terminación de su vigencia.

unidades administrativas competentes adscritas al Área General de Asuntos Jurídicos;

- Emitir, negar, modificar o revocar las constancias de registro de servicios de valor agregado, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Pleno de la CFT, y remitir copia a la unidad administrativa competente para la integración, actualización y manejo del Registro de Telecomunicaciones;
- Autorización de modificaciones a las características técnicas, operativas y administrativas de constancias de servicios de valor agregado, previa opinión, cuando se requiera, de las unidades administrativas competentes adscritas a cada una de las Áreas Generales,
- Resolución de desacuerdos presentados por los comités de valor agregado y sometimiento a consideración del Coordinador General de Servicios de Telecomunicaciones de los casos que, por su importancia, deban ser elevados a la atención del Pleno para su resolución;
- Recibir, citar a comparecer a las personas que realicen actividades reguladas y, en su caso, requerir a los concesionarios, asignatarios, permisionarios y demás prestadores de servicios de telecomunicaciones de valor agregado, la información técnica, operativa, legal, contable y financiera correspondiente a la instalación, operación o explotación de las concesiones, permisos, asignaciones y servicios de telecomunicaciones de valor agregado, así como respecto a los términos y condiciones en que presta dichos servicios de telecomunicaciones a los usuarios;
- Recibir, citar a comparecer a los terceros que hayan sido contratados por los concesionarios, asignatarios, permisionarios y demás prestadores de servicios de telecomunicaciones de valor agregado en cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o

administrativas en materia de telecomunicaciones, para llevar a cabo las funciones que se señalen en dichas disposiciones, y requerir de los mismos cualquier información relacionada con dichas funciones;

- Someter a la consideración del Pleno los asuntos en que proceda la declaración de rescate, requisa, revocación, caducidad o abandono de trámite, relativas a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado en términos de las disposiciones aplicables, para que dicho órgano, en su caso, emita opinión a la SCT;

b) Procedimientos Administrativos que no requieren la participación o actuación de particulares.

- Proposición a la Coordinación General Ejecutiva la práctica de visitas de verificación, y proposición al Pleno que recomiende a la SCT la imposición de las sanciones correspondientes; en uso de las facultades de vigilancia de la debida observancia a lo dispuesto en los permisos y constancias otorgados relativos a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado;
- Integrar adecuadamente a los expedientes de las concesiones, asignaciones y permisos de servicios de telecomunicaciones de larga distancia y valor agregado, la información y documentación relativa, y su remisión, para custodia, a la oficina de archivo correspondiente;
- Expedir constancias de los expedientes a cargo de la DGLDVA en el ámbito de su competencia;

B) Motivación del Procedimiento. De conformidad con la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad

competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En términos generales, los procedimientos administrativos referidos en el apartado A) anterior, pueden ser iniciados a petición de parte o de oficio.

C) Desarrollo de los Procedimientos Administrativos relativos a servicios de valor agregado.

a) Procedimiento administrativo sustanciado en la SCT y en el que participa la DGLDVA. Este procedimiento se refiere todo lo relacionado con el cumplimiento de obligaciones de los permisos otorgados por esa dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de LFT. Conforme al RICFT, corresponde a la DGLDVA llevar el seguimiento del cumplimiento de obligaciones de permisionarios de servicios de valor agregado, así como recibir de la SCT la documentación e información correspondiente, remitirla al Área General de Asuntos Jurídicos, así como la posterior notificación del resultado de los análisis y opiniones respectivos. La DGLDVA cuenta con facultades suficientes para allegarse de los medios necesarios para el análisis y la emisión de los resultados respectivos, debiendo atenerse a la LFPA. La autoridad facultada para resolver al respecto es la SCT, en los casos a que se refieren los artículos 17-A, 43, 59 y demás aplicables de la LFPA.

b) Procedimiento Administrativo de Registro de Servicios de Valor Agregado. El artículo 69-E, fracción III, de la LFPA, atribuye a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios a que refiere el Capítulo IV del Título Tercero A del mismo ordenamiento. De acuerdo con el mismo, los trámites que apliquen las dependencias y los organismos públicos descentralizados

de la Administración Pública Federal deberán inscribirse en tal Registro.

El trámite correspondiente a los servicios de valor agregado se encuentra inscrito con la clave COFETEL-00-009, e incluye el nombre del trámite, la fundamentación jurídica, lista de los casos en que debe o puede realizarse el trámite, la manera de presentar el trámite, el formato correspondiente al trámite, los datos y documentos específicos que debe contener o adjuntar al trámite, indicación del plazo máximo de la Dependencia para resolver el trámite y, en su caso, si aplica la negativa ficta, el monto de derechos aplicables, la vigencia del trámite, los criterios de resolución del trámite, entre otros.⁹⁹ Se adjunta un flujograma del procedimiento como Anexo A.

- c) La Resolución del Pleno por la que se adoptaron los Lineamientos, instruye a la DGLDVA para aplicarlos en todos sus términos. Cabe mencionar que, en relación con la modificación o revocación de constancias de registro, los Lineamientos son omisos. Por ende, la autorización de modificaciones a las características técnicas, operativas y administrativas de constancias de servicios de valor agregado se debe llevar a cabo con fundamento en los artículos 15, 15-A, 17, 17-A, 32, 33, 42 a 46, 49, 54 y 57, fracciones I, II, III, IV, V, de la LFPA. Asimismo, en el caso de revocación, el procedimiento se desarrolla acorde con lo dispuesto por el artículo 11, fracción VI, y demás aplicables de la LFPA.

- d) Procedimiento Administrativo de Resolución de Desacuerdos de los Comités de Prestadores de Servicios de Valor Agregado. Hasta la

⁹⁹ Para fácil referencia, la ficha se puede encontrar en la página electrónica de la CFT: <http://www.cft.gob.mx>

fecha, no se ha creado ningún comité de prestadores de servicios de valor agregado, sin embargo, existen distintas asociaciones de prestadores de distintos servicios.

- e) Actos Administrativos relacionados con las atribuciones de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables. Existen actos administrativos y procedimientos administrativos. En tal sentido, de la totalidad de las funciones llevadas a cabo por la DGLDVA, no todos los actos administrativos implican el inicio de un procedimiento administrativo. A continuación, se mencionan algunos de los actos administrativos referidos, mismos que, en su caso, podrán formar parte de un procedimiento administrativo en el que se deban seguir todas las formalidades establecidas en la LFPA.
- Recibir, citar a comparecer a las personas que realicen actividades reguladas y a los terceros que hayan sido contratados por los concesionarios, asignatarios, permisionarios y demás prestadores de servicios de telecomunicaciones de valor agregado: Asimismo, requerirles la información técnica, operativa, legal, contable y financiera correspondiente a la instalación, operación o explotación de las concesiones, permisos, asignaciones y servicios de telecomunicaciones de valor agregado, así como respecto a los términos y condiciones en que presta dichos servicios de telecomunicaciones a los usuarios. De conformidad con el artículo 13 de la LFPA el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte. En uso de sus facultades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones de permisionarios y registratarios de servicios de valor agregado, la DGLDVA lleva a cabo procedimientos administrativos periódicos, en ocasiones iniciados de oficio y en

otras iniciado por los mismos prestadores de servicios de valor agregado para dar cumplimiento a sus obligaciones. Dichos procedimientos pueden consistir en:

- o Citación a Comparecencia. De conformidad con lo previsto en el artículo 16, fracción I, de la LFPA, la DGLDVA está obligada a solicitar la comparecencia de los particulares sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla. Con tal fin, el artículo 68 de la LFT establece que la SCT verificará el cumplimiento de dicha Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, en relación con los concesionarios y los permisionarios. Cabe mencionar, que la Ley aplicable en materia de servicios no prevé el caso de citar a comparecer a los registratarios, sin perjuicio de que concesionarios y permisionarios estén obligados a proporcionar la información que se les requiera.
- o Requerimientos de información y de los términos en los que se prestan los servicios a los usuarios. La DGLDVA requiere generalmente, la acreditación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los permisos o constancias de servicios de valor agregado o, en su caso, la información adicional o complementaria necesaria para tenerlos por cumplidos en dichas obligaciones. Dichos requerimientos se llevan a cabo de acuerdo con lo establecido en los artículos 16, fracciones VI y IX de la LFPA, que establecen como obligaciones de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares, entre otras, la de abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando, así como tratar con respeto

a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. De igual modo, el artículo 32 resulta aplicable al disponer que para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquellos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

- f) Procedimiento Administrativo genérico aplicable en materia de afectación de derechos derivados de una Constancia de Registro de servicios de valor agregado. Toda vez que no existe un Reglamento aplicable en materia de registro, tales procedimientos genéricos deben fundamentarse en la LFPA, debiendo comprender las etapas de Instrucción; Admisibilidad de Pruebas, Desahogo y Valoración de Pruebas Ofrecidas y Admitidas y Audiencia Final; así como de Resolución sobre el Fondo. Dependiendo de caso, la resolución que se dicte sobre el fondo del asunto objeto del procedimiento administrativo, corresponderá a la DGLDVA o al Pleno de la CFT.
- Resolución por parte de la DGLDVA. Atendiendo a lo previsto por el artículo 15, fracciones III, VIII, XI y XX, del RICFT, corresponderá a la DGLDVA emitir resolución en los procedimientos administrativos relacionados con:
 - La autorización de las modificaciones a las características técnicas, operativas y administrativas de constancias de servicios de valor agregado, previa opinión, cuando se requiera, de las unidades administrativas competentes adscritas a cada una de las Áreas Generales;

- Los desacuerdos presentados por los comités de operadores de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, y someter a consideración del Coordinador General los casos que por su importancia deban ser elevados a la atención del Pleno para su resolución;
- La emisión, negación, modificación o revocación de las constancias de registro correspondientes a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, de conformidad con los Lineamientos establecidos por el Pleno de la CFT;
- Resolución por parte del Pleno. Atendiendo a lo previsto por los artículos 15, fracciones III, V, VI, VII, XIV y XX, y 26, inciso D, fracciones VIII y XII, del RICFT, corresponderá al Pleno emitir resolución en los procedimientos administrativos relacionados con:
 - La opinión respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones, asignaciones y permisos en materia de telecomunicaciones que le turne la SCT, sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realicen las unidades administrativas de la propia CFT;
 - La aprobación de las propuestas de imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, previa evaluación de los resultados de las inspecciones efectuadas;
 - La proposición a la SCT de la imposición de sanciones cuando los concesionarios, permisionarios u operadores de servicios de telecomunicaciones contravengan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
 - La proposición a la SCT de la revocación de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones;

- o La autorización de las modificaciones a las características administrativas, técnicas y operativas de las concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones que en su caso le sean sometidas;
- o Los recursos administrativos que interpongan los particulares contra sus resoluciones;
- o Los desacuerdos de los comités de operadores de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, elevados a su atención por parte del Coordinador General debido a su importancia.
- o Los asuntos en que proceda la declaración de rescate, requisa, revocación, caducidad o abandono de trámite, relativas a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado en términos de las disposiciones aplicables, propuestos por la DGLDVA, para que, en su caso, emita opinión la SCT;

5.2. Consideraciones, Retos y Tendencias.

5.2.1. Sobre Definiciones y Criterios de Clasificación.

Como se analizó con anterioridad, la LFT establece una definición genérica de servicios de valor agregado, recogiendo casi literalmente, la prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Desde el punto de vista formal, es a partir de dicha definición que la autoridad está obligada a interpretar si cada uno de los servicios que se someten a registro, constituyen o no servicios de valor agregado. Asimismo, la CFT ha reconocido determinados servicios como de valor agregado, de acuerdo con los Lineamientos. A pesar de que los Lineamientos prevén definiciones legales para los servicios considerados como típicos, en la práctica los procedimientos de análisis y registro de solicitudes de

valor agregado, se ven dificultados por la falta de criterios de diferenciación y de definiciones de algunos de los términos que delimitan las características de esa clase de servicios.

