



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**SERVICIOS DE VALOR AGREGADO:
MARCO REGULATORIO DEL ACCESO A INTERNET.
(LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSÉ ENRIQUE MEDRANO CRUZ



DIRECTOR DE TESIS: ALFONSO NAVA NEGRETE

MEXICO, D.F.

MARZO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 17 de marzo de 2004

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

El pasante de esta Facultad, Medrano Cruz José Enrique, con número de cuenta 7720648-4 ha elaborado la tesis denominada "SERVICIOS DE VALOR AGREGADO: MARCO REGULATORIO DEL ACCESO A INTERNET. (LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES)", bajo la asesoría y aprobación del Lic. Alfonso Nava Negrete y recomendaciones del suscrito y del Dr. Ernesto Gutiérrez y González.

El proyecto corregido, fue presentado nuevamente el 24 de febrero del año en curso y con fundamento en el artículo 21 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios se tiene por aprobada para efectos de continuar con los tramites del Examen Profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

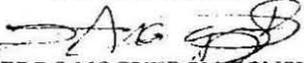
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de 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 la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

Ciudad Universitaria, a 25 de agosto del 2003

**LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.**

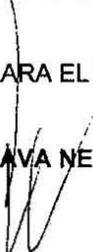
P R E S E N T E

Por este conducto, en mi carácter de director de la tesis denominada "SERVICIOS DE VALOR AGREGADO: MARCO REGULADORIO DEL ACCESO A INTERNET (LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES)", elaborada por el pasante JOSÉ ENRIQUE MEDRANO CRUZ, con número de cuenta 7720648-4, para obtener el título de Licenciado en Derecho, informo a Usted que concluida la revisión del trabajo referido a mi juicio cumple satisfactoriamente los requisitos para su aprobación por el seminario y sea puesta a consideración del jurado respectivo.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE



**GRACIAS A TODOS
NADIE ESTA SOLO,
EN TODO PROYECTO SIEMPRE HAY VOTOS DE CONFIANZA.**

A DIOS Y A MI MADRE
SIN ELLOS NADA SERIA POSIBLE, GRACIAS POR TODO,
EN ESPECIAL EL CAMINO QUE GUIA Y ORIENTA MI VIDA.

A MI ESPOSA E HIJA
QUIENES CON AMOR Y CONFIANZA HAN ILUMINADO MIS FRACASOS,
CONVIERTIENDOLOS EN ACIERTOS;
ADEMAS DE RESPETAR MIS CONSTANTES SILENCIOS.

A MIS HERMANAS Y HERMANOS
IRMA, PATRICIA, SONIA E ISABEL,
ANTONIO Y ALEJANDRO,
POR SU TOLERANCIA, CONFIANZA Y FRATERNIDAD.

A MIS SOBRINAS Y SOBRINOS
CLAUDIA, GRISEL, PAULINA, ANA KAREN Y LIZETTE;
CESAR, MANUEL, ULISES, URIEL, AARON, FRANCISCO,
OSCAR, LUIS ANGEL Y CARLOS.
POR ENTENDERME Y SIEMPRE TENER LA MEJOR ATENCIÓN
ESPERO SIEMPRE ESTEN.

**A QUIENES ME HAN COMPARTIDO SUS VIVENCIAS Y
PERMITIDO SER FAMILIA Y HUMANO, GRACIAS POR SUS ATENCIONES**
TIAS JUANA, SOCORRO Y ELITANIA;
PRIMOS: EMIGDIO, ROSA, LUIS, ELENA, MARGARITA
MAURICIO Y ANA LILIA.

RAUL Y FIDELINA, RAUL Y ROCIO, OLGA Y NOE.
NINFA Y FILADELFO, CRUZ EVELIA Y OSCAR.
ELISA Y ROGELIO (qdp)

A MIS COMPADRES, AHIJADA Y AMIGA
NORMA LUZ Y APOLONIO, IRIS LUZ Y CLAUDIA

AGRADEZCO

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DONDE VIVI UNA GRAN EPOCA,
AUNQUE NO LA APROVECHE EN SU INMENSIDAD
COMO VÍA PARA FORMARME E INFORMARME.
APRENDI QUE LOS PROBLEMAS DAN FORTALEZA,
LOS FRACASOS BRINDAN APRENDIZAJE Y
LOS EXITOS DEBEN SER ESTIMULOS CALLADOS.

COMO UNIVERSITARIO NO TENGO OBLIGACIONES,
SINO RESPONSABILIDADES CON LA SOCIEDAD.

AL LICENCIADO ALFONSO NAVA NEGRETE

DE QUIEN RECONOZCO SU FINA SENSIBILIDAD JURÍDICA, PROFESIONAL Y HUMANA;
GRACIAS POR DARME LA OPORTUNIDAD DE RECIBIR SU INVALUABLE
CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA, ORIENTANDO ESTE PROYECTO
QUE SI ALGUN MERITO TIENE ES DEBIDO A SU GUIA.

AL DOCTOR ERNESTO GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ

QUIEN DISPENSO TIEMPO A LA PRESENTE MONOGRAFIA
OBSERVANDO DEFICIENCIAS Y EXPRESANDO RECOMENDACIONES.
GRACIAS POR SUS CONSEJOS Y CALIDAD HUMANA.

AL LICENCIADO PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

MI MAXIMA GRATITUD POR SU CONFIANZA Y TIEMPO PARA ORIENTARME.

INTRODUCCIÓN **VI**

PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL

CAPÍTULO I.- TELECOMUNICACIONES

SECCIÓN I.-TELECOMUNICACIONES	2
A.- GENERALIDADES	2
a.- DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES	6
i.- RADIOCOMUNICACIÓN	8
ii.- TELECOMUNICACIONES EN SENTIDO ESTRICTO	8
iii.- LA DOCTRINA MEXICANA	9
b.- COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN	18
B.- NOCIÓN Y CONCEPTO	26
a.- NOCIÓN	26
b.- DELIMITACIÓN	29
C.- CONTENIDO DE LAS TELECOMUNICACIONES	36
a.- EL OBJETO DE LAS TELECOMUNICACIONES	42
b.- LOS ELEMENTOS DE LAS TELECOMUNICACIONES	43
D.- ASPECTOS SOCIALES	48
a.- TENDENCIA DEL IMPACTO SOCIAL	49
b.- PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	50
SECCIÓN II.- SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	51
A.- CONCEPTO	57
B.- RÉGIMEN LEGAL	58
C.- SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	60
a.- LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL	62
b.- ESPECIES DE SERVICIOS DERIVADOS Y CONEXOS	63
c.- SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE VALOR AGREGADO	71

CAPÍTULO II.- ENTORNO DE LOS SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

SECCIÓN I.- NOCIONES RELEVANTES	73
A.- DESARROLLO TECNOLÓGICO	79
B.- CONVERGENCIA TECNOLÓGICA	80
C.- CONECTIVIDAD	85
D.- INFORMACIÓN	87
a.- CONCEPTO	88
b.- NATURALEZA	93
c.- SOPORTES FÍSICOS Y TECNOLÓGICOS	95
i.- ASPECTO ECONÓMICO	96
ii.- ASPECTO JURÍDICO	97
E.- INFORMÁTICA	102
a.- CONCEPTO	103
b.- ASPECTOS JURÍDICOS	104
i.- SOPORTES TECNOLÓGICOS Y LOGICOS	106
ii.- DOCUMENTO DIGITAL	107
iii.- BASES DE DATOS	112
iv.- CREACIONES MULTIMEDIA	116
c.- LICENCIAS	117

F.-	TELEMÁTICA O TELEINFORMÁTICA	118
G.-	TRANSMISIÓN TRANSFRONTERA	119
	SECCIÓN II.- INTERNET	123
A.-	NOCIÓN	124
a.-	DELIMITACIÓN DEL INTERNET	125
i.-	ACTOS PREVIOS	125
ii.-	ACTOS DE CONEXIÓN	126
iii.-	ACTOS DE NAVEGACIÓN	126
b.-	APROXIMACIÓN A LA IDEA DE INTERNET	126
c.-	INTRANET	128
B.-	ELEMENTOS	129
a.-	PRECIO	130
b.-	DIRECCIONES ELECTRÓNICAS	131
c.-	DOMINIO	134
C.-	RÉGIMEN JURÍDICO	137
a.-	LA ADMINISTRACIÓN DE INTERNET	140
b.-	EL OBJETO JURÍDICO	143
i.-	LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL	144
ii.-	EL CASO DE MÉXICO	146
c.-	LOS ACTOS ILÍCITOS	147
d.-	EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS TELECOMUNICACIONES	148
D.-	CATEGORÍAS	149
a.-	LAS FORMAS DE ACCESO	150
b.-	PROVEEDORES DE SERVICIOS	155
c.-	CONTENIDO	160
i.-	CREACIÓN MULTIMEDIA	161
ii.-	SITIO WEB	161
iii.-	PORTAL	163
d.-	SERVICIOS	165
i.-	MEDIOS DE COMUNICACIÓN	166
ii.-	MEDIOS DE DOCUMENTACIÓN	169
iii.-	COMERCIO ELECTRÓNICO	170
iv.-	e_GOBIERNO	173
v.-	GESTIÓN PARTICULAR	175
E.-	EL INTERNET EN MÉXICO	176
a.-	EL USO DE INTERNET	176
b.-	MARCO REGULATORIO	178
c.-	LA DOCTRINA JURÍDICA	180
i.-	LOS CRITERIOS	181
ii.-	LOS GRUPOS TEÓRICOS	182
iii.-	LAS TENDENCIAS JURÍDICAS	183

SEGUNDA PARTE: MARCO JURÍDICO

CAPÍTULO III.- LOS SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

	SECCIÓN I.- LA INTERPRETACIÓN	186
	SECCIÓN II.- NOCIÓN Y DELIMITACIÓN	196
	A.- DELIMITACIÓN	197
	a.- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	198

b.- DIFERENCIAS ENTRE VALOR AGREGADO (LEY Y REGLAMENTO)	204
c.- DESRREGULACIÓN	209
d.- INTERNACIONAL	211
B.- NOCIÓN	214
a.- GRAMÁTICAL	215
b.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN	218
C.- ELEMENTOS DE LA DELIMITACIÓN	221
a.- LA RED PÚBLICA DE TELECOMUNICACIONES	223
b.- LA INFORMACIÓN	223
i.- LOS EFECTOS EN LA INFORMACIÓN	224
ii.- DISPOSITIVO DE ALMACENAMIENTO	225
iii.- CLASES DE INFORMACIÓN	226
c.- LOS SISTEMAS DE APROPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN	226
i.- LA COMUNICACIÓN	227
ii.- LO ECONÓMICO	228
iii.- LO TECNOLÓGICO	230
D.- APROXIMACIÓN A LA DELIMITACIÓN	230
E.- PROPUESTA DE REFORMA	235
SECCIÓN III.- NATURALEZA JURÍDICA	238
A.- EL REGISTRO ADMINISTRATIVO PÚBLICO	243
a.- ASPECTOS DE ADMINISTRACIÓN	245
b.- ASPECTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO	245
i.- ACTO ADMINISTRATIVO	247
ii.- MERO ACTO ADMINISTRATIVO	249
c.- LOS PRINCIPIOS DEL REGISTRO	250
i.- EL PRINCIPIO DE INSCRIPCIÓN	250
ii.- EL PRINCIPIO DE ROGACIÓN	252
iii.- EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD	253
iv.- EL PRINCIPIO DE TRACTO SUCESIVO	253
v.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	253
vi.- EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD	255
B.- EL REGISTRO DE TELECOMUNICACIONES	256
a.- ELEMENTOS DEL REGISTRO	257
i.- LA CONSTITUCIONALIDAD	260
ii.- LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	262
ii.- EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	268
b.- CONSIDERACIONES	270
SECCIÓN IV.- LA POSICIÓN DEL ESTADO	277
A.- CRITERIO ADMINISTRATIVO	277
a.- EL REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES	281
b.- EL REGLAMENTO INTERNO DE LA COFETEL	285
i.- EL VALOR AGREGADO	286
ii.- PLURALIDAD DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO	288
iii.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS	291
c.- LOS LINEAMIENTOS PARA LA TRAMITACIÓN DEL REGISTRO DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO.	293
d.- LOS TRÁMITES OFICIALES PARA EL REGISTRO DE LOS SERVICIOS DE VALOR AGREGADO.	300
B.- CRITERIO LEGISLATIVO.	308

CAPÍTULO IV.- MARCO REGULATORIO DEL ACCESO A INTERNET

SECCIÓN I.- EL ACCESO A INTERNET	312
A.- ASPECTOS DE TECNOLOGÍA DE REDES	312
B.- EL DERECHO DE ACCESO A INTERNET	317
a.- DERECHO DE INFORMACIÓN	319
b.- DERECHO A LA INTIMIDAD	321
SECCIÓN II.- EL MARCO REGULATORIO	321
A.- EQUIPARACIÓN DE INTERNET Y SERVICIOS DE VALOR AGREGADO	324
B.- EL USUARIO DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES	328
a.- USUARIO PERMANENTE	330
b.- USUARIO TEMPORAL	331
c.- REGLAS COINCIDENTES	332
C.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	335
D.- ACTOS PREVIOS Y DE POST ACCESO A INTERNET	339
E.- EL MARCO REGULATORIO	339

ANEXO I.- ANÁLISIS EXEGÉTICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO RELATIVO A LAS TELECOMUNICACIONES

SECCIÓN I.- DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS TELECOMUNICACIONES	346
A.- JUSTIFICACIÓN	346
a.- FUENTES DEL DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES	348
i.- FUENTES FORMALES	349
ii.- FUENTES HISTÓRICAS	352
b.- LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	355
B.- EL PATRIMONIO DEL ESTADO	361
a.- BIEN DE DOMINIO PÚBLICO DIRECTO DEL ESTADO: EL ESPACIO.	366
i.- DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES	371
b.- BIENES DE USO COMÚN AFECTOS A LAS TELECOMUNICACIONES: DERECHO DE VÍA Y VÍA PÚBLICA	373
c.- DOMINIO SOBRE BIENES DEL ESTADO: ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y DERECHO DE VÍA	377
i.- DOMINIO DEL ESTADO	378
ii.- DOMINIO DE LOS PARTICULARES	379
iii.- SERVICIOS DE VALOR AGREGADO	381
iv.- FORMAS DE ADQUISICIÓN DE BIENES	384
v.- USO, APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN	385
vi.- CONFLICTO DE LEYES	387
C.- RECTORÍA DEL ESTADO	391
a.- REGULACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA	393
i.- SOBERANÍA DE LA NACIÓN	402
ii.- SEGURIDAD NACIONAL	404
b.- EL ÓRGANO REGULADOR	405
i.- EL ÓRGANO	406
ii.- LA COMPETENCIA	408
iii.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	411
1.- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	412
2.- COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (COFETEL)	415
c.- DESREGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN	421

SECCIÓN II.- POLÍTICAS PÚBLICAS	425
A.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	427
a.- PROGRAMA SECTORIAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 2001-2006	430
i.- DIAGNÓSTICO	431
ii.- OBJETIVOS	432
iii.- POLÍTICAS	433
iv.- REDES INFORMÁTICAS	435
v.- ESPECTRO RADIOELÉCTRICO: RADIODIFUSIÓN ABIERTA	436
vi.- ESPECTRO RADIOELÉCTRICO: RADIODIFUSIÓN RESTRINGIDA	436
vii.- TELEGRAFÍA	436
viii.- SISTEMA NACIONAL e_México	437
ix.- MARCO LEGAL	437
B.- NORMAS OFICIALES MEXICANAS	438
a.- NORMAS OFICIALES MEXICANAS RELATIVAS A COMUNICACIONES	447
SECCIÓN III.- NORMAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS	448
A.- LEGISLACIÓN SOBRE TELECOMUNICACIONES	448
a.- BASE CONSTITUCIONAL	452
b.- LEYES	455
i.- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	455
ii.- LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN	461
iii.- LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN	462
c.- REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES	464
i.- TEORÍA DEL REGLAMENTO	465
ii.- EL REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES	472
iii.- REGLAMENTO INTERNO DE LA COFETEL	474
d.- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS	476
i.- DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	477
ii.- REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS	477
e.- EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	481
i.- VENCIMIENTO DEL PLAZO	481
ii.- RENUNCIA DEL CONCESIONARIO O PERMISIONARIO	483
iii.- REVOCACIÓN	484
f.- EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	485
i.- LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	485
ii.- LA DOCTRINA	487
B.- TRATADOS	488
a.- NOCIÓN	492
b.- PRINCIPIOS QUE RIGEN A LOS TRATADOS	493
c.- TRATADOS VIGENTES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES	494
i.- CONVENIO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, (UIT)	494
ii.- TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)	497
iii.- ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)	499
d.- CONFLICTO DE LEYES	504
CONCLUSIONES	512
BIBLIOGRAFÍA	524

INTRODUCCIÓN

Del texto que delimita y fija el régimen legal a los servicios de valor agregado en la Ley Federal de Telecomunicaciones, infiero que es el uso especial de las redes públicas de telecomunicaciones, al realizar interacción entre usuarios y sistemas informáticos sobre información de cualquier naturaleza, reducible al formato digital, disponible y que para comercializar el servicio de conexión requiere de previa inscripción en el Registro de Telecomunicaciones.

Sin embargo, la interpretación jurídica requiere de conocer el sentido y alcance del pensamiento del legislador, revisando el contexto gramatical, histórico, tecnológico, económico y social del marco regulatorio.

El ser humano desde siempre ha tenido la necesidad de comunicarse, expresar ideas y transmitir las al mayor número de iguales, para ello se han creado diversas herramientas e instrumentos eficientes y eficaces que generan vehículos de comunicación, a los cuales el Estado protege dado su valor intrínseco y económico.

En efecto, la sociedad ha experimentado innumerables transformaciones que impactan el desarrollo social, económico y cultural como consecuencia de las innovaciones técnicas y científicas; especialmente con la aparición de las nuevas tecnologías de información, comunicación y computación, materializadas en el Internet, pues éste sirve para difundir información y conocimiento en forma inmediata a precio reducido, proporciona mejores productos, servicios y nuevas oportunidades.

La tecnología en la sociedad de la información, no es neutral; su impacto en los países en desarrollo permite observar situaciones críticas, pues el Estado obvia participar activamente en el diseño y contenido.

Allí el Estado, no asume la rectoría para orientar al sector privado en el desarrollo del mercado, crear infraestructura para difundir el conocimiento; generando servicios y productos que eleven la calidad de vida de la sociedad civil, aspecto evaluado a través de indicadores de bienestar social con diseño internacional.

Aunque puede intuirse de una u otra forma la incidencia e impacto del desarrollo tecnológico en las actividades diarias; incluso, pretender conocer su implicación socio-económica y consecuencias jurídicas; donde el contenido de las telecomunicaciones en criterio jurídico lo actualizan los derechos fundamentales de privacidad de las comunicaciones (intimidad, datos personales), libertad de expresión e información y servicio público.

Donde el Internet, desde mi perspectiva, tiene su origen en la telefonía y digitalización para proporcionar conectividad, siendo los elementos en la ley el servicio universal y la interconectividad, cuya finalidad consiste en diversificar e integrar servicios a través de principios digitales en beneficio del usuario.

Con todo, no es fácil conceptuar las categorías de cada servicio o producto del Internet, luego las ideas que lo han popularizado, tienen más de mito en lo concerniente a usos y servicios del sistema, ideas que hacen prevalecer los prestadores de servicios, cuyo ánimo es meramente mercantil.

No obstante, las limitaciones del presente estudio, destaco lo relevante y presto atención a la terminología, derivo líneas de investigación jurídica para identificar variables y focalizar el análisis del aprovechamiento de Internet en sus consecuencias jurídicas, al revisar los factores internos y externos que gradúan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas existentes en el mercado.

En principio la delimitación de los servicios de valor agregado en la Ley Federal de Telecomunicaciones, permite equiparar Internet; pues ambos requieren de la red pública de telecomunicaciones para la conexión, identificación e interacción (transportación o navegación) ya que indubitablemente las acciones y contenido están regulados por una diversidad de leyes especiales.

Así las cosas los servicios de valor agregado, observados como generadores de servicios y productos materializados en las modalidades de Internet, al innovar los convencionales por ejemplo el servicio de banca; o nuevas creaciones como la búsqueda y recuperación de información; materializan las modalidades de Internet.

Los servicios de valor agregado, en la realidad, son extremos en la cadena de valor del Internet, toda vez que el sistema de valor agregado es el resultado de acumular conocimiento y experiencia, transfiriéndolo en las decisiones o la creación intelectual, deduciendo oportunidades o beneficios que afectan la cadena contrayéndola o extendiéndola al establecer, instalar, operar o explotar un servicio o producto.

Entonces, los servicios de valor agregado y el Internet requieren de medios de transmisión o redes de telecomunicaciones para identificar redes informáticas conectadas; donde sea posible ejercer interacción sobre información disponible en formato digital, materializable como servicio o producto, con las restricciones y formalidades unilateralmente establecidas por el poseedor de hecho o derecho.

Luego, el razonamiento apuntado me orientó para abordar cada tema y estructurar la exposición, bajo la consideración de que un análisis integral del Derecho, me permite interpretar con sistema y lógica de la Ley Federal de Telecomunicaciones con especial referencia a los servicios de valor agregado, para lo cual fue necesario desarrollar tópicos sustanciales con la finalidad de plantear el sentido y alcance que el Estado a través del Poder Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados, fijó en las reglas que rigen y someten a la prestación de los servicios en estudio, corroborando históricamente la coincidencia entre lo expresado por el legislador y el sentido deducido por los actores en el mercado.

En la primera parte desarrollo el marco conceptual; donde en el primer capítulo reviso el género telecomunicaciones, observo la noción y delimitación del contenido en su objeto y elementos; de lo cual deduzco como único objeto la transmisión de información, a ésta la diferencio de la acción de comunicación.

Además, bajo criterio deductivo establezco las especies de servicios operados en redes de telecomunicaciones, pues la ley es omisa respecto a servicios y usuarios; por interpretación de la ley, dichos servicios se determinan por los sujetos que intervienen en el acto administrativo, donde quien solicita induce la denominación y, la autoridad la confirma al emitir el título respectivo.

Por su relevancia, describo que se entiende por servicios de telecomunicaciones de valor agregado (operan la conducción de señales o medios y sistemas especiales de telecomunicaciones) para diferenciarlo del servicios de valor agregado, delimitado en la Ley Federal de Telecomunicaciones como usuario de sistemas y medios de transmisión para transportar información digital, identificar redes informáticas, donde sea posible ejercer interacción sobre sistemas e información disponible en dispositivos electromagnéticos, con el animo de aprovecharla y en su caso apropiarla.

En el segundo capítulo planteó el entorno de los servicios de valor agregado, mediante el conocimiento de ideas básicas, incidiendo en la noción de Internet, desarrollo: qué es, cuáles son sus elementos, el régimen jurídico y las categorías para cerrar el apartado exponiendo con brevedad la situación de Internet en México.

La segunda parte, trata del marco jurídico, dedico el capítulo tercero al análisis de los servicios de valor agregado, examino la delimitación y naturaleza jurídica bajo argumentos que justifican y fundamentan el régimen de acto administrativo de la inscripción en el registro de telecomunicaciones.

Inicio con el análisis gramatical del régimen legal, del cual infiero como única fuente la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde la naturaleza jurídica consiste en autorizar el aprovechamiento de las redes públicas de telecomunicaciones, conmutando y vinculando comunicaciones e información digital en redes informáticas identificadas en puntos de la conexión terminal, allí se realiza interacción previa inscripción, en ello consiste el servicio que debe inscribirse en el registro administrativo público.

Adonde los efectos jurídicos, fijan y constatan la calidad de usuario especial, registratario de servicios de telecomunicaciones, sin tener el carácter de propietario o poseedor de medios de transmisión; aunque en la realidad emplean medios de transmisión, sin que por ellos sea posible jurídicamente comercializar servicios de telecomunicaciones, por la especificidad doctrinal del registro administrativo público.

Con dichas bases planteo que los servicios de valor agregado, están integrados al régimen de permiso, sin contravenir las excepciones expresas para la inscripción en el registro de telecomunicaciones, pues el requisito es el registro ante el Estado.

Siendo el registro una atribución del Poder Ejecutivo Federal por conducto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien se auxilia de la Administración Pública vía la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, cuya competencia se ejerce conforme a la distribución que estableció el legislador. Por lo cual exploro los criterios administrativo y legislativo, para exponer la posición del Estado.

Cierro la segunda parte con el capítulo cuarto, en el cual observo el aprovechamiento del Internet en sus diversas categorías para aproximar el marco regulatorio del acceso a Internet, destacando el bajo costo e inmediatez, presentando con amplia libertad el conocimiento humano en todas sus manifestaciones.

En concreto el marco regulatorio de Internet, por la delimitación de los servicios de valor agregado, está en el régimen legal del registro como excepción al permiso; éste se agota en la Ley Federal de Telecomunicaciones, visto que los efectos jurídicos están supeditados en su eficacia o ejecución a un acto posterior del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo carácter es de poder exclusivo y discrecional; ante la inactividad, no existe procedimiento para obligar al ejercicio.

Entonces, lo mandado para servicios de valor agregado por el legislador no obliga ni somete a nadie. Aunque, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, determina que todo acto administrativo es válido y por lo tanto eficaz, hasta declarar la invalidez por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según se haya ejercido el recurso de revisión o la vía de amparo; ya que no aplica la acción de inconstitucionalidad.

Luego por disposición de ley, tienen plena eficacia en el sistema jurídico mexicano: el Reglamento de Telecomunicaciones, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Ordenamientos administrativos que dan motivo y fundamento a los lineamientos y trámites oficiales para el registro de los servicios de valor agregado; base para expedir las Constancias de Inscripción de Servicios de Valor Agregado. Con la salvedad de que los citados Ordenamientos por orden jerárquico deben proveer en la esfera administrativa lo estipulado en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Finalmente, aunque por metodología debe evitarse explicar o comentar aspectos generales de la materia jurídica en desarrollo; analizó en el anexo el Derecho Administrativo relativo a las Telecomunicaciones, justificando la actividad de telecomunicaciones como finalidad del Estado, sujeta a los principios que rigen su patrimonio; observo el carácter del dominio y el ejercicio de la rectoría mirando la dimensión del derecho positivo interno e internacional, a través de una exégesis de las políticas públicas y las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

Resumiendo, la exploración del Derecho Administrativo de las Telecomunicaciones, pese a la diversidad de las fuentes jurídicas de las telecomunicaciones y servicios derivados, se limitará a la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues en ésta está el origen y sustento de los denominados servicios de valor agregado, cuya prestación tiene como requisito el registro, como excepción al régimen de permiso.

Pues para aprovechar y explotar redes públicas de telecomunicaciones se requiere de infraestructura física y natural, ésta se sirve de bienes de dominio público directo y de uso común (espacio y derecho de vía); además de tener el carácter jurídicos de actividad prioritaria, sobre la cual el Estado debe ejercer su rectoría para proteger la seguridad y soberanía de la Nación.

Por lo tanto, la investigación plantea la complejidad de las telecomunicaciones vía el diagnóstico del ámbito jurídico-administrativo de los servicios de valor agregado, bajo los siguientes criterios:

- Reviso la concordancia entre la Ley Federal de Telecomunicaciones los reglamentos derivados para deducir incongruencias y justificar la ineficacia.

- Deslindo del marco jurídico de las telecomunicaciones, los requisitos para establecer y aprovechar el Internet, teóricamente planteo la necesidad de reglamentar con claridad y precisión tres vertientes:
 - **La conexión a la red pública de telecomunicaciones**, donde el proveedor de acceso y servicios de Internet, vinculan usuarios de las redes públicas de telecomunicaciones en puntos identificados con conexión a redes informáticas.
 - **La comercialización de servicios y contenido**, puntos identificados en las redes públicas, donde se verifica la interacción, aprovechamiento y apropiación de recursos disponibles en redes informáticas; siendo indiferente el punto geográfico de la conexión.
 - **Los usuarios finales**, suscriptores de servicios de telecomunicaciones, cuyas conductas producen consecuencias jurídicas con presunción de conflicto de leyes de ámbito espacial por la jurisdicción de cada Estado soberano.
- Motivo con el debido fundamento, la ambigüedad e inaplicabilidad del marco regulatorio de los servicios de valor agregado, por adolecer de eficacia las disposiciones reglamentarias y administrativas.

Entonces, el cometido directo de la investigación consiste en explorar para diagnosticar la problemática de la conexión a Internet, frente a la delimitación y régimen legal de los servicios de valor agregado y en su caso proponer una reglamentación clara y precisa que impacte la expedición de actos administrativos, ciñéndolos a los mandatos constitucionales y normativos, acorde al ámbito de competencia y jurisdicción de la autoridad.

Me queda claro que la regulación debe comprender en sus peculiaridades, toda la normatividad jurídica, técnica y administrativa, de dimensión nacional e internacional, así como el derecho extranjero, observando congruencia, sin supeditar el ordenamiento nacional a las necesidades de los países industrializados.

PRIMERA PARTE

MARCO CONCEPTUAL

CAPÍTULO I.- TELECOMUNICACIONES

SECCIÓN I.-TELECOMUNICACIONES

A.- GENERALIDADES

Sin lugar a dudas, el Internet es la expresión donde convergen las nuevas tecnologías de la información, comunicación y computación. Sobre el aprovechamiento de éstas, la realidad registra consecuencias jurídicas de nueva naturaleza que, las más de las veces, trascienden fronteras.

El Internet es una expresión para dar la idea de interconexión de redes informáticas que cuentan con sistemas de comunicación remota identificables automáticamente en el punto de conexión terminal de una red pública de telecomunicaciones, a dicha conexión le es indiferente la ubicación geográfica de los ordenadores. La palabra Internet no está delimitada en el Sistema Jurídico Mexicano.

Los servicios de valor agregado están delimitados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, son la única especie de empleo de los servicios de telecomunicaciones, expresamente particulariza en la fracción XII del artículo 3 de la ley en comento; dicho cuerpo legal, no determina lo que debe entenderse por servicios de telecomunicaciones, ni las especies de usuario; únicamente preceptúa:

“Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

X. **Red pública de telecomunicaciones:** la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. ...” (1)

Al Interpretar el sentido y alcance de lo expresado por el legislador, deduzco que todos los sistemas integrados por medios de transmisión (redes) de telecomunicaciones que emiten, transmiten (mensaje en código común o lenguaje) y reciben (comunicación) información de cualquier naturaleza por sistemas electromagnéticos, empleados para explotar comercialmente servicios de

¹ Ley Federal de Telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de junio de 1995.

telecomunicaciones; es decir, la naturaleza legal está en el uso de la red pública de telecomunicaciones aplicada para comunicar o difundir información por canales o circuitos electromagnéticos, a través de un lenguaje.

Consintiendo que para interpretar el alcance y sentido de lo expresado por el legislador como obligación para prestar servicios de valor agregado en telecomunicaciones; es clara la pertenencia de dichos servicios al ámbito de las telecomunicaciones, se originan en base a ellas, allí está su naturaleza jurídica.

En sentido amplio, entiendo por servicios de valor agregado a todos aquellos servicios generados al juntar dos o más satisfactores de necesidades con alto grado de utilidad o aptitud, incorporándolos o simplemente haciéndolos concurrir al mismo objeto o fin.

Donde:

- Servicio, es la acción o efecto de servir, estar al servicio de alguien, en tanto organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público en lo individual o colectivo.
- Valor, es el grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite.
- Agregado, el conjunto de cosas homogéneas que se consideran formando un cuerpo; es decir añadir o incorporar algo a otra cosa.

Luego en el ámbito de las telecomunicaciones, los servicios de valor agregado indican a las organizaciones que usan la red pública de telecomunicaciones en forma permanente (grandes usuarios especiales), cuyo objeto comercial o de intercambio, consiste en satisfacer necesidades informáticas de usuarios permanentes o temporales de la red pública de telecomunicaciones, para lo cual cuentan con información digital original o tratada en dispositivos de almacenamiento electromagnético donde se ejerce interacción por sistemas informáticos con otros usuarios o en bases de datos.

Es decir, los usuarios conectan a través del punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones, equipos o redes informáticas que cuentan con sistemas de comunicación remota que identifican puntos para comercializar o intercambiar información digital en forma de servicio o producto y, además permiten interacción o comunicación inmediata.

De interés jurídico es el elemento organización o empresa cuya finalidad es proveer o prestar el servicio de conexión; de ello debe diferenciar la que tiene como objeto proveer o prestar servicios o productos para satisfacer necesidades especiales determinadas como adquisición de conocimiento; pues en los segundos el ámbito jurídico de la actividad rebasa a las telecomunicaciones, aunque se sirven de éstas como elemento básico para producir su servicio o producto.