Los cambios de paradigmas observados en torno a la convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones, han puesto en evidencia la necesidad de establecer criterios más claros para diferenciar los servicios de telecomunicaciones entre sí, a efecto de que se identifique con claridad el marco jurídico aplicable a la prestación de los mismos.

Al efecto, la ficha del Registro Federal de Trámites y Servicios correspondiente al trámite de registro de servicios de valor agregado, establece dentro de los criterios de resolución del trámite, los siguientes criterios de clasificación de servicios:

“11.1. Solamente se registrarán como servicios de valor agregado aquellos que se presten sobre una red pública de telecomunicaciones, cuyo permiso o título de concesión permita que tales servicios de valor agregado sean prestados a través de la misma.

11.2. No son servicios de valor agregado aquellos servicios en los que para su establecimiento, operación o explotación se haga uso de infraestructura de transmisión propiedad del prestador del servicio, a menos que el prestador del servicio cuente con la concesión o permiso correspondiente para establecer, operar o explotar una red pública de telecomunicaciones. Los concesionarios o permisionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán registrar los servicios de valor agregado que deseen prestar a través de dichas redes.

11.3. No se considerarán servicios de valor agregado aquellos que para su prestación requieran la obtención de concesión o permiso incluyendo, sin

limitación, los siguientes servicios: telefonía local, telefonía de larga distancia, telefonía celular, radiotelefonía móvil o fija, televisión por cable, televisión restringida por microondas, televisión restringida via satélite, radiolocalización móvil de personas, radiocomunicación especializada de flotillas, radiocomunicación privada o marítima, y radio restringido.”

No obstante que la ficha del trámite proporciona una idea más clara de lo que la Administración consideraría servicios de valor agregado, la misma no representa la solución de fondo más conveniente a la problemática sobre la clasificación de servicios de telecomunicaciones, esto es sobre la frontera entre servicios básicos y servicios de valor agregado.

Una solución a tal problemática, ha sido adoptada por Colombia y algunos países del Pacto Andino, en el sentido de emplear ciertos criterios de orden técnico propuestos por la UIT, al efecto. Asimismo, se pueden encontrar criterios de clasificación de los servicios, basados en definiciones y conceptos desarrollados con oportunidad en las leyes. Adicionalmente, resulta característico de tales criterios, que técnicamente, las funciones y protocolos de comunicación se explican, organizan y clasifican con arreglo a la estructura jerárquica de las siete capas del modelo de referencia OSI (significa Interconexión de Sistemas Abiertos)¹⁰⁰.

Las capas 1 a 4 están orientadas al transporte de la comunicación y comprenden, entre otras funciones, el control del acceso a la red (capas 1 a 3) y el transporte de la información a través de la red de usuario a usuario. Las capas 5 a 7 están orientadas a la aplicación de protocolos, entendidos estos como el conjunto de todas las reglas y especificaciones de un proceso de comunicación

¹⁰⁰ Bocker Peter. ISDN The Integrated Services Digital Network. Concepts, Methods, Systems. Springer Verlag. Nunchen, 1988. Págs. 11-13.

entre un usuario y la red o entre un usuario y otro a través de una infraestructura.

Así, por ejemplo, el régimen jurídico colombiano consagra una forma de clasificación abstracta, en la medida que el tipo de servicio se debe determinar a partir del examen de las características tipificantes previstas en la norma para cada una de las clases, independientemente de la tecnología utilizada para la prestación, de las señales que se cursen o del medio de transmisión empleado.

Según lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto Ley 1900 de 1990 los servicios de telecomunicaciones se clasifican en básicos (portadores y teleservicios), de difusión, telemáticos, de valor agregado, especiales y de ayuda. Las características y condiciones de clasificación para los tales servicios se pueden resumir de la siguiente manera.

- a) Los servicios portadores se distinguen por cuando solo proporcionan capacidad necesaria para la comunicación entre dos o más puntos de la red.
- b) Los teleservicios, proporcionan capacidad completa de comunicación, incluyendo las funciones del equipo terminal. Dentro de éstos, la telefonía pública básica conmutada se distingue además, por el tipo de señal que cursa, por la naturaleza de la conmutación que tiene y ofrece al público, así como por el tipo de red que utiliza para el efecto.
- c) Los servicios de difusión se tipifican por una transmisión unidireccional de un punto a varios puntos de recepción en forma simultánea.
- d) Los servicios telemáticos se caracterizan por soportarse en los servicios básicos y permitir el intercambio de información entre terminales con protocolos establecidos para sistemas de interconexión abiertos (OSI)
- e) Los servicios de valor agregado se distinguen por proveer capacidad completa a partir de servicios soporte (básicos, de difusión, telemáticos o

cualquier combinación de éstos) y agregando facilidades al servicio soporte o satisfaciendo necesidades específicas de telecomunicación.

Lo anterior, sirve como termómetro para resaltar la importancia y retos que representa la adopción de un sistema legal de clasificación detallada de servicios de telecomunicaciones en nuestro país.

5.2.2. Sobre el Procedimiento de Registro de Servicios de Valor Agregado.

Tal como se analizó en el desarrollo del presente trabajo, el procedimiento de registro de servicios de valor agregado que actualmente se sigue, está basado principalmente en los Lineamientos, en la ficha de inscripción del trámite en el Registro Federal de Trámites y Servicios, así como en la LFPA de aplicación supletoria.

De igual manera, se han resaltado aquellos aspectos que constituyen una serie de problemáticas o retos para facilitar, tanto a los interesados como a la propia CFT, el desarrollo de un procedimiento más expedito y que brinde a ambas partes un marco jurídico que otorgue mayor seguridad jurídica a la prestación de los servicios de valor agregado, en beneficio de los propios prestadores de servicios, así como de los usuarios finales.

En términos generales, las problemáticas y retos que enfrenta y deriva el actual procedimiento de registro de servicios de valor agregado, se pueden resumir del siguiente modo:

- o No existen reglas claras del sistema registral que se sigue en materia de servicios de valor agregado. Por ende, queda por definir el tipo de efectos del mismo.

- o De acuerdo con el RICFT, se sigue una especie de doble procedimiento de registro. En todo caso, este aparente doble procedimiento de registro debería corresponder (en tanto se emitan las disposiciones que regulen al Registro de Telecomunicaciones), en su primera instancia, a la emisión de un auto por parte de la DGLDVA en la que haga constar la resolución favorable a la solicitud; y, en su segunda fase, la unidad administrativa correspondiente,
- o No está definida la naturaleza jurídica de la Constancia de Registro. Por ende, no queda claro tampoco si la constancia es objeto de transmisión entre particulares, etc.
- o De acuerdo con la estructura orgánica de la CFT, así como con las atribuciones de sus unidades administrativas, la DGLDVA:
 - o No cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para la adecuada atención a las solicitudes de registro de servicios de valor agregado, tomando en cuenta que, además, debe dar seguimiento al cumplimiento de obligaciones de todos los permisionarios de valor agregado, debería participar activamente (como el Área especializada) en los foros nacionales e internacionales en la materia, especialmente sobre acceso a Internet, etc.
 - o No cuenta con facultades expresas para dictaminar directamente las solicitudes de registro, lo que, en muchos casos, resulta en el atraso considerable por parte de la autoridad para resolver dichas solicitudes, ya que constantemente depende de los tiempos de respuesta por parte de las Áreas dictaminadoras.
- o Los Lineamientos no están publicados en el DOF, como disposición de carácter general, de acuerdo con el artículo 4 de la LFPA.

Por las razones anteriores y, en tanto no se emita un Reglamento del Registro de Telecomunicaciones, resulta indispensable la revisión completa y adecuación

del procedimiento de registro por parte de las autoridades competentes, para satisfacer los requerimientos que se presentan en la actualidad.

En adición, el párrafo primero del apartado 3.7 del Programa de Trabajo 2000 del Sector Comunicaciones y Transportes prevé que se actualizarán los Lineamientos, de tal manera que se definan, ante el desarrollo de nuevas tecnologías, los criterios para la clasificación de dichos servicios, así como su alcance y limitaciones, a efecto de brindar certeza jurídica a potenciales prestadores de los mismos.

En ese sentido, la modificación a los Lineamientos que se lleve a cabo, deberá hacer frente a los retos y tendencias mencionados, en el sentido de incorporar soluciones en materia de actualización de definiciones y conceptos, respecto de los criterios claros de diferenciación de los servicios de valor agregado y los demás servicios de telecomunicaciones, así como en relación con las mejoras al procedimiento de registro.

5.2.2.1. Procedimiento Ordinario de Registro. Las modificaciones al procedimiento de registro de servicios de valor agregado deberán, en primera instancia, resolver las problemáticas generales descritas con antelación.

De tal modo, se deberá idear un procedimiento ordinario de registro, que se caracterice por su facilidad tanto para el interesado en prestar servicios, como para la autoridad. En tal virtud, dicho procedimiento ordinario deberá ofrecer una clasificación más precisa de servicios de valor agregado, deberá permitir que los prestadores de servicios estén lo más pronto posible en aptitud de iniciar operaciones, generar empleos, pagar impuestos, etc. De igual modo, se deberán reducir al mínimo el número de actos administrativos necesarios a efecto de la obtención del registro de los servicios de valor agregado.

5.2.2.2. Procedimiento de Registro a través de Medios Electrónicos. Como segunda alternativa, los interesados en obtener el registro de servicios de valor agregado podrían optar por realizar sus trámites a través de medios electrónicos. En este caso, habría una reducción considerable en las siguientes características de los trámites:

- Respecto del intercambio de documentos entre el solicitante y la autoridad, así como entre la unidad administrativa que administra el trámite y el Área Técnica dictaminadora.
- Se facilitaría un control de gestión administrativa central electrónica en el que quedare registro de todos aquellos oficios de turno para dictamen y su desahogo.
- Se reduciría el tiempo de respuesta de las solicitudes de registro
- Se facilitaría la instrumentación del registro de apoderados legales.

La implantación de esta segunda alternativa de tramitación electrónica, precisa el previo análisis de disposiciones legales y administrativas aplicables. A partir de las últimas reformas a la LFPA, se prevé en el artículo 35 fracción II, que las notificaciones, criterios, requerimientos, emplazamientos, solicitud de informes o documentos, también podrán realizarse por medios de comunicación electrónica, cuando así lo haya aceptado expresamente el solicitante y siempre que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos. De igual forma, de acuerdo con el artículo 69-C, en los procedimientos administrativos, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal recibirán las promociones o solicitudes que, en términos de la LFPA, los particulares presenten por escrito, sin perjuicio de que dichos documentos puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónica en las etapas que las propias dependencias y organismos así lo determinen mediante

reglas de carácter general publicadas en el DOF. En estos casos se emplearán, en sustitución de la firma autógrafa, medios de identificación electrónica. El uso de dichos medios de comunicación electrónica será optativo para cualquier interesado, incluidos los particulares que se encuentren inscritos en el Registro de Personas Acreditadas a que alude al artículo 69-B de dicha Ley.

Los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos. La certificación de los medios de identificación electrónica del promovente, así como la verificación de la fecha y hora de recepción de las promociones o solicitudes y de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en las mismas, deberán hacerse por las dependencias u organismos descentralizados, bajo su responsabilidad, y de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita la SFP.

El 17 de enero de 2002, se publicó en el DOF el *"Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que deberán observar las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, para la recepción de promociones que formulen los particulares en los procedimientos administrativos a través de medios de comunicación electrónica, así como para las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas que se emitan por esa misma vía"* (El Acuerdo), con el objeto de establecer las disposiciones generales que deberán observar las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en:

- a) La certificación del medio de identificación electrónica que utilicen los particulares en los trámites electrónicos que realicen;

- b) La verificación de la fecha y hora de recepción de las promociones y solicitudes formuladas a través de medios de comunicación electrónica;
- c) La comprobación de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en dichas promociones o solicitudes, y
- d) Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas que emitan por medios electrónicos, relacionados con el trámite electrónico promovido por el particular.

La CFT, como dependencia de la Administración Pública Federal en términos de la Disposición Segunda, fracción V, del Acuerdo, podrá establecer mecanismos tecnológicos que permitan recibir, por medios de comunicación electrónica, las promociones o solicitudes que formulen los particulares en la gestión de los procedimientos administrativos que determine, de conformidad con las reglas de carácter general que emita, en los términos del artículo 69-C de la LFPA, considerando que dichos mecanismos representen mejoras en los tiempos de atención a los particulares, disminución de costos, oportunidad para elevar la eficiencia y transparencia, e incrementar la productividad o mejorar la calidad de los servicios que se prestan.

5.2.3. Sobre el Acceso a Servicios de Valor Agregado.

Para abordar este tema, resulta conveniente distinguir los servicios típicos de valor agregado, en el de acceso a Internet y los demás. De igual forma, se hará breve mención de las problemáticas sobre acceso a los principales servicios de valor agregado atípicos.

La LFT establece como principio: procurar que los servicios se presten con mejor calidad y a menores costos para los usuarios. A raíz de la apertura del sector en nuestro país, ha crecido el número de personas que tienen acceso a servicios de telecomunicaciones en general. Lo anterior se debe, entre otros factores, al desarrollo tecnológico y al crecimiento en la infraestructura nacional de redes de telecomunicaciones, en especial las de datos.

No obstante que dicha infraestructura ha crecido, las compañías que ingresaron a la competencia a raíz de la apertura del sector, invirtieron cantidades considerables de recursos que, por sanidad económica, deben importar los retornos de inversión suficientes para seguir en condiciones de operar y seguir creciendo. En este escenario destacan los conocidos problemas financieros que tales compañías han enfrentado, principalmente, por los fuertes niveles de apalancamiento, así como por la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos mínimos de cobertura establecidos en sus respectivos títulos de concesión.

Así, la industria se ha caracterizado en su primera década de apertura, por la búsqueda y mantenimiento de segmentos del mercado con altos consumos y facilidades económicas. De tal modo, por ejemplo, resulta poco atractivo invertir en infraestructura que dé conectividad a localidades cuyos bajos consumos elevan por demás los costos operativos. Por tal motivo, entre otros, los segmentos de la población con menos recursos económicos se han visto relegados en cuanto al establecimiento de acceso a servicios tradicionalmente considerados como básicos y, por ende, a servicios de valor agregado.

Diversos foros internacionales han llevado el tema de la brecha digital o “digital divide” a las más amplias discusiones y propuestas. La brecha digital consiste en la problemática que surge cuando, al no tener acceso a información y a las facilidades de comunicación que requiere el mundo global, sectores de la

sociedad se encuentran en desigualdad de condiciones para acceder a tecnologías de información así como herramientas para su mejor aprovechamiento, en materia de educación, salud, empleo, cultura, etc. En tal sentido, se habla de la "info-pobreza" y la "info-riqueza" como factores determinantes en la calidad de vida de los individuos. Sobre el particular, el gobierno mexicano ha llevado a cabo esfuerzos mediante programas de establecimiento de facilidades e infraestructura para llegar a aquellas zonas rurales a donde no llegan los concesionarios por no ser negocio. Encontramos de tal manera, los programas de telefonía rural, así como todos los que componen el concepto de e-México. El Sistema Nacional e-México se propone:

- Acelerar las tendencias históricas en la penetración de servicios de telecomunicaciones e informática, a fin de garantizar que la cobertura de los servicios y contenidos del Sistema Nacional e-México estén presentes en todo el territorio nacional y al alcance de toda la población.
- Impulsar a la industria de desarrollo de software nacional, contemplando la renovación tecnológica y la demanda de servicios.
- Brindar a través del Sistema Nacional e-México nuevas opciones de acceso a la educación y capacitación, que estimulen el aprendizaje como un medio para el desarrollo integral de los mexicanos, promoviendo que la educación sea accesible para cualquier persona, respetando su identidad y su entorno cultural.
- Facilitar a la población en general y a los profesionales de la salud del país, el acceso a servicios y contenidos de salud a distancia, que permitan mejorar el nivel del bienestar de la población, integrando a los diversos actores que intervienen en la atención de la salud.
- Promover el desarrollo y competitividad de las pequeñas y medianas empresas, en sus actividades dentro y fuera del país, a través de los medios electrónicos y las oportunidades de negocios que existen en la nueva economía digital

- Integrar a través del sistema e-México, a los diversos grupos lingüísticos y étnicos de México, así como a sectores específicos de la población como los mexicanos en el extranjero y personas con discapacidad, entre otros.
- Garantizar los mecanismos jurídicos, la regulación y aspectos tarifarios, adecuados para el desempeño del Sistema e-México, en condiciones de certidumbre, transparencia y seguridad para asegurar el Derecho a la intimidad y la informática de los usuarios, así como de los valores sociales y éticos de los mexicanos.
- Coordinar a los diferentes grupos participantes –públicos y privados- en el desarrollo, administración, operación, mantenimiento, control y financiamiento del Sistema Nacional e-México, para que éste sea eficaz y eficiente
- Promover la canalización de recursos de fuentes de financiamiento internacionales y nacionales para el despliegue del Sistema Nacional e-México, garantizando que los recursos públicos y privados asignados para este proyecto sean socialmente rentables.

La visión está puesta en que el Sistema Nacional sea un agente de cambio en el país, al integrar los esfuerzos que realizan diversos actores públicos y privados en la eliminación de la brecha digital y las diferencias socioeconómicas entre los mexicanos, **a través de un sistema con componentes tecnológicos y sociales** que ofrezca servicios básicos como aprendizaje, salud, intercambio comercial, y trámites de gobierno, siendo al mismo tiempo punta de lanza del desarrollo tecnológico de México.

El Sistema Nacional e-México es un proyecto integrador, que articula los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las TICs, así como de diversas instituciones, a fin de ampliar la cobertura de servicios básicos como educación,

salud, economía, gobierno y ciencia, tecnología e industria, así como de otros servicios a la comunidad. Para lograr sus objetivos, este Sistema ha concebido integrar una megared a través de la interconexión de todas las redes de telecomunicaciones en operación. Asimismo, como meta inicial busca tener conectividad en las 2 mil 428 cabeceras municipales mediante la instalación de Centros Comunitarios Digitales, la transformación de diversas oficinas gubernamentales, como la red de oficinas de correos y telégrafos, así como el aprovechamiento de centros educativos y de salud, lo que permitirá alcanzar una meta al final de la presente administración de 10 mil localidades, que beneficiarán directamente a más del 85 por ciento de la población del país. Con estas acciones, se fortalecerá el federalismo, articulando los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, impulsando el desarrollo local, municipal, estatal, regional y federal. El medio para alcanzar estos objetivos, será a través de diversas áreas especializadas en tecnología, contenidos y planeación estratégica, además de instituciones académicas y asociaciones civiles, a fin de ampliar la cobertura de servicios básicos como salud, educación y trámites gubernamentales, al mismo tiempo que promoverá el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a los mercados nacionales e internacionales.

Por otro lado, la problemática se puede abordar desde dos perspectivas, la del acceso que tiene el usuario final a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado y aquella relativa a los problemas que tienen los prestadores de servicios de acceso a Internet (ISPs) y demás prestadores de servicios de valor agregado para ofrecer sus servicios a los usuarios finales, mediante el uso de las redes públicas de telecomunicaciones que llegan a esos usuarios. Ambos casos comparten una fuente en común, la necesidad de ampliar la infraestructura en telecomunicaciones a nivel nacional y la manera en dicha infraestructura debe ser usada o aprovechada más eficientemente y permitiendo mejores condiciones de competencia en materia de valor agregado.

5.2.3.1. Acceso no Discriminatorio. La problemática del acceso discriminatorio en materia de telecomunicaciones se puede analizar en dos vertientes. La primera de ellas tiene que ver con las relaciones jurídicas que existen entre los distintos prestadores de servicios de telecomunicaciones y, la segunda, con las posibilidades que tengan los usuarios finales o consumidores de tales servicios y su relación con los proveedores.

Al efecto, la LFT establece, en su artículo 41, la obligación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. Asimismo, dispone que la SCT elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán como objetivos:

- a) Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;
- b) Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y
- c) Fomentar una sana competencia entre concesionarios

De igual manera, conforme al artículo 44 de la LFT, los concesionarios de redes públicas están obligados, entre otros aspectos, a llevar contabilidad separada por servicios y atribuirse a sí mismos y a sus subsidiarias y filiales, tarifas desagregadas y no discriminatorias por los diferentes servicios de interconexión; a proporcionar los servicios al público de manera no discriminatoria; a abstenerse de establecer barreras contractuales técnicas o de cualquier naturaleza a la conexión de cableados ubicados dentro del domicilio de un usuario con otros concesionarios de redes públicas, y a actuar sobre bases no

discriminatorias al proporcionar información de carácter comercial, respecto de sus suscriptores, a filiales, subsidiarias o terceros.

Asimismo, el artículo 48 de la LFT, prevé el establecimiento por parte de la SCT, de las medidas conducentes para que los usuarios de todas las redes públicas de telecomunicaciones puedan obtener acceso bajo condiciones equitativas, a servicios de información, de directorio, de emergencia, de cobro revertido y vía operadora, entre otros. Finalmente, en su artículo 50, la LFT establece que la SCT *“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 secretaria elaborara los programas de cobertura social y rural correspondientes, los cuales podrán ser ejecutados por cualquier concesionario”*.

En adición, en cuanto al trato no discriminatorio, el artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece claramente que:

“Los proveedores de bienes y servicios que ofrezcan éstos al público en general no podrán establecer preferencias o discriminación alguna respecto a los solicitantes del servicio, tales como selección de clientela, reserva del derecho de admisión, exclusión a personas con discapacidad y otras practicas similares, salvo por causas que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento, de sus clientes o de las personas discapacitadas, o se funden en disposiciones expresas de otros ordenamientos legales. Dichos proveedores en ningún caso podrán aplicar o cobrar tarifas superiores a las autorizadas o registradas para la clientela en general, ni tampoco cuotas extraordinarias o compensatorias a las personas con discapacidad por sus implementos médicos, ortopédicos,

tecnológicos, educativos o deportivos necesarios para su uso personal, incluyéndose el perro guía en el caso de invidentes.

Los proveedores están obligados a dar las facilidades o contar con los dispositivos indispensables para que las personas con discapacidad puedan utilizar los bienes o servicios que ofrecen. Dichas facilidades y dispositivos no pueden ser inferiores a los que determinen las disposiciones legales o normas oficiales aplicables, ni tampoco podrá el proveedor establecer condiciones o limitaciones que reduzcan los derechos que legalmente correspondan al discapacitado como consumidor”.

5.2.3.2. Acceso por Redes de Banda Ancha. En la actualidad se desarrollan tecnologías de acceso de banda ancha que representan opciones para el acceso a servicios de telecomunicaciones, especialmente el de Internet. Entre ellas se encuentran: XDSL¹⁰¹ (línea de suscriptor digital), CATV¹⁰² (televisión por cable), otros sistemas de distribución como MMDS, DTH, LMDS y LMCS, satélites LEOS, satélites GEOS, o servicios de red digital integrada como ISDN y B-ISDN (servicios de banda ancha).