La organización que destina su infraestructura, recursos humanos y materiales a conmutar (redirigir una señal) en la red pública de telecomunicaciones a puntos de conexión terminal de la misma red que identifican a una red informática, determinada por el usuario siempre que este disponible; se le denomina prestador de servicios de Internet (ISP por sus siglas en inglés); es un usuario de la red pública de telecomunicaciones. Como lo es también el usuario cuyo interés simple y llano es aprovechar la capacidad total de comunicación, la clásica, línea telefónica.

Ambos usuarios contratan servicios de telecomunicaciones directamente con el operador de redes públicas de telecomunicaciones, cuya concesión autoriza a prestar servicios de valor agregado. Uno con la intención de estar conectado en forma permanente y, el otro en forma temporal por periodos de tiempo largos o cortos; para lo cual cuentan con infraestructura informática y de telecomunicaciones propia o arrendada que conectaran más allá del punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones.

Pero además con similares intenciones aparece un tercer usuario, tiene como finalidad realizar actos de comercio o de simple intercambio de información digital, a través de ofertar sus servicios o productos desde un establecimiento virtual, mismos que conforme a su naturaleza materializara en momento posterior al cierre del contrato atendiendo a las cláusulas en él fijadas.

En concreto, Internet igual que los servicios de valor agregado denotan y connotan la misma idea que tiene como base el uso de la red pública de telecomunicaciones.

Pues bien para efectos prácticos, entiendo al Internet y a los servicios de valor agregado en tres dimensiones, distinguibles con precisión y claridad en base a los actos e infraestructura: actos previos a la conexión, actos de conexión y actos posteriores a la conexión; en cada fase los efectos jurídicos son diversos.

Los servicios de valor agregado, comprenden dos especies de uso de la red pública de telecomunicaciones, éstas se diferencian por el tiempo de duración de la conexión: permanente y temporal o convencional; a su vez éstas se subdividen por la finalidad directa y principal de cada usuario, respecto a la conexión.

Como se aprecia de lo reseñado, existen tres usuarios caracterizados por la acción o afectación a la red pública de telecomunicaciones a través del punto de conexión terminal: el Prestador de Servicios de Internet, comercializa direccionamiento de conexiones a redes informáticas; el Usuario, se conecta a las mismas para ejercer interacción en bases de datos disponibles, y el Prestador de Servicios o Proveedor de Contenido, conecta recursos informáticos (bases de datos) poniéndolos disponibles en forma de servicio o producto, misma que podrán aprovechar con libertad, bajo reglas de autorregulación o comercialización sujetos a contratación entre particulares.

A la actividad, infraestructura y contenido previo a la conexión, no la comprende el ámbito de las telecomunicaciones, pues corresponden al Derecho de Autor, Patentes y Marcas, etcétera; mientras que lo concerniente a la actividad y contenido posterior a la conexión (bases de datos, sistemas informáticos, información digital, etcétera), solo regula lo referente a la conexión.

El ámbito de la Ley Federal de Telecomunicaciones, regula dos de las tres dimensiones que caracterizan a los servicios de valor agregado e Internet, por el uso especial de la red pública de telecomunicaciones, materializada como conexión y

navegación; pues son servicios desarrollados y ofertados en el mercado de las telecomunicaciones.

Luego, deduzco que para aproximar el marco regulatorio del acceso a Internet, es necesario revisar lo concerniente a las telecomunicaciones, servicios derivados en especial los servicios de valor agregado, donde presumo está su naturaleza jurídica.

a.- DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La regulación administrativa de las telecomunicaciones en México, está en la Ley Federal de Telecomunicaciones, sus reglamentos y disposiciones administrativas; en la jurisprudencia y criterios doctrinales aplicables; allí están los elementos que norman las conductas de quienes usan, aprovechan o explotan el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite.



Existen dos sistemas o medios de telecomunicaciones, donde la distinción técnica es compleja, las vertientes principales resultan ser: las telecomunicaciones y la radiocomunicación, ambas reguladas en la Ley Federal de Telecomunicaciones con reminiscencias en la Ley General de Vías Generales de Comunicación.

Donde la evolución del objeto jurídico de las telecomunicaciones está aparejada al concepto y las características tecnológicas que modifican el sustento legal por la amplitud y heterogeneidad de los sistemas y medios.

Aunque a las radiocomunicaciones en su modalidad denominada radiodifusión abierta, la somete y rige la Ley Federal de Radio y Televisión.

Como género las telecomunicaciones, integran las diversas formas en que se materializan los servicios, ya sean transmitidos por cables o mecanismos de propagación de ondas electromagnéticas. Siendo tres los tipos donde el Derecho radica las problemáticas en la actividad de telecomunicaciones:

- **La comunicación**, esta categoría indica la acción clásica de comunicación: emisión, transmisión y recepción de un mensaje.
- **El tipo de información**, característica de las fuentes y formas de conocimiento, según su valor, naturaleza, etcétera.
- **Los medios de transporte**, indican particularmente el bien jurídico material o inmaterial sobre el cual se propagan las ondas electromagnéticas; es decir, sistemas integrados por medios de transmisión para transporte de información: medios físicos de propagación: (cable, fibra óptica etcétera) y mecanismos de propagación de bandas de frecuencia (señales satelitales, microondas y ondas electromagnéticas en general).

Dichas vertientes sirven para producir servicios derivados y conexos de telecomunicaciones, cubriendo necesidades técnicas y comerciales. Sin embargo, conviene distinguir conforme a los supuestos legales, la finalidad y el objeto de cada categoría de comunicación a distancia sobre un dispositivo eléctrico o electrónico (2), se observan dos especies: la radiocomunicación y las telecomunicaciones en sentido estricto.

² La globalización y el desarrollo tecnológico aplicados a diferentes actividades, en especial los servicios de telecomunicaciones cuyos dispositivos y mecanismos convergentes de sistemas y medios propagan ondas electromagnéticas, se denomina infraestructura y servicios asimilados, pues pierden sus particularidades técnicas y solamente queda observarlos jurídicamente, respecto a la finalidad, objeto o naturaleza legal y administrativa que los reglamenta.

En su devenir, antes de 1980 era fácil diferenciar a dichos servicios con las palabras que los denotaban y connotaban: la radio, la televisión, el teléfono, el telégrafo, el fax, el cable (televisión), la radiolocalización, la radiocomunicación, la radio navegación, etcétera.

i.- RADIOCOMUNICACIÓN

La radiocomunicación es la forma de telecomunicación para propagación de ondas electromagnéticas sin guía artificial, siendo la más representativa la radiodifusión; comprende a los servicios cuyas emisiones están destinadas a ser recibidas directamente por el público en general, abarcan las emisiones sonoras, de televisión o de otro género. (3)

El Derecho Positivo Mexicano, regula la radiodifusión abierta en la Ley Federal de Radio y Televisión que comprende a la industria de radio y televisión de señal abierta o de naturaleza o propósito comercial (art. 13 de la Ley Federal de Telecomunicaciones), oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole (art. 13 Ley Federal de Radio y Televisión); asimismo, la Ley de Vías Generales de Comunicación, reglamenta las instalaciones radiodifusoras culturales, de experimentación científica y de aficionados (art. 9-III y 406) y, la Ley Federal de Radio y Televisión, fija el régimen de los servicios permisionados (art. 13 párrafo segundo y art. 27).

En el mismo orden de ideas, las concesiones y permisos para quienes exploten radiodifusión a través de proveer señales restringidas de radio y televisión, están reguladas en la Ley Federal de Telecomunicaciones como concesión de redes públicas de telecomunicaciones (art. 11-II) y derechos de emisión y recepción satelital que presten servicios en territorio nacional (art. 11-IV) siempre y cuando el título de concesión comprenda la prestación de dichos servicios; en lo tocante al permiso, les da tratamiento de comercialización de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública (art. 31-I).

ii.- TELECOMUNICACIONES EN SENTIDO ESTRICTO

Las telecomunicaciones en sentido estricto, integran el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicación y los sistemas

³ *Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones adoptada y firmada en Niza, Francia el 30 de junio de 1989*; aprobado por la H. Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14-01-91; y promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1992. Decreto promulgatorio de la. Anexo 2: Definición de algunos términos empleados en el Convenio y reglamentos, Numeral 1011

de comunicación vía satélite. Siendo relevantes a los efectos del presente trabajo, las redes públicas de telecomunicaciones sobre las cuales se explotan comercialmente servicios derivados y conexos, interpretados como *básicos* y de valor agregado, regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, reglamentos y disposiciones administrativas afines.

Apoya lo anterior, las categorías integradas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en lo que determina como telecomunicaciones en sentido estricto.

Donde diferencio y excluyó a la telegrafía, forma de telecomunicación

“... en la cual las informaciones transmitidas están destinadas a ser registradas a la llegada en forma de documento gráfico; estas informaciones pueden representarse en ciertos casos de otra forma o almacenarse para una utilización ulterior...”.(4)

pues el Derecho Positivo Mexicano, la establece como área estratégica en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, previendo su regulación en la Ley de Vías Generales de Comunicación, libro quinto “comunicaciones eléctricas”, cuya red nacional (telégrafos y radiotelegrafía) pertenece a la federación y está considerada como servicio público de prestación directa por el Estado (artículos: 11 y 386 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y 9 de la Ley Federal de Telecomunicaciones).

Mientras que la telefonía es la:

“... forma de telecomunicación destinada principalmente al intercambio de información por medio de la palabra.” (5)

iii.- LA DOCTRINA MEXICANA

En México la doctrina apenas se ha ocupado del fenómeno jurídico de las telecomunicaciones, pese al desarrollo y expansión económica, social y política que han alcanzado con la aparición de las nuevas tecnologías de la comunicación, la computación y la información, éstas han desarrollado los aspectos técnicos, sociales

⁴ *Ibidem*, numeral 1017.

⁵ *Ibidem*, numeral 1018

y económicos de las nuevas formas de telecomunicaciones, por tanto para un cabal entendimiento de la complejidad técnica, el legislador y los administradores en ejercicio de la función pública del Estado, deben entender las teorías que orientan el desarrollo del emergente mercado de las telecomunicaciones en su vertiente servicios de valor agregado.

Atento a lo dicho, por el vasto desarrollo doctrinal sobre el concepto, las características y contenido de las telecomunicaciones, de provecho será seguir la doctrina jurídico-administrativa española; sin desconocer que en Latinoamérica, específicamente en Argentina y Venezuela, destacados juristas han elaborado investigaciones en el ámbito de las tecnologías de la información con especial referencia a los *servicios de valor añadido o servicios de valor agregado*.

Cabe destacar que en México, existen estudios jurídicos donde desde diversas perspectivas y teorías se aborda el análisis de las nuevas tecnologías, sobre aspectos de telecomunicaciones: operación de redes públicas, telefonía básica, servicios de valor agregado, interconexión, conectividad, tarifas, convergencia tecnológica, etcétera; aunque al respecto no existen teorías jurídicas; siendo apreciable la visión del investigador Jorge Fernando Negrete Pacheco:

“Radicando los efectos de una cultura tecnológica al plano jurídico encontraremos que los instrumentos reguladores de este fenómeno en México no están al nivel del mismo y, prácticamente han sido rebasadas, esto solo demuestra que los abogados no hemos querido vincular nuestra profesión al desarrollo económico del país, bien por ser la tecnología de una naturaleza complicada, ...” (6);

al respecto destacan los ensayos realizados bajo el auspicio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coordinados principalmente por Marcos Kaplan y Julio Téllez Valdez.

Sobre la naturaleza jurídica de las telecomunicaciones, se argumenta que el régimen jurídico de las telecomunicaciones, no sólo está sujeto al Derecho Administrativo, pues también están permeadas por otras disciplinas jurídicas como el Derecho

⁶ Negrete Pacheco, Jorge Fernando. *El marco jurídico administrativo de la política tecnológica en México. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tecnología y propiedad intelectual*. Año 3, núm. 9 sep-dic-1988. pág. 775.

constitucional, internacional e intelectual, y de alguna forma al Derecho penal, mercantil y otros en vista a su uso, aprovechamiento y explotación.

Aquí cabe argumentar siguiendo las premisas expresadas por el licenciado Nava Negrete que desde luego la naturaleza de las telecomunicaciones es inminentemente de Derecho Administrativo, si éste se entiende como la:

“... rama del derecho público, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares.” (7);

además de conceptuar a la Administración Pública como el

“... conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del gobierno.” (8),

visto que la Administración Pública ejecuta su función formal, mediante actos administrativos que derivan de actos y hechos jurídicos. Implicando con ello,

“... la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho.”;(9)

es decir,

“Es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.” (10)

Y consentir en que dichos actos administrativos, cumplen con los elementos esenciales y tienen el carácter discrecional, porque la autoridad está facultada para actuar así por la Ley Federal de Telecomunicaciones, además como actos jurídicos amplían (concesión y permiso), certifican (registro) y restringen (infracciones) la esfera jurídica de los particulares que actúan en el mercado de las telecomunicaciones.

Complementan lo anterior, las consecuencias en el Derecho Administrativo, ante la realización de hechos (suceso temporal) o situaciones (modo de ser), como

⁷ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México 2001. 2 ed. pág. 12.

⁸ *Ibidem*, pág. 19.

⁹ *Ibidem*, pág. 351

¹⁰ *Ibidem*, pág. 352

supuestos previstos en la norma que los autoriza, prescribe o prohíbe, se manifiestan como la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones, respecto a los sujetos determinados normativamente.

Ejemplo de lo anterior, es la concesión, entendida como el acto que crea en un particular el derecho para prestar un servicio público (uso de las redes publicas de telecomunicación, para el caso telefonía) o explotar un bien propiedad del Estado (uso, aprovechamiento y explotación del espacio y derecho de vía, para transmitir información mediante ondas electromagnéticas); o el permiso y el registro, autorizaciones mediante las cuales se confiere al particular el ejercicio de un derecho, en el primer caso está la comercialización de servicios y en el segundo, los servicios de valor agregado.

No obstante lo apuntado, la ubicación del estudio de las telecomunicaciones, esta determinada para el criterio que cada investigador propone para conocer el objeto jurídico de éstas, entre otros destacan los siguientes:

- El Doctor Miguel Acosta Romero (**11**), las trata como vías generales de comunicación bajo el perfil y contenido del patrimonio del Estado, enfocado como parte del espacio aéreo.
- José Barragán Barragán, (**12**) las inserta como tópico del Derecho de comunicación e información, haciendo referencia a la categoría de medios de comunicación masiva y social (radio, televisión, prensa y el cinematógrafo) y la comunicación individual (carta, telégrafo, teléfono, etcétera), aduciendo que su contenido por excelencia es la información y que el objeto de la comunicación son los signos y símbolos mecánico-electrónicos, los bienes de la personalidad humana y los de la comunidad social.
- Francois Rigalt, las considera como especie del Derecho espacial, proponiéndolo como:

¹¹ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial. Vol.1*. Porrúa, México, 2001. 4 ed. págs. 256-290.

¹² Barragán Barragán, José. *Derecho de la Comunicación e información. Introducción al Derecho Mexicano*. IJ-UNAM, México, 1983 pág. 1399 et al.

“ramo de las comunicaciones y de la información” **13)**

revistiéndolo como Derecho internacional de las telecomunicaciones, determinando que los miembros de la Conferencia Plenipotenciaria de la Unión Internacional de Telecomunicaciones son los principales operadores al tener como objeto:

“... garantizar el libre acceso a los medios de las telecomunicaciones espaciales, sobre una base no discriminatoria...” **(14).**

En este orden de ideas, dos notables jusadministrativistas, uno en España el Doctor Sebastián Martín Ronquillo Baquer y el otro en Venezuela Víctor Rafael Hernández-Mendible, cada uno por su lado, sostienen que el estudio de las nuevas tecnologías y desarrollo tecnológico debe plantearse por el ordenamiento jurídico administrativo desde una doble perspectiva; mirando cuántos intereses entran en juego con las nuevas tecnologías en relación con las actividades que ya se realizaban sin ellas y cuál es su alcance económico. Las perspectivas propuestas son:

- Enfoque clásico del Derecho o incidencia en situaciones jurídicas ya establecidas, a esas realidades jurídicas, el ordenamiento jurídico debe darles una respuesta adecuada, las instituciones y doctrinas administrativistas sobre el hecho o acto jurídico son aceptadas; y
- Concepción moderna o nuevas tecnologías disponibles, a las nuevas realidades se tiene la obligación de regularlas ya que no existe ordenamiento jurídico al respecto, partiendo de la autorregulación que necesariamente se presenta; no existen nociones jurídicas tradicionales, sin embargo deben ser adaptadas para garantizar las transformaciones del Derecho administrativo de forma tal que permita

“...elaborar, discutir y dictar una nueva legislación que regule el uso de la informática y las telecomunicaciones, por los órganos del poder público y que garantice en el marco del Estado social y democrático de derecho, los principios de libertad, justicia y seguridad jurídica, igualdad y participación.” **(15)**

¹³ Francoz Rigalt, Antonio. *Derecho Aeroespacial. Perspectivas del derecho espacial a la luz de los nuevos descubrimientos científicos*. Porrúa, México, 1981. pág. 106

¹⁴ Ídem, pág. 107

¹⁵ Hernández Mendible Víctor Rafael. *El derecho administrativo en la sociedad de la información (Reflexiones sobre el impacto de las telecomunicaciones y la informática)*. Fernández Ruíz, Jorge. Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI. UNAM/IIJ, México, 2002. pág. 184.

Con base en un sólido argumento, Ronquillo Baquer considera que la postulación de un Derecho de telecomunicaciones no es viable, visto que la materia de telecomunicaciones no es homogénea, como lo requiere toda disciplina. Además de que un análisis detallado de las técnicas e instituciones jurídicas que se dan en el ámbito de las telecomunicaciones, permite concluir que

“... pura y simplemente, con los propios del Derecho Administrativo, naturalmente con las matizaciones que como cualquier otro campo impone la materia, ...” (16);

por ser las instituciones dogmáticas habituales –concesión, permiso, autorización, etcétera- que en algunos aspectos se complementan con otras ramas del Derecho, por ejemplo la mercantil (organización empresarial, el régimen de competencia).

Sobre el punto en comento, el licenciado Nava Negrete, argumenta que indiscutiblemente el llamado Derecho de las telecomunicaciones que incluye o diferencia entre otras categorías al de la radio, la televisión, la telefonía y la telegrafía, indica una rama del Derecho administrativo; éste es el tronco común de ramas del Derecho que se ostentan como independientes al objeto de estudio del área administrativa, más por sus elementos y naturaleza, son indiscutiblemente ramas del Derecho administrativo. Sin embargo por su gigantismo, es necesario y merecido que se establezca la enseñanza de ramas administrativas con independencia al tronco común,

“... sin dejar de ser derecho administrativo, se ostentan como si tuvieran tronco propio.” (17);

pues su caudal necesita crecer y es urgente y merecido sean estudiadas un mayor número de leyes administrativas cuyo conocimiento es fundamental por sus ámbitos de aplicación y regulación.

En atención a lo reseñado, deduzco que efectivamente no existen elementos para considerar viable la postulación de un Derecho de telecomunicaciones; sin embargo, es necesario y urgente entrar al análisis de la delimitación legal del objeto y

¹⁶ Carlón Ruíz, Matilde. *Régimen Jurídico de las Telecomunicaciones. Una perspectiva convergente en el estado de las autonomías*. La Ley-Actualidad, Madrid, 2000. Prólogo del Dr. Sebastián Martín Ronquillo Baquer. pág. XXXI.

¹⁷ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 28

contenido de las telecomunicaciones con la finalidad de precisar su régimen jurídico: deduciendo como consecuencia el de los servicios de valor agregado y con ello establecer el marco regulatorio del acceso a Internet, éste es el objetivo del presente trabajo recepcional.

Antes de plantear el análisis de las telecomunicaciones y posteriormente el de una de sus especies: los servicios de valor agregado, con brevedad explorare las siguientes nociones:

- Vías Generales de Comunicación, están representadas por la infraestructura y los servicios que de cada naturaleza derivan y permiten la comunicación entre los seres humanos; al respecto el diccionario de la Real Academia Española, refiere que vía de comunicación es el

“Camino terrestre o ruta marítima.” (18)

Por otra parte en México la Ley de Vías Generales de Comunicación, en 1940, estableció un catalogo de lo que comprendían las vías generales de comunicación: comunicaciones terrestres (Ferrocarriles, Caminos, Puentes) Comunicaciones por Agua; Comunicaciones aeronáuticas; Comunicaciones Eléctricas (Instalaciones telefónicas, Instalaciones para servicios especiales, Instalaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados, Instalaciones a bordo) y Comunicaciones postales. Actualmente las políticas públicas plasmadas en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 (19) las sistematizan bajo las siguientes categorías y rubros:

1. **Infraestructura:** carretera, complementaria del autotransporte, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y multimodal.
2. **Transporte:** autotransporte, transporte ferroviario, transporte aéreo, transporte marítimo y transporte multimodal.

¹⁸ Real Academia Española. *Diccionario 2001*. Real Academia Española, Madrid, 2003. 22 ed. Sitio: <http://www.rae.es/>. (Vía de Comunicación)

¹⁹ *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006*. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 14 de junio del 2003, secciones segunda y tercera.

3. **Comunicaciones:** *telefonía básica, telefonía rural, comunicación vía satélite, radiocomunicación, redes informáticas, radio y televisión (Ley Federal de Radio y Televisión), televisión restringida, servicio postal (Ley del Servicio Postal) y servicio telegráfico (Ley de Vías Generales de Comunicación).*

- Medios de Transporte, referidos en el libro 2° comunicaciones terrestres, 3° comunicaciones por agua, 4° comunicaciones aeronáuticas y 6° las comunicaciones postales, de la Ley de Vías Generales de Comunicación; siendo los servicios y sistemas que operaban en las vías de comunicación, según las bases detalladas en las fracciones del artículo 1 de la citada Ley. De las cuales únicamente subsiste la fracción XI.- las rutas del servicio postal, no obstante el libro 6° quedo derogado por la Ley del Servicio Postal Mexicano. **(20)**
- Medios de Comunicación, para el diccionario de la Real Academia Española, la expresión medio de comunicación es el

“Órgano destinado a la información pública.” **(21)**

En la connotación electrónica son aquellos que transmiten periodismo, o ideas estructuradas sobre un mensaje determinado o hasta información en formato multimedia, desde un punto a multipuntos sin esperar como consecuencia una respuesta de los receptores por el mismo canal o circuito, siendo ejemplos destacados: la televisión, la radio y el cine.

Desde luego que existen más formas de transmisión no electrónica, emitidas desde un punto por una persona u organización, cuyo objeto esencial es comunicar algo a una colectividad, por ejemplo la prensa escrita o las obras de autores o artistas y hasta los inventos e innovaciones; o bien los mensajes que una institución pública o privada desea poner disponibles al público en general o algún sector determinado, a ello se le conoce como comunicación social o publicidad.

²⁰ Actualmente los medios de transporte referidos están regulados por las respectivas leyes especiales: *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario* (1995), *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal* (1993), *Ley de Navegación* (1994), *Ley de Aviación Civil* (1995).

²¹ Real Academia Española. op cit. Vol. 7 págs. 1001-1002 (Medio de comunicación)

En dichos medios se transmite información tratada con cierta finalidad y para producir en el receptor efectos determinados o determinables. A dichos medios masivos, atendiendo a su finalidad y contenido correctamente se les denominaría: medios masivos de periodismo, medios masivos de publicidad, medios masivos de información institucional, medios masivos de cultura, etcétera; en aras de no deformar el lenguaje.

La distinción anterior, sirve para indicar el área sobre la cual me ocuparé en el presente trabajo; es decir, las vías generales de comunicación entendidas como comunicaciones y de éstas específicamente las reguladas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y reglamentos respectivos, con exclusiva referencia a los servicios de valor agregado.

Sobra aclarar que las restantes nociones, no serán estudiadas, por carecer de referencias al marco regulado del acceso a Internet. Aunque, debo decir que los servicios de valor agregado en alguna medida tienen como antecedente al resto de componentes de las comunicaciones, además de converger en ellos (correo electrónico, webtv, webradio, mensajeros instantáneos, etcétera).

Donde el Internet, es visto como un sistema convergente de medios de comunicación tradicional como: radio, televisión, cinematógrafo, prensa e imprenta.

Sin embargo, la trascendencia se infiere de los sistemas (eléctrico y/o electrónico) utilizados para transmitir y comunicar la información en cualquiera de sus formas. Luego, el Internet es un sistema de comunicación de información transportada por redes de telecomunicaciones a través de medios de comunicaciones tradicionales y convergentes, adquiriendo características propias que los transforman en un nuevo producto o servicio; es decir, les agregan valor a los servicios clásicos de telecomunicaciones.

Finalmente, no deben desatenderse temas relativos a las ciencias y tecnologías de la información, la computación y la comunicación. Siendo oportuno conocer algunos aspectos de la comunicación, por ser la fuente natural de las telecomunicaciones.

b.- COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

El diccionario de la lengua española registra como tercera acepción de la idea de comunicación, un significado que da contexto a la investigación:

“Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor.” (22)

Dicha acepción complementada con la primera que denota la acción de comunicar, ésta significa el hacer a otro participé de lo que uno tiene.

Es decir, la transmisión carece de utilidad por sí misma, el objeto de transmitir consiste en realizar la acción de comunicar para hacer participe a otra persona de lo que uno tiene por medio de un código o lenguaje común escrito o hablado, o sea una relación interpersonal.

Históricamente dicha transmisión se realizaba con fuego o sonidos, el desarrollo técnico logro la transmisión por medios electromagnéticos de códigos que al recibirse se decodificaban en lenguaje oral (telegrafía, radio y teléfono) o escrito (telegrama y fax) que al integrarlos surgió la radiodifusión de imagen y sonido (televisión); actualmente la convergencia tecnológica, permite transmitir el lenguaje oral y escrito, así como imagen en tiempo real y la interacción remota entre personas y máquinas.

Sobre el sentido y alcance jurídico que delimita a la comunicación, existen abundantes estudios que la abordan partiendo de la actividad o función realizada, vista como medio en sus vertientes de radiodifusión y prensa escrita, el derecho de los informadores, la libertad de expresión, el derecho a la información, etcétera. Donde el punto en debate es el continente y las formas de expresar lo que aprecia la persona, fijado en la Constitución y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre como el derecho a expresarse.

En la actualidad el debate conlleva el sentido del derecho a la información, ante el cual se han establecido diversos criterios jurídicos, cuya base está indiscutiblemente en el privilegio que por determinado tiempo la Constitución reconoce a los autores, artistas, inventores e innovadores para la producción de sus obras y uso exclusivo de

²² Real Academia Española. op cit. Vol. 3 pág. 412 (Comunicación)

los inventos; matizados con los derechos fundamentales de inviolabilidad de correspondencia y las libertades de educación, cultura, expresión e imprenta.

Aunque en concreto sobre la palabra comunicación no existe delimitación legal expresa, ni la jurisprudencia ha emitido criterios al respecto. Sin embargo, existen investigaciones realizadas por especialistas de la teoría y tecnologías de la comunicación; éstas sirven al enfoque, pues la definición gramatical está restringida a relación interpersonal (emisor/receptor, si uno falta no hay comunicación); donde en la actualidad el emisor/receptor, puede realizar interacción sobre sistemas informáticos. No obstante, comunicación siempre será un medio de transmisión.

Respecto a la información, el diccionario de la lengua española indica como quinta acepción:

“Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada.” **(23)**

Luego en sentido gramatical información es la acción y efecto de informar, donde la acción consiste en enterar o dar noticia de algo, es decir conocimiento. Sobre la idea de información, existe delimitación legal, está por su trascendencia la abordaré en el capítulo II, sección I, inciso D.

Por otra parte el tratadista Guillermo Cabanellas, entiende por comunicación a la:

“... transmisión o manifestación de algo... conversación telegráfica, telefónica o por radio.”

además con el plural comunicaciones denota al:

“... conjunto formado por los servicios de correos, telégrafos, teléfonos, radiotelegrafía y otros medios de enlace o relación a distancia.” **(24)**

Asimismo, la noción de comunicación e información, desarrollada en enciclopedias y diccionarios, denotan con cada palabra una idea específica y diferente, éstas las plasmo en el siguiente esquema:

²³ Real Academia Española. op cit. Vol. 6 pág. 863 (Información, quinta acepción)

²⁴ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II*. Heliasta, Argentina, 1989. 21 ed. pág. 245 (Comunicación)



Con las limitaciones del presente trabajo, brevemente revisaré algunas posturas teóricas.

El jurista especializado en derecho de la comunicación e información, José Barragán y Barragán, sostiene que las definiciones elaboradas por científicos de la comunicación son mecanicistas, describen el proceso (25) únicamente consideran el evento de transmitir códigos de una persona a otra; además la legislación no la delimita. Sin embargo, los fines de la comunicación deben observarse:

“... en función de las diversas manifestaciones de la comunicación, tales como la prensa, la radio, la televisión, la cinematografía; las diversas formas de la educación y la cultura; así como las formas de comunicación individual desde la carta al teléfono; la consulta o la confesión amistosa; la propia investigación o el ejercicio del derecho de petición.” (26)

Por otra parte el autor en comento, Barragán, asegura que el fin concreto de la comunicación, es transmitir información, tenerla como contenido. Entiende por información:

“... el conjunto de elementos o de datos que son indispensables y en virtud de los cuales el hombre como persona y como componente de la sociedad, y la misma

²⁵ Desde Roma hasta nuestros días el vocablo comunicación ha significado la comunidad, las relaciones comunes, ésta noción y el carácter de la sociabilidad humana, es la base patrimonial para desarrollar una teoría general de la comunicación, con base en los bienes de la personalidad, atributos tradicionales del ser humano; además el ordenamiento jurídico en México no delimita a la comunicación expresamente, aunque refiere algunos aspectos coincidentes con la propuesta teórica, referentes a los medios de transmisión determinables por su finalidad. Barragán Barragán, José. op cit. págs 1398 y 1399.

²⁶ Ídem op cit. pág. 1401

sociedad en cuanto colectividad, se autorrealizan de manera natural, esto es de manera racional y armónica.” (27)

Considero que el criterio del jurista Barragán, queda impreciso al enfocar con un único fin a las diversas manifestaciones de la comunicación: las telecomunicaciones, las comunicaciones personales, la prensa escrita y electrónica, la cinematografía, etcétera; lo mismo ocurre cuando reviste a comunicación con los atributos de la personalidad, en aras de demostrar la calidad jurídica de bien de la información y el vehículo comunicación; pierde el rumbo del análisis al desarrollar el contenido del derecho a la comunicación y a la información, cuya finalidad la hace consistir en fijar la titularidad, materia y extensión teniendo como fuente las garantías constitucionales.

Aunque creo, algunos de los puntos que trata el autor en comentario, Barragán, sirven al presente trabajo para fijar las características como bien inmaterial, al conocimiento transmitido como ideas protegidas por el privilegio otorgado a los autores, artistas, inventores e innovadores; bajo el criterio de bien con valor económico, determinable en las etapas sucesivas del grado de utilidad para satisfacer necesidades intelectuales o productivas, y hasta medir el bienestar proporcionado a las personas.

En el mismo orden de ideas, dos especialistas españolas en documentación, expresan que comunicación e información tienen función similar, en tanto medios de transmisión, donde la información difunde el mensaje en un movimiento sin retorno y la comunicación implica retroalimentación entre emisor y receptor.

Las documentalistas en comentario, entienden a la documentación como la comunicación de información recuperada de documentos originales. Pues la comunicación indica la transmisión de un código o mensaje, la información como medio lleva de la percepción al conocimiento y produce una reacción. Es decir, existe comunicación cuando se establece una interacción en la transmisión del dato, esto es que el emisor de la información y el receptor, pueden establecer un circuito abierto de acción y reacción al emitir y recibir. Más no habrá comunicación, si no existe receptor, algo o alguien capta o recibe el mensaje transmitido y lo decodifica o bien percibe la noticia.

²⁷ Ídem. op cit. pág. 1403

Por su parte, Emilia Curras (28), establece que la naturaleza de la información es un fenómeno, proceso, medio, condicionante social, elemento ontológico, forma de energía y elemento trascendental o cotidiano de la actividad humana. Mientras que Núria Amat Noguera (29), argumenta que el uso habitual de la palabra información, confunde el acto de transmitir con el contenido, donde información es conocimiento y comunicación la transmisión del conocimiento; la idea de transmisión de un mensaje permite al receptor construir una forma sobre el conjunto de datos proporcionados, el mensaje tendrá el significado que el acervo cultural del receptor, pues lo afecta con su situación personal por la experiencia, la cultura y el carácter psicológico.