A la fecha, la CFT ha registrado servicios de valor agregado que utilizan algunas de las tecnologías referidas. De tal modo, cualesquiera de los servicios de banda ancha que se deseen emplear para el acceso a servicios de valor agregado, deben ser contratados a y provistos por concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones debidamente autorizados para la prestación de dichos servicios. En adición, las tarifas de tales servicios deben ser previamente registradas y los servicios prestados de manera no discriminatoria.

¹⁰¹ DSL es un servicio de telecomunicaciones de alta velocidad que ofrece a los usuarios la posibilidad de acceder a servicios de datos a velocidades hasta 50 veces mayores al modem dial-up tradicional de 56 kbps.

¹⁰² Al igual que los servicios xDSL, los cable-módems utilizan una vía existente instalada al hogar (en este caso, con cable coaxial), en combinación con aparatos electrónicos en las instalaciones

Algunas de las problemáticas y retos regulatorios que enfrentan los servicios de banda ancha en México, se pueden señalar de la siguiente manera:

- La aplicación de las tecnologías de banda ancha en el acceso a Internet, requiere del establecimiento de políticas que fomenten el uso no discriminatorio de redes públicas de telecomunicaciones de acceso, por parte de cualquier prestador de servicios de telecomunicaciones incluyendo, especialmente, el de acceso a Internet. Dichas políticas deberán evitar prácticas monopólicas y de competencia desleal con el uso de las tecnologías citadas.
- Se deberá asegurar que los consumidores tengan acceso a una amplia variedad de servicios innovativos de datos de alta velocidad, de una multitud de proveedores de servicios.
- Se deberán abrir foros de discusión para la creación de reglas respecto de la ubicación y las líneas compartidas.
- Se deberá prevenir que operadores locales dominantes impongan barreras de acceso, y ayudar a la aceleración del lanzamiento de servicios de telecomunicaciones de banda ancha competitivos, ofreciendo a los usuarios mayores opciones y mejor servicio.
- Se deberá poner mayor énfasis en la promoción y empleo de servicios de banda ancha inalámbricos como plan de expansión de la infraestructura nacional.
- Se deberán explotar las posibilidades para el mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, mediante la implantación de tecnologías como la de televisión digital (DTV), que permitan nuevas aplicaciones de servicios de datos.

de los usuarios y de las compañías de cable, para ofrecer a los usuarios residenciales mayor capacidad de ancho de banda

5.2.4. Sobre Numeración, Interconexión y Tarificación.

5.2.4.1. Numeración. Otro de los retos que se relacionan con la regulación de los servicios de valor agregado, en especial en el caso del de acceso a Internet, tiene que ver con la numeración.

Probablemente, la definición más exacta de Internet es la establecida en la resolución del 24 de octubre de 1995, por el U.S. Federal Networking Council (FNC):

"Internet se refiere al sistema global de información que,

- a) Está lógicamente unido por un espacio global único de direcciones, basado en el protocolo IP o su evolución;*
- b) Puede soportar comunicaciones utilizando el conjunto de protocolos TCP/IP (Transmission Control Protocol / Internet Protocol) o su evolución;*
- c) Provee, usa o hace accesible, ya sea de manera pública o privada, servicios de alto nivel montados sobre infraestructura de comunicaciones."*

Comúnmente, se conoce al Internet como la "Red de Redes", por su función instrumental de medio de comunicación que logra la interoperabilidad de diversas redes locales o regionales, mediante su interconexión. Tales redes transmiten información a través del protocolo de comunicación TCP/IP, que es considerado como un "protocolo abierto" o "sin dueño".

TCP/IP es el nombre genérico para más de 100 protocolos utilizados para conectar computadoras y redes. Proviene de los dos protocolos más importantes: TCP e IP.¹⁰³

Así, el protocolo IP provee una dirección única de 32 bits para cada máquina conectada al Internet, administrando el direccionamiento y transmisión de los paquetes. El protocolo TCP (Transmission Control Protocol) permite que dos máquinas trasmitan datos en ambos sentidos, de manera coherente al sistema operativo de cada una, administra el flujo de información y asegura que la información ha sido transmitida correctamente (secuencia y chequeo de errores).

Ahora bien, de acuerdo con el numeral 3.7 del Plan Técnico Fundamental de Numeración, de fecha 20 de junio de 1996, que define el término numeración como el *conjunto estructurado de combinaciones de dígitos decimales que permiten identificar unívocamente a cada línea telefónica, servicio especial o destino en una red o conjunto de redes de telecomunicaciones*, se podría suponer que el sistema de direcciones IP empleados para identificar el origen y destino de un usuario de Internet en México, se encuentra incluido en el término.

De ser así, las direcciones IP, incluyendo los nombres de dominio, formarían parte del recurso nacional de numeración y, por tanto, su asignación, control y administración, estarían sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia de numeración.

¹⁰³ Básicamente, esta familia de protocolos constituye una tecnología de transmisión de datos por conmutación de paquetes sin conexión. Los protocolos rigen la manera en que las computadoras deben comunicarse entre sí, indicando por ejemplo, como los bits se acomodan en un canal de comunicación, el formato que deben tener los mensajes de correo electrónico, entre otros. De esta manera, un protocolo estándar, permite que computadoras de diferentes fabricantes se conecten entre sí. Dichas computadoras, pueden tener diferente programación con tal de que los programas que corren en cada extremo, interpreten de igual modo el significado de los bits recibidos.

No obstante, desde 1995 el ITESM, Campus Monterrey fue designado como el Network Information Center-México, o NIC para México, o sea como la organización que se encarga de la administración del nombre de dominio territorial "mx" y que funge como proveedora de los servicios de información y registro para nuestro país, así como la asignación de direcciones IP y el mantenimiento de las bases de datos respectivas a cada recurso. Es digno de reconocer que dicha institución ha sido un pilar importante para en la historia de Internet en nuestro país.

Dominios asignados por NIC-Mx al mes de agosto de 2003 ¹⁰⁴	
.com.mx	69,937
.gob.mx	1,913
.net.mx	588
.edu.mx	1,949
.org.mx	3,179
.mx	172
TOTAL	77738

De acuerdo con el NIC-México, el "nombre de dominio no es una propiedad, es sólo un registro electrónico, y quien tiene la titularidad del nombre de dominio es el contacto administrativo y el contacto técnico".¹⁰⁵

Sin perjuicio del importante trabajo desarrollado por dicha institución, queda a descubierto el análisis sobre la naturaleza jurídica del sistema de numeración para Internet en México.

Observando las tendencias de desarrollo tecnológico; la migración de las redes públicas de telecomunicaciones al empleo de equipos y protocolos que transporten la información (incluyendo el tráfico público conmutado de voz) de modo más eficiente y económico; el surgimiento de nuevas redes de banda ancha; el desarrollo de servicios de telecomunicaciones basados en formatos

¹⁰⁴ Consultado el 12 de agosto de 2003 en la Sección de estadísticas de la página electrónica de NIC-México: www.nic.mx

digitales; entre otros eventos, pone en relieve la posibilidad de que, en el futuro, se puedan acceder a todo tipo de servicios de telecomunicaciones y de informática a través de una sola dirección de acceso que, con oportunidad sería una dirección IP, más que algún otro recurso de numeración prevista en la legislación mexicana como recurso nacional. De tal modo, el Estado no puede apartar este asunto de sus funciones y agendas, ya que podría dejar de cumplir algunas de sus principales obligaciones, la de procurar el bien común y el respeto al interés público.

Abundando sobre lo anterior, cabe resaltar entre las facultades atribuidas a la SCT, las referidas en el numeral 4.1 del Plan de Numeración en comento, que incluyen la administración del recurso numérico del país; la supervisión y control de los recursos del Plan; el establecimiento y actualización de la base de datos de la numeración del país; la asignación de los códigos reservados tomando en consideración el interés público; así como la representación de México ante la UIT, en materia de numeración.

Por último, se considera importante recalcar que el artículo 41 de la LFT, establece que la SCT elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarificación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones¹⁰⁵.

5.2.4.2. Interconexión. Como se hizo referencia en el Capítulo I del presente trabajo, de acuerdo con la fracción XII de la Regla 2 de las RSL, el término

¹⁰⁵ Cita textual, tomada el 12 de agosto de 2003, de la sección de preguntas más frecuentes (FAQ) de la página electrónica del NIC-México: www.nic.mx.

¹⁰⁶ El texto del artículo podría establecer una limitación en la esfera de aplicación de los planes fundamentales, al señalar únicamente a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. En caso de modificaciones a la LFT, valdría la pena modificar el texto y extender expresamente la aplicación como de carácter general.

interconexión» se entiende como la "conexión física y lógica entre dos redes públicas de telecomunicaciones, que permite cursar tráfico público conmutado entre las centrales de ambas redes. La interconexión permite a los usuarios de una de las redes conectarse y cursar tráfico público conmutado a los usuarios de la otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red."

Si se toma en cuenta, como se hace referencia en el desarrollo de este trabajo, que la instalación, operación y explotación de una red de telecomunicaciones con fines comerciales precisa de la previa obtención de una concesión por parte del Estado; que las redes privadas de telecomunicaciones tienen esa calidad hasta en tanto no se comercialicen servicios de telecomunicaciones y/o capacidad de tales redes; y que, por otro lado, la prestación de servicios de valor agregado debe hacerse empleando en toda la fase de transporte segmentos de redes públicas concesionadas; los sistemas empleados por dichos prestadores de servicios de valor agregado no pueden constituir redes de telecomunicación.

En tal virtud, no resulta aplicable el término interconexión a la conectividad existente entre dos prestadores de servicios de valor agregado (en su calidad nada más de registratarios), ni entre un operador de red pública de telecomunicaciones y un prestador de servicios de valor agregado. Al respecto, cabe mencionar que la mayoría de los Tratados referidos en el Capítulo III, limitan a las Partes al impedirles exigir a un prestador de servicios mejorados o de valor agregado, entre otros, a interconectar sus redes con cualquier cliente o red en particular. Esta disposición en los Tratados no puede interpretarse como un reconocimiento legal o ventana de permisibilidad para considerar que en México, por virtud de un mero registro, se pueden instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, lo que contravendría numerosas disposiciones de la LFT. Confirma lo anterior, el hecho de que la categoría de concesionario de una red pública de telecomunicaciones y la de registratario de

servicios de valor agregado pueden encontrarse reunidas en una misma persona.

No obstante las precisiones conceptuales mencionadas, los esquemas conforme a los cuales los prestadores de servicios conectan sus sistemas a las redes públicas presentan una serie de problemáticas que deberán ser analizadas y solucionadas por la CFT, especialmente por lo que respecta a la co-ubicación, la igualdad de oportunidades que deben tener todos los prestadores de servicios de valor agregado para emplear redes públicas de telecomunicaciones, etc.

Asimismo, las problemáticas señaladas, junto con los esquemas empleados actualmente por algunos prestadores de servicios de valor agregado, especialmente el de acceso a Internet, hace patente el establecimiento de reglas más claras sobre lo que pueden y no hacer los que prestan acceso a Internet, respetando las disposiciones en materia de concesiones e inversión extranjera y otras disposiciones aplicables.

5.2.4.3. Tarificación. Conforme a los Tratados de Libre Comercio suscritos por México, las Partes están limitadas para exigir a un prestador de servicios mejorados o de valor agregado, entre otros, a justificar sus tarifas de acuerdo a sus costos; así como a registrar una tarifa, salvo 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 un monopolio al que se le apliquen las disposiciones respectivas.