El teórico de la comunicación Joan Costa, distingue comunicación e información, el punto básico consiste en que

“... la misma transmisión es un acto de comunicación, independientemente de su contenido y finalidad...”, (30)

donde se privilegia al emisor, visto que su situación e intención es la que determina la naturaleza del fenómeno, bajo este razonamiento se advierte la presencia de:

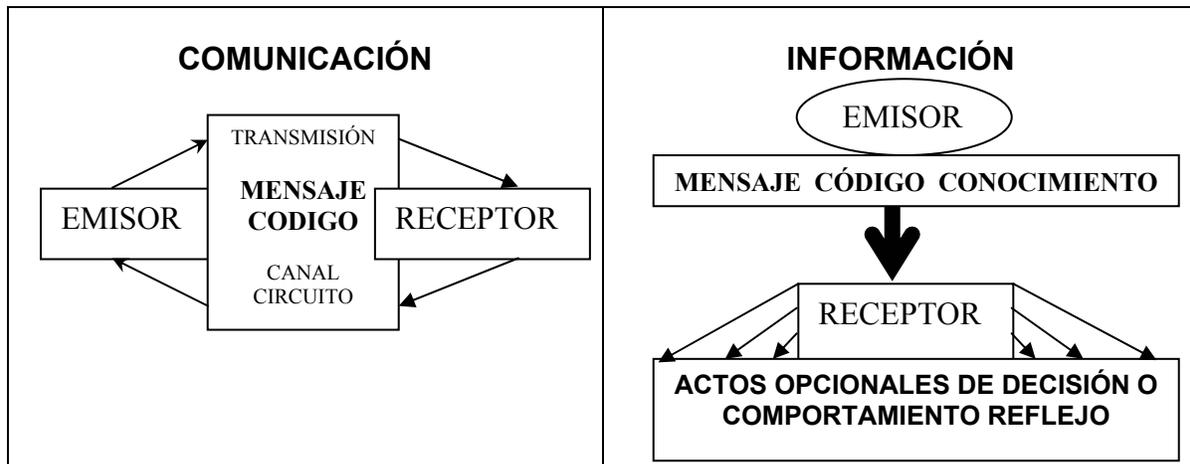
- Comunicación, cuando el proceso es horizontal y simétrico e implica equidad entre emisor y receptor, donde alcanzan todos los niveles: físico, emocional, intelectual y sistema de reflejos condicionados; además de utilizar el mismo código y canal; por ello el receptor dispone de los mismos medios empleados por el emisor, éste previó la existencia de una comunidad de intereses; siempre y cuando la transmisión del mensaje provoque retroalimentación. Aquí cabe la “comunicación estática”, es decir las expresiones artísticas que tiene la capacidad de alcanzar la espontaneidad de la comunión;

²⁸ Curras, Emilia. *La Información en sus nuevos aspectos. Ciencias de la Documentación*. Paraninfo, Madrid, 1988. pág. 199.

²⁹ Amat Noguera, Núria. *Técnicas documentales y fuentes de información*. Bibliograf, Barcelona, 1979. págs. 18, 19, 44 y 48.

³⁰ Costa, Joan. *Comunicación e Información. Cuaderno de Comunicación*, año 1 núm. 10, abril de 1976, México, 1976. págs. 41-45

- Información, cuando el proceso es vertical; la información es unilateral, no existe correspondencia de intereses. El receptor no cuenta con acceso a medios para responder al emisor y no es factible la retroalimentación. El emisor y receptor, utilizan distintos códigos y canales. En realidad no existe el proceso de comunicación en sentido estricto, sino como medio de transmisión.



Entonces, las nociones analizadas sirven para denotar y connotar el proceso de transmisión de conocimiento humano de diferente nivel y relevancia. Luego, a la información se le clasifica por niveles de comprensión, en el primero se ubica el comunicado de hechos o noticias (difusión de señales para conocimiento público) y en el último la transmisión de ideas sistematizadas y depuradas que en todo caso conforman teorías o ciencias.

Por otro lado, documentación es el proceso de transmisión del conocimiento a través de algún medio o soporte físico; mientras que comunicación indica el proceso mecanicista de transmitir señales o códigos, realizado entre emisor y receptor.

Como queda de manifiesto, nunca comunicación será información, aquella indica trato, relación, transmisión, medio o sistema, canal o circuito; mientras que información significa conocimiento, dato, noticia, mensajes, ideas, etcétera.

Para efectos del presente trabajo, aplico el sentido gramatical y por ello entiendo a la comunicación como el medio de transmisión que implica una relación horizontal, donde existe un mismo canal e igualdad de circunstancias para conectar al sistema

integrado por medios de transmisión, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario. Y por información, el contenido transportado por la acción de comunicación con las características de verticalidad, disimetría, unilateralidad y la no concurrencia de intereses entre los factores.

No obstante, la idea de información, actualmente, admite la concurrencia por interacción entre emisor y receptor de forma inmediata, ello al aplicar infraestructura informática con sistemas de comunicación bidireccional o multidireccional, cuya finalidad consiste en tratar datos en una red de ordenadores y aplicar convergencia tecnológica, produciéndose el Internet, sistema de comunicación e información electrónico que utiliza a la red pública de telecomunicaciones; más ello no diluye la frontera entre comunicación e información; las ideas sobre cada una permanecen, una siempre será medio de transmisión y la otra el objeto de la transmisión.

Un ejemplo para ilustrar el razonamiento: una línea telefónica, como medio de comunicación transporta voz, donde el contenido puede ser información, emociones, datos, etcétera; ante los que se presenta respuesta inmediata. Por otro lado, cuando sobre la misma línea se conecta un fax u ordenador, no obstante exista respuesta codificada, se actualiza el criterio de información; pues el mensaje o dato afectará el conocimiento del receptor y éste emitirá una respuesta no percibida por el emisor, es decir no existe relación, aunque ocurra con transmisión multimedia en tiempo real.

Como puede observarse, la comunicación desde siempre ha tenido como principal característica, la transmisión de información o conocimiento sistematizado y racionalizado, hasta simples ideas (con valor económico, bienes **(31)** en la consideración de Barragán) y la existencia de dos factores: emisor y receptor que requieren, ambos, de un canal o circuito para transportar la información **(32)** sobre algún acontecimiento o conocimiento que se desea transmitir.

El fenómeno comunicación, el ser humano se lo ha planteado como necesidad que le ha representado diversos problemas, ante los cuales ha recorrido un largo camino,

³¹ Bien informacional. Supra capítulo III, sección I, inciso D, subinciso b.

³² El problema teórico sobre la noción de información, estriba en la confusión de asociaciones a que da lugar su generalidad, sobre todo las connotaciones de las palabras: mensaje, noticia, conocimiento. Particularmente utilizar como sinónimo de noticia la voz comunicación, para indicar la divulgación de un hecho o fenómeno.

obteniendo resultados que en principio satisfacían su necesidad; sin embargo, al corto tiempo advertía mejoras al crear o innovar, para hacerlos más eficientes y eficaces o enmarcarlo dentro del cumplimiento de los principios de la calidad total. Así llegó a las telecomunicaciones y las redes informáticas, donde la relación interpersonal, también se da con máquina y entre éstas, en ambiente de interacción amigable con usos y aplicaciones que únicamente limita la imaginación del usuario o comercializador.

Otra característica de la comunicación, actualmente deriva de los erróneamente denominados genéricamente como medios masivos de comunicación (33) de éstos existe una asombrosa cantidad que bombardea al ser humano con mensajes periodísticos, mercadotécnicos e institucionales repetitivos cuya finalidad es conformar un pensamiento único; en el decir de los estudiosos de los medios de comunicación de masas. Lo peor de todo es que la cantidad no redunde en la calidad ni, paradójicamente, en la variedad.

Para el desarrollo del presente trabajo creo conveniente demostrar que las telecomunicaciones responden a la idea de conexión interpersonal o persona-máquina o entre éstas, a distancia entre más de un punto de conexión terminal a través de medios, sistemas o dispositivos eléctricos o electrónicos empleando cables, radio, satélite o cualquier combinación técnica viable, cuya finalidad consiste en transportar información original o tratada a dichos puntos de conexión terminal y dejarla disponible en puntos perfectamente identificados; es decir, una nueva manifestación del uso de la red pública de telecomunicaciones, denominada en la legislación mexicana: servicios de valor agregado.

Donde el elemento más importante es la información considerada como el conocimiento codificado/decodificado en lenguaje común con diferentes aspectos y a través de diversos medios, es emitida por unos a alguien o algo para ser recibidas

³³ Existe sin haberse superado polémica sobre el contenido del mensaje en una comunicación que se dirige a una colectividad, así como la referente a la naturaleza de éste, inmersa en la información; en términos jurídicos, existen regimenes diferentes que cubren la finalidad del medio y el contenido; éstas en mi perspectiva los particularizan diferenciándolos y no los hacen compatibles o asimilables a los denominados como telecomunicaciones; con las salvedades de los sistemas de radiodifusión restringida (*Reglamento del servicio de televisión y audio restringidos*) y en algunos aspectos las comunicaciones vía satélite, pues tienen como origen la transmisión de señales de televisión (*Reglamento de Comunicación Vía Satélite*).

por otros; dicha actividad se conoce popularmente como Internet o telecomunicaciones de alto desarrollo.

En concreto los sistemas y medios de telecomunicaciones son complejos y diversificados, su empleo produce múltiples relaciones jurídicas; cada acción o efecto genera consecuencias que impactan diversos cuerpos normativos y derechos fundamentales; ante ello con la finalidad de no confundir al vehículo con el contenido o los bienes tutelados se requiere precisión conceptual y claridad en la delimitación legal; sin embargo, las formulaciones jurídicas son rebasadas por la aparición de innovaciones tecnológicas, siendo una verdad incuestionable que el Derecho siempre va tras la realidad, pero cuando la conoce la orienta, la hace recta, la norma y organiza para que se de la convivencia social bajo los supuestos que autorizan, prohíben o prescriben conductas humanas.

Así las cosas resultan de interés los conceptos de convergencia tecnológica y conectividad para establecer criterios que regulen los nuevos servicios derivados de aplicar las tecnologías. Apoya lo anterior, la finalidad de entender con precisión las bases y requisitos que regulen el uso, aprovechamiento y explotación de los servicios de telecomunicaciones; así como los derechos, obligaciones, en especial las responsabilidades de los sujetos que prestan servicios de valor agregado. No obstante la interdisciplinaridad del contenido y sus fuentes jurídicas, la naturaleza jurídica está en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

B.- NOCIÓN Y CONCEPTO

a.- NOCIÓN

El vocablo autorizado en el Diccionario de la Lengua Española para denotar las comunicaciones: correos, telégrafos, teléfonos, etcétera, es la palabra **telecomunicación**; la autoridad de la lengua española no reconoce el plural, la noción aceptada está en el siguiente sentido:

“Sistema de comunicación telegráfica, telefónica o radiotelegráfica y demás análogos”. (34)

En este orden de ideas, convendrá buscar en la raíz de la palabra lo que debe entenderse por telecomunicaciones. Es decir por el prefijo “tele” y la palabra simple “comunicaciones”, plural de comunicación con significado específico:

TELE

Prefijo griego (teele) que significa a “distancia” (35). Mientras que en la perspectiva de Guillermo Cabanellas, significa

“...‘sin contacto y a distancia’, con peculiarísima referencia a las modernas comunicaciones, desde el teléfono a la televisión.” (36)

Es considerado como prefijo al ser un elemento que se antepone a una palabra simple para formar otra compuesta, adquiriendo el significado de la simple y la consideración denotada por el prefijo, es decir en este caso: a distancia, lejos.

COMUNICACIÓN

La denotación la referí antes, solamente reitero que la tercera acepción indica la transmisión de señales mediante un lenguaje entre emisor y receptor y, el plural, significa la institución donde se realiza la acción (correos y telégrafos) o el instrumento (teléfonos). Como se aprecia, la idea incluye comunicación transmitida por sistemas electrónicos y medios de transporte.

En consecuencia, la palabra combinada denota la acción expresada en ella, realizada a distancia (espacio o tiempo que media entre dos cosas, sucesos o personas) a través de un instrumento tecnológico y el bien transportado es la información.

Luego, gramaticalmente entiendo que **telecomunicación**: es la transmisión de información a distancia mediante un código común al emisor y receptor. Y por **telecomunicaciones**, al conjunto de sistemas, medios o vía de comunicación.

³⁴ Real Academia Española, op cit. Vol. 10 pág. 1458 (Telecomunicación)

³⁵ Loc cit. (Tele)

³⁶ Cabanellas, Guillermo. op cit. Tomo VIII pág. 26 (Telecomunicación)

Ante la posibilidad de que la distinción apuntada, entrañe deformación del lenguaje o alguna problemática terminológica, atenderé la noción fijada por la Real Academia Española.

Más tendré presente que la legislación emplea el plural telecomunicaciones para denotar la comunicación **(37)**, pues indica al conjunto de sistemas de comunicaciones con la frase “red de telecomunicaciones” a la cual le otorga la calidad de vía general de comunicación (art. 4 de la Ley Federal de Telecomunicaciones).

Desde ahora, digo que las telecomunicaciones, no comprenden a todas las formas de comunicación a distancia; sino exclusivamente a las que utilizan un instrumento o herramienta tecnológica para efectuarla y tienen base en un sistema de comunicación o transmisión de información de cualquier naturaleza.

A mayor abundamiento, Martín Alonso en su enciclopedia del idioma, dice que las telecomunicaciones son el

“... sistema de comunicación telegráfica, telefónica o radiotelegráfica y demás análogos.”, (y en sentido limitado) “... la transmisión de comunicaciones a distancia...”; (y en un sentido más amplio) “... la recepción, explotación y acumulación de informes (cibernética)” **(38)**.

Como ya puntualice la idea genérica o noción del vocablo telecomunicación está referida teóricamente como la

“... transmisión de palabras, sonidos, imágenes o datos en forma de impulsos o señales electrónicas o electromagnéticas.” **(39)**

³⁷ En la *Constitución Política* se emplea la palabra ‘telecomunicación’ una vez art. 2 apartado B fracción VI y con el término ‘comunicaciones’ se refieren las actividades de comunicación consideradas como vías generales de comunicaciones, art. 16 párrafo noveno y décimo, art. 73 fracción XVII, y en el art. 28 párrafo cuarto emplea la palabra comunicación para referir a las transmisiones vía satélite. La *Ley Federal de Telecomunicaciones y el Reglamento de Telecomunicaciones*, emplean la palabra ‘telecomunicaciones’ como sinónimo de ‘telecomunicación’ o como plural que refiere más de un objeto; la palabra comunicación es usada sobre los mismos criterios, aunque es preferente el uso del singular.

³⁸ Alonso, Martín. *Enciclopedia del idioma, diccionario histórico y moderno de la lengua española (siglos XII a XX), etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano*. Aguilar, México, 1998. Vol. 3 N-Z, pág. 3919.

³⁹ *Nueva Enciclopedia Temática Planeta*, vol. 7 Tecnología. Planeta, Barcelona, 1997. pág. 280. *Master Enciclopedia Temática*, vol. 5 Tecnología. Introducción a la informática y diccionario informático. Olimpo Enciclopedias, Barcelona, 1994. pág. 127.

Por lo apuntado, la idea telecomunicaciones engloba una vastedad de servicios que son factor de desarrollo; una especie del subsector comunicaciones adscrita al sector comunicaciones y transportes, donde se integran los servicios de comunicaciones postales, eléctricas, vía satélite, radiocomunicación y radiodifusión.

b.- DELIMITACIÓN

En la Ley Federal de Telecomunicaciones, vigente desde 1995, la fracción XIV del artículo 3 preceptúa lo que debe entenderse por telecomunicaciones;

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

XIV. Telecomunicaciones: 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.” (40)

Por su parte el Reglamento de Telecomunicaciones, precisa textualmente que:

“Art. 2. Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

I. Términos Generales

[párrafo 5°] Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por **línea física, conductora eléctrica, radioelectricidad, medios ópticos** y otros sistemas electromagnéticos.” (41)

De conformidad con lo reseñado, aprecio la integración de los mismos datos, aunque algunos cambian el orden como uso adecuado de terminología técnica, haciendo congruente la definición con los tratados que obligan a México.

La Ley de Vías Generales de Comunicación (1939), delimitaba a las comunicaciones eléctricas como:

“... las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen, ... (así como) ... las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicación de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza.” (42)

⁴⁰ *Ley Federal de Telecomunicaciones.*

⁴¹ *Reglamento de Telecomunicaciones.* Poder Judicial de la Federación. Compila IV. Versión 2000. Suprema Corte de Justicia de la Federación, México. Cdroom

⁴² *Ley de Vías Generales de Comunicación*, texto original publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940. Poder Judicial de la Federación. Historia Legislativa y Parlamentaria V. Administrativo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000 (octubre) Cdroom.

En mi consideración, el Reglamento de Telecomunicaciones, siguió la definición de INTELSAT, asentada en el

“Artículo I (Definiciones) Para los propósitos de este acuerdo
(J) Telecomunicaciones. Significan cualquier transmisión, emisión o recepción de señales, signos, escritos, imágenes y sonidos o información de cualquier naturaleza, por alambre, radio, sistemas ópticos o electromagnéticos.” (43)

Mientras que la Ley Federal de Telecomunicaciones, adopta la definición autorizada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones con el siguiente texto:

“Telecomunicación: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.” (44)

Como queda de manifiesto en el concepto legal, el legislador trató de englobar la extrema complejidad de la idea telecomunicaciones, seguramente con la finalidad de evitar que la dinámica del sector la rebase, efecto que no logró.

Sin embargo, de la delimitación no resulta fácil precisar el contenido y por ende distinguir con claridad los servicios que connota.

Cabe tener presente que el interés jurídico de las telecomunicaciones, no está en la acción y efecto de transmitir, sino en el sistema de redes o sea la integración de medios de transmisión, pues la ley fija a las redes de telecomunicaciones como una vía general de comunicación (art. 4 LFT) y sobre esas nociones desarrolla la regulación de la actividad en el ámbito de telecomunicaciones, materializándolo como red pública de telecomunicaciones.

El régimen jurídico del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite, está en la Ley Federal de Telecomunicaciones, como vías de comunicación están bajo la rectoría del Estado, pues le son necesarios el espacio y derechos de vía; ambos bajo el dominio público de la Federación por integrar el patrimonio del Estado.

⁴³ *Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite INTELSAT y Acuerdo Operativo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite*: depositado en EEUU (Washington) el 20 de agosto de 1971. Ratificado por México el 20 de diciembre de 1972 y publicado en el DOF el 7 de febrero de 1973.

⁴⁴ *Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones...* op cit. Término 1,013.

Para prestar servicios de telecomunicaciones se requiere del uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia; de la instalación, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones; de ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y orbitas satelitales; o bien explotar los derechos de emisión y recepción de sistemas satelitales. Cada uno genera productos o servicios de telecomunicaciones, están sujetos a concesión o permiso. Tienen como fundamento constitucional al párrafo cuarto, respectivamente de los artículos 27 y 28, así como los párrafos sexto y décimo de los citados numerales de la Constitución.

Así las cosas es necesario abordar el estudio del acceso a Internet, a través de la base fijada en la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde ubicó su naturaleza jurídica al delimitar los servicios de valor agregado (art. 3–XII LFT), estableciéndoles un régimen jurídico de excepción al permiso, pues con éste autoriza la prestación de servicios de telecomunicaciones sin ser el titular de la concesión, ni contar con infraestructura (45) generadora de dichos servicios; aunque debe demostrar capacidad financiera, técnica, jurídica y administrativa; mientras que aquéllos, únicamente hacen uso de los servicios de telecomunicaciones.

La sección V De los Permisos, del capítulo III De las concesiones y permisos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, sujetan dos actividades al trámite de permiso: establecer, operar y explotar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones (art. 31-I) y la transmisión con estaciones terrenas (art. 31-II); además expresamente en forma absoluta, exceptúa de trámite la instalación y operación de estaciones terrenas receptoras (art. 34), mientras que los servicios de valor agregado podrán prestarse con la sola inscripción en el registro de telecomunicaciones (art. 33).

En concreto, creo que para estudiar el acceso a Internet, es necesario inducir de lo regulado en la ley para la especie servicios de valor agregado, el marco regulatorio

⁴⁵ La *Ley Federal de Telecomunicaciones*, fija la calidad de propietario o poseedor de medios de transmisión a los concesionarios (art. 52) y reconoce expresamente que el concesionario (excepto el de redes públicas de telecomunicaciones) es propietario siempre de la infraestructura y accesorios afectos a los servicios que le fueron autorizados (art. 40). Es decir, aplica solamente a las redes públicas lo dispuesto en la *Ley General de Bienes Nacionales*, determina que las concesiones no crean derechos reales de propiedad, únicamente de usufructo, la propiedad del Estado se extiende a la totalidad de bienes inmuebles y muebles afectos a la concesión -art. 20- así como lo fijado en la *Ley de Vías Generales de Comunicación* -art. 89- en esta se reconoce que durante la vigencia de la concesión la propiedad sobre la infraestructura y accesorios es del concesionario).

de aquel, sin obviar que éstos son una forma de usar los servicios de telecomunicaciones y no una variedad.

Por la razón anterior, inicio el análisis discurrendo en lo que entiendo por telecomunicaciones, con el objetivo de comprender la delimitación legal y deducir las diferencias entre servicios de telecomunicaciones, para posteriormente explorar el entorno jurídico del género y proceder a particularizar lo que aplica a los servicios de valor agregado y por lo tanto a la conexión a Internet.

Ahora bien, en el decir del doctor Zippelius, interpretar el sentido de la ley tiene límites, éstos consisten en que no

“... solo debe apoyarse en el sentido posible del texto de la norma, sino que por principio no es permisible una interpretación que contradiga, de manera ostensible, la clara decisión del legislador sobre fines y medios, ...” **(46)**

Considero adecuado el comentario del jurista en cita, por ello reviso el texto legal en interdependencia con diversas normas para obtener criterios lógicos, axiológicos y lingüísticos concretos que precisen el sentido y alcance de la ley; pues:

“... la ley prescribe un uso obligatorio del lenguaje (“definiciones legales”).” **(47)**

Sin perjuicio de lo señalado y con la finalidad de fijar la idea de telecomunicaciones, encuadro el contenido y verifico cuales son las características que determinan los servicios y especies, siguiendo el desarrollo que al respecto de este tema realizó la Doctora Matilde Carlón Ruiz **(48)**, donde fundamenta y motiva e concepto, el objeto y la dimensión internacional de las telecomunicaciones.

La idea legal de telecomunicaciones, en el caso de México, está referida en más de un ordenamiento normativo, a saber: Ley Federal de Telecomunicaciones, Reglamento de Telecomunicaciones, del Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Acuerdo Intelsat.

⁴⁶ Zippelius, Reinhold. *La estructura argumentativa de la interpretación de la ley*. Tr. Héctor Fix Zamudio. *Revista de la Facultad de Derecho*, 1981, núm. 119, tomo XXXI. pág. 599

⁴⁷ *Ibidem*. pág. 602.

⁴⁸ Carlón Ruíz, Matilde. *op cit*. págs. 7-11, 61-77 y 113-207

Con ello del texto, infiero conceptos con diverso enfoque, situación que en lugar de precisar la idea legal de telecomunicaciones y connotar los servicios derivados y conexos, únicamente logra confusión legal y terminológica, haciendo inoperante la regulación del mercado y por ende obstaculizan el desarrollo de la actividad.

En el devenir histórico las telecomunicaciones, tienen como origen la definición que consta en el Convenio de Madrid de 1932 que constituye a la Unión Internacional de Telecomunicaciones en 1934, organismo del que México es miembro desde su integración y firmante de la Constitución, Convenio y Reglamentos administrativos y operativos, adoptados como derecho interno en 1949 (49); definición que con mínimas variantes continua vigente (50).

Más puntual, la voz telecomunicaciones se incorporó en los diccionarios después de 1965. Por lo que hace a México, en el año 1972 la utiliza por primera vez en el Reglamento que norma las Actividades de los Peritos en materia de Telecomunicaciones y posteriormente en 1973 al adoptar el Acuerdo Operativo y Relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite INTELSAT. Resulta de importancia señalar que en materia de vías generales de comunicación fue introducida la palabra telecomunicaciones en disposiciones jurídicas, tales como, el Reglamento de Telecomunicaciones (1990) y en Ley Federal de Telecomunicaciones (1995). No obstante, la palabra era empleada para denominar instituciones o acciones de gobierno desde 1965.

La tratadista, Ana Luz Ruelas, estima que en sentido amplio las telecomunicaciones:

“... comprenden los medios para transmitir, emitir o recibir, signos, señales, escritos, imágenes fijas o en movimiento, sonidos o datos de cualquier naturaleza, entre dos o más puntos geográficos a cualquier distancia a través de cables, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.” (51)

⁴⁹ *Convenio Internacional de Telecomunicaciones con sus cinco anexos, protocolo final y diez adicionales, Reglamento de Radiocomunicaciones con dieciséis apéndices de la primera serie y apéndices A, B y C de la segunda serie.* Adoptado el 16 de diciembre de 1949.

⁵⁰ *Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones...* op cit. Término 1,013

⁵¹ Además en la nota agrega que la definición precisa está en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT. Siendo el Comité Consultivo Internacional de Telegrafía y Telefonía (CCITT), responsable de emitir recomendaciones sobre el uso de expresiones y significado de términos, características técnicas de las estaciones, frecuencias, medidas contra interferencias, disposiciones administrativas referentes a las estaciones, documentos de servicio, y otras disposiciones. El Convenio Internacional de Telecomunicaciones y Reglamento, apéndices, resoluciones y cuadro de concordancias, México lo ratificó el 30 de marzo de 1983. Ruelas, Ana Luz. *México y*

En efecto los medios de transmisión incluyen dispositivos como el teléfono (por cable óptico o normal), la radio, la televisión, las microondas y los satélites, hasta una combinación de ellos, donde la selección de la vía de transmisión y red se determinaba por la velocidad y capacidad; sin embargo, la digitalización incrementa exponencialmente la velocidad y capacidad en los medios de transmisión, al generar la codificación directamente en código binario (1/0) procesado en ordenadores.

Sin embargo, no paso por alto que la denotación de telecomunicación, está rebasada por tecnología convergente que hace posible la interconexión de artefactos electrónicos y dispositivos para comunicación entre personas y máquinas.

Pues una red de transmisión de datos, interconecta gran cantidad de fuentes o canales de información en forma que los datos se transmitan libremente; donde los datos están integrados por un determinado ítem de información, un grupo de éstos, o por instrucciones de computadora; representan noticias, transacciones de negocios o financieras, direcciones postales, cartas, libros o investigaciones, listas de correo, programas informáticos, bases de datos y cualquier información en soporte digital.

Luego, es complejo el objeto jurídico de las telecomunicaciones, sin embargo, un camino para salvarlo consiste en precisar la delimitación legal con la finalidad de no confundir las telecomunicaciones, con el contenido, elementos o bienes a tutelar.

La doctora Carlón, argumenta que toda formula abierta intenta abarcar a las diversas manifestaciones que representan distintos problemas jurídicos. Sin embargo, las innovaciones tecnológicas de interconectividad, convergencia e integración de servicios, diluyen las distinciones y obligan a considerar globalmente el fenómeno, mirando que no toda comunicación a distancia es telecomunicación, sólo aquella que emplee un artilugio tecnológico para su establecimiento; por tanto, telecomunicaciones son:

“... todas las formas de mensajes electrónicamente transmisibles, sean por radio o por cable” **(52)**

Estados Unidos en la Revolución de las Telecomunicaciones. UAS/UNAM/CISAN, México, 1996 (aruelas@uas.uasnet.mx). pág 21.

⁵² Carlón Ruiz, Matilde, op. cit. págs. 8 (nota 3. Lee, K. Global Telecommunications Regulation. Londres 1996).

donde funde con la frase *formas de mensaje* lo que el legislador mexicano particulariza como: *signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza*, es decir el objeto de las telecomunicaciones.

Y con la locución, *electrónicamente transmisibles*, indica el proceso de la comunicación que el legislador nacional detalla como: *emisión, transmisión o recepción*. Para finalmente con el enunciado *sean por radio o por cable*, refiere a los sistemas o medios, mismos que el legislador especifica como: *hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos*.

Por otra parte la definición del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la similar de la Organización Mundial de Comercio, en mi consideración contienen la idea de telecomunicaciones, más acorde con el desarrollo del mercado; sin embargo, para que sea completa en lugar de la palabra *señales* deberá cambiarse por el vocablo *información*, donde se funden las nociones particulares de *signos, señales, escritos, imágenes o sonidos*. En mi convicción es aceptable como idea de telecomunicaciones:

Significa la transmisión y recepción de **señales** por cualquier medio electromagnético.

(53)

Sobre la base del concepto gramatical y legal reseñados, las telecomunicaciones denotan a los sistemas de comunicación a distancia que utilizan redes de telecomunicaciones y connota a los servicios conexos y derivados, siempre y cuando los operadores legalmente ejerzan el derecho para usar, aprovechar y explotar las redes públicas de telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico o los sistemas de comunicación vía satélite.

De acuerdo con la legislación, las telecomunicaciones engloban a la comunicación como medio de transporte de la información transmitida entre un emisor y receptor

⁵³ Cfr. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*: capítulo XIII art. 1310, definiciones, vigente desde el 1 de enero de 1994. Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1993.

Cfr. *Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. DECRETO de promulgación del. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXCV, No. 21, Sección 2 del 30 de Diciembre de 1994. Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (Anexo I B). Anexo sobre Telecomunicaciones. pág. 318. sitio: http://www.gatt.org/r/spanish/docs_s/legal_s/26_gatts_01_s.htm.wt.php fecha de acceso 19-03-03.

con sistemas basados en cables (conducción de señales eléctricas), radiofrecuencias (canales y circuitos para la transmisión de ondas electromagnéticas o radioeléctricas) y satélites (enlace por microondas de puntos geográficos y espaciales determinados); donde el sector más desarrollado es el transporte convergente de voz, datos e imagen; no obstante en México se empleen dispositivos con base principal en líneas de transmisión, líneas telefónicas.

No obstante la diversidad de ideas que denotan a las telecomunicaciones, el perfil y contenido con base tecnológica, presente desde 1980 que detallan las fases de proceso, objeto o medios, únicamente generan confusión y obstaculiza el desarrollo del mercado. Por esta consideración, propongo entender a las **telecomunicaciones** como: la emisión y recepción de información a través de sistemas o dispositivos de transmisión electromagnética con guía o sin guía artificial, sin importar la ubicación geográfica de los agentes.

Es un deber asumir que con la idea propuesta, no se desvirtúa el idioma, ni altera sustancialmente la perspectiva del legislador. En cambio determina con precisión el contenido y la característica esencial de las telecomunicaciones: la transmisión electromagnética a distancia; además de servir de base para determinar las especies de servicios.

C.- CONTENIDO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Toda vez que ya analice la idea de telecomunicaciones, además de considerar algunos antecedentes que permitieron vislumbrar las problemáticas técnicas y jurídicas de la Ley Federal de Telecomunicaciones deduciré los propósitos y fines trascendentes para delinear los servicios derivados, conexos y accesorios.

Dicha ley es el instrumento para regular el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público del Estado, actividad reservada a la Federación quien por mandato constitucional la puede otorgar a los particulares en concesión o permiso; sin embargo, a la Federación le compete promover el desarrollo eficiente del sector

telecomunicaciones y ejercer la rectoría con la finalidad de proteger la seguridad y soberanía de la Nación.

Las telecomunicaciones se realizan en el espacio y derechos o cruzamientos de vía (camino, carreteras y espacios urbanos o vía pública), comprendidos dentro de los bienes de uso común (54), inmuebles que pertenecen al patrimonio del Estado (55), están sometidos a la ley reglamentaria respectiva, atendiendo a la jerarquía normativa fijada por el artículo 133 de la propia Constitución y no la Ley General de Bienes Nacionales (art. 27 LGBN).

Donde el espacio por mandato constitucional, está en el dominio directo del Estado, por lo tanto su aprovechamiento únicamente podrá otorgarse a los particulares mediante concesión; aunque la Constitución confiere el poder exclusivo para realizar la actividad de comunicación vía satélite al Estado (art. 28 párrafo cuarto) y le da competencia al Congreso de la Unión (art. 73-XVII) para legislar en materia de vías generales de comunicación; es decir, el dominio y la actividad están reservadas a la Federación (art. 124).

Entonces, por disposición de ley las telecomunicaciones, son vías generales de comunicación (art. 4 LFT) materializadas a través de ondas electromagnéticas que emplean infraestructura natural (espacio) o físico (derechos de vía) para la propagación de bandas de frecuencia para uso determinado en el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite.

⁵⁴ Los derechos de vía siempre serán por cruzamiento superior o inferior de las vías generales de comunicación previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (art. 42 LVGC) y respecto al carácter de bien inmueble, esta previsto en las fracciones I y IX del artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales; mientras que la fracción XIII del artículo 750 del Código Civil, fija como bien inmueble a las líneas telefónicas, telegráficas y las estaciones radiotelegráficas fijas, cuya calidad es bien de uso común destinado a un servicio público (art. 767), visto que todas las vías generales de comunicación derivan servicios, determinados por ley como públicos (art. 7 LGVC).

⁵⁵ El párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución indica que la comunicación vía satélite es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional; es considerada una de las vías generales de comunicación y éstas son desarrolladas en la Ley Federal de Telecomunicaciones, reglamentando la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio público del Estado: espacio y derechos de vía (art. 27 párrafo cuarto y LGBN). Ambos principios la sujetan al otorgamiento de concesión y permiso, observando que el Estado mantenga o establezca el dominio vía la rectoría de la actividad.

Luego, aunque la Constitución expresamente indica a la comunicación vía satélite, sus conexas y anexas son comprendidas por el principio, pues el legislador fija en la Ley Federal de Telecomunicaciones que solamente a través de redes públicas de telecomunicaciones sea posible jurídicamente instalar, operar y explotar servicios de telecomunicaciones (art. 3-X, 18 in fine, 24-II, 26-III LFT); aplica el argumento *ab inutilitati legis*, ya que al no interpretarse en dicho sentido la rectoría del Estado se vulnera, quedando sin protección la seguridad y soberanía de la Nación, ello no justificaría la existencia de la ley en comento.

En consecuencia determinar el contenido de las telecomunicaciones a partir de la delimitación legal, resulta insuficiente, pues al englobar ideas sobre sistemas y recursos diversos, que de hecho requieren merecidamente un régimen específico: Ley Federal de Radio y Televisión, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Derechos de Autor, Ley Federal de la Propiedad Industrial, Ley de Acceso a la Información Pública, etcétera.

Por lo tanto, acepto sin conceder como viables los siguientes criterios para integrar los diversos elementos del concepto legal:

- Efecto o acción, comprende cada momento de la comunicación: transmisión, emisión y recepción, materializada como interacción;
- Objeto o fin, indica la transmisión electromagnética de las diversas manifestaciones de la información (signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos) a través de las cuales se formaliza el conocimiento normalizado y sistematizado en un lenguaje, matizado con el desarrollo de las tecnologías de la información, comunicación y computación que convergen para el efecto de mayor y mejor conectividad.
- Medios, incluye los sistemas y dispositivos donde tiene efecto la transmisión con guía artificial (hilos medios ópticos -emisión estimulada- y físicos) o sin guía artificial (radioelectricidad, sistemas electromagnéticos).

Donde la información, es el objeto auténtico de la comunicación y por ende de las telecomunicaciones. Los otros elementos en su especie refieren exclusivamente al efecto y medios, a los instrumentos y herramientas. Estos interesan jurídicamente, no

por sí mismos, sino hasta que forman parte de un servicio de telecomunicaciones, sin embargo, cada especie plantea consecuencias jurídicas con características específicas respecto al objeto.

Los medios calificados como sistemas de transmisión sin guía artificial, aprovechan un bien de dominio público directo del Estado: el espacio; los productos y servicios generados son heterogéneos y múltiples (56), cuando en la ley no se particularizan únicamente confunden las formas de presentación (televisión, radio, telefonía, etcétera) cuyos grupos no plantean los mismos problemas jurídicos.

Igualmente los medios físicos o técnicos de transmisión con guía artificial o derecho de vía, determinados en la ley como bien inmueble de dominio público y uso común; tradicionalmente servían para líneas telefónicas y transmisión de señales por cable, actualmente cada uno está afecto a una realidad; donde las herramientas e instrumentos modernos tienen capacidad para transmitir ondas electromagnéticas propagándolas sin guía o con guía artificial. Por tanto, ya no procede distinguirlas.

En ellos, la dimensión de la información se restringe o traspasa el ámbito de la intimidad, respondiendo a situaciones especiales en sus consecuencias jurídicas. Siendo el objeto jurídico los bienes públicos y la información, donde los efectos de protección son varios, prevaleciendo la seguridad y soberanía de la Nación.

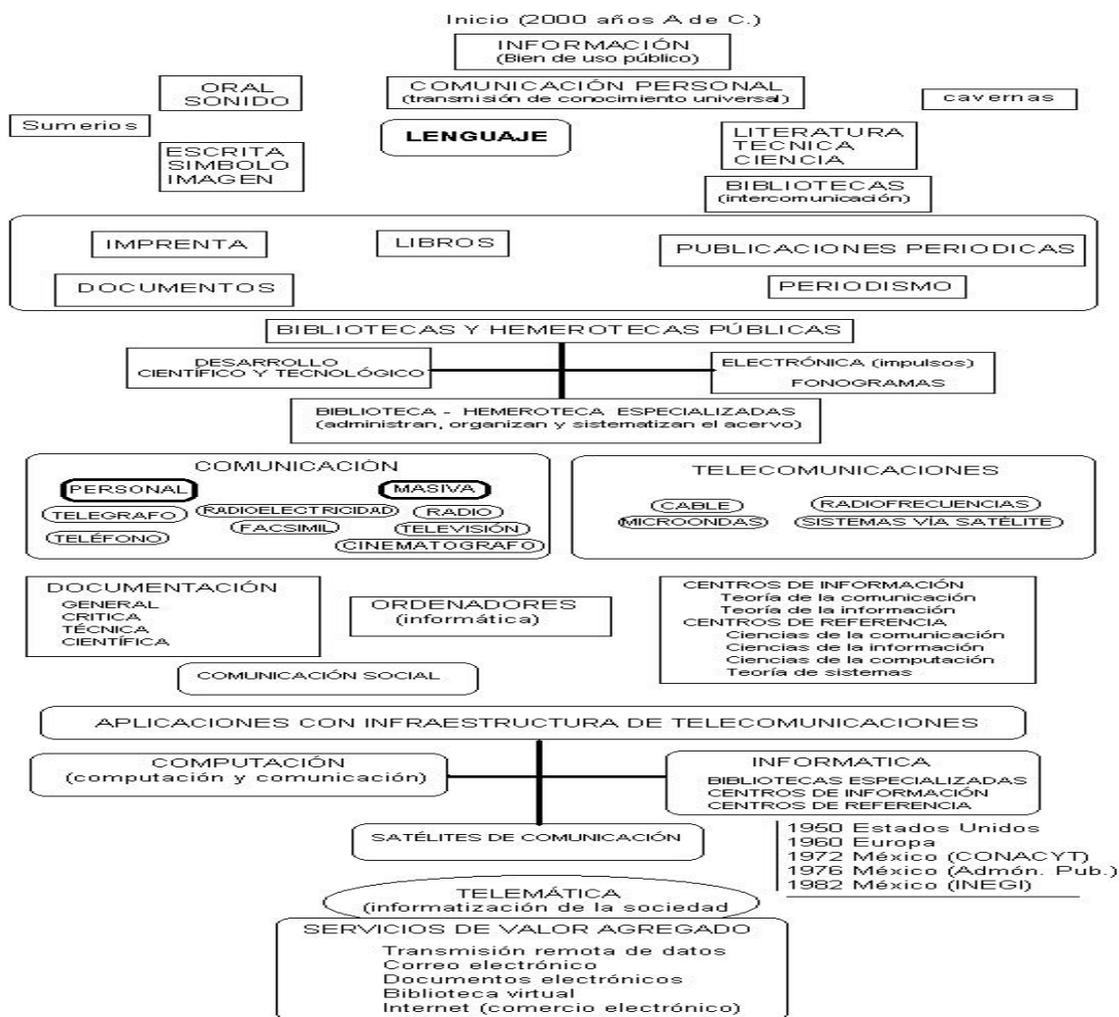
A lo largo de la evolución, el hombre ha perfeccionado soluciones a la necesidad de interrelacionarse y trascender, utilizando la comunicación y el lenguaje para transmitir ideas o pensamientos; pasó de la marca trazada en el suelo o paredes para indicar o comunicar algo, hasta el uso de tecnología analógica y digital.

Es decir, el problema de los servicios de telecomunicaciones, no es una preocupación actual, tiene origen en la creación del primer dispositivo tecnológico (el telégrafo) que sirvió para transmitir mensajes con base en mecanismos o sistemas conductores o guías en circuitos o canales para transportar información en medios

⁵⁶ En la consideración de la doctora Matilde Carlón, debe entenderse que el objeto de las telecomunicaciones es sumamente técnico y sometido a continuos cambios por el vertiginoso avance tecnológico, aunados a la diversidad de técnicas y medios que transmiten información, cada uno presenta en su operación para derivar servicios, dificultades al orden jurídico. Carlon Ruiz, Matilde. op cit. pág. 11 y 59

eléctricos a distancias considerables con rapidez; las constantes innovaciones, los dotaron de mayor capacidad y velocidad; la recepción paso de ser inmediata a instantánea; su capacidad de mínima (códigos) a ilimitada (digital).

A través del siguiente esquema cronológico aprecio la evolución de la comunicación, misma que siempre ha tenido como contenido a la información:

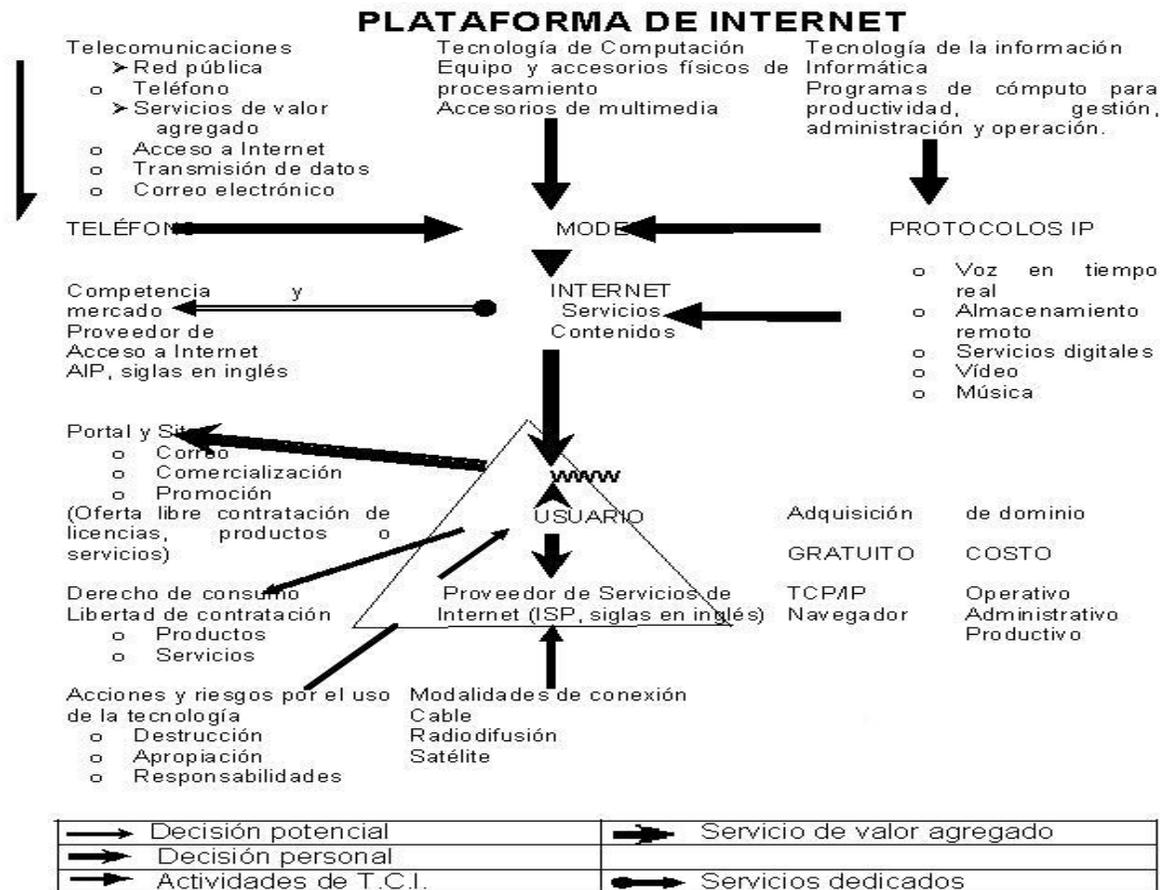


A lo largo del siglo XX, ocurrieron trascendentes innovaciones en el campo de las comunicaciones, especialmente durante las últimas décadas se desarrollaron servicios convergentes, generadores de servicios con gran capacidad e inmediatez a costos bajos, motivo que amplía la cobertura de bienestar social, al mejorar la calidad de vida, la convivencia social, la productividad económica y el intercambio cultural.

Resulta importante esquematizar las innovaciones que transformaron los servicios de comunicaciones en telecomunicaciones y valor agregado:

Telégrafo eléctrico (Morse) 1820-1844	Teléfono (Bell) 1876-1877	Radio (comunicación regular) 1902-1909	Interconexión (portadora) 1919	Cable coaxial Tubo de vacío 1920-1950
Televisión (emisión regular) 1930-1939	Radiotelefonía 1946-1958	Transistor 1947	Satélites 1957-1994	Circuitos Integrados 1958
Internet (militar y comercial) 1960-1983	Microondas Comunicación Vía Satélite 1960-1990	Telemática (convergencia) 1966-1984	Fibra óptica 1970-1978	Tecnología celular 1979-1991

Las nuevas tecnologías amplían el aprovechamiento del espacio produciendo nuevas consecuencias jurídicas, pues configuran servicios convergentes, interconectables e interactivos, haciendo eficiente y eficaz la comunicación de la información. Ello lo visualizo en la siguiente propuesta:



a.- EL OBJETO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Creo como lo expresa Zippelius (57) que la interpretación de la ley es un procedimiento de elección y decisión para satisfacer determinados intereses o necesidades, orientados a obtener o preservar ciertos bienes. En el caso de la ley en comento, los bienes son del Estado y necesarios para operar sistemas que integran medios de transmisión electromagnética con guía o sin guía artificial (redes de telecomunicaciones) cuya finalidad consiste en transportar información digital de cualquier naturaleza (conocimiento o simples emociones a través de un lenguaje común).

Del régimen que delimita la actividad de telecomunicaciones en la Ley Federal de Telecomunicaciones, infiero que el objeto consiste en regular la infraestructura, mediante la cual se usan, aprovechan y explotan bienes del Estado: espacio y derechos de vía, reconocidos como medios donde se realiza el efecto de transmitir para operar servicios derivados, conexos y accesorios; preceptuados como vías generales de comunicación.

Donde los bienes naturales no son transferibles en propiedad y los concesionarios cuentan con la propiedad de la infraestructura que instalan y operan para explotar los servicios que se le autorizan en el título; salvo los afectos a la operación de las redes públicas, los cuales interpretando a contrario sensu el artículo 40 de la ley en cita, los adquiere el Estado en propiedad por el derecho de reversión.

Pues a falta de disposición expresa en la Ley Federal de telecomunicaciones, donde fije la situación de la propiedad de las redes y sus bienes, en forma supletoria aplican las disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación (art. 89) y la Ley General de Bienes Nacionales (art. 20); ambas establecen que dichos bienes son propiedad del concesionario, durante el tiempo que dure la vigencia, más al término revierten al dominio público del Estado, bajo las bases de la Ley General de Bienes Nacionales (art. 24).

⁵⁷ Zippelius, Reinhold. op cit. pág. 606

En otro orden de ideas, los sujetos que participan en el sector comunicaciones son:

- El Estado, es rector
- El Concesionario
 - Bandas de frecuencia
 - Redes públicas
 - Orbitas satelitales y derechos de emisión
- El Permisionario
 - Comercializador de servicios
 - Estaciones terrenas transmisoras
- El Prestador de servicios de valor agregado
- Los Usuarios finales, suscriptores, abonados o consumidor de servicios

b.- LOS ELEMENTOS DE LAS TELECOMUNICACIONES

En general y teóricamente las características de las telecomunicaciones son las siguientes: (58)

MEDIOS UTILIZADOS	
➤ Radiocomunicación	
➤ Transmisión por cable	
➤ Satélites artificiales	
CLASE DE INFORMACIONES, DATOS CODIFICADOS O DIGITALIZADOS	
➤ Signos	➤ Voz
➤ Señales	➤ Sonidos
➤ Escritos	➤ Datos procesados (computadora)
➤ Imágenes	
SISTEMAS DE COMUNICACIÓN (Origen, fines del siglo XVIII; desarrollo medidos del siglo XX y Edosión, convergencia tecnológica finales.)	
➤ Telégrafo	➤ Televisión
➤ Teléfono	➤ Aplicaciones informáticas
➤ Radio	
PRINCIPIOS GENERALES	
➤ Emisor , quien expresa el mensaje	
➤ Mensaje fuente , originalmente suministrado por signos o voz, actualmente combinación de todos los tipos de la comunicación.	
➤ Transmisor , adopta características del mensaje o medio (codifica) analógico o digital	
➤ Medio o canal de transmisión , espacio geográfico sobre redes de transporte	
➤ Receptor , demodulador o decodificador que convierte los impulsos recibidos en el mensaje original para ser interpretados y que adquiera valor la información.	
CANALES DE TELECOMUNICACIÓN	
➤ Aire o vacío , Base dualidad de campos eléctricos o magnéticos	
➤ Conductores de electricidad	
REDES DE TELECOMUNICACIÓN	
Garantizan rapidez y confiabilidad de la conexión; pasaron de sistemas de redes arborescentes a teoría de colas, que analizan la frecuencia y canal de llegada de los mensajes disponiendo la distribución óptima en la red.	

En todo caso y para los efectos de esta tesis, los elementos de las telecomunicaciones son: la información, la infraestructura (redes de transporte (59) y

⁵⁸ *Enciclopedia Hispánica Macromedia*. Enciclopedia Británica Publisher, México, 1994. Vol. 13 págs. 382-384.

⁵⁹ Red (geografía), dispositivo espacial que garantiza la circulación de materias, bienes, personas o informaciones; compuesta de puntos (o nudos) y líneas interconectados cuasi jerárquicamente. Bajo esta noción, es posible entender todas las formas de organización del espacio geográfico que, a la escala que sea, implica

los servicios conexos y derivados), la cobertura social y el consumidor (usuario final); habida cuenta de que las mismas trascienden y, a través de ellos se concretará la rectoría del Estado.



La función del Estado respecto al sector de las comunicaciones y en especial, las telecomunicaciones, consiste en garantizar la seguridad y soberanía de la Nación por cuestiones militares, sometiendo y manteniendo el dominio de supremacía bélica, con base en el desarrollo tecnológico; asimismo está orientada a la protección de los intereses comerciales de sus conacionales en otros países, fomentar la sana competencia, la prestación de servicios de calidad y la cobertura social (art. 7 LFT).

En consecuencia.

La **información**, es el objeto y contenido de la comunicación de la acción de transmisión y procesamiento del conocimiento inductivo, mensajes persuasivos, disuasivos y hasta simples emociones; es decir entenderla como el acto esencial de la convivencia social.

Además de ser el dato, mensaje o conjunto digital de ellos codificados, normalizados o estandarizados en soportes físicos o virtuales normalmente no sustituibles; emitidos y transmitidos mediante sistemas tecnológica en red para ser recibidos por alguien o algo, quienes los decodificaran, dándoles significado, siendo la fase en que adquieren valor como conocimiento relevante y trascendente o emociones; es decir,

movimiento. Los sistemas de circulación en ocasiones por la tecnología prescinden de infraestructura pesada y visible. *Enciclopedia Encarta 2001*. Cdroom, actualizado al 2002. Microsoft, EEUU, 2001. Red (geografía).

el grado de utilidad como satisfactores de necesidades o proporcionar bienestar o deleite. Dicho valor puede ser económico o moral.

Desde mi óptica al derecho le interesan los siguientes aspectos:

- Datos: almacenamiento, procesamiento, distribución y explotación o aprovechamiento
 - Personales
 - Intelectuales
 - Industriales
 - Públicos
- Derecho de la personalidad: consentimiento del individuo para manejar sus datos (autodeterminación) o autorizar el procesamiento
- Secreto de las comunicaciones: salvaguardar el principio de reparto del poder para no afectar el ámbito jurídico de validez de las personas.

La infraestructura de telecomunicaciones (**60**), comprende bienes muebles e inmuebles cuya instalación y operación siempre ha tenido costos elevados, en un principio no eran fácilmente recuperables con la sola prestación del servicio, más las aplicaciones tecnológicas lograron reducir costos, el crecimiento exponencial de la capacidad permitió diversificar servicios sobre la misma infraestructura, teniendo como efecto la recuperación de la inversión con una tasa de retorno más rápida.

Además al ampliar la cobertura fue posible atender mayor población, conectándola a las redes públicas en áreas urbanas con bajo costo, disponiendo de múltiples servicios (**61**); mientras en el sector rural se implementan servicios para cubrir

⁶⁰. La infraestructura es el conjunto de medios necesarios para el desarrollo de una actividad; integra los elementos fundamentales, básicos y necesarios. En lo particular, los sistemas integrados por los canales o circuitos que conducen frecuencias por debajo de los 3000 gigahertz en el espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica u otro medio tecnológicamente viable y debidamente autorizado por los gobiernos que afectará; asimismo las centrales, los dispositivos de conmutación y en general cualquier equipo necesario para el servicio. *Enciclopedia Encarta 2001*, op cit. Infraestructura.

⁶¹. Realizar una comunicación telefónica convencional desde un aparato propio tiene un costo de \$1.48, sin límite de tiempo. La misma, realizada al estar en tránsito terrestre o en transporte, estará cotizada dependiendo del tiempo de enlace y modalidad de contratación (10 minutos) desde \$0.00 hasta \$50.00; el precio máximo equivale a 1.25 salarios mínimo general diario.

necesidades concretas (comunicación, educación, salud y capacitación productiva) a través de programas denominados *conectividad y cobertura social*.

Donde la infraestructura y accesorios necesarios para operar servicios derivados y conexos, afectos a las concesiones de bandas de frecuencia para usos determinados, derechos de emisión y recepción de señales en el espectro radioeléctrico y sistemas satelitales, pertenecen en propiedad al concesionario (art. 40 segundo párrafo LFT).

Las redes públicas, en tanto instalación, operación y mantenimiento, así como el equipo destinado a producir servicios derivados, conexos y accesorios, afectos a la explotación comercial de servicios de telecomunicaciones, la Ley Federal de Telecomunicaciones los considera de interés público (**62**), pues hacen uso de bienes de uso común que están en el patrimonio del Estado: caminos, carreteras, vía pública que cruzan las vías generales de comunicación con el tendido de líneas aéreas o subterráneas; sobre éstos aplica el derecho de reversión, aunque los haya adquirido el operador, siguen la suerte del bien cosa principal; es decir, al término de la concesión pasarán al patrimonio del Estado (art. 89 LVGC y 20 y 24 LGBN).

Asimismo, las transmisiones transfrontera, están comprendidas en la infraestructura y son objeto de regulación en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues materializa actividades que pueden vulnerar la seguridad y soberanía del Estado o verificarse conductas ilícitas cometidas desde territorio nacional o extranjero.

La infraestructura con la aplicación de tecnología convergente permite la comunicación a distancia a través de medios tecnológicos en forma inmediata, eficiente y eficaz; admitiendo interacción entre personas o máquinas, siguiendo instrucciones programadas para realizar tareas específicas identificando automáticamente puntos de conexión terminal.

⁶². El jurista en cita, estima que interés público (bien común notorio, lo que pertenece a toda la población; aplicado a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, contrapuesto a privado) es el género y orden público (establece la misión de la administración pública para mantener la paz y tranquilidad) como la especie. Acosta Romero, Miguel. *Derecho...* vol. I, op cit. págs. 780-782.

La **cobertura Social**, comprende exclusivamente el Servicio Universal, a éste el Gobierno Mexicano, lo identifica como conectividad.

El **Consumidor**, atiende aspectos del consentimiento para contratar servicios y protección del consumo; tarifas y la explotación de servicios básicos y de valor agregado.

Desde mi punto de vista, las telecomunicaciones técnicamente son canales o circuitos que dan dirección a la transmisión de información analógica y digital; sus elementos deben establecerse con la misma relevancia jurídica, en la legislación. Circunstancia que de suyo es contraria a la corriente prevaleciente en el mercado de las telecomunicaciones para el cual, la protección de datos es prioridad; en ella se centra el interés jurídico aplicando criterios respecto al almacenamiento, disponibilidad y formas lícitas de aprovechar el bien informacional; para lo cual privilegia la autorregulación a través de dictar reglas sobre técnicas criptográficas (63), pues considera son las únicas que brindan seguridad y confianza en las redes de telecomunicación.

En concreto es evidente el aspecto de como determinar la mejor manera de hacer llegar al destinatario la información, es decir definir una fuente que transmita información en un punto (emisor) y un destinatario (receptor) a otro distante geográficamente del primero, mediante un transmisor fuente, de manera rápida (por la dependencia temporal de la importancia de la información), segura (para garantizar que la información no caiga en manos de alguien que haga mal uso de ella, o a quien simplemente no estaba destinada), y veraz (para garantizar que en el proceso de transmisión no se alteró el contenido de la información).

⁶³. Los sistemas de seguridad y fe pública (programas de certificación de acceso y explotación o aprovechamiento) garantizan la libertad de comercio, preservan la intimidad, libertad de expresión, el principio de seguridad pública y fe pública, etcétera; al impedir observar el contenido de las comunicaciones y prevenir la comisión de conductas ilícitas. Dichas aplicaciones conllevan riesgos, debido a que la administración de la protección se concentra en los grandes prestadores de telecomunicaciones. Valga argumentar que el Internet está dominado por empresas e instituciones estadounidenses que dominan la regulación de la red, éstas lo ajustan a sus intereses económicos y sociales; pues tienen la potestad de dictar las modalidades de conexión, procesamiento informático, explotación y aprovechamiento de los recursos ahí contenidos, con base en disposiciones legisladas para sus ciudadanos, aplicadas por autoridades administrativas con jurisdicción y competencia en su territorio. Sin desconocer que también tienen alguna injerencia otros países desarrollados, a través de los organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio y la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Ante lo cual, existen factores exógenos que afectan directamente la actividad como el costo de usar vías de transmisión, o hasta seleccionarlas en razón de la velocidad o capacidad del servicio y hasta en su momento por la calidad del mismo.

Por lo tanto, creo conveniente conceptuar a la **infraestructura** como los instrumentos, mecanismos y sistemas que **configuran las redes de telecomunicación, sobre las cuales se establecen y operan las modalidades de servicios (64), éstos representan a la estructura de las telecomunicaciones bajo las diversas formas de prestación.**

Mientras, la superestructura está integrada por las normas que autorizan o prohíben conductas a los concesionarios, permisionarios y registratarios, determinándoles derechos y obligaciones que guíen la conducta de los operadores del servicio y los usuarios finales; bajo el sistema de autorregulación con la supervisión de la autoridad reguladora, pues como lo sostiene el administrativista venezolano, Víctor Rafael Hernández Mendible:

“Las redes, per se, no reportan interés jurídico, éstas adquieren relevancia, al ser utilizadas para la prestación de los servicios de telecomunicaciones”. **(65)**

D.- ASPECTOS SOCIALES

El diagnóstico integrado al Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, exhibe las múltiples carencias y escasas fortalezas de las telecomunicaciones; ante las cuales plantea políticas públicas. Advierte que el problema de México, de origen está en haberse introducido en la sociedad de la información o postindustrial sin definir un proyecto de desarrollo nacional con orientaciones de aplicación real.

“Las telecomunicaciones son insumos para mejorar la calidad de vida, la convivencia social, la productividad económica y el intercambio cultural. Y factores como la globalización económica y la innovación tecnológica condicionan su papel en el mercado y la sociedad. En México la gradual liberación que las abrió a la iniciativa privada, transformó su estructura.” **(66)**

⁶⁴ Servicios de Telecomunicaciones. Infra, capítulo I. sección II.

⁶⁵ Hernández Mendible, Víctor Rafael. op. cit. pág. 199.

⁶⁶ Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, op cit. sección segunda pág. 21

Queda claro que la sociedad de la información, modificó la medición del desarrollo económico y por tanto los indicadores de bienestar social y riqueza nacional; los índices graduaban el nivel o cantidad producida; actualmente la medición se realiza a través de la densidad (67) (teléfono, televisión y computadoras), pues las tecnologías de la información y comunicación (TIC) intervienen en todas las actividades productivas y colateralmente presentan en su crudeza las deficiencias sociales en educación, salud y seguridad jurídica.

a.- TENDENCIA DEL IMPACTO SOCIAL

El advenimiento de la *sociedad de la información*, impactó sustancialmente aspectos de la vida social y por ende del ámbito legal; donde la vertiginosa innovación tecnológica crea vacíos en los ordenamientos normativos; bajo dos vertientes observo la revolución tecnológica, sin desconocer las múltiples paradojas, criterios y teorías existentes (68):

- **Optimista**, las nuevas tecnologías de la información y la computación posibilitan la comunicación instantánea e inducen a una renovación radical de la sociedad humana.
- **Pesimista**, vislumbran nuevas formas de subordinación del espíritu humano, pérdida de libertades y crecimiento de centros de poder.

Los gobiernos mexicanos han expresado, sin argumentos consistentes que la implantación de nuevas tecnologías de comunicación traerá la prosperidad y el bienestar, estarán al alcance de la mano, harán realidad el reino de la utopía; sin

⁶⁷ A guisa de ejemplo: de 186 países con teledensidad (número de líneas telefónicas activas por cada 100 habitantes) mayor a 5 líneas; 69 cuentan con servicios de Internet sin limitaciones de acceso y difusión de información; en 51 los medios digitales son “tutelados” y en 66 se ejerce una regulación estricta donde se exige licencia previa para conectarse a la red de redes. Donde la mayor participación de la población la tienen por región EEUU y Canadá (38%), en Latinoamérica es de 4.15%. México participa con teledensidad de 13 líneas y densidad de computadoras de 5, donde el índice mayor está en las zonas urbanas, mientras que en la rural no pasa de 3 líneas.

⁶⁸ Sobre los criterios, paradojas y teorías respecto al desarrollo tecnológico, existen gran variedad de ensayos donde se hace una retrospectiva y analizan el presente, concluyendo que las prospectivas han sido rebasadas o estaban por concretarse: Nora, *La informatización de la sociedad*, 1978, Smith, *La geopolítica de la información*, 1980; Mercier, *La sociedad digital*, 1984; OEA, *Computadoras y procesamiento de datos*, 1987; Toffler, *Cambio del Poder* 1990; Montoya, *México ante la revolución tecnológica*, 1993; Flores Olea, *Internet y la revolución cibernética*, 1997; Galindo, *Derecho e Informática*, 1998.

embargo, nunca ha resultado así, debido a la dependencia tecnológica, la transferencia de tecnología y el atraso nacional en los sectores económicos y la protección normativa, el escaso impulso a la capacidad tecnológica nacional y la excesiva protección del mercado internacional. (69)

También se afirma que, las nuevas tecnologías constituyen una forma de gestionar la escasez y un sustituto para los desplazamientos; pues tienden a reorganizar los tradicionales sectores económicos; siguiendo sin congruencia el pensamiento de Mercier (70) quien en 1984 pronóstico que cada vez se utilizarían más los dedos para oprimir uno o varios botones, triunfando lo numérico, el reino del tratamiento codificado, mera utopía para el caso de los países en vías de desarrollo.

b.- PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

La protección del consumidor en el ámbito de las telecomunicaciones, fue establecida en forma general y ambigua en la vertiente del pago de precio (71), además de estar referida en los instrumentos denominados concesión, permiso o

⁶⁹ “Todo indicaría que los aparatos del poder político y económico renuevan periódicamente sus expectativas de desarrollo, para reproducirse y reproducir su dominio y pujanza.”, “...la tecnología moderna de la información ampliará aún más esa brecha entre desarrollo y atraso, ya que por razón natural de los recursos disponibles los nuevos conocimientos y la información relevante se concentrarán todavía más en manos de quienes tienen ya en sus poder las tecnologías de vanguardia para la comunicación electrónica” Flores Olea, Víctor. Rosa Elena Gaspar de Alba. *Internet y la revolución cibernética*. Océano, México, 1997. pág. 16 y 18.

“La independencia científica y tecnológica ha sido el anhelo a través de muchos años y, en el caso de México, ha dado pie a una serie de estrategias políticas, económicas y legislativas no siempre fructíferas.” Kaplan, Marcos coord. *Revolución tecnológica, Estado y Derecho*. Tomo III Aspectos sectoriales. UNAM-PEMEX, México, 1993. pág. 39.

“... el tiempo en sí ha pasado a ser factor de producción cada vez más crítico. ...la rapidez con que se producen las reacciones neurales en las economías de los países que cuentan con alta tecnología entraña unas consecuencias aún inadvertidas para las economías con baja tecnología, o sin tecnología alguna. El nuevo sistema para la creación de riqueza se compone de una creciente red mundial de mercados, bancos, centros de producción y laboratorios en comunicación instantánea entre ellos, intercambiando de manera constante enormes flujos de datos, información y conocimiento, flujo que cada vez se harán mayores. Toffler, Alvin. *El cambio del poder*. Plaza & Janes, Barcelona, 1990. 618p. pág. 459.