En concordancia, la LFT establece que para la prestación de servicios de valor agregado solamente se requiere su inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, sin necesidad de registrar sus tarifas.

Sin perjuicio de lo anterior, en la realidad se presentan una serie de problemáticas en cuanto a la determinación exacta de los servicios cuyas tarifas deben ser previamente registradas, así como en relación con los paquetes tarifarios que ofrecen ciertas compañías que incluyen servicios de valor agregado por cuanto en ocasiones se pretende dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 64, fracción II, a través del simple registro de la tarifa de un servicio de valor agregado.

5.2.5. Sobre Convergencia Tecnológica de Redes y Servicios.

Al momento de la apertura del sector telecomunicaciones en México, las principales tecnologías y redes que operaban los servicios de telefonía y, por otro lado los servicios de datos, encontraban diferencias sustanciales que permitían identificar cada uno de dichos servicios. Para efectos regulatorios, lo anterior no importaba problemáticas trascendentes, ya que la misma tecnología establecía las fronteras de dichos servicios.

Pero, a partir del momento en que se comienzan a digitalizar las señales de voz y se hace posible la transmisión de esa información en código binario, las cosas cambiaron. Hoy en día, la evolución de los protocolos de transmisión de información en código binario, permite la transmisión en tiempo real de señales de voz, datos, vídeo, imagen y sonido, prácticamente de manera simultánea. Todo esto, derivado de las técnicas de compresión, empaquetamiento, enrutamiento y aplicaciones de los datos transmitidos.

De tal modo, los avances tecnológicos permiten cada vez con mayor facilidad, borrar las fronteras técnicas que servían de apoyo para la clasificación o diferenciación de servicios de telecomunicaciones.

Para efectos del sector telecomunicaciones en nuestro país, la convergencia tecnológica y de servicios no solamente implica la posibilidad de tener acceso a servicios y redes de telecomunicaciones más modernos, con mejores condiciones de calidad y servicio, tiempos de entrega, precios, etc., sino también implican ciertas problemáticas de competencia, inversión, entre otros.

En ese escenario, los *concesionarios* y *permisionarios* de servicios de telecomunicaciones, están sujetos a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, incluyendo lo establecido en sus títulos de concesión y permisos respectivos. En términos generales, ambos tienen obligaciones en materia de pagos de derechos y sistemas de compensación financiera, infraestructura, cobertura, índices de calidad, capacitación y desarrollo tecnológico, entrega de información y documentación tanto ante la SCT como la CFT, así como las de brindar acceso para la inspección y verificación del cumplimiento de sus obligaciones, etc.

Por su parte, los prestadores de servicios de valor agregado al requerir únicamente una constancia de registro para iniciar sus operaciones, quedan exentos de la mayoría de las obligaciones señaladas en el párrafo anterior, incluyendo la obligación de brindar acceso para la inspección y verificación de sus instalaciones, con lo que resulta difícil, sino imposible, para la CFT controlar que efectivamente se estén prestando los servicios registrados y que dicha prestación se lleve a cabo en términos de lo manifestado en las solicitudes de registro respectivas, así como de acuerdo con lo establecido en las constancias de registro.

De ese modo, los prestadores de servicios de valor agregado, especialmente los de acceso a Internet, quedarían en ventaja de condiciones frente a concesionarios de redes públicas, entre otras, por las razones que se ejemplifican enseguida.

Así, por ejemplo, el servicio de Acceso a Internet es diferente a los servicios de telecomunicaciones que se puedan prestar a través de Internet, debido a la naturaleza funcional del servicio que se entrega al usuario final. Estos servicios pueden agruparse en el genérico de Servicios IP, definibles como aquellos servicios de telecomunicaciones que son prestados utilizando tecnología TCP/IP. Dentro de aquellos servicios, existen algunos que constituyen servicios competitivos o sustitutivos de servicios tradicionales o básicos de telecomunicaciones.

Toda vez que tales servicios especiales IP, compiten con o sustituyen a, los servicios básicos de telecomunicaciones, resulta urgente su regulación a fin de evitar prácticas comerciales desleales que, en última instancia, desincentivan la inversión en infraestructura necesaria para el aumento de la cobertura de servicios básicos de telecomunicaciones en nuestro país.

La normatividad que se implemente para la regulación de los servicios especiales IP, debe tender a equilibrar las condiciones de competencia entre estos y los servicios básicos de telecomunicaciones, es decir, a disminuir las asimetrías producidas tanto por la excesiva regulación de los servicios básicos de telecomunicaciones, como los importantes vacíos legales de los servicios especiales IP.

De esa categoría de servicios, el más controvertido internacionalmente, es el de la Telefonía por Internet. Se puede utilizar el genérico de Telefonía por IP o Voz por IP (VOIP), que refieren a la comunicación bidireccional de voz en tiempo real utilizando tecnología IP, o más correctamente, TCP/IP. De tal manera que la Telefonía por Internet es un subgrupo de dicho concepto, ya que puede existir telefonía que utilice una red IP (red con tecnología TCP/IP) no conectada a Internet. Tal es el caso de las redes privadas que utilizan dicho protocolo para

transmitir cualquier tipo de señal entre dos de sus nodos. En cuanto a la telefonía por Internet, se pueden distinguir cuatro casos o modalidades:

- *La modalidad computadora a computadora.* Permite hacer llamadas locales y de larga distancia nacional e internacional entre dos computadoras.
- *La modalidad Teléfono a teléfono.* Permite enlazar dos terminales telefónicas utilizando una combinación de redes locales de acceso y una red IP que sustituya a las redes de larga distancia.
- *El esquema de teléfono a computadora;* y
- *El esquema de computadora a teléfono.*

Respecto de la Telefonía IP, y tomando como marco la LFT, podemos afirmar de manera preliminar lo siguiente:

- a) No se trata de un servicio de valor agregado ya que, conforme a la definición legal, no implica interacción del usuario con información almacenada, toda vez que la voz está siendo transmitida en tiempo real; y no se comercializa al usuario información adicional, diferente o reestructurada, puesto que la voz generada en un extremo es la misma que se recibe en el otro.
- b) No se trata de una comercializadora de servicios de telecomunicaciones porque, para su prestación y comercialización, requiere que los prestadores de dicho servicio utilicen redes públicas de telecomunicaciones arrendadas, contradiciendo la naturaleza de las comercializadoras, las que no pueden ser poseedoras de medios de transmisión.
- c) Implica la operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones –aunque sean arrendadas- por lo que requiere

concesión de red pública telecomunicaciones en la que se autorice la transmisión de voz, especificando que se utilizará protocolo IP.

Cabe señalar que la forma en que técnicamente se plantea el servicio de Telefonía via Internet, en sus modalidades Computadora-Teléfono, Teléfono-Computadora y Teléfono-Teléfono, probablemente implicaría lo siguiente:

- a) Podría contravenir lo establecido en el Plan Técnico Fundamental de Numeración, en el sentido que las llamadas de larga distancia se deben marcar con una serie de dígitos determinados, al hacerlo con otros dígitos en cualquiera de estas modalidades. (numerales 6.3 y 6.4)
- b) Podría contravenir lo dispuesto en el Plan Técnico Fundamental de Señalización, debido a que el operador de una red deberá entregar a la red con la que se interconecta el número de A correspondiente al origen de una llamada, al entregarse un número de A local que no corresponde al de la persona que origina la llamada. (numerales 3.10 y 8)
- c) Podría contravenir lo dispuesto por las Reglas del Servicio de Larga Distancia Internacional dado que las llamadas de larga distancia internacional deben pasar por un puerto internacional, para que los minutos de entrada y salida sean contabilizados y entren en los sistemas de retorno proporcional y tarifas de liquidación.

Consideraciones Finales.

1. El Estado tiene la obligación de garantizar que el desarrollo nacional se lleve a cabo de modo integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, así como, a través del fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales;

Asimismo, debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, llevando a cabo la **regulación y fomento** de las actividades que demande el interés general; en el marco del deber de los sectores público, privado y social de concurrir al desarrollo económico nacional, con responsabilidad social:

- *En tal virtud y, por las condiciones actuales de la industria de redes y servicios de telecomunicaciones, así como las de los usuarios finales que requieren más y mejores oportunidades de acceso, oferta de servicios y precios asequibles, es imperante de que el Estado, a través de sus instituciones, revise y adecue el marco jurídico aplicable al sector, con el fin de lograr el fomento que se necesita para el crecimiento y evolución que se demanda para el sector.*

2. El sector público tiene a su cargo las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 constitucional y podrá participar por sí o con los sectores social y privado, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo; especialmente las de comunicación vía satélite y ferrocarriles (manteniendo o estableciendo el Estado el dominio de las respectivas vías de comunicación);

No obstante, los conceptos de actividades prioritarias y estratégicas abren un campo muy amplio de acción para el Ejecutivo al ser imprecisos y faltos de

limitación específica y no hay una metodología objetiva y clara respecto de la clasificación de estratégica y prioritaria;

- *Por lo tanto, se considera necesario incluir a las telecomunicaciones en general, como área prioritaria de desarrollo, en virtud de que no solamente la Comunicación Vía Satélite constituye una herramienta fundamental en la construcción de un país con requerimientos de comunicaciones más modernas, eficientes y al alcance de todos. Asimismo, se deben aclarar los conceptos de actividades prioritarias y estratégicas mediante el establecimiento de una metodología objetiva y clara de clasificación, con el fin de abrir el campo de acción a la concurrencia de todos los sectores en la definición del rumbo que se elija para el país.*
3. La institución jurídica de la concesión ha sido la vía ordinaria o el vehículo de autorización empleado por el Estado para autorizar la operación de vías generales de comunicación en materia de telecomunicaciones. Bajo dicho esquema, se pretende tutelar y regular la inversión, la expansión de la infraestructura nacional, así como la prestación de los servicios de telecomunicaciones considerados tradicionalmente como básicos. Al efecto, no queda claro si el objeto de las concesiones es la prestación de servicios públicos o la explotación de bienes del dominio público de uso común, así como no queda claro si los servicios de telecomunicaciones son servicios públicos y si las redes públicas de telecomunicaciones constituyen bienes del dominio público de uso común.
- *En tal virtud, se considera necesario que el Estado defina con mayor claridad si los servicios de telecomunicaciones tienen la calidad de servicios públicos y, de tal manera, su prestación por parte de particulares esté legalmente sujeta al régimen de concesiones previsto en nuestra Carta Magna. Asimismo, deberá definir claramente la naturaleza jurídica de las redes públicas de telecomunicaciones; es decir, si éstas son consideradas*

legalmente como vías generales de comunicación y, por tanto, como bienes del dominio público de uso común, por lo que estarían sujetas por artículo 16 de la LGBN, a la inalienabilidad e imprescripción característicos de dichos bienes. Incluso, el Estado estaría facultado para establecer el pago de derechos o alguna otra contribución por concepto de su explotación.