Sobre políticas públicas en México, ante las nuevas tecnologías de la información. ver: Montoya Martín del Campo, Alberto. *México ante la revolución tecnológica*. Diana -Amic, México, 1993.

⁷⁰ Mercier, Pierre Alain. Francois Plasmar y Víctor Scardigli. *La sociedad digital. Las nuevas tecnologías en el futuro cotidiano*. Planeta, Buenos Aires, 1985. 206p. pág 171 et al.

⁷¹ Art. 381 *Ley de Vías Generales de Comunicación*, establece el límite de la responsabilidad “la devolución del importe del mensaje o a su repetición” y 382 *Ley de Vías Generales de Comunicación* respecto a transmisiones internacionales “En casos de error, alteración o demora...”

contrato administrativo (72); así como en los contratos tipo (artículo 52 fracción I, Ley de Vías Generales de Comunicación) y en facturas o documentos que contenían las condiciones de prestación del servicio (artículo 66 de la Ley antes citada).

Por otra parte, fue con posterioridad a 1970 con la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor (73), cuando se otorgó seguridad y certeza jurídica al usuario o suscriptor de servicios de telecomunicaciones, pues en dicha normatividad se estableció que en caso de incumplimiento, el proveedor debería reponer, reparar o suministrar las partes o refacciones necesarias para el buen funcionamiento y responder en caso de responsabilidad objetiva. No obstante lo anterior, no quedan delimitadas las responsabilidades, obligaciones y derechos del usuario; ni aún con la modificación al título de concesión de Telmex en 1990 que introduce criterios para la protección del consumidor. (74)

SECCIÓN II.- SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

De la Ley Federal de Telecomunicaciones, es fácil deducir que servicios de telecomunicaciones son todos aquellos que se exploten comercialmente sobre una red pública de telecomunicaciones, además diferencia los servicios de valor agregado, fijándolos como uso especial de servicios de telecomunicaciones, cuya finalidad consiste en afectar la información disponible en dispositivos de almacenamiento (75) transmitida por los usuarios de la red pública; además de dos

⁷² Art. 49 Ley de Vías Generales de Comunicación y ss. Competía a la SCT “el estudio y aprobación 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...”

⁷³ Ley Federal de Protección al Consumidor, D.O.F. 22 de diciembre de 1975 y 24 de diciembre de 1992.

⁷⁴ Bajo la consideración de no haber cumplido de manera óptima con los compromisos de calidad y tarifas competitivas, Telmex ameritó sanciones que iban desde la bonificación de renta básica por incumplimiento de contrato de línea, por líneas no reparadas, por no instalar casetas públicas. Telmex se obligó a instrumentar procedimientos para atender reportes por falla en un tiempo no mayor de 72 horas y bonificar a los usuarios la parte de la cuota correspondiente al tiempo que dure la interrupción. Anexo "A", Normas de Calidad de la Modificación al Título de Concesión de Telmex.

⁷⁵ No es jurídicamente admisible, que la afectación se realice sobre información en tránsito, pues ello perjudica o altera la acción de comunicación y transgrede el principio constitucional de privacidad de las comunicaciones; además de transgredir lo dispuesto sobre confidencialidad de la información transmitida en la Ley Federal de Telecomunicaciones (art. 49) y hacer ineficaces las infracciones por interceptación de información (art. 71-A-V) contravención de conexión de equipos y cableado (art. 71-C-I), invasión u obstrucción de vías generales de comunicación (art. 72).

propósitos, el primero consiste en comercializar información no original, el segundo refiere la interacción en dispositivos de almacenamiento.

Como se aprecia, más que un servicio de telecomunicaciones operado en la red pública, la delimitación especifica dos modos de emplear la red pública: comercializar o intercambiar información mediante interacción; o sea ejercer actos de comercio empleando dicha red como medio de transmisión de información a dispositivos de almacenamiento y comercializar servicios de conexión a dichos dispositivos, transmitiendo información entre usuarios de la red pública que cuenten con ordenadores que les permitan ejercer interacción.

El régimen fijado sobre dicha actividad, esclarece que el usuario no es concesionario, ni permisionario de medios de transmisión, sino que emplea servicios de telecomunicaciones: conexión a la red pública para desde su punto de conexión terminal (línea telefónica) para vincular otros puntos plenamente identificados, con la finalidad, por un lado al constituir un establecimiento donde comercialice sus servicios o productos y por otro ejercer interacción en la red.

Nunca legalmente estarán autorizados dichos usuarios a operar servicios de telecomunicaciones sobre infraestructura de su propiedad, es decir, configurar medios de transmisión con la finalidad de explotar servicios destinados al público en general; caso de telefonía IP o VoIP, transmisión de radiodifusión, señales de video o audio similares a la radio y televisión restringida.

Por la razón antes expresada, es preciso tener presente lo que comprende una red de telecomunicaciones (art. 3-VIII LFT): sistemas integrados por medios de transmisión en canales o circuitos para guiar la información por el espacio o a través líneas que crucen vías generales de comunicación; además de centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo **(76)** necesario para operar servicios derivados y conexos de comunicación eléctrica o electrónica a distancia.

⁷⁶ Desde luego que los desarrollos tecnológicos en telecomunicaciones e informática, hace posible que cualquier persona pueda adquirir sistemas de comunicación electrónica e instalarlos donde considere conveniente, siempre que no este prohibido expresamente, pero con los mismos no podrá hacer uso de la red pública para comercializar servicios de comunicación directamente a la población; a guisa de ejemplo el teléfono IP, las redes privadas de telecomunicaciones, las redes locales o ampliadas de ordenadores; todas las anteriores haciendo uso del espectro

La Ley Federal de Telecomunicaciones, únicamente califica a la red de telecomunicaciones (77) como pública o privada, conviene diferenciarlas y traer a colación el concepto de red nacional:

- **Red Nacional**, término empleado en la Ley de Vías Generales de Comunicación (art. 386) para indicar las instalaciones de comunicación eléctrica pertenecientes a la Federación, destinadas al servicio público de expedición de telegramas, giros, transmisión de conferencias, cotizaciones mercantiles, comunicaciones telegráficas y demás servicios especiales que señalen los reglamentos (telecomunicaciones, 1990).
Donde por mandato constitucional (art. 28 párrafo 4° establece el monopolio del Estado para ejercer la prestación de servicios de telégrafos y radiotelegráficos, consideradas áreas estratégicas) previstos en el artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Así como en el artículo 9 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
- **Red Pública de Telecomunicaciones**, red de telecomunicaciones (art. 3 VIII LFT) sobre la que se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones (básicos, adicionales o de valor agregado); es decir, la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz sonidos o información de cualquier naturaleza efectuada a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos (art. 3- XIV LFT) que están sujetos a concesión (art. 11-II en relación con 24 –II la solicitud indicará servicios a prestar por el concesionario, 26-II y III el título de concesión expresará el objeto y los servicios autorizados - al 28 LFT).

de uso libre (art. 10-I LFT) para comunicación inalámbrica, y en caso de comunicación con guía artificial o alámbrica, no tiene restricción el tendido que realicen en bienes inmuebles de su propiedad o posesión.

⁷⁷ Red de Telecomunicaciones (Art. 3 – VIII Ley Federal de Telecomunicaciones). 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. O la infraestructura 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 (art. 2-II primer párrafo del Reglamento de Telecomunicaciones).

El Reglamento de Telecomunicaciones (art. 2-II tercer párrafo), desarrolla el concepto, sin contravenir la ley como la red de telecomunicaciones explotada para prestar servicios derivados y conexos al público, conduciendo señales, entre puntos de conexión terminal de la red y puntos internos de servicios de la red, en conjunto o con independencia, sin prestar servicios a terceros; acción materializada entre equipo terminal disponible para el público en cualquier punto de la red.

- **Red Privada de Telecomunicaciones**, es la red de telecomunicaciones destinada a satisfacer necesidades específicas con servicios de telecomunicaciones para determinadas personas, sin implicar explotación comercial del servicio o capacidad de dicha red (art. 3-IX LFT).

El Reglamento de Telecomunicaciones (art. 2-II segundo párrafo), sin contravención de la ley, la delimita como la red de telecomunicaciones establecida por una persona física o moral con su propia infraestructura o mediante **el arrendamiento de canales o circuitos de redes públicas** de telecomunicaciones para realizar comunicaciones internas o privadas, y en su caso comunicaciones no permanentes con clientes o proveedores; constituyen **auxiliares a una vía general de comunicación** o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales o similares.

Dichos aspectos no contradicen la base del artículo 28 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, consistentes en: a) emplear bandas de frecuencias para usos determinados (concesión artículo 14); b) comercializar servicios como red pública de telecomunicaciones (permiso artículo 31-I); el motivo y fundamento está en el aprovechamiento personal de comunicaciones internas o privadas.

Por otra parte advierto en el glosario (78) de la COFETEL, lo que son:

- Servicios de telecomunicaciones, 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**

⁷⁸ Glosario de la COFETEL. (Términos de telecomunicaciones e Internet) Fecha de acceso 23-nov.2002. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/inf_telecom_glosario.html. (Servicios de Telecomunicaciones)

un punto de la red a cualquier otro punto de la misma o a otras redes de telecomunicaciones.

- Servicios básicos de telecomunicaciones, **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, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones en territorio nacional.
- Servicios de telecomunicaciones de valor agregado, los servicios prestados a terceros, utilizando como soporte para la **conducción de señales** una red pública de telecomunicaciones o privada o complementarias locales.
- Servicios concesionados, los que **distribuyen señales** de televisión por cable a los suscriptores y éstos están obligados a cubrir únicamente las cuotas autorizadas por la prestación del servicio.
- Servicios de valor agregado, 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

Es decir, servicios de telecomunicaciones son todos aquellos que utilizan la red pública de telecomunicaciones para la explotación comercial de servicios de transmisión de voz, datos e imagen; donde están comprendidas las redes de telecomunicaciones y equipos terminales de los usuarios situados más allá del *punto de conexión terminal* (art. 3-X LFT); ellos incluyen a los servicios de valor agregado (art. 3-XII LFT), la conducción y distribución de señales; éstos tres cuentan con supuestos jurídicos específicos.

Por su parte el jusadministrativista venezolano, Rafael Hernández Mendible (79), sobre el particular, expresa que los servicios de telecomunicaciones no son fáciles de definir jurídicamente; pero es viable observarlos bajo dos criterios: uno consiste en la utilización de los servicios y de la titularidad de los prestadores del servicio; el otro

⁷⁹ Hernández Mendible, Víctor Rafael. op cit. pág. 199.

tiene base en el contenido técnico de la prestación, distinguiéndolos como: servicios finales, servicios portadores, servicios de valor agregado y servicios de difusión.

Complementa lo anterior, el criterio seguido por el ingeniero Federico Kulman (80) quien propone clasificar a los servicios de telecomunicaciones en base a parámetros cuyas características estén en las redes empleadas que les dan valor y los configuran como satisfactores de necesidades o de bienestar, siendo perceptibles como señales con direccionamiento; donde los principales son la línea telefónica y las redes de difusión; para ello establece la siguiente clasificación:

- **Tipo de red**, son los servicios ofrecidos al público en general, utilizan como infraestructura redes públicas de telecomunicaciones con base en transmisiones de radio o señales guiadas por conductores eléctricos.
- **Cobertura**, es la extensión del área geográfica que cubre una red, ya que los servicios no pueden ser ofrecidos fuera de dicha área geográfica y se caracteriza como local, regional, nacional o internacional.
- **Interconexión**, este mecanismo permite ampliar la cobertura de una red, si está interconectada con otras redes de mayor cobertura, se amplía de manera automática el área geográfica cubierta por la red.
- **Direccionalidad**, se da cuando en una comunicación un usuario puede tener un papel pasivo (unidireccional) o uno activo (bidireccional), el receptor también puede transmitir)
- **Punto-multipunto**, criterio de los posibles destinos para un servicio. Existen dos opciones: punto a punto, un sólo transmisor y un sólo receptor y punto a multipunto, donde hay un sólo transmisor pero una cantidad ilimitada de receptores.
- **Tipo de información**, se presenta cuando la información que se transmite es digital o analógica, lo que define el alcance del servicio; donde la información digital permite obtener ciertos beneficios como la criptografía digital, la corrección de errores, la compresión del ancho de banda y el procesamiento por medio de microprocesadores de alta velocidad.

⁸⁰ Kuhlmann, Federico y Antonio Alonso Concheiro. Información y Telecomunicaciones. FCE-SEP-CONACYT, México, 1999. pág. 101 et al.

- **Privacidad**, normalmente al usar un servicio de telecomunicaciones se busca la certeza de que sólo aquellos usuarios a quienes está destinada la información la reciban y que ningún intruso la accese sin autorización, para ello existen diferentes categorías seleccionables bajo un factor económico: baja, media y alta.

Pues bien en el contexto de la Ley Federal de Telecomunicaciones, serían servicios de telecomunicaciones, los establecidos en el capítulo IV de la operación de servicios de telecomunicaciones, tendríamos como dichos servicios:

- Interconexión de redes públicas
- Cobertura Social, servicios de conexión al social, de las unidades de producción y población en zonas rurales
- Comercializadoras de Servicios
- Comunicación Vía Satélite

En todo el cuerpo de la ley no se indican las especies de servicios que recibirá el público en general; las normas indican las relaciones entre operadores y los derechos y obligaciones de los concesionarios y permisionarios, les fijan sanciones por infracción específica que actualizan las conductas de quienes actúen en el mercado de las telecomunicaciones como sujeto activo o pasivo.

A.- CONCEPTO

Los servicios de telecomunicaciones son aquellos que se prestan comercialmente sobre una red de telecomunicaciones, éstas emplean bandas de frecuencia en el espectro radioeléctrico, derechos de emisión y recepción asignadas por licitación y otorgados por concesión o permiso; así como las líneas de transmisión instaladas en derechos de vía; materializados en vertiente de radiotelegrafía, radiocomunicación fija y móvil, línea telefónica cableada, inalámbrica y celular. Así como la telegrafía, la radiodifusión (televisión y radio abierta y restringido, entre otros) y sistemas vía satélite.

Sobre cada una de ellas es viable establecer servicios de valor agregado; al respecto se debe tener en cuenta las restricciones reglamentarias. Aunque, básicamente en México, los servicios de valor agregado se constituyen utilizando la línea telefónica.

Por la consideración que antecede, las principales vertientes de los servicios de telecomunicaciones basados en telefonía son: servicio local, larga distancia, transmisión de datos y acceso a Internet; la infraestructura en su mayoría es cableada, aunque se conmuta a sistemas y dispositivos propagados por el espectro radioeléctrico y derechos de emisión y recepción satelital.

La densidad telefónica es de 10 líneas fijas y de 22 celulares por cada 100 habitantes; siempre ha sido un reto reconocido por el gobierno en cada uno de los programas sectoriales de comunicaciones y transportes, ante ello, ha propuesto diversas líneas de acción y estrategias, que han dado pobres resultados **(81)**; tiene como prospectiva llegar a 25 líneas fijas para el año 2006.

B.- RÉGIMEN LEGAL

Las Telecomunicaciones, tienen como origen a las comunicaciones eléctricas y éstas a la comunicación a distancia; tradicionalmente se han considerado una actividad del Estado, en México la Constitución les fija la calidad de actividades estratégica **(82)** y para efectos de apertura del mercado la reformó indicándola como prioritaria **(83)**.

⁸¹ El programa sectorial vigente, plantea incrementar sustancialmente la densidad telefónica fija hacia el año 2006 con una meta de 25 teléfonos por cada 100 habitantes; además de considerar la solución que presenta la tecnología celular cuya teledensidad rebasa los 20 por cada 100 habitantes; más no advierte el costo para los usuarios, éste deja fuera del servicio a la mayoría de la población, lo que seguramente obstaculizar el servicio universal, una responsabilidad del gobierno asumida internacionalmente.

⁸² Originalmente el artículo 28 de la Constitución de 1917, fija en el párrafo primero que, entre otras, las comunicaciones a distancia (los correos, telégrafos y radiotelegrafía) no constituían monopolio y serían prestadas en forma exclusiva por el Estado, dándoles el régimen integral como comunicaciones eléctricas en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1932 y posteriormente en la de 1940, para transformarlas en telecomunicaciones en 1995. A nivel constitucional, en la segunda reforma al artículo 28 (DOF 3-feb-83) el párrafo cuarto se reforma estableciendo entre otros aspectos que la comunicación vía satélite es un área estratégica del Estado, por lo tanto las atenderá en forma exclusiva. 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Const. v.1.0. Sistema de Información Jurídico Constitucional para Windows. III, México, 1998. Cdroom,. Sitio: <http://info.juridicas.unam.mx/>.

⁸³ En la cuarta reforma al artículo 28 de la Constitución (DOF 5-mar-95) se modifica el párrafo cuarto, reclasificando las comunicaciones vía satélite de área estratégica a área prioritaria; se expresa como motivo

La liberación del mercado inició en 1990 para consolidar el mercado, se abrió gradualmente el sector telefónico a la iniciativa privada nacional y extranjera, orientada por el Programa de Modernización las Telecomunicaciones, el cual diagnostico fases y aristas tecnológicas, comerciales y jurídicas del ámbito internacional y el cómo plasmarlas en el nacional.

De acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones, los servicios de telecomunicaciones para ser explotados comercialmente, deben derivarse y ser conexos a la operación de la red pública (art. 3-X), ésta requiere de concesión para ser instalada, operada y explotada (art. 11-II); para el caso de emplear una banda de frecuencias del espectro radioeléctrico (84) en territorio nacional para usos determinados, debe tramitarse la concesión respectiva, ésta se otorga mediante licitación pública (art. 24 in fine, en relación con art. 10-II, 11-I, 14, et al); de o cual quedan exentos los servicios por cableado; es decir, televisión por cable y telefonía local fija residencial y comercial; así como todos los conexos y derivados.

En el mismo orden de ideas, la solicitud de concesión debe especificar que tipo de servicios de telecomunicaciones prestará (art. 24 – II) y el título expresar los servicios autorizados (art. 26 – III).

Por interpretación, la concesión de bandas de frecuencia para uso determinado (Art. 1-I en relación con art. 14 y correlativos LFT), así como las posiciones orbitales y orbitas satelitales asignadas al país (art. 11-III en relación al 29 LFT), además de los derechos de emisión y recepción de satélites extranjeros (art. 11-IV en relación con 29 y 30 LFT), están sujetas al procedimiento de licitación. Dichos concesionarios, no están autorizados a prestar servicios directos al público (no obstante y se les

fundamental que el Estado al diagnosticar el desarrollo tecnológico y la aplicación real para la transmisión de información en forma inmediata inducirá la modernización productiva e insertará a México en la sociedad de la información; objetivo que el Estado no está en posibilidades de ejecutar por sus limitaciones materiales; como medida para dar solidez al sector se modifica el párrafo en comento y se manda la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación.

⁸⁴ Las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico (art. 10 LFT) se clasifican en de uso libre (no requieren de ningún trámite administrativo); usos determinados (requieren de concesión (art. 11-I) y en su caso de concesión de red pública (art. 18 in fine LFT); uso oficial (art. 10-III) se otorgan por asignación (art. 22 LFT); uso experimental (art. 10- IV LFT) se otorgan por concesión con plazo de 2 años máximo (art. 21 LFT) y el uso reservado (art. 10-V), no se asignan, ni concesionan.

autoricen –art. 18-IV LFT); pues por mandato de ley (art. 18 in fine LFT) es necesaria la concesión de red pública, a los efectos se otorgarán en el mismo acto administrativo.

Las redes públicas, se otorgan en concesión. Y a través de permiso se facilita el establecer y operar o explotar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones (art. 31-I en relación con art. 52 al 54 LFT); así como instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras (art. 31-II salvo el art. 34 segundo párrafo LFT).

En concreto los servicios de telecomunicaciones están sujetos al régimen de concesión o permiso. Salvo los servicios de valor agregado a los cuales se les determinó el régimen de registro administrativo público (art. 33 LFT): Registro de Telecomunicaciones.

C.- SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

La Ley Federal de Telecomunicaciones, omite la delimitación de lo que debe entenderse por servicios de telecomunicaciones y modalidades de servicios autorizados a explotar en la red de telecomunicaciones; aunque preceptúa que la explotación comercial de dichas redes, le fija el carácter público (art. 28 segundo párrafo) para lo cual debe tramitarse título de concesión (art. 11- II) o este se otorgará simultáneamente a la concesión de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para usos determinados o comunicación vía satélite (art. 18 in fine y correlativos).

En mi consideración, en lo razonado antes está el motivo para delimitar los servicios de telecomunicaciones, partiendo de conocer las clases de redes de telecomunicaciones y los servicios derivados, conexos y accesorios.

Donde las redes de telecomunicaciones por su régimen jurídico, se diferencian en públicas y privadas; las primeras implican la explotación comercial de servicios conexos y derivados (art. 3-X y demás correlativos, LFT); mientras las segundas son instaladas, operadas o aprovechadas exclusivamente para satisfacer necesidades

específicas de las personas que las poseen o tienen en propiedad. (Art. 3-IX en relación con el 28 LFT).

Es decir, la diferencia entre redes de telecomunicaciones está en la finalidad de explotación; comercialización de servicios y capacidad a terceros o consumo propio. Donde la explotación comercial requiere de concesión o permiso, en la solicitud se deben indicar los servicios que se desea prestar (art. 24-II LFT) y la autoridad en el título de concesión los determinará expresamente (art. 25-III LFT).

El consumo propio, no requiere de realizar ningún trámite: concesión, permiso o registro para operar (art. 28 LFT), excepto que empleen bandas de frecuencia para usos determinados **(85)** o exploten comercialmente servicios, el carácter jurídico cambia de red privada a pública y, debe tramitarse concesión. El permiso no tiene aplicación, pues la característica jurídica básica consiste en no ser *propietario o poseedor de medios de transmisión*

En concreto, únicamente por concesión es posible legalmente prestar servicios derivados o conexos a una red pública de telecomunicaciones; mismos que presta directamente el concesionario operador o una comercializadora (constituida que haya obtenido el permiso respectivo para operar servicios de telefonía pública) al público en general, sujetos a las bases fijadas en la ley y título otorgado. El resto de concesiones únicamente indican la titularidad del derecho otorgado sobre el espectro radioeléctrico

Ahora bien, la prestación (explotación comercial o simple intercambio de información) de servicios de valor agregado, es una actividad que al aplicar la tecnología de redes de telecomunicaciones agrega valor en diversas fases de la cadena de producción y disponibilidad de la información original o tratada, ejemplo toma de decisión económica, financiera, jurídica, política, investigación técnica o científica, académica, etcétera.

⁸⁵ Los usos del espectro radioeléctrico son: libre, no requiere de trámite alguno; determinado, debe tramitarse la concesión o permiso; experimental, se tramita la concesión directa e intransferible por dos años (art. 10-IV, 20 y 21 LFT); oficial, el otorgamiento es por asignación intransferible (art. 10-V y 22 LFT).

Es claro que al ámbito de las telecomunicaciones, únicamente le corresponde regular el uso, aprovechamiento y explotación de las redes públicas, en las cuales se establecen y operan o explotan servicios de índole diferente a telecomunicaciones (salvo la telefonía IP); sin embargo, el título de concesión debe indicar expresamente la autorización para prestar: servicios de valor agregado.

Sobre la prestación de servicios de valor agregado, el legislador fija el régimen de registro.

En 1995, la operación de redes de telecomunicaciones tenían limitaciones técnicas y financieras, en cuanto a capacidad de transmisión; es decir, debía verificarse el uso racional del recurso y monitorear que los servicios derivados y conexos fueran de calidad, seguros y permanentes, por ello la necesidad de controlar a los usuarios, que requieran amplia capacidad de las redes, caso de los servicios de valor agregado.

Sin embargo, al emerger la convergencia tecnológica, el recurso natural y la infraestructura misma adquirieron capacidad limitada solo por la innovación y capacidad económica y financiera del concesionario o permisionario.

En la realidad del mercado de servicios de valor agregado, la Comisión Federal de Telecomunicaciones por la alta discrecionalidad (**86**), de hecho somete a los servicios de valor agregado, especialmente la conexión a Internet al régimen de permiso; hace ineficaz el régimen de registro que determinó el legislador.

a.- LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

La Unión Internacional de Telecomunicaciones, delimita a las telecomunicaciones en correspondencia con sus órganos: el comité responsable de la telefonía, telegrafía y radiotelegrafía y el comité de radiocomunicaciones, este integra a la radiodifusión.

⁸⁶ La dispersión de normas jurídicas en diversos dispositivos legales, no permiten observar el berenjenal terminológico, en el cual participa activamente el órgano regulador y creo le sirve a los funcionarios públicos para actuar con alto grado de discrecionalidad.

La Organización Mundial de Comercio reconoce en los servicios de telecomunicaciones a un sector con doble función (actividad económica independiente y medio fundamental de transporte de otras actividades económicas); razón por la cual delimita lo que debe entenderse por telecomunicaciones básicas, al desarrollar las disposiciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios en su Anexo sobre Telecomunicaciones, en lo tocante al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a su utilización; los define previa exclusión de la distribución por cable o radiodifusión de programas de radio o de televisión:

“3. Definiciones.- A los efectos del presente Anexo:

b) Se entiende por "servicio público de transporte de telecomunicaciones" todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un Miembro prescriba, expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general. Tales servicios pueden incluir, entre otros: **telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos caracterizada por la transmisión en tiempo real de información facilitada por los clientes entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de dicha información.**

c) Se entiende por "red pública de transporte de telecomunicaciones" la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre dos o más puntos terminales definidos de una red.” (87)

b.- ESPECIES DE SERVICIOS DERIVADOS Y CONEXOS

Por cuestión práctica la idea sobre cada especie de servicios derivados, conexos y accesorios a la operación de las redes públicas de telecomunicaciones, la tomaré del **Reglamento de Telecomunicaciones** por las razones ya expresadas, en obvio de extensión y a los efectos del presente trabajo, no haré referencia al ámbito de la radiocomunicación (88), y de comunicación vía satélite (89), aunque legalmente a

⁸⁷ Acta Final de la Ronda Uruguay... Anexo I B, Anexo sobre Telecomunicaciones. op cit. pág. 318.

⁸⁸ El Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos en su artículo 2 – XV, establece lo que debe entenderse por “Red: la red pública de telecomunicaciones, de radiocomunicación fija, o el sistema de televisión por cable, concesionados por la Secretaría, al amparo de la cual se prestan servicios de televisión o audio restringidos, sin perjuicio de que, a través de la misma red, se presten otros servicios de telecomunicaciones de conformidad con las disposiciones legales aplicables” siendo el fundamento para la prestación de servicios de valor agregado por la red de radiocomunicación fija. El artículo 4 autoriza la prestación de otros servicios de telecomunicaciones sobre la misma red; y el artículo 19 prescribe el detalle de los servicios cobrados en la factura: “televisión, de audio u otros servicios de telecomunicaciones”.

⁸⁹ El Reglamento de Comunicación Vía Satélite en su artículo 28, autoriza a los operadores satelitales hacer disponible su capacidad satelital a personas que cuenten con concesión de red pública de telecomunicaciones (por ejemplo servicios de valor agregado) o permiso de los previstos en el artículo 31 de la LFT (reventa de capacidad

través de dichas redes se presten servicios de valor agregado (principalmente acceso a Internet):

“ARTICULO 2o.- Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

...

V.- En materia de servicios de Telecomunicaciones

Servicios de Telecomunicaciones: Son 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.

...

Servicio Privado de Telecomunicaciones: Es 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:

Servicios Básicos de Telecomunicaciones: Son 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, establecimiento, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones en el territorio nacional;

Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado: Son los servicios que se prestan a terceros, utilizando como soporte para la conducción de señales una red pública de telecomunicaciones o privadas o complementarias locales;

Servicio de Conducción de Señales: Es 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 una red de telecomunicaciones;

Servicio de Distribución de Señales: Es el servicio de conducción de señales en un sentido, simultáneamente a varios puntos de recepción determinados;

Servicio Público de Telefonía Básica: Servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre usuarios, incluida la conducción de señales entre puntos terminales de conexión, así como el cableado y el primer aparato telefónico terminal, a solicitud del suscriptor. Dicha conducción de señales constituye la que se proporciona al público en general, mediante la contratación de líneas de acceso a la red pública telefónica, que utilizan las centrales públicas de conmutación telefónica, de tal manera que el suscriptor disponga de la capacidad para conducir señales de voz de su punto de conexión terminal a cualquier otro punto de la red pública telefónica, de acuerdo a una renta y tarifa que varía en función del tráfico que se curse;

Servicio de Arrendamiento de Líneas o Circuitos Dedicados: 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;

Servicio de Interconexión a Redes Públicas: Es el servicio de conducción de señales que presta un concesionario, por medio de su red pública de telecomunicaciones,

por comercializadora de servicios y estaciones terrenas transmisoras, por ejemplo proveedor de servicios de valor agregado). O bien ejecutarlos con cargo a una red pública concesionada o comercializadora autorizada.

- a otras empresas de telecomunicación, para combinar o complementar sus propias instalaciones con el objeto de proporcionar un servicio final;
- Reventa de Capacidad de Circuitos: Es el servicio que se proporciona a terceros mediante la reventa de capacidad de infraestructura de circuitos contratados de un concesionario de una red pública de telecomunicaciones;
- Servicio Público de Telégrafos: Es un servicio cuya prestación está reservada al Estado en forma exclusiva y consiste en el envío de un escrito, a ser transmitido en telegrafía o radiotelegrafía para su entrega al destinatario y que puede consistir en un mensaje o bien en una remisión de dinero;
- Servicio de Comunicación de Datos: Consiste en la transferencia de información entre unidades funcionales mediante transmisión de datos conforme a un protocolo;
- Servicio de Televisión por Cable: Es el que se proporciona por suscripción mediante sistemas de distribución de señales de imagen y sonido a través de líneas físicas, con sus correspondientes equipos amplificadores, procesadores, derivadores y accesorios;
- Servicio Local: Es el que se proporciona al usuario para establecer comunicación entre su punto de conexión terminal y cualquier otro punto de la red local, dentro de la extensión de una misma zona de servicio local o suburbana autorizada por la Secretaría;
- Servicio de Larga Distancia Nacional: Es el que se proporciona al usuario para establecer comunicación entre su punto de conexión terminal, y cualquier otro punto localizado en otra zona de servicio local del territorio nacional, mediante el uso de una red de larga distancia y las redes locales respectivas;
- Servicio de Larga Distancia Internacional: Es el que se proporciona al usuario para establecer comunicación entre su punto de conexión terminal, y cualquier punto de una red extranjera, mediante el uso de una red de larga distancia y la red local respectiva;
- ...” (90)

Virtud al contexto reseñado, si bien la legislación vigente (91), por las características de generalidad y abstracción de la ley y la técnica legislativa, indican que la ley no es diccionario, ni catálogo o inventario. Por lo tanto, no establece un catálogo de servicios de telecomunicaciones o los delimita; desde mi punto de vista, ante la complejidad técnica del sector telecomunicaciones, es necesario delimitar el empleo de palabras y en su caso expresamente determinar por inclusión o exclusión especies de servicios, atendiendo al origen o relación: derivado o conexo, con ello por valoración simple se interpretará el sentido y alcance de lo autorizado, prohibido o preceptuado.

⁹⁰ Reglamento de Telecomunicaciones.

⁹¹ En mi entender, del contexto e integridad del Reglamento de Telecomunicaciones, no es viable obtener interpretaciones legales que supla las deficiencias de las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, debido a su carácter y jerarquía normativa, amén de que en algunos aspectos la terminología los opone a lo autorizado por la ley. Razón por la cual creo la autoridad reguladora plantea confusamente la regulación de los servicios de valor agregado en su Reglamento Interno.

De la lectura del capítulo IV “De la operación de servicios de telecomunicaciones” de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no es posible deducir servicios derivados o conexos de telecomunicaciones para el usuario final, pues únicamente regula servicios de interconexión, cobertura social, operación de comercializadoras y las comunicaciones vía satélite; todos aspectos que conciernen al concesionario que opera la infraestructura; salvo el contenido de los artículos 48 y 49; uno fija los derechos del abonado a una red pública y el otro la confidencialidad de la información y las transmisiones.

Mientras que en la esfera administrativa, del contexto reglamentario, es viable deducir diversos tipos de servicios. **(92)**

El Reglamento de Telecomunicaciones, vigente desde 1990 y derogado en los preceptos que se opongan a la Ley Federal de Telecomunicaciones (tercer transitorio), establece grupos de servicios acorde a red de soporte: de telecomunicaciones, de radiocomunicaciones (comprende a las estaciones) y de comunicación por satélite (integra sistemas y estaciones); para las que establece sus respectivos servicios.