4. Del breve análisis de las tres generaciones de derechos (clásicos derechos civiles, derechos sociales y económicos, y derechos difusos o colectivos) y su relación con el interés jurídico (legítimo, simple, o a los difusos o colectivos) de los sujetos de tales derechos, específicamente en materia de telecomunicaciones:
- *Se puede considerar que los derechos de acceso a servicios de telecomunicaciones corresponden a la segunda generación, a los sociales y económicos, toda vez que se busca la satisfacción de necesidades del hombre, especialmente en materia de comunicación y acceso a la información, cuyo logro no está siempre al alcance de los recursos individuales de todos, estos es, se asigna una funcionalidad social a los mismos. Lo anterior, a diferencia de los simples derechos civiles y los derechos denominados como difusos o colectivos.*
 - *En tal sentido, el derecho al acceso a servicios y redes de telecomunicaciones podría ser considerado como coexistente al derecho a la información, entendido de tal manera como un derecho fundamental para tener acceso a la información. Así, valdría la pena modificar la parte final del artículo 6 constitucional, que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información, al efecto de que tal información sea accesible a través de cualesquier medios físicos, ópticos, impresos, electrónicos, etc. No obstante, es importante resaltar que no basta con lograr que tecnológicamente se tenga acceso a servicios de telecomunicaciones, como el de valor agregado de acceso a Internet, sino que debe buscarse que dicha herramienta vaya dirigida mediante*

programas específicos a mejorar la calidad de vida de las comunidades... al mismo tiempo que la regulación sobre el acceso a la información, deberá tomar en cuenta la generalización de tecnologías digitales, el progreso en técnicas de transmisión, la convergencia de la informática, las telecomunicaciones y los medios audiovisuales.

5. El Reglamento de Telecomunicaciones fue expedido con el fin de desarrollar las disposiciones relativas a las telecomunicaciones anteriormente previstas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, mismas que con la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones, fueron derogadas. En ese sentido y, de conformidad con la fracción primera del artículo 89 constitucional, corresponde al Ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; derivando que todo reglamento tenga como base una ley vigente.

En materia de servicios de valor agregado, el Reglamento de Telecomunicaciones desarrollaba de manera más amplia disposiciones aplicables para el esquema de permisos pero, para el caso del esquema actual de registro, no se cuenta con una reglamentación clara. Por otro lado, el Reglamento de Telecomunicaciones contiene una serie de disposiciones que prevén la mayoría de conceptos y definiciones empleados actualmente, así como otras importantes en materia de prohibición de ventas atadas, homologación de equipos a conectar en las redes públicas de telecomunicaciones, etc.

- *De lo anterior y, en virtud de la diferencia de regímenes que preveía la LGVC y el establecido por la LFT vigente, e independientemente de las modificaciones que se requieren a la última, se desprende la necesidad de desarrollar una reglamentación de telecomunicaciones en la que se desarrollen claramente los preceptos de ley respecto de los servicios de*

valor agregado, su clasificación, los criterios de clasificación, procedimientos de registro, cancelación, efectos jurídicos, etc.

- *Asimismo, al amparo del Reglamento de Telecomunicaciones, se emitieron múltiples autorizaciones y permisos para la prestación de servicios de valor agregado, generando una coexistencia de esquemas legales para la prestación de servicios de igual naturaleza. El criterio del ente regulador ha sido relevante al respecto, en el sentido de buscar que dichas autorizaciones y permisos migren legalmente a las figuras jurídicas de concesión y registro, según corresponda y respetándolos en todos sus términos. Sin embargo, la coordinación y unidad de criterios con la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, con la que la CFT comparte una suerte de doble ventanilla, no ha logrado la mayor eficacia en la persecución de dichos fines.*

6. La LFT fue expedida en 1995, en el escenario de una etapa inicial de la apertura del sector telecomunicaciones a la inversión privada, previendo únicamente la existencia de dos tipos de redes de telecomunicaciones (públicas y privadas) a las que genéricamente se atribuye la calidad de vías generales de comunicación; y define solamente una clase de servicios de telecomunicaciones (valor agregado) sin hacer referencia, de acuerdo con el artículo 28 constitucional, a aquellos que sean servicios públicos. Asimismo, la LFT prevé la posibilidad de establecer una comercializadora de servicios previo permiso y con sujeción a los reglamentos correspondientes (solamente hay un reglamento para comercializar con telefonía pública) y, algunos esquemas operativos de servicios de valor agregado, implican la comercialización de capacidad de redes públicas o de servicios de telecomunicaciones, situación que no está regulada.

Por otro lado, la única institución que crea dicha Ley es el Registro de Telecomunicaciones y, a la fecha, no se ha emitido un reglamento sobre el mismo, ni establecido por cualquier otro medio su naturaleza, régimen

registral, efectos del registro, los procedimientos administrativos de registro, etc., que resultan de gran importancia para efectos del registro y prestación de servicios de valor agregado.

Por otro lado, el procedimiento de registro de servicios de valor agregado se basa principalmente en la ficha inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios, requisito necesario para la aplicabilidad del trámite. Sin embargo, tal ficha no constituye por sí misma el fundamento del trámite.

En virtud de lo anterior y, por la relación que presentan respecto de los servicios de valor agregado:

- *Se considera necesaria la modificación a la LFT, a efecto de:*
 - *Que se clarifique si los servicios de telecomunicaciones están sujetos al régimen de servicios públicos de conformidad con el artículo 28 constitucional y, por lo tanto, su prestación o explotación requiere de concesión por parte del Estado. En todo caso, los servicios de telecomunicaciones sujetos al régimen de servicios públicos deberán ser enunciados dejando fuera a los de valor agregado, para cuya prestación el Estado no puede requerir las mismas formalidades que en el caso de una concesión, de acuerdo con disposiciones aplicables de los múltiples tratados celebrados por México.*
 - *Si las redes de telecomunicaciones, tanto públicas como privadas, constituyen vías generales de comunicación; y si, en su caso, son consideradas como bienes del dominio público de uso común, de acuerdo con la LGBN y, por lo tanto, su explotación requiera de concesión en términos del artículo 28 constitucional. En todo caso, la LFT debería ser más clara en cuanto al régimen aplicable.*
 - *Se contemplen conceptos y definiciones de los distintos servicios de telecomunicaciones existentes, especialmente los tratados como*

básicos que a la luz de la LFT, son entendidos como aquellos que implican la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones (contemplados en el Reglamento de Telecomunicaciones, al igual que en el GATS), así como de redes públicas de telecomunicaciones locales y interestatales. Lo anterior, ayudaría a entender cuándo un servicio de telecomunicaciones no es de valor agregado. Asimismo, permitirá reconocer las diferentes categorías de servicios de telecomunicaciones y la posterior emisión de reglamentos que dejen claro cuándo y como se podrán establecer las comercializadoras (un ejemplo sería la actual dificultad de definir el régimen jurídico aplicable a aquellos de comercializadoras de servicios de valor agregado).

- o *Que se establezcan normas claras aplicables al Registro de Telecomunicaciones, en relación con su naturaleza, efectos, etc., que permitan la posterior emisión de un Reglamento del Registro de Telecomunicaciones sin que éste rebase o disponga más allá de lo previsto en la Ley. De igual modo, deberá ser modificado el RICFT, con el fin de que las facultades de las unidades administrativas adscritas a la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones (encargada de llevar el Registro de Telecomunicaciones) estén en concordancia con todas las fases y etapas del procedimiento de registro, en vez de que dicho procedimiento tenga que adecuarse a las facultades de tales unidades administrativas.*

7. A más tardar en el año 2005 se constituirá el Área de Libre Comercio de América Latina. Asimismo, existen diferencias en las disposiciones convenidas respecto de los servicios de telecomunicaciones en los diversos tratados de libre comercio celebrados por nuestro país y algunas de ellas no han sido recogidas en la legislación nacional, muchas de las cuales pueden constituir el fundamento para la resolución de algunas problemáticas actuales

surgidas por falta de claridad en el marco jurídico y en las políticas aplicables a las telecomunicaciones como es el caso del intento por seguir considerando el servicio básico de transmisión de datos como un servicio de valor agregado. De igual modo, una participación más activa, efectiva y coordinada de las instituciones públicas de nuestro país en los principales foros internacionales puede constituir una oportunidad para llevar a cabo las funciones de fomento a la industria de las telecomunicaciones por parte del Estado.

- *De lo anterior, se desprende la necesidad de crear esquemas de coparticipación interinstitucional al interior de los grupos de negociación, en los que se aproveche el nivel de especialización en temas como el de servicios de telecomunicaciones de valor agregado, con el fin de aprovechar mejor los recursos humanos y materiales a favor de los intereses nacionales.*
- *Asimismo, para efectos de las modificaciones que se requieran efectuar al marco legal en materia de redes y servicios de telecomunicaciones en general y, en especial sobre aquellos de valor agregado, se pone de manifiesto el imperativo de tomar en más en cuenta las disposiciones aplicables contenidas en los tratados internacionales suscritos por nuestro país, siendo que muchas de ellas ayudarían a solucionar parte de las problemáticas actuales de la industria.*

8. En relación con el concepto legal de servicios de valor agregado previsto en la LFT, destaca lo siguiente:

- (a) De la simple lectura de la definición provista por la LFT y, debido a la falta de definiciones de otras clases de servicios de telecomunicaciones, no se entiende, de modo preciso, la diferencia entre los servicios de valor agregado y aquellos servicios que tradicionalmente se han tratado como básicos. Aparentemente, tal línea de diferencia estaría dibujada

en la obligatoriedad de utilizar redes públicas de telecomunicaciones en la prestación de los servicios de valor agregado;

- (b) No queda claro si tal requisito de usar de redes públicas de telecomunicaciones, se refiere a todo el trayecto y capacidad de conducción de la información, o de la transmisión; queda una frontera escueta entre los servicios de telecomunicaciones. Por lo tanto, resulta difícil aplicar una clasificación de servicios de valor agregado, tradicionalmente considerados como típicos y atípicos; y
- (c) Vale la pena recordar (ver numeral 5.2.2., Capítulo V) que sigue en pie el compromiso del gobierno de actualizar los Lineamientos.

- *En tal virtud, se pone en evidencia la necesidad de elaborar una nueva versión de Lineamientos para la Tramitación del Registro de Servicios de Valor Agregado, de tal manera que se definan y actualicen, los criterios para la clasificación de los servicios de valor agregado, así como su alcance y limitaciones, a efecto de brindar certeza jurídica a potenciales prestadores de los mismos. Un punto de partida para el establecimiento de tales criterios de clasificación, podría tomar en cuenta el Modelo de Capas OSI provisto por la UIT, de manera paralela a la definición de la naturaleza jurídica y conceptos de otros servicios de telecomunicaciones. Asimismo, se sugiere definir claramente conceptos como los de “empleo de redes públicas de telecomunicaciones”, “información adicional, diferente o reestructurada”, “almacenamiento de información” y “tiempo real”, entre otros, para comprender mejor los alcances de la definición de ley. Dicha versión de Lineamientos, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*
- *Asimismo, se cuenta con una clasificación de servicios de telecomunicaciones desactualizada y elaborada a partir de disposiciones distintas de la LFT. En ese sentido, como se mencionó en el Capítulo III en relación con el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, se*

considera más que necesaria la inclusión de la definición del servicio público de transporte de telecomunicaciones prevista en dicho Tratado, en las modificaciones que se realicen a la LFT, con el fin de brindar bases jurídicas suficientes para determinar las razones por las que los servicios de valor agregado dependen de servicios portadores y de transmisión de datos, así como la diferencia básica entre éstos y los de valor agregado, consistente en que los primeros habitualmente entrañan la transmisión en tiempo real de la información facilitada por el cliente entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de esa información, mientras que en el caso de los de valor agregado, la información facilitada por el cliente entre dos o más puntos debe sufrir cambios en la forma o contenido, así como un procesamiento y un almacenamiento, por lo que no pueden ser transmitidos en tiempo real.