Advierto que en materia de redes de telecomunicaciones, los servicios de comunicación cuyos usuarios finales son el público en general, consisten en la telegrafía y la telefonía, ésta la entiendo como línea telefónica de enlace con capacidad básica para transmitir principalmente señales de voz, entre un centro de conmutación público y un punto de conexión terminal, una caseta pública telefónica, una instalación telefónica privada o cualquier otra terminal que utilice señales compatibles con la red pública telefónica.

Por su parte el Reglamento Interno de la Cofetel, establece 4 áreas de servicios de telecomunicaciones: comunicación vía satélite, televisión y audio restringidos, servicio local y radiocomunicación, y larga distancia y valor agregado.

⁹² Son cuatro los reglamentos de la Ley Federal de Telecomunicaciones: de telecomunicaciones, de telefonía pública, de comunicación vía satélite y de televisión y audio restringidos. Además de la existencia de dos leyes la Federal de Radio y Televisión y la de Vías Generales de Comunicación.

Mientras en el catalogo del registro de telecomunicaciones (**93**), a cargo de la Cofetel, constan los siguientes apartados y clases de servicios de telecomunicaciones:

- **Servicio de Telefonía**
 - ❑ Local, telefonía cableada.
 - ❑ Local Inalámbrica, los concesionados para la prestación del acceso inalámbrico móvil (pcs) y fijo.
 - ❑ Celular, el otorgado en concesión para radiotelefonía móvil con tecnología celular en la banda A y B en 9 regiones. (**94**)
 - ❑ Larga Distancia.
 - ❑ Pública, la que prestan empresas comercializadoras con permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - ❑ Provisión de Enlace, indica la concesión de la provisión de capacidad de enlaces (entre estaciones terrenas) de microondas punto a punto y punto a multipunto.
- **Televisión y Audio Restringidos (95)**
 - ❑ Televisión Restringida (por cable)
 - ❑ Televisión Restringida por Microondas, a través del servicio MMDS con régimen de red pública de telecomunicaciones y bandas de frecuencias para prestar el servicio de televisión restringida.
 - ❑ Televisión Restringida Vía Satélite, servicio DTH bajo el régimen de red pública de telecomunicaciones o radiocomunicación fija para prestar el servicio de televisión restringida vía satélite.
- **Otros Servicios**
 - ❑ Paging, conocido como radiolocalización móvil de personas.
 - ❑ Provisión de capacidad (prestación de servicios satelitales).
 - ❑ Radiolocalización y Recuperación de Vehículos, bajo la concesión móvil terrestre

⁹³ Concesionarios y Permissionarios (Directorio y Padrón por sector/servicio). Servicios de Telecomunicaciones. Cofetel. Fecha de acceso 27 de abril del 2003. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/serv_telecom_consyperm.html

⁹⁴ Este apartado desde el 1 de diciembre del 2003, fue separado configurando un cuarto apartado, donde en detalle se trata la tecnología celular. <http://www.cofetel.gob.mx/conse/celular.html>. Fecha de acceso 23 de enero del 2004.

⁹⁵ Los servicios de televisión y radio abierta (bandas UHF, VHF y AM y FM) o servicios de radiodifusión que explotan bandas de frecuencias, son objeto de la Ley Federal de Radio y Televisión (art. 13 LFT).

- ❑ Servicios de Comunicación Personal de Banda Angosta (biper).
- ❑ Servicio de Radio Comunicación Móvil Terrestre.
- ❑ Servicios de Valor Agregado.
- ❑ Transmisión de datos.
- ❑ Trunking, conocido como localización móvil de flotillas.
- ❑ Videoconferencia
- ❑ Servicios Vía Satélite, bajo modalidades de concesión: COPOR (concesión para ocupar una posición orbital geoestacionaria asignada al país, y explotar las respectivas bandas de frecuencia asociadas y los derechos de emisión y recepción de señales; Posiciones orbitales 109.2° O, 113.0° O y 116.8° O; CESE (concesión para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros, que cubren y pueden prestar servicios en el territorio nacional); y CRPT (concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones).

Advierto que deben reglamentarse las formas de autorización para la titularidad del derecho al uso, aprovechamiento y explotación de las redes de transmisión y transporte de comunicación e información, a través del espacio y derechos de vía, donde el contenido jurídico para la rectoría del Estado a efecto de proteger la seguridad y soberanía de la Nación, está en la calidad jurídica del operador; es decir, el propietario de la infraestructura y titular de derecho de uso y explotación, éste determina la naturaleza y propósito, que podrá ser: comercial, oficial, cultural, de experimentación, u otra índole, no comprendida en las anteriores, según la fije el legislador o reglamente la autoridad reguladora.

Por cuanto hace a los servicios; es decir, la provisión y prestación, los deben particularizar el carácter jurídico de los sujetos jurídicos a quienes se destinan, ya sea que actúen como usuarios (receptores) pasivos o activos; más no con base en la tecnología (sistema o medio de transmisión) o red de telecomunicaciones sobre la que se presta el servicio de transporte de comunicación o información, pues el interés está en la finalidad del servicio que satisface necesidades propias o de comercialización, calificando la actividad preponderante del sector económico al que pertenezcan con base en los objetivos del usuario final.

Y lateralmente establecer disposiciones sobre la infraestructura, la operación y otros factores sustanciales; desarrollando con precisión y claridad las modalidades para derivar y relacionar servicios para transmisión y transporte de comunicación e información sobre las redes de telecomunicaciones.

De conformidad con las disposiciones vigentes, en mi parecer, se debe entender por: **Servicios de telecomunicaciones, todos aquellos que se comercializan, al público en general, sobre una red pública de telecomunicaciones para transportar y/o conmutar ondas electromagnéticas sin guía artificial (corrientes eléctricas) o con guías artificiales, donde la finalidad sea comunicar en dos extremos al usuario que contrate y necesite cursar información o comunicaciones.**

En atención a lo propuesto, las especies de servicios relacionados con la operación de la infraestructura serían: las telecomunicaciones con guías artificiales o medios de transporte por cableado aéreo, terrestre o subterráneo (96) y, las Telecomunicaciones sin guía artificial o sistemas de transporte, conocidas como radiocomunicaciones: la telefonía celular, televisión y audio restringido y libre.

Donde las primeras requieren de concesión de red pública y, las segundas, dos concesiones, una les otorga aprovechar en forma determinada el espectro radioeléctrico, los derechos de emisión y recepción; la otra expedida como anexo, autoriza instalar, operar o explotar redes pública de telecomunicaciones.

Ambas especies quedan sujetas el régimen jurídico de interés general de libre prestación establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones; haciendo excepción expresa del servicio de telegrafía y radiotelegrafía. Excepción que ya no cumple la finalidad; por las aplicaciones tecnológicas; aunque es viable excluir expresamente la reglamentación de los servicios operados por el Estado.

⁹⁶ Jurídicamente se formaliza con el título de concesión de red pública de telecomunicaciones para instalar y operar una red de telecomunicaciones y prestar servicios al público en general de telefonía básica, adicional, larga distancia y/o de valor agregado.

Los servicios que proveen telecomunicaciones sobre una red pública de telecomunicaciones sin guía artificial en su especie radiodifusión de señales de televisión y radio en sistema abierto (97), tienen como finalidad principal la transmisión a través de canales y circuitos; para el objeto del presente trabajo no tienen relevancia.

A los efectos del estudio, el interés está en las telecomunicaciones para enlazar de puntos geográficos distantes ya sea por líneas, microondas, satélites artificiales, frecuencias o derechos; mismos que la tecnología por sus aplicaciones torna convergentes, transformándolo de recurso escaso a recurso con sobrada capacidad en el ámbito internacional; respecto al nacional, tal capacidad depende de las inversiones realizadas por los operadores en el mercado y la orientación de las políticas y sistemas de regulación que incentivan u obstaculizan el desarrollo de la infraestructura y servicios.

En consecuencia, el servicio telefónico es la forma convencional de conexión de la red pública de telecomunicaciones y los equipos terminales de los usuarios que se encuentren más allá del *punto de conexión terminal*, sobre las que el usuario tiene derechos de posesión o propiedad y las emplea para la transmisión de voz, datos o información en tiempo real entre puntos de la red pública, sin que sean alterados en la forma o contenido y le permiten interactuar con otro usuario o usuarios o los datos almacenados; es decir, el transporte de voz (telefonía fija) o servicios de valor agregado (Internet).

⁹⁷ Donde por su aplicación, destaca el servicio de radio y televisión (sistemas de modulación, de amplitud o frecuencia) emisiones destinadas a ser recibidas directamente por el público en general en formato de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, en formato de programación y contenido que no permite la interacción del usuario, además de ser considerados servicios públicos concesionados o permisionados sujetos a la Ley Federal de Radio y Televisión, donde el título de concesión apareja la asignación de la banda de frecuencia del espectro (el aprovechamiento de ondas electromagnéticas), la instalación, el funcionamiento y la operación de estaciones radiodifusoras cuya naturaleza y propósito lo determina la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que podrán ser comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

c.- SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE VALOR AGREGADO

Planteo desde ahora la diferencia entre servicios de telecomunicaciones de valor agregado y servicios de valor agregado, no lo creo ocioso, pues deriva de la práctica, al ser omisa la ley que regula la materia.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones, denomina a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, como:

“Servicios adicionales de telefonía, siendo aquellos que pueden ser prestados por cualquier concesionario al amparo de su título de concesión de larga distancia, incluyendo la instalación de redes privadas de voz y la **prestación de servicios de valor agregado de voz** a que se refiere el artículo 3 fracción XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y que, por tratarse de un contrato de servicios, en ningún caso implique para las dependencias y entidades la adquisición de equipos para esos fines. **No se considerarán servicios adicionales de telefonía** los de telefonía local, telefonía celular, televisión por cable o televisión restringida, radiolocalización móvil de personas, radiolocalización especializada de flotillas, radiocomunicación privada o marítima, radio restringido, y otros para los cuales sea necesaria la obtención de una concesión o autorización adicional a la de larga distancia.” (98)

Mientras que el reglamento de telecomunicaciones los delimita como:

“**Servicios de telecomunicaciones de valor agregado.** Son los servicios que se prestan a terceros, utilizando como soporte para la conducción de señales una red pública de telecomunicaciones o privadas o complementarias locales.”

El motivo y fundamento está en la delimitación del Reglamento de Telecomunicaciones, éste considera como servicios de telecomunicaciones de valor agregado a los que conducen señales y éstas son un servicio básico de telecomunicaciones (servicios públicos de telefonía básica, telégrafos y comunicación nacional por satélite, la instalación, establecimiento, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones en el territorio nacional) con la capacidad necesaria para transmitir, conmutar en dado caso y recibir señales entre puntos de conexión terminal de una red de telecomunicaciones.

⁹⁸ Glosario de la Cofetel, op cit. (Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado) Por interpretación, la autoridad reguladora, en forma incorrecta, los deriva de la fracción XII del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones como servicios de valor agregado de voz, cuando éstos técnicamente son servicios adicionales de telecomunicaciones básicas, queriendo indicar el denominado VoIP o telefonía IP.

Sobre el particular, estimó que servicios de telecomunicaciones de valor agregado, son los que derivan de la telefonía en sus diferentes modalidades, así como aquellos añadidos a una línea telefónica.

Pues consisten en herramientas tecnológicas que con base en funcionalidades avanzadas aseguran la operación, control y administración **(99)** del tráfico de llamadas: la larga distancia (administración y filtración de las llamadas), los números 800 y 900, el identificador de llamadas, la llamada en espera, el desvío de llamada, la conferencia tripartita, la restricción de llamada, el buzón, los sistemas de medición y análisis de tráfico de llamadas, la codificación, la red privada virtual –voz, datos, video-, las soluciones integrales de voz, datos e internet, entre otras aplicaciones que actualmente permiten desarrollar la tecnología de las telecomunicaciones.

⁹⁹ Con los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, específicamente referidos a la telefonía, los expertos en consultoría empresarial afirman que la facturación de telecomunicaciones dejó de ser un documento mercantil, pasando a ser una poderosa herramienta de información.

CAPÍTULO II.- ENTORNO DE LOS SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

SECCIÓN I.- NOCIONES RELEVANTES

La fracción XII del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, delimita lo que debe entenderse por servicios de valor agregado:

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

...

XII. Servicios de valor agregado: 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;**”

Advierto en la fracción en citad, dos elementos de contenido jurídico:

- Una red pública de telecomunicaciones como la plataforma que transporta información digital bajo instrucciones informáticas, transmitida por el usuario (cliente) con la finalidad de causar efecto o ejercer interacción en bases de datos disponibles en las terminales informáticas (servidores); es decir, usar un bien patrimonial del Estado a través de una actividad en la cuál las afectaciones aparejan una diversidad de consecuencias jurídicas, cuyos actos o hechos ilícitos requieren de determinar al sujeto imputable para aplicarle una sanción y en su caso exigirle la reparación de daños.
- La información digital, bien de fácil apropiación que sirve para establecer comunicación; se integra a las bases de datos que admiten recuperarla para motivar y fundar la toma de decisión previa petición donde se plantean necesidades. Es tratada para ponerla disponible y ser apropiada por características documentarias de clase, calidad, relevancia, pertinencia y oportunidad.

Sin embargo el discernimiento sobre la relevancia jurídica de los servicios de valor agregado, objeto del presente trabajo, no resulta claro con dichos elementos.

Entonces para llegar a un conocimiento cabal sobre los servicios de valor agregado, pienso que habrá de observarse el origen y entorno conceptual de Internet; pues éste representa a aquellos en la vertiente correspondiente a la operación o navegación, tercera fase; más para que está se actualice debe presentarse la primera y segunda fase que denomine acciones previas y acceso a la red mundial.

Ambos elementos están presentes en la noción de Internet, entendido a éste como el sistema informático que opera sobre una plataforma de telecomunicaciones (acceso y navegación en Internet), donde los usuarios cursan transmisiones planteando necesidades, planeadas o no, y como respuesta les es ofertada información digitalizada de cualquier clase, valor de calidad, relevancia y oportunidad; ante lo cual el peticionario resuelve sobre el grado de satisfacción al interaccionar en las bases de datos que la contienen o almacenan; a ellos se conecta con autorización del poseedor, quien la proceso y trato con estándares documentales de selección y disposición.

Como fórmula para determinar y entrar al estudio específico de los servicios de valor agregado, revisaré el entorno a través de conceptos que repercuten en la operación y explotación, teniendo presente lo reseñado en las fuentes tecnológicas y jurídico-administrativas de las telecomunicaciones; donde observo que el mercado en menos de un quinquenio pasó del monopolio a la liberalización de las telecomunicaciones por la convergencia digital, razón por la cual debo contemplar lo tecnológico (de lo analógico a lo digital) y los aspectos de regulación (de servicio público al libre mercado).

La idea telecomunicaciones, por los elementos que la conforman es omnicomprendensiva; empero distinguen dos especies (**100**) una son los medios electrónicos masivos que transmiten señales de recepción abierta (radio y televisión) o radiodifusión (**101**); y la otra los medios de transmisión de señal direccionada

¹⁰⁰ El artículo 13 de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, al fijar la concesión y permiso para operar servicios de radiodifusión abierta permite deducir dos modalidades de telecomunicaciones; donde cada una cuenta con un dispositivo legal que orienta su desarrollo y establece su finalidad, objeto jurídico y las formas de apropiación.

¹⁰¹ “Artículo 139. Para efectos de la presente Ley, se considera organismo de radiodifusión, la entidad concesionada o permitida capaz de emitir señales sonoras, visuales o ambas, susceptibles de percepción, por parte de una pluralidad de sujetos receptores.” *Ley Federal del Derecho de Autor*.

conmutable y restringida, determinadas por la identificación previa entre emisor y receptor que cursan la comunicación e información; dichas redes transportan voz, imágenes y datos.

Entonces, las redes de telecomunicaciones al operar y explotar servicios, se transforman en redes públicas de telecomunicaciones conmutables en ondas transmitidas por líneas cableadas y el espectro electromagnético; denominadas servicios de telecomunicaciones y servicios de valor agregado; aquellas integran las radiocomunicaciones abiertas y restringidas. **(102)**

Reitero una salvedad, el planteamiento de la presente monografía versa sobre los medios y sistemas de transmisión de voz, datos e imagen que regula la Ley Federal de Telecomunicaciones. No a los medios de comunicación, regulados en la Ley Federal de Radio y Televisión. **(103)**

Las telecomunicaciones denominadas telegráficas y telefónicas como género indican la transmisión de información con soporte en documento gráfico o intercambio por voz de información, respectivamente; limitante que ha sido superada por la convergencia tecnológica aplicada a las redes de telecomunicaciones; donde se opera el Internet.

A simple vista, el Internet es un medio de comunicación e información, cuyas peculiaridades lo alejan de los medios de comunicación tradicionales, **(104)** es decir, la imprenta, la prensa, el telégrafo, la radio, la televisión, el teléfono, entre otros; donde las particularidades indican el sistema o medio de comunicación empleado y respecto a ello derivan la regulación jurídico-administrativa.

¹⁰² La *Unión Internacional de Telecomunicaciones*, diferencia a las radiocomunicaciones, las entiende como las telecomunicaciones que utilizan para propagarse el espectro radioeléctrico e integra los servicios de radiodifusión, es decir, las emisiones destinadas a ser recibidas directamente por el público en general.

¹⁰³ El origen de ambas leyes es la *Ley de Vías Generales de Comunicación*; además en la operación coinciden el espacio y los sistemas de transmisión. Si bien respecto a la finalidad es fácil ubicar las coincidencias, las posiciones teóricas sobre los objetos y las formas de materializarse tiendan a registrar diferencias insalvables.

¹⁰⁴ Advierto que no se había observado una tecnología para transporte del pensamiento y conocimiento en forma expedita, es decir, casi instantánea como la que realiza el Internet, desde la imprenta de Gutenberg y hasta la aparición de los sistemas que transportan información en soportes digitales.

El Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 (**105**), presenta como pretensiones lograr una cobertura generalizada de telecomunicaciones e informática, resultado a largo plazo de aplicar el programa e_México (**106**), pues se considera que la convergencia tecnológica en 25 años permitirá a México desarrollar un mercado complementario de telecomunicaciones, los servicios de valor agregado e Internet.

Desde esta posición la palabra Internet, se usa para indicar el evento de transporte de voz, datos e imagen sobre el mismo canal o circuito, según lo afirma el investigador Ignacio Vera Estrada (**107**) y en ello coincide; aunque la connotación indistintamente indica la estructura global de la información, el flujo de datos sobre los que opera el *world wide web* y hasta los programas para navegación; hace confusa la denotación, por ello, con las limitaciones del presente trabajo recepcional pretendo aproximar una noción que esclarezca lo que es el Internet para con esa base probar la equiparación con los servicios de valor agregado y determinar el régimen que los somete.

En Internet convergen todos los sistemas y medios de telecomunicación e información, además de las innovaciones que sobre dicha plataforma adquieren valor. Lo anterior es argumento suficiente para considerar que a pesar de las razones culturales o sociales y el marco legal, el desarrollo tecnológico y la aparición de Internet como una red abierta y descentralizada, coloca las distinciones legislativas al borde de la ruptura, pues técnicamente una vez empaquetados y digitalizados, resulta indiferente si se transmiten datos, audio o vídeo por la misma red, canal o sistema.

Luego la finalidad del Internet consiste en ser un medio de comunicación expedita que mantiene disponible información en soporte digital (informática), facilita su almacenaje y recuperación mediante el libre intercambio entre los usuarios del

¹⁰⁵ *Programa Sectorial*, op cit. tercera sección pág. 55.

¹⁰⁶ *El programa e_México* está concebido como un sistema para el desarrollo de servicios de valor agregado, es decir, montar bases de datos sobre una plataforma de telecomunicaciones capaz de ofrecer servicios públicos que cubran las ineficiencias de la administración pública e incentiven el bienestar social en puntos de difícil acceso por su accidentada geografía física y hasta política.

¹⁰⁷ Vera Estrada, Ignacio. Las autorrutas de la información: la dialéctica “conflicto virtual/ solución territorial”. Atención al derecho de autor y al nuevo acuerdo de la OMPI. *Estudios de derecho intelectual en homenaje al profesor David Rangel Medina*. IIJ, México, 1998. pág. 325

sistema telemático, donde sobre el almacenaje o la recuperación, el poseedor fija las reglas de apropiación con base a un precio o criterios de reserva; para lo cual el usuario únicamente requiere establecer comunicación mediante el uso de aplicaciones electrónicas e informáticas sobre una red de telecomunicaciones, comúnmente a través de una línea telefónica y una computadora que cuente con los programas de navegación y protocolos necesarios para realizar la operación.

El razonamiento que antecede indica como relevante a la información, ésta al ser tratada adquiere valor económico. (108)

Es así que los servicios de valor agregado, legalmente se realizan a través de múltiples formatos susceptibles de apropiarse a título oneroso o gratuito, bajo ciertas condiciones unilaterales, impuestas por el creador intelectual e inventor (109) poseedor o propietario; éstas en la realidad se presentan a través de:

- Los servicios de acceso al Internet, el camino a seguir para conectarse a Internet, consiste en el uso de una red pública de telecomunicaciones (la más popular es la línea telefónica) aplicando programas de cómputo y protocolos que sirven para comunicar computadoras con la finalidad de transmitir conocimiento mediante información materializada en formato de cualquier naturaleza.
- La transportación de productos y servicios informáticos al comercializar información original, adicional, diferente o reestructurada y, realizar la

¹⁰⁸ En la economía se asigna el valor de materia prima a la información procesada que se materializa como producto terminado relevante a la toma de decisión; donde en la plataforma ofrecida por el Internet comprende múltiples servicios y productos inmateriales o virtuales, susceptibles de convertirse en tangibles.

La plataforma de telecomunicación transportadora de información digital al ser afectada con procesos codificadores y decodificadores, adquiere valor en el mercado, en vista de las características de calidad, relevancia, pertinencia y oportunidad. Ejemplo de ello, los archivos de fotografías e imágenes empleadas en el diseño gráfico e industrial para publicidad o entretenimiento; las compilaciones de comentarios autorizados y actuales sobre el desarrollo de investigaciones de materias específicas; o el video editado para promocionales.

¹⁰⁹ Creación intelectual, es el objeto de protección del derecho de la propiedad intelectual que comprende a la creatividad entendida como la capacidad del individuo para transformar o expresar el entorno social o natural, produciendo algo original. Teniendo como resultado de la creatividad intelectual el "... conocimiento científico, inventivo, técnico, literario, artístico y mercadológico del ser humano, comprendiendo (la propiedad intelectual) obras artísticas e intelectuales, invenciones, diseños aplicados a la industria, conocimientos técnicos, secretos e información confidencial y el goodwill que desarrollan las empresas y comerciasen el empleo de marcas y otros signos distintivos, en sus estrategias comerciales, mercadológicas y publicitarias." Schmidt, Luis C. *Propiedad intelectual y sus fronteras: protección de arte e industria*. Estudios de Derecho Intelectual ..., op cit. pág. 32.

transmisión de información documental procesada por medios electrónicos, cuyos programas tienen por función digitalizar y automatizar el documento acorde a métodos y técnicas de almacenamiento y recuperación de los datos que contiene el soporte fuente, conservándolo en formato digital para transportarlo sobre una red pública de telecomunicaciones ante una petición planeada o no, bajo protocolos idóneos, fijando un precio o condiciones para el intercambio.

- Los servicios de búsqueda y recuperación de información sobre el contenido multimedia o documental en Internet o la interacción sobre los recursos digitales almacenados a través de una red pública de telecomunicaciones.

Mientras que el Internet es materializado con servicios o productos informáticos, factibles de recuperar ante una petición planeada o no, en un mínimo de tiempo; sin importar la ubicación geográfica del cliente/servidor; siempre que el soporte digital contenga los protocolos de comunicación entre similares y éstos estén debidamente autorizados por el organismo responsable de administrar los dominios, además la transmisión debe realizarse a través de una red de telecomunicaciones, el último aspecto se reputará conforme a la legislación de telecomunicaciones de cada país, como acto ilícito, sí la red de telecomunicaciones no es pública.

En este orden de ideas técnicamente es posible conectarse a las redes de telecomunicaciones internacionales, mediante las redes locales públicas y privadas de telecomunicaciones; las segundas conforman la estructura raíz del Internet, allí operan los servidores que soportan el tráfico y permiten el intercambio de información digital, vía acto de comercio o acto civil al que se ajustan las reglas de la netiqueta.

Por todo lo antes expresado, antes de glosar el entorno conceptual de los servicios de valor agregado revisaré tres nociones técnicas elaboradas por los teóricos de la tecnología que motivan y les dan el fundamento político, económico y social, sin los cuales aquéllos no serían factibles y dejarían sin viabilidad las tendencias tecnológicas que universalizan los diversos servicios de telecomunicaciones por sus economías y facilidad de uso.

A.- DESARROLLO TECNOLÓGICO

La frase *desarrollo tecnológico*, sirve para indicar la idea del avance o progreso registrado por la actividad tecnológica en tiempo y espacio determinado; además es una frase de origen económico; en dicho sentido, conviene analizar separadamente cada una de las palabras que forman la expresión comúnmente aceptada para denotar el grado de avance de una actividad técnica o científica.

El diccionario de la Real Academia Española (**110**), define la palabra desarrollo, como la acción y efecto de desarrollar o desarrollarse; como vocablo económico, indica una medida: la evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida. Por otro lado, para el término tecnológico, señala que tiene su raíz en el griego *τεχνολογικός*, indicándolo como adjetivo *perteneciente o relativo a la tecnología*.

Consecuentemente, desarrollo tecnológico, observado económicamente, es la medida o grado de avance y mejora de la tecnología.

En este orden de ideas, el siglo XX comprendió logros tecnológicos con un ritmo mayor que en periodos anteriores. Sobre el particular, la invención y constante innovación de medios para transportar comunicaciones e información, contribuyeron a revolucionar el modo de vida y trabajo de las personas, dando paso a las sociedades industriales consolidadas con rapidez, gracias a la movilidad social, la comunicación y la gran disponibilidad de medios para transportar información sobre diversas plataformas. A guisa de ejemplo, el telégrafo y el ferrocarril interconectaron las grandes ciudades; mientras que el teléfono, la radio, el automóvil y el aeroplano mejoraron la calidad de vida, el bienestar social.

Sin embargo, al aparecer los ordenadores, los transistores, la electrónica y tender a la miniaturización, los efectos sobre la sociedad se aceleraron, entonces, para medir el bienestar social, se estableció un indicador que evaluará el costo-beneficio de

¹¹⁰ Real Academia Española, op cit. Vol. 4 pág. 515 (Desarrollo)

sustituir la mano de obra por sistemas automatizados y los cambios radicales en los métodos y prácticas de trabajo; indicando el nivel de vida del ser social y el grado de integración de los servicios y productos como satisfactores de necesidades de la población.

A los efectos de las telecomunicaciones, se diseñó el índice de densidad que muestra el nivel de oportunidad, disponibilidad y aprovechamiento de los diversos servicios y productos por cada 100 personas que conforman la población total de un Estado.

B.- CONVERGENCIA TECNOLÓGICA

La Real Academia Española, indica que la voz convergencia tiene raíz latina en la voz *convergens*, *-entis*, convergente; significando la acción y efecto de convergir. Y ésta a su vez está definida como

“... dirigirse dos o más líneas a unirse a un punto” (111)

Entonces, convergencia tecnológica sería: la unión de dos o más tecnologías.

Donde, la evolución conceptual en el ámbito de las telecomunicaciones, históricamente se entendía como una realidad independiente de lo audiovisual (la televisión y la radio abiertas); el sector de actividad económica referida a los equipos y servicios de telecomunicaciones para transporte a distancia de comunicación e información mediante voz o imagen gráfica (telefonía y telegrafía), diferentes a la televisión y el radio.

Sin embargo con el desarrollo de las tecnologías de la información (TI), los sectores de actividad económica de hardware, software y servicios de informática al convergir en el mercado de telecomunicaciones, se convierten en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

¹¹¹ Ibídem, op cit. Vol. 3 pág. 438 (Convergencia)

Actualmente, la perspectiva muestra que la frontera más próxima es el *mercado del hipersector de la Información*, donde se observa una acelerada convergencia de los sectores: informática, electrónica de consumo, equipamiento electrónico de oficinas y sectores de la industria de contenidos (publicidad, audiovisual, marketing, anuncios y distribución) todos al subir a la plataforma de telecomunicaciones son transportados por el mismo canal o circuito, sin importar la naturaleza de su soporte: imagen, audio y datos, siempre y cuando el soporte sea digital.

Dicha evolución fue incentivada con la liberación de los sectores económicos en cada país, especialmente el de las telecomunicaciones. El Estado al liberar el mercado, concreto la digitalización; apareciendo redes inteligentes convergentes, mismas que transportan por la misma red de datos (telégrafo, télex, fax), audio (telefonía y radio) o imágenes (televisión y multimedia) con un costo mínimo y beneficio máximo, pues no están determinadas por el volumen de información digital transmitida, sino por la naturaleza del soporte físico originario. **(112)**

No obstante que la convergencia en telecomunicaciones tiene múltiples manifestaciones **(113)**, son significativas las que se dan entre redes fijas y móviles; en ellas no interesa el medio de transmisión o red de telecomunicaciones, pues los servicios y productos son transportados en medios y sistemas convergentes, donde la codificación y decodificación de la fuente y origen, es el fundamento. **(114)**

Donde la gran velocidad y elevado rendimiento espectral del transporte digital, abrió la posibilidad de transmitir señales de vídeo y audio de gran calidad a través de un abanico de infraestructuras de red **(115)** que potencian las técnicas de compresión.

¹¹² Allí está el motivo por el cual la regulación jurídica debió en las dos últimas décadas atravesó las siguientes etapas: la liberalización, la privatización, la digitalización y la convergencia.

¹¹³ La convergencia tecnológica en telecomunicaciones se dio sobre las redes analógicas que pasaron a ser digitales con ello se posibilitó la convergencia del transporte de voz, datos e imagen por el mismo canal.

¹¹⁴ Pues la transmisión eléctrica y electrónica se efectúa a través de redes de distribución con infraestructura terrena cableada o espacial inalámbrica que en su caso se conmuta ampliando la capacidad, convirtiéndose de un bien escaso a recurso limitado por la tecnología aplicada que asociada a la informática permite desarrollar medios interactivos, en los cuales la capacidad crece, los costos se reducen y los beneficios se maximizan, en forma exponencial.

¹¹⁵ Las redes tenían características propias que las diferenciaban, básicamente consistían en el ancho de banda y la posibilidad o no de interaccionar, estaban determinadas por el tipo de señal a transmitir: voz, imagen o datos, condicionadas por la capacidad y configuración de la red de telecomunicación o difusión, por ello, históricamente

En prospectiva solamente coexistirán las redes fija y móvil con desplazamiento en ancho de banda e interacción similar; sin embargo, ello manifiesta la tendencia general hacia la integración plena de las tecnologías cableadas e inalámbricas; aunque el desarrollo tecnológico, permite recibir voz sobre IP con un estándar de calidad igual al proporcionado en la red telefónica conmutada. El acceso a Internet, se está logrando a través del tendido eléctrico. **(116)**

La convergencia de redes y la digitalización de señales permiten converger servicios configurados como móvil/fijo, móvil/Internet y servicios interactivos. Donde la flexibilidad de la información digital hace posible contar con servicios convencionales y mejorados (cine, radio, televisión, teléfono, telégrafo) y una gama de aplicaciones y nuevos servicios como el periódico electrónico, el supermercado y los catálogos en línea, el correo electrónico, el telebanco, la videoconferencia, el mensajero instantáneo, el uso de multimedia para comunicaciones internas, entre otros .

Luego la convergencia tecnológica en telefonía, logró que el mismo par de cobre que llega a cada suscriptor de línea telefónica, sirviera para conectar servicios multimedia, añadiendo valor técnico, social y económico; además de servicios de valor agregado de audio, datos y video; además de un mayor ancho de banda para contactar personas en cualquier parte del mundo, en forma inmediata y virtualmente directa a través de una conexión de línea telefónica local.

Entonces las líneas no requieren de nuevos derechos de vía o bandas de frecuencia, los operadores implantan nuevos servicios a través de tecnología de fibra óptica o inalámbrica; aprovechan con eficiencia los recursos e infraestructura instalada. **(117)**

las redes se desarrollaron con tecnologías independientes, sobre parámetros económicos (monopolio) y jurídicos (concesión o permiso), que regulaban cada servicio por el tipo de tecnología empleada y la finalidad de la señal.