- *De igual manera, se considera pertinente adecuar la definición de servicios de valor agregado prevista en la LFT, tomando en cuenta la definición prevista en el referido Tratado, a efecto de que se esclarezca que los servicios de valor agregado, aparte de emplear sistemas de procesamiento computarizado que actúan sobre el formato, contenido, código, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario, deben crear un nuevo servicio diferente al servicio básico (o portador) y, en esta medida, deben proporcionar al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o implicar la interacción del usuario con información almacenada. Esto resaltaría mejor la principal cualidad de los servicios de valor agregado, la creación de un nuevo servicio diferente al básico o portador.*

9. En relación con el procedimiento de registro, destaca que la falta de criterios de clasificación de los servicios de valor agregado genera, en muchos casos, la necesidad de dictaminación por parte del Área Técnica y, puesto que cada solicitud presenta un esquema técnico con características distintas, éstos dictámenes son individuales. Asimismo, la DGLDVA no cuenta con facultades

expresas para dictaminar directamente las solicitudes de registro. De tal modo, el proceso de dictamen produce un atraso considerable en la resolución de las solicitudes.

En relación con lo señalado en el último párrafo de la consideración 7 anterior y, como se desprende del artículo 26 del RICFT, la DGLDVA está facultada para emitir una constancia de registro de servicios de valor agregado como respuesta a la solicitud de un particular para, posteriormente, remitir copia de tal constancia al área encargada del Registro de Telecomunicaciones, para su integración en el mismo. Tal redacción es un tanto confusa respecto del momento en que se perfecciona el acto registral, es decir, podría leerse como si primero se emitiera un oficio en el que consta el acto registral que se llevará a cabo posteriormente. Se suma también la falta de definición de la naturaleza jurídica de tal constancia de registro, por lo que no queda claro tampoco si la ésta es objeto de transmisión entre particulares, etc.

De igual manera, se resalta que la CFT, a través de la DGLDVA no cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para la adecuada atención a las solicitudes de registro de servicios de valor agregado, tomando en cuenta que, además, debe dar seguimiento al cumplimiento de obligaciones de todos los permisionarios de valor agregado y que debería participar activamente (como el Área especializada) en los foros nacionales e internacionales en la materia, especialmente sobre acceso a Internet, entre otras actividades.

De las problemáticas referidas, se desprenden las siguientes consideraciones:

- *El aparente doble procedimiento de registro debería corresponder (en tanto se eviten las disposiciones que regulen al Registro de Telecomunicaciones), en su primera instancia, a la emisión de un auto por*

parte de la DGLDVA en la que haga constar la resolución favorable a la solicitud de registro; y, en su segunda fase, la emisión de la constancia de registro a favor del interesado, por parte de la unidad administrativa encargada del Registro.

- *El proceso de reestructura administrativa de la CFT, debería contemplar la reasignación de recursos humanos y materiales de manera más eficiente, con el fin de robustecer unidades administrativas como la DGLDVA, así como las Direcciones Generales adscritas a las Áreas Generales, de cuyas atribuciones depende en gran medida la funcionalidad de la CFT como ente regulador eficaz.*
- *En cuanto al procedimiento de registro vigente, se propone que en las modificaciones que se efectúen al marco jurídico aplicable, se incorporen dos vertientes, la primera que se denominaría procedimiento ordinario de registro y una segunda relativa al registro a través de medios electrónicos:*

A. Procedimiento Ordinario de Registro. En caso de que el interesado optare por la vía ordinaria de registro de servicios de valor agregado, deberá presentar su solicitud por escrito ante la oficialía de partes de la CFT, acompañada de los documentos que acrediten el pago de derechos por el estudio y trámite de la solicitud, así como aquellos que acrediten la personalidad y capacidad jurídica del prestador de los servicios y, en su caso, de las facultades de representación del mandatario o representante legal. De acuerdo con las características de los servicios que se desearan prestar, estos podrán coincidir o no con aquellos servicios previstos en el catálogo básico. En el caso de elegir cualesquiera de los servicios incluidos en el catálogo, la autoridad deberá registrarlos de inmediato y emitir la constancia en un plazo de 10 días hábiles. En caso de que, por sus características técnicas o jurídicas difieran de los servicios previstos en el catálogo, las solicitudes presentadas deberán incluir una descripción y diagrama técnicos explicativos de los mismos. Dicha solicitud, sería turnada al Área Técnica para su dictamen. En caso de requerirse información o

aclaraciones sobre la solicitud, se dará al interesado un plazo para que desahogue tales requerimientos, tal como opera actualmente. Una vez dictaminada favorablemente la solicitud, se registrarán los servicios y emitirán las constancias respectivas. El registro de tales servicios, generara su inclusión en el catalogo de servicios típicos de valor agregado. La tramitación de las solicitudes de registro de valor agregado por la vía ordinaria, se caracteriza por su cualidad documental.

B. Procedimiento de Registro a través de Medios Electrónicos. *Como segunda alternativa, los interesados en obtener el registro de servicios de valor agregado podrían optar por realizar sus trámites a través de medios electrónicos. Como se hizo referencia en el desarrollo del presente trabajo, los artículos 35 fracción II y 69-C, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establecen la posibilidad de que los particulares efectúen promociones ante la Administración Pública a través de medios electrónicos y que ésta última a su vez, efectúe sus notificaciones por medios de comunicación electrónica. Tales procedimientos deberán ser acordes con las disposiciones generales emitidas por la ahora Secretaría de la Función Pública. Así, el Acuerdo publicado por dicha Secretaría el 17 de enero de 2002, establece las disposiciones generales que deberán observar las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en: a) la certificación del medio de identificación electrónica; b) la verificación de la fecha y hora de recepción de las promociones y solicitudes; c) la comprobación de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en dichas promociones o solicitudes, y d) las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas por medios electrónicos. De tal modo, la CFT podrá establecer mecanismos tecnológicos que representen mejoras en los tiempos de atención a los particulares, disminución de costos, oportunidad para elevar la eficiencia y transparencia, e incrementar la productividad o mejorar la calidad de los*

servicios que se prestan. En la instauración de dichos mecanismos, se deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- *Mecanismos para Tramitación Electrónica. Se podrán utilizar programas informáticos, fichas y formatos electrónicos que permitan el envío de documentación adicional por esa vía.*
- *Acuse de recibo electrónico. Se deberán generar acuses de recibo electrónicos para hacer constar la recepción de promociones o solicitudes.*
- *Medidas de Seguridad. Se deberán establecer las medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad y confidencialidad de la información, de los registros electrónicos generados por envío y recepción de promociones y solicitudes, así como de actuaciones electrónicas (números de identificación personal, claves de acceso, contraseñas, medios de identificación biométrica o criptografía).*
- *Firma Electrónica. En las promociones o solicitudes y en las actuaciones de CFT que requieran de firma autógrafa, su utilizará la firma electrónica en sustitución, generada a partir del medio de identificación electrónica (MIE) previamente certificado. La CFT podrá determinar los tipos de certificación del medio de identificación electrónica de los particulares, ya se trate de la básica o de alta seguridad. Asimismo, la CFT podrá usar medios electrónicos sin necesidad de exigir firma electrónica, en los casos previstos en el Acuerdo. La declaración de prácticas de certificación que adopte, deberán ser difundidas en Internet.*
- *Las Reglas. Se deberán publicar en el DOF unas reglas de carácter general, que contengan los requisitos que deberán cumplir los interesados para efectuar trámites electrónicos y deberán contener como mínimo la información y documentación indicadas en el Acuerdo.*

A continuación, se indican las instancias que forman parte del trámite, así como la propuesta de aquellas que podrían ser simplificadas a través del uso de los medios electrónicos de la CFT.

Régimen Jurídico de los Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado en México.
Consideraciones Finales

Trámite de Registro de Servicios de Valor Agregado			
#	Etapa	Instancias	Propuesta de Simplificación
1.	Presentación de la Solicitud e ingreso en los controles de gestión.	Presentación de la solicitud de registro por parte de los interesados ante oficialía de partes de la Comisión.	Se propone que el llenado y presentación de un formato de escrito (datos de los documentos que presentará posteriormente) y el formato de solicitud, se pueda hacer a través de la página de la CFT. La CCS remite electrónicamente dichas solicitudes a la DGLDVA para iniciar su análisis. El interesado tendrá un plazo para presentar la documentación de sustento, de no hacerlo, la solicitud se tendrá por no presentada.
		Oficialía de partes remite la solicitud a la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones (CGST), donde ingresa al Control de Gestión General.	
		La solicitud es entregada a la DGLDVA, donde es relacionada al Control de Gestión Interno.	
		La solicitud es entregada a la Dirección de Valor Agregado (DVA).	
2.	Análisis de Requisitos de Forma.	La DVA efectúa un análisis de forma y, en caso de omisión de algún requisito, propone a la DGLDVA que se requiera al interesado.	La DGLDVA podrá requerir vía correo electrónico a los interesados, conservando constancia.
		La DGLDVA requiere por una sola vez y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que le fue entregada la solicitud.	
	Integración de la Solicitud.	Si el interesado hace caso omiso, o desahoga el requerimiento parcialmente o fuera del término de ley, la solicitud se tendrá por desechada. La DGLDVA emite oficio de rechazo.	
		Si el requerimiento es desahogado en tiempo y forma, continúa el trámite.	
3.	Análisis de Fondo de la Solicitud	En caso de que los servicios sean típicos y las descripciones técnicas sean correctas, la DGLDVA emite la constancia de registro y corre traslado al Registro de Telecomunicaciones.	La DGLDVA notifica vía correo electrónico al interesado que la constancia está lista y que tiene un plazo para venir a notificarse.
	Dictamen del AGIT	En caso de que los servicios sean atípicos, se remite la solicitud al AGIT para que dictamine si dichos servicios son de valor agregado.	

		En el proceso de análisis el AGIT puede solicitar a la DGLDVA que requiera al interesado la presentación de información aclaratoria o adicional. La DGLDVA emite el oficio respectivo.	Dicha notificación podrá realizarse vía correo electrónico, guardando constancia en el expediente.
		Una vez analizada la solicitud por el AGIT, ésta puede emitir respuesta en sentido favorable o desfavorable.	
4.	Resolución de la DGLDVA.	Si el dictamen del AGIT es favorable, la DGLDVA emite constancia de registro y corre traslado al Registro de Telecomunicaciones para su conocimiento.	La DGLDVA notifica vía correo electrónico al interesado que la constancia está lista y que tiene un plazo para venir a notificarse.
		Si el dictamen del AGIT es desfavorable, la DGLDVA emite oficio negando el registro de los servicios respectivos.	
<input type="checkbox"/> Resoluciones administrativas que ponen fin al procedimiento.			

10. Como se mencionó anteriormente, no ha quedado claro si los servicios de telecomunicaciones constituyen servicios públicos. De ser el caso, el Estado estaría obligado a garantizar, debido al interés social, que todas las personas e instituciones tuvieran acceso a ellos en circunstancias justas y equitativas.

La LFT tiene por objeto fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios. El artículo 44 de dicha Ley, establece determinadas obligaciones a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, entre las que al respecto, destacan las de adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes; permitir a concesionarios y permisionarios que comercialicen los servicios y capacidad adquiridos de sus redes; así como proporcionar los servicios de manera no discriminatoria. Como se evidencia, hace falta dentro de dichas obligaciones, la de permitir, en condiciones no discriminatorias, el acceso a las redes y

servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos, para el suministro de servicios de valor agregado. Tal circunstancia, se amplificada en el caso de las tecnologías de acceso de banda ancha, que condicionan la competencia y desarrollo de la industria de servicios de valor agregado.