¹¹⁶ De modo que las emisoras de radio prestan servicios de radiodifusión de datos o difusión por Internet; los operadores de telecomunicaciones prestan servicios audiovisuales, como el vídeo a la carta o la televisión por cable; los proveedores de servicios Internet comienzan a distribuir material audiovisual, mientras que los proveedores de acceso prestan telefonía IP; los concesionarios de telecomunicaciones clásicas operan como entidades crediticias, al permitir la realización de pagos a través de terminales móviles sin facilitar tarjetas de crédito, cargando el coste de los servicios o productos contratados en la cuenta telefónica, ejemplo las líneas 900.

¹¹⁷ También implica una nueva concepción en cuanto al acceso y utilización de los servicios; sirva de ejemplo: el modelo tradicional para hacer una llamada telefónica, donde al marcar un número la red busca el dispositivo, no a la persona; en el e-mail, la dirección no es de la PC sino del usuario y éste tendrá acceso a sus mensajes, independientemente de dónde se encuentre físicamente; o los servicios de telecomunicaciones de valor agregado

Como resultado de la convergencia de servicios se generó la convergencia de negocios, ante la oportunidad de compartir sinergias en ámbitos específicos de la cadena de valor. Sirva de ejemplo, el desarrollo de las compañías eléctricas, cuya capacidad de transporte en la red de fibra óptica y cartera de clientes, les permitirá a bajo costo ofrecer un paquete personalizado de electricidad, agua, gas y comunicaciones; ello es una realidad en los países de alto desarrollo industrial.

Por todo lo anterior, el concepto general de convergencia, más adecuado es el elaborado en la Comisión Europea sobre Convergencia, plasmado en el Libro Verde, donde la determina como:

“... la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar múltiples tipos de servicios esencialmente similares o fusionar dispositivos de consumo tales como el teléfono, la televisión y el ordenador personal.” **(118)**

Dicho concepto esclarece la noción de sociedad de la información, vista como resultado de la convergencia tecnológica en los sectores audiovisual, informático y de las telecomunicaciones.

Por ello como conclusión, la Comisión Europea sobre Convergencia, tras revisar en 1999 el sector de las telecomunicaciones, dio como resultado normas que superan el concepto de las telecomunicaciones, sustituyéndolo por el de *comunicaciones electrónicas o unificación de las telecomunicaciones*, **(119)** cuya finalidad consiste en representar los progresos revolucionarios en optoelectrónica (fibra óptica, láser de alta escala de integración, amplificadores ópticos, discos compactos para memoria, etcétera.), el desarrollo de los satélites civiles, los avances en la comunicación móvil y las novedades en la técnica telemática que en conjunto desencadenaron cambios en las telecomunicaciones.

como: “sígueme”, “tres a la vez”, “identificador de llamadas”, “llamada en espera”, “buzón de voz”, “línea 800”, etcétera.

¹¹⁸ Llana González, Paloma. “*Libro Verde*”. Sitio: <http://www.palomallaneza.com/conferencias>, fecha acceso 08-02-03.

¹¹⁹ La frase “comunicaciones unificadas”, refieren la agrupación de formas de comunicación convencionales productivas en un servicio único que brinda lo mejor de todas; un servicio que da al empleado acceso lo mismo a su extensión telefónica, buzón de voz, e-mail y navegación en Internet-intranet. Aunque las perspectivas son diversas para cada país, se considera que el mercado europeo de telecomunicaciones se consolidará durante los años 2005 o 2007 por la infraestructura de los carriers, éstos proporcionan el servicio o el ancho de banda disponible.

Queda claro que convergencia tecnológica no es sinónimo de aplicaciones clásicas sobre la infraestructura de entrega de voz, acceso a Internet y televisión; es decir, el uso de aplicaciones multimedia sobre la infraestructura. Sino de aplicaciones a través de un mecanismo de entrega diferente.

En consecuencia, la separación legal de telecomunicaciones es artificiosa, el marco se debe adecuar a la nueva realidad, regulando además de la infraestructura, observar como interés público el uso de servicios de telecomunicaciones.

En la implantación de la convergencia en México se diferencian cuatro fases:

- La liberación del sector como fórmula para incrementar la infraestructura con menor costo, diversificando los productos y servicios ofrecidos.
- La privatización, el Estado operaba servicios públicos; reformó la Constitución para fijar la actividad pública como prioritaria, dando lugar a la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera, ésta era de hecho con las reformas les otorgó el Derecho.
- La digitalización, el desarrollo tecnológico incentivo el mercado de la informática, a él primero entró el sector gubernamental.
- La convergencia de servicios, el desarrollo internacional de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, fue el cause para la expansión del sector telecomunicaciones, al convertir las redes analógicas en digitales para ensamblar servicios adicionales, además de subir a la plataforma de Internet servicios de voz en tiempo real de bajo costo.
- La implementación de Internet como medio de conectividad que admita la acción de comunicación y transmisión de información con interacción cuya finalidad es mejorar el nivel de vida, llevando servicios de salud, educación, productividad entre otras.

Sin embargo, la tendencia actual está en resolver problemas de negocios y en menor medida de velocidad o procesamiento, por ello se requiere:

- Seguridad en la información, sistemas con mayor nivel de servicio, escalabilidad, poder y seguridad.
- Redes de telecomunicación que operen tecnología convergente.
- Acceso a la información, crear bases de datos y ponerlas disponibles con información de calidad, relevante y recuperable.

C.- CONECTIVIDAD

La palabra conectividad gramaticalmente representa la posibilidad de conexión (120), al punto de enlace entre aparatos o sistemas, es decir, conectar, enlazar entre sí aparatos o sistemas para que entre ellos fluya algo material o inmaterial; a los efectos cualquier información sin importar su naturaleza, siempre y cuando sea reducible al formato digital.

Con mayor contenido jurídico en el concierto internacional se emplea la frase *servicio universal de telecomunicaciones*, mientras que México la denomina *cobertura social* (121); sin embargo en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, se emplea la palabra conectividad. (122)

En el entorno internacional la conectividad es responsabilidad de cada país, éste debe contar con infraestructura en cantidad y calidad suficiente, además de una estructura que soporte el desarrollo tecnológico y cimiente el mercado del servicio universal de telecomunicaciones, éste determina el desarrollo nacional, por lo cual cada Estado los debe entender como un derecho de la población y una responsabilidad de él, quien los debe prestar como un conjunto definido de servicios de telecomunicaciones de calidad determinada, a precio accesible y disponibles a todos independientemente de su localización geográfica.

¹²⁰ *Enciclopedia Encarta*, op cit. (Conectividad)

¹²¹ Capítulo IV De la operación de servicios de telecomunicaciones. Sección II. De la cobertura social de las redes públicas artículos 50 y 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones

¹²² “El concepto de la conectividad se refiere a la oferta de sistemas integrales de comunicación a las poblaciones del país, ya sea mediante la cobertura actual y futura de los operadores de redes públicas o por una red que establezca el gobierno federal. Este concepto se verá manifestado materialmente a través de la creación de los centros comunitarios digitales, principales vehículos que permitirán enlazar a diversas localidades del país. *Programa Sectorial...*, op cit. pág. 4

Ante ello existe consenso sobre los aspectos mínimos (**123**) que deben integrar dichos servicios:

- Instalación de punto de conexión terminal en el domicilio del suscriptor para conectarse a la red telefónica para emitir y recibir la transmisión de voz, video y datos, mediante llamadas nacionales e internacionales.
- Los suscriptores deben contar con una guía telefónica gratuita, actualizada e impresa y unificada para cada ámbito territorial. (art. 48)
 - derecho a figurar en las guías (ver intimidad)
 - derecho a servicios de información actualizada a precio asequible
- La oferta suficiente de cabinas (teléfonos públicos de pago), en todo el territorio nacional. (art. 50, 52 y 54 LFT y el Reglamento del Servicio de Telefonía Pública)
- El acceso a discapacitados o personas con necesidades sociales especiales, equiparable al ofrecido al resto de usuarios.
- Y la obligación de que todo operador dominante en determinada zona, preste servicios etiquetados como servicio universal como forma para garantizar el servicio en todo el territorio nacional (art. 63 en relación con 50, 51 y 53).

Los avances en conectividad están directamente determinados por el desarrollo de la electrónica; donde la prospectiva internacional se orienta a la codificación general integrada a nivel internacional de las telecomunicaciones mediante satélites artificiales geoestacionarios que serán conmutables y sustituirán sistemas terrestres.

Sin embargo, al abrir las fronteras nacionales para incorporar tecnologías, servicios y productos, se está en presencia de la globalización económica, ésta con toda seguridad rebasará los límites de seguridad y soberanía de la Nación, pues a la interacción simultánea de actividades económicas y culturales dispersas, generadas por sistemas de múltiples centros, les es indiferente el punto geográfico de acción, solamente les interesa la velocidad e inmediatez de las transmisiones.

¹²³ La *Ley Federal de Telecomunicaciones* en el capítulo IV De la Operación de servicios de telecomunicaciones, fija obligaciones que a contra sensu son derechos de la población.

La conectividad, vista con criterio económico, modifica el valor de los productos generados y comercializados vía Internet, donde adquieren forma independiente al aspecto físico; rompiendo el concepto clásico de mercancía cuya característica principal es el aspecto externo que en su uso y consumo se destruye o modifica.

Las redes digitales cuentan con sistemas y dispositivos que fácilmente lo reproduce a lo largo y ancho de todo el mundo. (124)

Finalmente observo en el capítulo IV, sección II de la Ley Federal de Telecomunicaciones que el servicio universal, está preceptuado como cobertura social y rural; donde el Estado es responsable de elaborar programas y asegurar la disponibilidad de bandas a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 23 – XIII del Reglamento Interior de la SCT) para que cualquier concesionario puede ejecutarlos.

Además, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, integra al programa e_México como fórmula de solución a la conectividad con base en la convergencia de servicios y tecnologías al observarlo como la plataforma de servicios públicos de educación, salud y fomento al crecimiento de los sectores productivos y transparentar las acciones de gobierno.

D.- INFORMACIÓN

El concepto información, observado bajo el contexto de la técnica documental y las fuentes de información; se entiende como documento y éste es:

“Todo conocimiento fijado materialmente sobre un soporte, y susceptible de ser utilizado para consulta, estudio o trabajo.” (125)

¹²⁴ Para almacenar una idea los servidores de la red, no requieren necesariamente de un objeto físico, ellos almacenan datos mediante impulsos magnéticos que representan información; en este contexto la definición de mercado entendida como el lugar donde se compran y venden productos, se modifica en la economía digital, el mercado asume un carácter abierto de mayor alcance geográfico y con productos inmateriales de fácil multiplicación.

¹²⁵ Amat Noguera, Núria op cit. pág. 11.

La información es coleccionable, almacenable y reproducible; se utiliza para tomar decisiones en razón a la interpretación del individuo que la recibe y da contexto en su subjetividad, punto donde adquiere valor real y el carácter económico. (126)

Luego toda información se origina en una fuente y su fin es llegar a un destinatario en forma de dato, transportado sobre un canal de comunicación, donde la fuente y destinatario, están geográficamente en lugares distantes o distintos, entonces, la magnitud de la distancia, en mi opinión siguiendo lo expresado por Federico Kuhlmann, es el

“... problema central de las telecomunicaciones, ya que al haber una fuente que genera información en un punto y un destinatario en otro punto geográfico distante del primero, se trata de saber cual es la mejor manera de hacer llegar al destinatario la información generada por la fuente, de manera rápida (por la dependencia temporal de la importancia de la información), segura (para garantizar que la información no caiga en manos de alguien que haga mal uso de ella, o a quien simplemente no estaba destinada), y veraz (para garantizar que en el proceso de transmisión no se alteró el contenido de la información).” (127)

De ahí que históricamente el factor: costo-volumen-distancia de la transmisión sea lo relevante; empero la convergencia lo ha sustituido, pues al transmitir información vía Internet, son reducidos extremadamente los costos, allí no importa el volumen de información, ni la distancia, se efectúa en forma instantánea. (128)

a.- CONCEPTO

La información es agregación de datos con significado específico, más allá de cada dato. Un ejemplo: 2, 0, 0 y 7 son datos; 2004 es información, recurso con valor. Aquél es un simple recurso que tratado y procesado adquiere valor de conocimiento, al cual con selección y disposición le agrega valor económico.

¹²⁶ El valor puede disminuir a lo largo del tiempo, ello con base en la oportunidad, relevancia y pertinencia del contenido que se informa o el soporte documental, teniéndola como privada o pública, afectando las consecuencias jurídicas en determinado tiempo y espacio, a este ámbito por la aplicación de herramientas e instrumentos de tecnología convergente, se le denomina: sociedad de la información.

¹²⁷ Kuhlmann, Federico. op cit. pág. 15.

¹²⁸ Un documento de 40 páginas se puede enviar de Madagascar a Costa de Marfil, por mensajería en 5 días a un costo de 75 dólares (825 pesos); por fax en 30 minutos con costo de 45 dólares (495 pesos); por correo electrónico en 2 minutos (dial up) por menos de 20 centavos de dólar (2.20 pesos). Vernier, Andrés. *Internet y globalización*. Mundo Internet, noviembre del 2000, año 1, núm. 1. págs. 18 y 19; además por el mismo tiempo/costo, simultáneamente puede enviarse a más de un destinatario y hasta personalizarse para cada uno.

Siguiendo al investigador Juan José Ríos Estavillo (129), afirmo que la información al exteriorizar el pensamiento humano, a través de conjuntos de datos da forma y contenido al entorno, percibiéndolo por algún medio (signos, señales o lenguaje) para ser asimilado por otros miembros y crear, instruir, ordenar, culturizar o educar.

Luego, la información es la medida de la comunicación, modifica el entorno del receptor y significa el contenido en la acción de comunicación, donde los sujetos activos determinan la clase respecto a la ciencia que la comprende; pues, la etimología, implica comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los poseídos sobre determinada materia.

Gramaticalmente (130), información es la:

“Acción y efecto de informar o informarse”

donde informar se entiende como:

“Enterar, dar noticia de una cosa”

Y

“Enterar, es informar a alguien de algo o instruirlo en cualquier negocio”

Noticia, divulgación de un suceso. Novedad que se comunica en cualquier arte o ciencia, Conocimiento elemental especialmente de sucesos. (*denota noción o conocimiento, es el contenido de la comunicación*).

Noción, conocimiento o idea que se tiene de una cosa.
Conocimiento, acción y efecto de conocer.

Conocer, es averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas.”

Con el ejercicio que antecede, pretendo demostrar que información, no denota al trabajo periodístico escrito o electrónico o a una central de noticias (131); con la

¹²⁹ Ríos Estavillo, Juan José. *Derecho e informática en México. Informática jurídica y derecho de la informática*. IJ, México, 1997. pág. 15

¹³⁰ Real Academia Española, op cit. Vol. 6 pág. 863 (Información, primer acepción, informar, enterar, noción, conocimiento y conocer)

¹³¹ Popularmente se utiliza la palabra comunicación y noticia como sinónimo de comunicar y noticiero para identificar el trabajo periodístico, donde la denotación correcta es periodismo, pues la idea indica la captación y tratamiento escrito, oral y gráfico de la información. Luego la televisión, la radio y la prensa, realizan la acción de periodismo.

palabra se indica la adquisición de conocimiento elemental, la acción y efecto del razonamiento humano producido y soportado en un objeto tangible a través de un lenguaje normalizado y común, cuya finalidad es trascender y transferirse.

A efectos jurídicos, la información siempre se ha denotado como medio de prueba instrumental, en el documento se plasma en actos o hechos percibidos en lenguaje escrito (documento), oral (cintas de sonido), imagen (cintas de video) y circuitos electromagnéticos o cualquier otra tecnología; todos soportes físicos y lógicos para almacenar en forma permanente y confiable el conocimiento trascendental.

El Internet, desarrollo la idea de información y de periodismo, a través del soporte electromagnético almacena información en vertiente de obra intelectual o ejercicio periodístico; cognoscible al plasmarse sobre un bien mueble incorpóreo con posibilidad de materializarse en su estadio originario o modificarlo.

Así las cosas la información, siempre será conocimiento con diferente grado de relevancia, pertinencia y oportunidad.

Mismo que para trascender al creador, éste lo selecciona y deja disponible en un soporte físico o material, virtual o digital.

Luego el documento físico o virtual, adquiere el carácter jurídico de bien mueble, al cual el Derecho protege a través de reconocer privilegios a los autores, artistas, inventores e innovadores, con base en la calidad de dominio público o privado, éste depende de la persona a que pertenece el soporte que contiene la originalidad o el tratamiento.

El concepto información gira al margen de múltiples disciplinas jurídicas, empero a los efectos del presente trabajo las disposiciones legales donde se trata directamente la palabra información son la Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la Ley Federal del derecho de Autor (LFDA). E indirectamente el Código Civil Federal, la Ley del CONACYT, la Ley de Bibliotecas, etcétera.

En las fracciones I y II del artículo 3 de la Ley de Información Estadística y Geográfica, delimitan lo que debe entenderse por información estadística y geográfica: conjunto de resultados y datos relevantes para comprender los fenómenos económicos, demográficos, sociales y la geografía física y humana considerada patrimonio nacional.

Mientras que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, vigente desde el 12 de junio del 2002, contiene aspectos importantes a los efectos del objeto de análisis preceptúa como obligación: la disponibilidad de toda la información de los poderes públicos y por transparencia (132) subir información al Internet de manera permanente, actualizada y con relevancia que permita a los ciudadanos evaluar los resultados de las acciones de los diversos órganos del Estado (art. 9)

Asimismo establece las categorías de la información pública en reservada y confidencial (título primero capítulo II y III) que a su vez determinan el procedimiento general para acceder a la información, es decir a los **documentos públicos** en particular y fija formas para acceder a datos personales (título primero capítulo IV):

“ART. 3 Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

II. **Datos personales:** **La información** concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;

III. **Documentos:** Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. **Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;**

V. **Información:** La contenida en **los documentos** que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

¹³² Sobre la transparencia establece la obligación de los órganos del Estado de tener disponible información que permita a los ciudadanos tomar conocimiento de las acciones, resultados, estructura y recursos de los órganos del Estado (artículos 7 al 10 LFTAIPG). Respecto al acceso a la información, establece los mínimos del procedimiento que deberán seguir los particulares para solicitar documentos públicos; como punto destacable, delimita el acceso y la protección de los datos personales, bajo un principio general que integra a lo público y privado: el derecho de secrecía, derecho de acceso y corrección de datos personales (capítulo IV artículos del 20 al 26 LFTAIPG).

VI. **Información reservada:** Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;”
(133)

Por otra parte en el título segundo, trata lo concerniente a la Administración Pública Federal y el título tercero establece las bases para los otros poderes públicos. **(134)**

Es cierto que la materia regulada en las leyes mencionadas, no es directamente la información, ambas preceptúan aristas coincidentes en la necesidad de proteger la información o datos bajo resguardo de los diversos poderes y órganos del Estado, en aras de salvaguardar los derechos de personalidad de cada individuo.

Siendo lo último la base para reglamentar el derecho a la información, pues comprende el conjunto de tres facultades: difundir, investigar y recibir información, vinculadas entre sí, integradas en el deber de informar y el derecho a ser informado. Sin conculcar la garantía de libertad de expresión, el derecho a la educación, etcétera.

En el mismo orden de ideas el derecho sobre la información, es decir, el derecho de apropiación sobre creaciones intelectuales está regulado en la Ley Federal del Derecho de Autor.

A través de los dispositivos referidos y otros como la Ley Federal de protección al Consumidor, limitan el uso de la informática, garantizan el honor, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos. **(135)**

La delimitación jurídica observa a la información como el contenido de los documentos que puedan constar en soporte físico o digital como medio instrumental de prueba.

¹³³ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, op cit.

¹³⁴ Queda claro que la ley en comento, cuenta con un amplio campo de aplicación, abarca a todos los órganos del poder federal, órganos autónomos y tribunales administrativos (art. 3-XIV LFTAIPG); indirectamente a todas las personas jurídicas que reciban recursos públicos (arts. 11 y 12 LFTAIPG).

¹³⁵ “La protección de la vida privada frente al Estado consiste, por una parte, en el derecho de cada uno a guardar en secrecía los hechos de su vida privada frente a la autoridad pública; y por otro lado, en el derecho a que las informaciones sobre la vida privada que posee el Estado, no sean divulgadas en forma alguna, salvo previo consentimiento de la persona interesada o por mandamiento judicial.” Carpizo McGregor Jorge y Alonso Gómez-Robledo Verduzco. *Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. Año XXXIII, núm. 97 enero-abril 2000. pág. 30

b.- NATURALEZA

La naturaleza de la información depende directamente del

“... aspecto con que se presentan las informaciones capaces de satisfacer las necesidades básicas, específicas o generales, para la realización de un trabajo determinado.” **(136)**

además de la variedad representada por el tema, la forma de presentación (soporte documental) y el objeto o fin.

A simple vista advierto diferencias entre información, comunicación y medios de comunicación; donde la distinción básica está en mi parecer en las normas legales que regulan cada elemento; además de la naturaleza de cada uno de ellos y sus aplicaciones.

No obstante reitero que la información en una de sus especies, coincide con las características de la comunicación, ambos en formato digital se transportan sobre los mismos medios tecnológicos que hacen uso del espectro radioeléctrico o derechos de vía.

De estudios teóricos sobre información y los criterios que al respecto acepta la Federación Internacional para la Información y Documentación (FID), aprecio la existencia de escuelas y teorías, de ellas destacan la rusa y la estadounidense; sus diferencias están en los componentes para encuadrar la información como conocimiento, discurren sobre si el elemento relevante es el documento o la información.

La escuela rusa concibe al documento como información con naturaleza de dato generado por el pensamiento y ante ello genera las herramientas e instrumentos para su difusión, el valor lo adquiere por el soporte que la contiene, donde es factible medir su calidad, relevancia y oportunidad; siendo así que la integra en la bibliotecología y la aplicación de la teoría de sistemas.

¹³⁶ Amat Noguera, Núria. op cit. pág. 14.

Mientras la estadounidense, determina que el soporte de la información es completamente diferente a su naturaleza y el valor económico reside en los procesos de la razón y el conocimiento, donde la documentación es una herramienta para transmitir información, añadiéndole un costo de operación. La documentación, es un

“... vehículo para la información: la recoge, la filtra, la trata para poder transmitirla y la ordena preparándola para ser utilizada” (137)

la convierte en relevante para que a través de acciones informáticas pueda ser transmitida en forma oportuna sobre cualquier soporte.

Así las cosas la teoría de la información dio elementos científicos a los sociólogos y humanistas para mirar el aspecto usual del concepto de información como el

“... conocimiento consciente aportado por la palabra, el impreso o la imagen; ... que dan a todos poder de control, de discusión permanente, de la permisividad, y donde el orden no es sino la expresión de un *concivilismo*, y que, sobre todo, no debe materializarse en instituciones – órganos.” (138)

a través de analizar los modelos sociales donde se dispone de información con libre acceso en condiciones de igualdad.

En concreto la legislación mexicana delimita la idea de información bajo el criterio de la escuela rusa; ésta primero orientó los trabajos de la Federación Internacional de Documentación, pero actualmente considera que la información materialmente es el soporte documental y formalmente su naturaleza es el pensamiento. (139)

Luego la naturaleza de la información está en el documento, éste en el ámbito jurídico desde siempre se ha considerado como el objeto tangible probatorio de un acto o hecho que se clasifica por su origen en público o privado.

Para los teóricos de la información y la documentación es:

“... una idea transportada por un lenguaje sobre un soporte tangible con carácter probatorio e informativo” (140)

¹³⁷ *Ibidem*. op cit. pág. 18

¹³⁸ Ruyer, Raymon. *La cibernética y el origen de la información*. FCE, México, 1984. pág. 270

¹³⁹ Curras, Emilia. op cit. pág. 195 et al

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 45

Sin embargo a partir de 1980, al considerar a la información como valor económico producto inmaterial terminado; jurídicamente la convierte en un bien mueble inmaterial protegido por el Derecho intelectual, pues la finalidad es tutelar la apropiación y circulación de ésta en el mercado internacional en formato digital (**141**), es decir, formato de documento electrónico, donde la técnica convierte a la información en bits para hacer factible su circulación por sistemas electrónicos.

c.- SOPORTES FÍSICOS Y TECNOLÓGICOS

Para percibir como bien jurídico inmaterial de naturaleza económica a la información, dos aspectos revelan la necesidad de referir a los soportes que utiliza la información:

- La documentación, en términos generales es:

“... el acto de reunir documentos sobre un tema dado y el tratamiento de éstos en vistas a su difusión”; (además de ser única) “... cuando dirige y centraliza el contenido de las informaciones recogidas, cualquiera que sea la naturaleza y origen de los materiales.” (**142**)

- Las tecnologías de la información, comunicación y computación, son el conjunto de herramientas, habitualmente de naturaleza electrónica, utilizadas para la selección, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información en formato digital (**143**); siendo un producto las bases de datos que la almacenan como información digital en soporte electrónico, cuyos servidores enlazan estructuras configurando Internet, representando el contenido susceptible de ser apropiado a título oneroso o gratuito.

Por lo que toca al análisis de los aspectos de la información, en sus orígenes se refería a lo cuantitativo; actualmente radica en la relevancia, la oportunidad, la calidad y los grados de organización, razón a la abundancia de información y la variedad creciente de las necesidades.

¹⁴¹ Ovilla Bueno, Rocío. *La protección jurídica de las bases de datos en México. De los lineamientos internacionales a la nueva Ley Federal del Derecho de Autor. Estudios de Derecho...*, op cit. pág. 297

¹⁴² Amat Noguera, Núria. op cit. págs. 9 y 18

¹⁴³ *Glosario de la revista RED*: <http://www.red.com.mx/scripts/redGlosario.php3?letra=s&seccionID=2>. Fecha de acceso 23 de noviembre del 2002. (Tecnología de la Información)

i.- ASPECTO ECONÓMICO

Alternativamente la información de ser considerada un simple caudal de datos más o menos organizados por la actividad documentaria, como consecuencia inmediata a la digitalización, paso a ser: un bien jurídico susceptible de ser apropiado por su calidad de bien transmisible que cuenta con las características de los bienes inmateriales.

Los economistas la visualizan como bien consumible que satisface necesidades y es recurso escaso o materia prima de gran demanda principalmente en el sector productivo, es el elemento toral en la toma de decisiones. **(144)**

Por su estructura y contenido, la información representa una fuerza económica que afecta a la producción, circulación y consumo.

La información genera una industria de costos elevados con alta rentabilidad económica y política; actualmente alcanza la categoría de indicador de bienestar social que abre el camino a la sociedad de la información, donde la información es el satisfactor esencial, según los economistas es un bien incorpóreo, por tanto está regulado en el Derecho de autor y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para los teóricos de la información y la documentación, la información y sus productos se equiparan a cualquier bien de consumo, bien económico disponible; sin embargo, los economistas consideran que únicamente se trata de un valor añadido, de un catalizador o quizás de un lujo; aunque a últimas fechas lo están considerando como un bien escaso con carácter de reserva de bien básico. Esto atendiendo a las cuestiones económicas y financieras, respecto a la producción de información en soportes tangibles destinados a usuarios indeterminados o determinados.

¹⁴⁴ La economía digital y las tecnologías de la información, conciben a la información como una materia prima que acelera la maquinaria socioeconómica a nivel global. Es una materia prima intangible, no es susceptible en su naturaleza de medirse para hacerla objeto del comercio. El cerebro del hombre es el único que hasta el momento la procesa y la plasma en documentos que lo trascienden.

Es así que teóricamente (145) se distinguen tres tipos de documento por la información de:

- Comunicaciones, está dirigida al consumo de la población en general; popularmente conocida como noticias.
- Regulación, medio de prueba donde el valor está dado por los datos relevantes y oportunos para satisfacer un fin determinado o motivar y fundar la toma de decisión, siendo indiferente el volumen y la forma de intercambio.
- Cultura, comprende a toda la creación intelectual, conocimiento racional y normalizado en un lenguaje sistematizado de códigos comúnmente aceptados.

Dichos documentos son susceptibles de apropiación por persona diferente al creador, bajo el principio del saber universal y la libre circulación de las ideas, protegidas por privilegios concedidos a los autores para la producción de las obras (art. 28 párrafo noveno de la Constitución); además, la distribución tiene un costo extra, ambos diferentes al del tratamiento informático; siendo el costo de diseminación reducido en extremo al aprovechar el Internet.

ii.- ASPECTO JURÍDICO

Por bien jurídicamente se entiende a todo lo que puede ser objeto de apropiación, siempre y cuando las cosas no se encuentren fuera del comercio por su naturaleza o disposición de la ley; los bienes se clasifican bajo diversos criterios.

Atendiendo al criterio legal la información, se reconoce como bien mueble por disposición de la ley, incorpóreo, fungible y no fungible, pues se materializa como una creación intelectual o derecho de autor que puede ser de dominio público o privado. En la actualidad la información toma el lugar de los bienes intangibles en el Internet, antes la distinción entre pensamiento y bien perfeccionaba las formas de transmitir las cosas y los derechos.

¹⁴⁵ Téllez Valdés, Julio. *Regulación jurídica del bien informacional. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tecnología y propiedad intelectual*. Año III, núm. 9 septiembre-diciembre de 1988. pág. 648.

La naturaleza de bien mueble depende de los elementos que determinan a la información en su finalidad por disposición de ley como cuerpo intangible, transportable por fuerza externa (art. 753 CC), además está considerada como derecho de autor (art. 758 CC) cuya calidad es de bien no fungible (art. 763 CC) dependiendo de sí ha sido procesada o utilizada específicamente (bases de datos), pues es reemplazable por otros datos de la misma especie, calidad y cantidad; pero también ocurre que el valor lo integra el receptor y este es único.

Pues bien teniendo como base el comentario del doctor Julio Téllez Valdés revisaré el aspecto jurídico de la información:

“ .. la información es un bien en sí, ciertamente inmaterial pero constitutivo de un producto autónomo que por su contenido económico requiere de una tutela jurídica en razón a los diferentes derechos y obligaciones que da lugar, ya sea a nivel de una relación de posesión entre autor y objeto (derecho sobre la información) o a nivel de relación de transferencia entre aquel que la emite y aquel que la recibe (derecho a la información).” (146)

La delimitación jurídica de Información, la indica como cosa incorpórea (147) caracterizada con los datos que especifican su régimen jurídico al observar su naturaleza como originaria o tratada (148); la finalidad (uso y aplicación) en tanto específica tiene como carácter ser fungible, original y tratada. Y al ser genérica, es fungible, original y tratada.

Luego la información es una obra de producción humana en soporte físico o virtual, transferible en su naturaleza normalmente no sustituible (documento), es decir serie de razonamientos vertidos en un lenguaje que como producto adquiere utilidad o valor económico, esencialmente para la toma de decisión. Y como documento por su

¹⁴⁶ Téllez Valdés, Julio. *Derecho Informático*. IJ, México, 1987. pág. 68.

¹⁴⁷ Las cosas incorpóreas se captan con la imaginación, el ejemplo más destacado son los privilegios concedidos a los autores, artistas, inventores e innovadores para sus obras y creaciones. Aunque el Derecho de Autor, no es un derecho de propiedad, según argumentos del jurista Ernesto Gutiérrez y González, es un derecho fundamental de difusión (*vis difundendi*) es un reconocimiento a su origen (imprensa) o su resolución como contrato, parte patrimonial; es un derecho humano, la expresión de la facultad del hombre de crear y transmitir ideas. Es un derecho patrimonial de naturaleza real, pues sólo existe, porque el Estado a través de la ley lo tutela y reconoce; no obstante, prevalece su contenido económico como fenómeno social, es una realidad social. Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*. Porrúa, México, 2002. 8 ed. págs. 73, 655 y 666.

¹⁴⁸ Por tratamiento de la información se entiende a la aplicación sistemática de programas y métodos sobre un conjunto de datos para utilizar o hacer útil la información que contienen determinados documentos.

contenido y pertenencia se clasifican en públicos o privados, ambos constituyen medios de prueba, cuya tasación la determina el legislador o a su discreción el juzgador.

Entonces como bien adquiere las características del documento, cuya finalidad es transmitir conocimiento o ideas, al cual se le agrega valor al tratar la información con sistemas de recuperación manual o informática. De allí lo razonable de los argumentos que denotan a la información como bien informacional.

Por su pertenencia el carácter público, está en el dominio público del Estado, le pertenecen en propiedad (art. 2-XI LGBN), bienes muebles que por su naturaleza no son normalmente sustituibles; además de la delimitación de la fracción III del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Mientras la calificación de documento privado, está delimitada por exclusión de la pública; siendo bienes muebles (**149**) por su naturaleza (art. 753 CC) o disposición de la ley (art. 754 CC), más representativo es el Derecho de autor (art. 758 CC)

El documento tiene la característica de fungible, el contenido o información de no fungible, pues se considera que una idea originaria no es reemplazable, la creación humana es única.

En concreto el carácter de bien jurídico de la información, lo tiene en tanto el soporte del razonamiento por la calidad de bien económico que le asigna valor al conocimiento transmitido o distribuido.