- *Al respecto, se considera que la inclusión en la legislación nacional de las disposiciones acordadas en los tratados de libre comercio celebrados por México, podría constituir un importante punto de referencia para la solución de retos y problemáticas, tales como el del acceso no discriminatorio (también denominado "open access" o acceso abierto). Un ejemplo claro se encuentra en el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (ver numeral 3.2.5., Capítulo III) que en su artículo 11-04, de manera similar a las disposiciones de la mayoría de los demás tratados referidos en este trabajo, establece una serie de convenciones y reglas en materia de acceso a redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y su uso, tendientes a que las partes garanticen que se conceda a todo prestador de servicios, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, de acuerdo con las normas establecidas en la Parte de que se trate, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos, para el suministro de servicios de valor agregado.*
- *En relación con el acceso por redes de banda ancha, se considera necesaria la definición de criterios aplicables a los prestadores de dichos servicios, en cuanto a servicios adicionales, contratación de enlaces dedicados y al libre acceso a tecnologías de banda ancha, entre otros. De igual modo, se considera conveniente el establecimiento de criterios sobre provisión de capacidad, coubicación de equipo en centrales de concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y uso no discriminatorio de dichas tecnologías.*

11. Como se hizo referencia en el numeral 5.2.4.1., existe una problemática relacionada con el recurso nacional de numeración en materia de servicios de telecomunicaciones de valor agregado, especialmente el de acceso a Internet. Es decir, en primera instancia, que no se ha considerado al sistema de direcciones IP (numeración para identificar el origen y destino de un usuario de Internet en México) como parte de la numeración nacional, cuando se podría suponer que se encuentra incluido en la definición prevista en el numeral 3.7 del Plan Técnico Fundamental de Numeración y, por ende, su asignación, control y administración, estarían sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en materia de numeración. Segundo, hasta la fecha, la asignación, administración y control de dichas direcciones IP, está en manos de una institución privada y no del Estado a través de sus organismos facultados.

- *En relación con lo anterior y, debido a las tendencias de desarrollo tecnológico; la migración de las redes públicas de telecomunicaciones al empleo de equipos y protocolos que transporten la información de modo más eficiente y económico; el surgimiento de nuevas redes de banda ancha; el desarrollo de servicios de telecomunicaciones basados en formatos digitales; entre otros eventos, se vislumbra la posibilidad de acceder a todo tipo de servicios de telecomunicaciones y de informática a través de una sola dirección de acceso que, con oportunidad sería una dirección IP, más que algún otro recurso de numeración prevista en la legislación mexicana como recurso nacional. De tal modo, se considera necesario que, sin ánimo de crear barreras u obstáculos al desarrollo de la industria, se revise el actual esquema de asignación, control y administración de la numeración IP, para que el Estado adquiera algún grado de participación, en vigilia del bien común y el respeto al interés público, y se integre el tema dentro de la agenda y políticas nacionales sobre telecomunicaciones.*

12. Los sistemas empleados por prestadores de servicios de valor agregado no pueden constituir redes de telecomunicación y que no resulta aplicable el término interconexión a la conectividad existente entre dos prestadores de servicios de valor agregado (en su calidad nada más de registratarios), ni entre un operador de red pública de telecomunicaciones y un prestador de servicios de valor agregado.

- *Así, tales problemáticas, junto con los esquemas empleados actualmente por algunos prestadores de servicios de valor agregado, especialmente el de acceso a Internet, hace patente el establecimiento de reglas mas claras sobre lo que pueden y no hacer los que prestan acceso a Internet, respetando las disposiciones en materia de concesiones e inversión extranjera y otras disposiciones aplicable. De igual modo, se deberán establecer criterios y reglas respecto de la co-ubicación, la igualdad de oportunidades que deben tener todos los prestadores de servicios de valor agregado para emplear redes públicas de telecomunicaciones, etc.*

13. La convergencia tecnológica de redes y servicios permitirá con mayor oportunidad el uso de sistemas de telecomunicaciones empleados para la prestación de servicios de valor agregado, de modo conjunto con segmentos de capacidad o transporte de redes públicas de telecomunicaciones, para constituir verdaderas redes públicas de telecomunicaciones virtuales. De tal modo y, debido al desarrollo constante, se observa cada vez más limitada la frontera técnica existente entre los diferentes servicios de telecomunicaciones, lo que dificultará cada vez más la aplicación de normas específicas para cada uno de ellos. Tal es el caso de la aplicación de protocolos de transmisión de datos, como el IP, para la prestación de servicios de voz, datos, vídeo, imagen o sonido, generando la posibilidad de prestar, a través de Internet, múltiples servicios competitivos o sustitutivos de servicios tradicionalmente considerados como básicos, cuya prestación ha requerido de concesión por parte del Estado (con cierta cantidad de compromisos en materia de instalación y aumento de la

infraestructura nacional, pago de contribuciones, etc) y se encuentran sujetos a normas y reglas específicas. Así, tales servicios IP se colocan en condiciones de competencia inequitativas respecto de los concesionarios, desincentivando la inversión directa en el país, orillando a la inviabilidad de proyectos y empresas establecidos conforme a la ley, etc. En tal virtud, se considera necesario:

- *El desarrollo de disposiciones legales o reglamentarias que definan los criterios de operación, acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones que utilizan tecnología IP, especialmente de los servicios especiales IP que compiten directamente con servicios de telecomunicaciones tradicionales, así como de la operación, acceso y uso de servicios e información disponible en Internet. En este sentido se recomienda el estudio de la legislación comparada al respecto, así como de los mecanismos de control y verificación que se desarrollan en países con regulaciones similares a las de México. Adicionalmente, se considera necesario determinar si se requiere de un texto legal o reglamentario que regule cada uno de estos servicios o, en su caso, determinar la estrategia que se podría seguir, tomando en consideración que constantemente van apareciendo nuevos servicios especiales IP. Cabe señalar que particularmente el servicio de telefonía por Internet requiere de atención urgente.*
- *La CFT deberá coordinar con otras autoridades federales, con la iniciativa privada y con los gobiernos de otros países, el análisis de los efectos jurídicos de las aplicaciones, actividades y contenidos manejados a través de Internet. La normatividad que se implemente para la regulación de los servicios especiales IP, deberá tender a equilibrar las condiciones de competencia entre estos y los servicios básicos de telecomunicaciones, es decir, deberá tender a disminuir las asimetrías producidas tanto por la excesiva regulación de los servicios básicos de telecomunicaciones, como los importantes vacíos legales en la regulación de los servicios especiales IP.*

BIBLIOGRAFIA.

Obras Monográficas.

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.
- Bidart Campos, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Buenos Aires. Editorial Astrea, 1991.
- -----Las obligaciones en el Derecho Constitucional. Buenos Aires. Editorial EDIAR, 1987.
- Bocker, Peter. ISDN The integrated Services digital Network. Concepts, Methods, Systems. Springer Verlag. Nunchen, 1988.
- Carpizo, Jorge y Carbonel, Miguel (coordinadores). Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. 1ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª edición. México, Editorial Porrúa, S.A., 1996.
- Orozco Medina, Felipe. Introducción al Derecho Económico. Antología. 1ª edición. México. División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, 1994.
- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Derecho Registral. 7ª edición. México. Editorial Porrúa, S.A., 2000.
- Serrano Santoyo, Arturo. Las Telecomunicaciones en Latinoamérica, Retos y Perspectivas. 1ª edición. México. Editorial Pearson Educación, 2000.
- Witker V., Jorge. Derecho Económico. México. Editorial Harla, 1991.

Diccionarios y Enciclopedias.

- De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 22ª edición. México, Editorial Porrúa, S.A. 1996.

- Newton's Telecom Dictionary. 14ª edición. E.U.A. Editorial Flatiron Publishing, 1998.
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. Madrid, 1992.

Documentos Oficiales.

- Informe de Labores 2000. Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Leyes Federales.

- Ley de Inversión Extranjera.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley sobre la Celebración de Tratados.

Códigos.

- Código Civil Federal.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
- Código de Comercio.

Reglamentos.

- Reglamento de Telecomunicaciones.
- Reglamento de Telefonía Pública.
- Reglamento de Comunicación Vía Satélite.
- Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera.

Disposiciones Administrativas.

- Acuerdo número P/090797/0129 adoptado por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones con fecha 9 de julio de 1997, se aprobaron los "*Lineamientos para la tramitación del registro de servicios de valor agregado*".
- *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el registro de tarifas de los servicios de telecomunicaciones, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones*; publicado en el DOF el 18 de noviembre de 1996.
- *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de Redes Públicas de Telecomunicaciones Interestatales, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicado en el DOF el 4 de septiembre de 1995.
- *Acuerdo por el que se establece la obligación a cargo de los concesionarios de Redes Públicas de Telecomunicaciones de informar sobre las negociaciones*

que lleven a cabo en materia de interconexión, publicado en el DOF el 26 de octubre de 1995

- *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones locales al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones*, publicado en el DOF el 2 de enero de 1996
- *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que deberán observar las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, para la recepción de promociones que formulen los particulares en los procedimientos administrativos a través de medios de comunicación electrónica, así como para las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas que se emitan por esa misma vía*, publicado en el DOF el 17 de enero de 2002.
- *Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias*.
- Decreto de Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, publicado en el DOF el 9 de agosto de 1996.
- *Plan Técnico Fundamental de Numeración*, de fecha 20 de junio de 1996.
- *Plan Técnico Fundamental de Señalización*, de fecha 20 de junio de 1996
- *Reglas del Servicio de Larga Distancia*, publicadas en el DOF el 21 de junio de 1996.
- *Reglas del Servicio Local*, publicadas en el DOF el 22 de octubre de 1997
- *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 DOF el 11 de diciembre de 1996.
- Resolución sobre el Plan de Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia, publicada en el DOF el 1 de julio de 1994.
- Título de concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V.

Tratados Internacionales.

- Tratado de Montevideo de 1980 se encuentra publicado en el DOF del 31 de marzo de 1981.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993.
- Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Bolivia, publicado en el DOF el 11 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Chile, publicado en el DOF el 28 de julio de 1999.
- Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Costa Rica, publicado en el DOF el 10 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, publicado en el DOF el 9 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Nicaragua, publicado en el DOF el 1 de julio de 1998.
- Tratado de Libre Comercio del Triángulo del Norte, publicado en el DOF el 29 de junio de 2000.

Jurisprudencia y Tesis Aisladas.

- Semanario Judicial de la Federación. 5ª Época. Parte CXXXI.
- Semanario Judicial de la Federación 5ª Época. Parte LXIX.
- Semanario Judicial de la Federación. 8ª Época. Parte I.

Otras Publicaciones y Páginas Electrónicas Consultadas.

- *Artículo "Cronología de la Telefonía en México. Historia de la Telefonía en México 1878-1991".* Teléfonos de México, Subdirección de Comunicación Social, CFT. www.cft.gob.mx/frame_inf_telecom.html
- *Artículo "Información y telecomunicaciones".* Introducción. Federico Kuhlman y Antonio Alonso C., publicado por el FCE, México 1997. Publicación electrónica en la Sección Apuntes de Telecomunicaciones en la página electrónica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones: www.cft.gob.mx
- *Concepto sobre los Criterios Diferenciales de los Servicios de Valor Agregado.* Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. República de Colombia. Santafé de Bogotá, 19 de enero de 2000.
- *Página electrónica oficial de la Comisión Federal de Telecomunicaciones:* www.cft.gob.mx
- *Página electrónica oficial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:* www.sct.gob.mx
- *Página electrónica oficial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico:* www.ocde.org
- *Página electrónica oficial de la Organización Mundial de Comercio:* www.wto.org
- *Página electrónica oficial de la Secretaría de Economía:* www.economia.gob.mx
- *Página electrónica oficial de la Unión Internacional de Telecomunicaciones:* www.itu.int
- *Página electrónica oficial del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico:* www.apecsec.org.sg/workgroup/telecom_upd.html.
- *Página electrónica oficial del Network Information Center de México:* www.nic.mx