Donde el Internet, es un medio y sistema de comunicación e información, mediante la conexión de redes informáticas transmite información y emociones o simplemente realiza la acción de comunicación, dejando disponible información para quien la quiera vincular en cualquier momento. Es decir, Internet transmite información y

¹⁴⁹ Bien o cosa mueble es la que por sí o por acción de una fuerza externa a ella, se pueden trasladar de un lugar a otro. Art. 753; y las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles virtud a acción personal art. 754, ambos del *Código Civil Federal*.

comunicación en tiempo real o la deja disponible para ser vinculada en cualquier otro momento.

A mayor abundamiento, sobre el punto en comento, la naturaleza jurídica del derecho a la y sobre la información cuenta con vastos estudios, por las limitaciones del presente trabajo, únicamente destacaré con brevedad lo concerniente al *habeas data* y la delimitación general y restringida del derecho a la información bajo criterios de jurisprudencia emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El *habeas data*, además de tutelar el derecho a la información, protege el derecho a la verdad e igualdad para los casos de falsedad o discriminación, norma las medidas de supresión, confidencialidad o actualización de los datos.

A los efectos, la Constitución refiere únicamente el derecho a la información; sin embargo el dispositivo que lo reglamenta con dimensión pública, es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aunque allí limita la información pública, contiene criterios para el acceso a la información y la protección de datos que bien aplican en general a falta de disposición expresa en otros cuerpos que integran el orden jurídico mexicano.

Respecto a la información almacenada que identifica a los particulares, la fracción I del artículo 76 bis (**150**) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, desde mayo del 2000, establece la obligación del proveedor a utilizar la información del consumidor en forma confidencial. No obstante, lo anterior desde 1980 en la Ley de Información Estadística y Geográfica, vigente se reguló la confidencialidad de datos personales proporcionados con fines estadísticos.

Por Derecho a la información, en sentido lato, se entiende al conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de emitir opiniones, investigar, difundir hechos y opiniones, además de recibir informaciones. Y en sentido estricto, al conjunto de

¹⁵⁰ *Decreto por el que se reformatan y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.* Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo del 2000. primera sección, pág. 17.

normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público particularmente la que generan los órganos del Estado. (151)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la naturaleza jurídica del Derecho a la información, ha establecido distintos criterios, los cuales constan con claridad en la tesis aislada del Pleno que al texto dice:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE.

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, **a constituir, solamente, una garantía electoral** subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semana Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). **Posteriormente**, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno **amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad**, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. **A través de otros casos**, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha **ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual**, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

Clave: P. Núm.: XLV/2000

Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Míreles.

Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

¹⁵¹ García Becerra, José Antonio. *El derecho a la información en México* (documento electrónico sin datos). pág. 784.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil.” (152)

E.- INFORMÁTICA

La palabra **informática**, está compuesta por yuxtaposición de las voces *información* y *automática*; su origen es francés, surgió entre los años 1958 y 1964 durante el gobierno del presidente Charles De Gaulle, al crear los organismos encargados del plan de cálculo francés.

La contraparte es la denominada “cibernética”, vocablo empleado por Norbert Wiener en 1948 que definió como:

“... la ciencia del control por medio de máquinas de información, ya sean éstas máquinas naturales, como las orgánicas o artificiales” (153)

Donde, según la teoría de la información, uno de los principios básicos de la cibernética establece que la información es estadística por naturaleza y se mide de acuerdo con las leyes de la probabilidad. (154)

Los teóricos estadounidenses prefieren el uso del término cibernética al de informática, argumentan que el galicismo refiere exclusivamente las técnicas de tratamiento de grandes volúmenes de información por computadora; mientras la voz cibernética comprende a la teoría de la información, entendiendo a los ordenadores, como herramientas que dirigen información (155) y no como máquinas cibernéticas.

Desde mi punto de vista, las diferencias de objeto y finalidad entre informática y cibernética, consisten en que a la cibernética le conciernen los fenómenos de control

¹⁵² Pleno. abril del 2000 pág. 72. Tesis aislada en materia constitucional, clave “P núm. XLV / 2000”. Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, jurisprudencia y tesis del 2000 a la fecha. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

¹⁵³ Ruyer, Raymon. op cit., pág. 9.

¹⁵⁴ La información es una medida de la libertad de elección, implícita en la selección; donde a medida que aumenta la libertad, disminuye la probabilidad de elegir un determinado mensaje. A partir del año 1979 se le denomina teoría de sistemas, manteniendo como nociones centrales a la información y la comunicación de la información.

¹⁵⁵ Ruyer, Raymon. op cit., pág. 202.

y comunicación, el diseño y construcción de máquinas de inteligencia artificial y la teoría general de sistemas; mientras que la informática, usa las tecnologías desarrolladas por la cibernética para dar tratamiento, representación y manejo automático de la información.

Existe una amplia gama de sistemas y productos informáticos (soportes físicos y lógicos) que en forma integral desarrollan servicios de valor agregado de telecomunicaciones; éstos por sus peculiaridades, sin la herramienta e instrumentos informáticos tendrían un elevado costo.

Los sistemas y programas son multiplicables sobre el mismo soporte; reducen costos, aumentan la eficacia y eficiencia de las tareas operativas y administrativas. Un ejemplo, los documentos digitales que por selección o disposición integran las bases de datos y los programas de cómputo que los generan e interrelacionan para que el usuario interactúe, materializa la función del Internet, observado como plataforma de telecomunicaciones que transporta información digital, donde el ordenador funciona como cliente/servidor, permitiendo al usuario reproducir con facilidad e indiscriminadamente en cualquier espacio geográfico y tiempo la información adquirida en Internet conciente o inconscientemente.

a.- CONCEPTO

Considero que la definición más completa la expresa el doctor Ricardo Rivera Soler:

“Es una ciencia, arte o técnica que con la ayuda de medios manuales, mecánicos, electromecánicos o electrónicos permite, mediante un proceso idóneo, la captación de datos, que integrados en archivos conllevan el logro de informes cuyo objetivo es la toma de decisiones” **(156)**

La Real Academia Española, establece que es un galicismo del francés “informatique” usado para referirse al

“conjunto de conocimientos científicos y técnicas que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de ordenadores.” **(157)**

¹⁵⁶ Rivera Soler, Ricardo. *Informática y su definición*. Contaduría y Administración, núm. 157, nov-dic-1998. pág. 89.

¹⁵⁷ Real Academia Española, op cit. Vol. 6 pág. 863 (Informática)

Otros conceptos de interés (158):

- El Centre de Recherches Informatiques et Droit des Facultes Universitaires de Namer, en 1983 la estableció como los aspectos de la ciencia y la tecnología específicamente aplicables al tratamiento de la información y, en particular, al tratamiento automático de datos.
- La Oficina Intergubernamental para la Informática (IBI, siglas en inglés), organismo internacional creado en 1969, responsable de promover políticas para el desarrollo de la informática; fijo el concepto en 1978 como: la disciplina que estudia el fenómeno de la información, y la elaboración, transmisión y utilización de la información principalmente, aunque no necesariamente con la ayuda de ordenadores y sistemas de telecomunicación como instrumentos.

b.- ASPECTOS JURÍDICOS

Advierto en la legislación mexicana, una referencia que delimita a la informática en la Administración Pública:

“Art. 3.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:
VII.- Informática. Tecnología para el tratamiento sistemático y racional de la información mediante el procesamiento electrónico de datos.” (159)

En el mismo orden de ideas algunos países, tienden a configurar una rama autónoma del Derecho a la cual denominan: *Derecho de la informática* o *Derecho e informática*; entendiéndolo como:

“... el conjunto de normas jurídicas que regulan la creación, desarrollo, uso, aplicación de la informática o los problemas que se deriven de la misma en las que exista un bien que es o deba ser tutelado jurídicamente por las propias normas”
(160)

¹⁵⁸ Altmark, Daniel Ricardo. *Informática y Derecho. Aportes de doctrina internacional*. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1991. 2 ed. Vol. 1. La etapa precontractual en los contratos informáticos. pág. 6

¹⁵⁹ En la Administración Pública Federal se argumenta que dicha delimitación solamente aplica a los efectos de la información estadística y geográfica, así lo acota la parte final del artículo 1 de la *Ley de Información Estadística y Geográfica*.

¹⁶⁰ Ríos Estavillo, Juan José op cit. pág. 73

Donde el contenido lo determinan las consecuencias jurídicas derivadas de las aplicaciones informáticas, principalmente: la protección de datos personales, la protección del software, el flujo de datos transfrontera, los negocios jurídicos informáticos, los delitos informáticos y el valor probatorio de los documentos digitales.

Luego la información observada como bien económico, es objeto de apropiación por los agentes del mercado con la finalidad de obtener ventajas competitivas, ante lo cual el Derecho tutela el principio de libre circulación de información, a la vez incentiva la creación intelectual y promueve la explotación de la información bajo las diversas formas jurídicas de apropiación de los soportes tecnológicos.

La protección del *bien informacional* (161) se da en dos vertientes: una se manifiesta como Derecho a la información y la otra como Derecho sobre la información.

A los efectos de la informática, la primera vertiente es la protección de datos personales y las clases de información, reguladas en sus peculiaridades en la Ley de Información Estadística y Geográfica, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En la segunda vertiente esencialmente, aplica la Ley Federal del Derecho de Autor; además en atención a la estructura digital y de almacenamiento de dicho bien, la legislación civil, mercantil y penal, respectivamente conforme a las reformas, donde el legislador comprendió las aplicaciones informáticas como conductas o hechos objeto de protección.

Por mera apreciación teórica del contenido jurídico de los soportes tecnológicos de la informática, estableceré cuatro categorías: la primera corresponderá al soporte tecnológico operacional y productivo (cómputo -software y hardware-), donde destaca el software o programas de cómputo; mientras que las otras tres categorías serán el documento electrónico o digital, las bases de datos y las creaciones multimedia.

¹⁶¹ Figura jurídica elaborada por el Doctor Julio Téllez Valdés para indicar el contenido jurídico y económico de la información digitalizada, es decir, la tratada con mecanismos e instrumentos electrónicos de automatización. Téllez Valdés, Julio. *Derecho ...*, op cit. pág. 63 et al.

i.- SOPORTES TECNOLÓGICOS Y LOGICOS

El soporte tecnológico a los efectos de la informática, estructuralmente está integrado por el ordenador, computadora o dispositivo electrónico (hardware) el cual recibe un conjunto de instrucciones (software) y las ejecuta realizando cálculos sobre los datos numéricos, o bien compilando y correlacionando otras clases de información.

Desde el punto de vista operacional por ordenador, entiendo a la máquina automatizada de propósito general, integrada por elementos de entrada, procesador central, dispositivos de almacenamiento y elementos de salida. Es decir, las partes mecánicas, electromagnéticas y electrónicas que se encargan de ejecutar las operaciones.

El soporte lógico, es el software (instrucciones en programas, protocolos o multimedia). **(162)**

México tutela al soporte lógico en la Ley Federal del Derecho de Autor (título IV, cap. IV), delimitados como programas de computación, equiparados como obras literarias con relevancia en el valor comercial, protección realizada asumiendo los compromisos internacionales contraído ante la OMPI y el TLC. **(163)**

Como concepto técnico, un programa de cómputo es una lista de instrucciones en lenguaje máquina **(164)** que ejecuta la computadora con el fin de lograr un resultado, planteado por el programador quien le indica a la computadora que hacer con

¹⁶² Estados Unidos de Norteamérica que domina más del 70% del mercado mundial, no obstante para el resto de países desarrollados representa un buen porcentaje de sus ingresos por comercialización de obras protegidas.

¹⁶³ México es un consumidor neto, ante ello a suscritas obligaciones internacionales, en algunas consintió transgredir principios fundamentales del sistema jurídico al privilegiar la protección de intereses de los productores de software; por ello integró los programas de cómputo en el Derecho de autor (donde priva el espíritu humanista y no el económico); el concierto internacional lo determina como obra literaria con alto valor comercial, donde el objeto de protección está en la facilidad de reproducirlo a bajo costo (el precio se fija con base al costo del disco donde se almacenará), mientras que la elaboración requiere de cuantiosas inversiones para el diseño, el desarrollo, las pruebas, la producción, la distribución, la comercialización, la promoción y la venta.

¹⁶⁴ El lenguaje máquina se expresa a través del llamado código fuente (programación) que se traduce a código objeto, siendo este el que atiende la máquina para realizar las acciones de automatización que le son requeridas para que opere (interacciona la máquina, coordina al hardware y a éste con el software) y este en posibilidad de realizar aplicaciones que resolverán necesidades del usuario no especializado (interacción hombre-máquina).

exactitud. Por su parte, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, lo define como

“... un conjunto de instrucciones que cuando se incorpore a un soporte legible por máquina, puede hacer que una máquina con capacidad para el tratamiento de la información indique, realice o consiga una función, tarea o resultados determinados.”
(165)

La Ley Federal del Derecho de Autor, destaca los siguientes aspectos, a los efectos del presente trabajo:

“Artículo 101

Se entiende por programa de computación la expresión original en cualquier forma, lenguaje o código, de un conjunto de instrucciones que, con una secuencia, estructura y organización determinada, tiene como propósito que una computadora o dispositivo realice una tarea o función específica.”

Asimismo preceptúa para efectos de protección, los programas de computación operativos y aplicativos (art. 13–XI) que equipara a las obras literarias, excluye de la protección a los programas cuyo objeto sea afectar nocivamente otros programas o equipos (art. 102) y por ende le aplica lo conducente para las obras literarias que son excluidas de protección (art. 15).

Además los derechos patrimoniales corresponden al empleador, salvo pacto en contrario (art. 103). El autor conserva el derecho de autorizar o prohibir, en todo momento, el arrendamiento de su obra (art. 104) razón a que la venta se otorga bajo *licencia de uso* no se transfiere el derecho patrimonial al adquirente (fracción IV del art. 27 en relación con art. 38), éste únicamente podrá reproducirla por una vez con la finalidad de resguardo o la cantidad de veces que autorice la licencia (art. 105), el derecho patrimonial de prohibir o autorizar afectaciones sobre el programa de computación es facultad del autor (art. 106).

ii.- DOCUMENTO DIGITAL

La documentación digital, desde mi punto de vista el soporte principal de la informática, consiste en la acción de reunir documentos sobre un tema específico y dar tratamiento en vistas a su difusión; es decir, la generación de información en

¹⁶⁵ *Glosario del Derecho de Autor y Derechos Conexos* (voz 53). Ginebra, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 1980. pág. 54. Sitio: <http://www.secofi-ssci.gob.mx>. (Programa de cómputo)

soporte digital cuyas características de calidad, relevancia y oportunidad, la hagan disponible ante peticiones planeadas o no, que motivan y dan fundamento a la toma de decisión.

Aparece en el escenario internacional, alrededor del año 1950 con el inicio de la digitalización (166) y automatización de los sistemas para recuperación y disseminación de información documental; se diseñan y operan las primeras *bases de datos* (167) que más tarde por sus capacidades y estructuras formarían por selección y/o disposición, los bancos de datos.

En lo general se entiende por documento electrónico, digital o informático: toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen tratada con sistemas informáticos y almacenada en dispositivos electrónicos o informáticos, con eficacia probatoria o cualquier otro tipo de relevancia jurídica (168); así se reconoce en el Código Civil y Código de Comercio.

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la fracción III del artículo 3, establece lo que debe entenderse por documento, donde lo relevante es que los documentos podrán estar en cualquier medio, entre ellos, el electrónico, informático u holográfico. (169)

¹⁶⁶ Digitalización, la expresión de datos en forma digital, este del latín digitalis, relativo a los dedos (digitus) en términos matemáticos, números. Al efecto, indica el proceso de convertir la información a números, dejándola sin posibilidad de ser manipulada por el dedo, la noción corpórea de información es el documento susceptible de manipular por el dedo. Es decir, la digitalización es el proceso informático que capta la información para luego integrarla numéricamente en ceros y unos, tomando lo esencial y desechando lo redundante. Cualquier soporte tangible de información es reducible a números que la normalizan para que fluyan por el espacio eléctrico y se almacenen en herramientas electrónicas.

¹⁶⁷ La evolución de las bases de datos va aparejada con la del software, actualmente existen bases de datos soportadas sobre sistemas informáticos para utilización personal o de las complejas necesidades de un corporativo o funciones de gobierno.

¹⁶⁸ El artículo 1803 fracción I del *Código Civil Federal*, dispone que el consentimiento de la voluntad en forma expresa puede manifestarse verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos, y”; por otra parte, el *Código Federal de Procedimientos Civiles* en el artículo 210 A “Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.” Por su parte, el *Código de Comercio* dispone en el artículo 89 que la “información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada a través de dichos medios (electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología) se le denominará mensaje de datos.” *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil...*, op cit. págs. 12 a 19

¹⁶⁹ *Infra*. Capítulo III, sección I. D. a. Concepto de información.

El Derecho comparado (170) registra como primera ley que reguló aspectos jurídicos de la información documental en soporte digital como instrumento probatorio, la aprobada en Utah, Estados Unidos durante 1996. Correspondiéndole a Alemania ser el primer país que elaboró una *Ley de Firma Digital* en 1997. Sin embargo, ninguna delimita al documento electrónico o digital.

Hasta 1998 por decreto (núm. 427/98) Argentina permitió el uso de la firma digital para los actos internos del sector público nacional, donde define al documento digital como la representación digital de actos, hechos o datos jurídicamente relevantes; y al documento digital firmado; sin perfilar los requisitos y bases para las aplicaciones que certificarán el valor de la firma digital.

Por otro lado, Chile emitió la normatividad que regula el uso de la firma digital y los documentos electrónicos en la administración del Estado en 1999, entendiendo por documento electrónico a toda representación informática que da testimonio de un hecho.

La doctrina jurídica italiana (171) estableció criterios sobre la naturaleza del documento electrónico, donde en principio presupone quien lo elabora (personalmente o un intermediario) y a quien compromete el negocio o contrato materializado.

Donde, la elaboración personal, se entiende materializado y actuado por voluntad propia, luego, el contenido regula los intereses allí formulados; empero cuando lo elabora un intermediario, conector de la complejidad técnica; actualiza dos casos: uno consiste en que la materialización del compromiso, es voluntad del mandante liza y llanamente; mientras que en la otra, el intermediario comprueba o certifica la regulación de intereses expresados en otros soportes.

¹⁷⁰ *Estudio comparativo de algunas leyes internacionales relativas a la firma digital*. Boletín de Política Informática (INEGI), núm. 4 del 2001. hoja. 3

¹⁷¹ Altmark, Daniel Ricardo. op cit. pág. 95

Entonces desde el punto de vista jurídico, los documentos electrónicos deben observar las reglas convencionales (172) en las diversas especies y soportes, la valoración como medio de prueba, la eficacia respecto a la conservación y la seguridad; por ello los aspectos de interés son: el grado de conservación, la certificación de sistemas y soportes digitales y la finalidad del acceso.

Luego el legislador reformó el 29 de mayo del 2000 el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código de Comercio y la Ley Federal de Protección al Consumidor con la finalidad de reconocer los hechos y negocios jurídicos soportados en cualquier tecnología, otorgándoles la calidad de medios de prueba (173) y particularizando los requisitos para su perfeccionamiento y valor probatorio, así como la constancia en el registro público.

Por ello, digo que el comercio electrónico en su generalidad, es una transacción electrónica que se sirve del documento y firma digital para perfeccionar en forma expresa la voluntad de los sujetos activo y pasivo en un negocio jurídico; es decir, la aceptación y consentimiento con peculiaridades de confidencialidad y certificación.

Ante lo cual a la Norma Oficial Mexicana núm. 151 le corresponde delimitar lo que debe entenderse por firma electrónica, firma digital y servicios de certificación, elementos referidos en los dispositivos que reglamentan los actos de comercio sobre plataformas de telecomunicación, denominados como servicios de valor agregado o Internet:

“3.3 Autenticación

Al proceso en virtud del cual se constata que una entidad es la que dice ser y que tal situación es demostrable ante terceros.

3.10 Certificado digital

¹⁷² La doctrina establece que los sistemas jurídicos deben integrar el principio de equivalencia funcional consistente en “dotar de la misma validez jurídica a los negocios y contratos realizados electrónicamente, como si se hubieren realizado en el mundo legal real utilizando medios tradicionales de papel y tinta”. Vera Vallejo, Luis. *La nueva legislación mexicana sobre comercio electrónico en Internet*. AMITI, México, 2000. (documento de la mesa de trabajo sobre comercio electrónico de la AMITI). Sitio: www.amiti.org.mx

¹⁷³ Lo destacable es la fuerza probatoria de la información digital y su soporte, donde se estiman la fiabilidad del método de generación o transportación y la posibilidad de atribuir a las personas obligadas el contenido que también deberá ser accesible para las consultas pertinentes. Aspectos cubiertos por los sistemas informáticos para la seguridad y certificación a la información digital. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil...*, op cit. págs. 12 a 19.

Al mensaje de datos firmado electrónicamente que vincula a una entidad con una clave pública.

3.15 Confidencialidad

Al estado que existe cuando la información permanece controlada y es protegida de su acceso y distribución no autorizada.

3.24 Firma digital

A la firma electrónica que está vinculada al firmante de manera única, permitiendo así su identificación, creada utilizando medios que aquél pueda mantener bajo su exclusivo control, estando vinculada a los datos a que se refiere de modo que cualquier cambio ulterior de los mismos sea detectable. La firma digital es una especie de firma electrónica que garantiza la autenticidad e integridad y la posibilidad de detectar cualquier cambio ulterior.

3.25 Firma electrónica

A los datos en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, o adjuntados, o lógicamente asociados al mismo, que puedan ser utilizados para identificar al firmante en relación con el mensaje de datos e indicar que dicho firmante aprueba la información recogida en el mensaje de datos. La firma electrónica establece la relación entre los datos y la identidad del firmante.” **(174)**

En concreto la Ley Federal del Derecho de Autor y el Código Penal respecto a toda acción informática que apareje o no transmisiones vía telecomunicaciones, fijan:

- La prohibición de importar, fabricar, distribuir y utilizar aparatos o prestar servicios cuya finalidad sea quitar la protección técnica de los programas de cómputo, de las transmisiones a través del espectro electromagnético y de redes de telecomunicaciones y de los programas de elementos electrónicos señalados en el artículo anterior (art. 112).
- La protección al resultado de toda transmisión de obras literarias, las interpretaciones o ejecuciones transmitidas por medios electrónicos a través del espectro electromagnético y de redes de telecomunicaciones (art. 113), en mi consideración es la interacción que permite la plataforma de Internet.
- La ley reglamentaria privilegia al derecho nacional frente al derecho internacional (art. 114), por lo tanto las conductas deberán adecuarse a la legislación mexicana.

¹⁷⁴ Norma Oficial Mexicana Núm. 151- SCFI-2002, *Prácticas Comerciales -Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos*. Secretaría de Economía. Diario Oficial de la Federación, sección I. 4 de junio del 2002. págs. 9-10.

iii.- BASES DE DATOS

Por base de datos, entiendo:

“...cualquier conjunto de datos organizados para su almacenamiento en la memoria de un ordenador o computadora, diseñado para facilitar su mantenimiento y acceso de una forma estándar.” **(175)**

Una base de datos, integra documentos electrónicos, aquellas adquieren valor jurídico y económico al ser consideradas creaciones intelectuales o reconocidas como medio de prueba, siempre que cuenten con la firma digital y la certificación. En ellas la información se selecciona y dispone en campos y registros. **(176)**

La funcionalidad de las bases de datos **(177)**, está en la disponibilidad de información consultable a través de datos que satisface necesidades del peticionario.

Dichas bases se estructuran bajo los siguientes modelos:

- Las de diseño jerárquico, el registro se vincula con el de mayor jerarquía pasando por los sucesivos registros hasta localizar el que se necesita.
- Las diseñadas como redes o mallas, existen varios registros relacionados y cualquiera sirve de entrada, un dato apunta a una gran variedad.
- Las de diseño relacional o distribuido, suponen todos los datos almacenados por registro y campo con la finalidad de facilitar la petición de datos con necesidad específica generando un nuevo archivo con todos los datos requeridos. **(178)**

¹⁷⁵ *Enciclopedia Encarta*, op cit. (Bases de datos)

¹⁷⁶ Campo se refiere a un tipo o atributo de información, y un registro, a toda la información sobre un individuo, acto, hecho o fenómeno; a lo digital le es irrelevante la naturaleza: texto, números, gráficos, sonido o vídeo.

¹⁷⁷ El soporte para almacenar y jerarquizar la información digitalizada, hasta antes del año 1970 era el archivo remplazado progresivamente por las bases de datos, donde integran archivos lógicamente interrelacionados y entrelazados, independientes de los programas que los utilizan, generados sobre el uso racional del espacio virtual y la reducción de error por multiplicación y redundancia de datos. Un dato puede aplicarse por diferente programa y/o usuario. Villanueva Lara, Julio E. *Computadoras y procesamiento de datos*, OEA-PRDCT, Washington, 1987. pág. 77 et al.

¹⁷⁸ La base de datos distribuida (distributed database) o relacional, diseñada en 1970 por el británico Edgar F. Codd; es la de uso más extendido, consiste en un sistema de administración de bases de datos que almacena la información en varias tablas (filas y columnas de datos) o ficheros independientes y realiza búsquedas permitiendo relacionar datos que han sido almacenados en más de una tabla, por lo cual, deben tener un campo común donde se almacenan los datos codificados para acceder a la información en el resto del registro, estableciendo la relación al realizar las consultas. El resultado de la búsqueda produce una nueva base con los

Las bases de datos son un objeto del Derecho de Autor (**179**), al considerarlas creaciones intelectuales; aunque en mi perspectiva la naturaleza y finalidad, determinada por el legislador las sitúa como inversión económica, ante ello, lo idóneo sería reglamentarlas en el ámbito económico y mercantil, integrándolas al derecho de propiedad industrial o comercio de servicios y, no en el Derecho de Autor.

El motivo y fundamento de los privilegios a la creación intelectual, se asienta en el principio doctrinal que establece la protección del intelecto humano y la libre circulación de las ideas, por lo tanto queda salvaguardada una obra cuando en ella se plasme información original en un soporte tangible que además tiene valor como medio de prueba. No obstante, la Ley Federal del Derecho de Autor de 1996 y sus reformas, fijan la protección a la inversión económica del empresario a quien le reconocen la calidad de autor o creador.

Los países en desarrollo, responden a factores externos que les obligan a seguir parámetros diseñados por países industrializados, ante los imperativos del comercio internacional, impulsados por presión unilateral de Estados Unidos de Norteamérica directa o a través de organismos internacionales (OMPI y OMC) con la adopción de los tratados (TRIP's/AGCS y TLC). Con ellos se somete a toda Latinoamérica, según lo comenta la investigadora Yolanda Huerta Casado, al observar que:

“La oposición inicial de varios países de América Latina de incluir la propiedad intelectual en el marco de las negociaciones comerciales fue cediendo al comprobar que para poder tener acceso a los mercados de los países industrializados y poder beneficiarse de los avances en los sectores de bienes y servicios se debía aceptar los otros acuerdos integrantes del Acta Final de la Ronda de Uruguay que incluye el Acuerdo TRIP's.” (**180**)

datos solicitados extraídos de las bases relacionadas. Un ejemplo esencial en Internet es el Domain Name System; además todos los sitios son una base de datos de acceso abierto a cualquier usuario o restringido en las cuales únicamente con autorización es posible establecer conexión.

¹⁷⁹ La *Ley Federal del Derecho de Autor*, no reglamenta el contenido de las bases de datos, ni aún las aplicaciones que las estructuran, sino el arreglo bajo la técnica documentaria del contenido o materias de la colección de información digital integrada en ellas: “selección o disposición”. Sobre el particular la ley en comento, registra una contradicción respecto a la forma del arreglo (selección / disposición) del contenido o materias coleccionadas, es decir, un criterio alternativo “o” (fracción XIV del artículo 13 señala) y otro conjuntivo “y” (artículo 107).

¹⁸⁰ Huerta Casado, Yolanda. *El TLC en materia de propiedad intelectual y sus repercusiones en América Latina*. **Becerra Ramírez, Manuel. Coord. Derecho de la propiedad intelectual. Una perspectiva trinacional**. III, México, 2000. pág. 133.

Luego la Ley Federal del Derecho de Autor, no delimita la idea de base de datos; ésta la deduzco del texto legal como *la compilación de datos y materiales legibles por medio de una máquina que por razones de selección y/o disposición del contenido constituyan creaciones intelectuales* (art. 107 en relación a 3-XIV LFDA).

Donde, compilación es la integración de colecciones de obras, tales como las enciclopedias, las antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos, siempre que dichas colecciones, por su selección o la disposición del contenido o materias, constituyan una creación intelectual.

En consecuencia una base de datos es la obra derivada, equiparable a la compilación, protegida en lo que tenga de original (**181**) desde el momento en que es fijada en soporte material, incluyendo los electrónicos y ello permita su percepción, reproducción u otra forma de comunicación (art. 5 y 6 LFDA).

Podrán ser explotadas previa autorización del titular del derecho patrimonial sobre la obra primigenia y para el caso de dominio público, no comprenderá al derecho de uso exclusivo (art. 78 LFDA).

Sin embargo, el titular del derecho de autor sobre una base de datos conservará el derecho de autorizar o prohibir el arrendamiento de la base enajenada (art. 104 como excepción a la fracción IV del art. 27 LFDA) y sobre los derechos patrimoniales en exclusividad podrá autorizar o prohibir la reproducción, traducción, distribución, comunicación de la estructura (art. 110 LFDA).

Por otro lado, las bases de datos no originales (art. 108) quedan protegidas en su uso exclusivo por quien las elaboro durante 5 años (**182**) y el acceso a la información de datos personales requerirá de la autorización de las personas de que se trate (art. 109 LFDA)

¹⁸¹ Artículo 3. Las obras protegidas por esta Ley son aquellas de creación original susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier forma o medio. *Ley Federal del Derecho de Autor*.

¹⁸² Las bases de datos no originales (art. 108 LFDA) contradicen el espíritu de la ley en comento, cuyo objetivo (art. 3 LFDA) consiste en proteger a las obras de “creación original”, principio aceptado por México al ratificar los tratados internacionales que regulan el derecho de la propiedad intelectual.

Asimismo, la protección de datos personales de contenido nominativo procesados para ser comercializados, están sometidos a lo dispuesto por el artículo 109 de la ley en comento, fija como obligación al productor solicitar previamente la autorización de los interesados (**183**); no obstante, adolezca de precisión sobre que debe entenderse por *información de carácter privado* (**184**), ni establezca la competencia del órgano facultado para realizar la actividad de policía administrativa (**185**).

Anteriormente, la vía jurídica aplicable al efecto era civil, pues la afectación recaía sobre derechos de la personalidad, específicamente, la imagen y la intimidad.

En este punto es importante referir:

“Art. 231 Constituyen infracciones en materia de comercio las siguientes conductas cuando sean realizadas con fines de lucro directo o indirecto:
II. Utilizar la imagen de una persona sin su autorización o la de sus causahabientes;”
(**186**)

El criterio jurídico para determinar la originalidad de una base de datos, tiene en cuenta que el productor por cuestiones económicas para el diseño y creación, aplica el principio de exhaustividad sobre un campo del conocimiento humano y sus interrelaciones directas e indirectas, de otra forma el valor económico adquirido por la base de datos sería mínimo o nulo.

¹⁸³ Sobre el particular, la *Ley Federal de Protección al Consumidor* en las fracciones I y II del artículo 76 bis, establece como obligación jurídica del proveedor de servicios electrónicos que la información proporcionada por el consumidor la usará en forma confidencial y conforme a la naturaleza de la transacción, aplicando sistemas y técnicas de seguridad y confidencialidad y para difundirla o transmitirla requerirá la previa autorización del interesado. La infracción se sancionará con multa por el equivalente de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (art. 128).

¹⁸⁴ Por su parte, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, vigente desde el 12 de junio del 2002, entiende por datos personales “La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;” (art. 3 – II LFTAIPG).

¹⁸⁵ “Para el derecho administrativo, policía administrativa significa actividad de vigilancia o inspección por parte de las autoridades administrativas para comprobar que las conductas de los particulares se ajusta a las leyes.” Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ...* op cit. pág. 91

¹⁸⁶ *Ley Federal del Derecho de Autor*. Para el caso fija una sanción económica de mil a cinco mil días de salario mínimo, aplicable por el *Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial* (art. 232–II) de conformidad con el procedimiento y formalidades indicadas en la *Ley de la Propiedad Industrial* (art. 234); multa que podrá incrementarse hasta en 50% cuando el infractor fuere cualquier persona física o moral que explote obras a escala comercial (art. 233); o en caso de persistir en la infracción se aplicara adicionalmente hasta 500 días salario mínimo (art. 232 in fine).

Por ello la regulación internacional aplica el criterio: alternativo (**187**), y en México por confusión legal, el conjuntivo y alternativo.

Luego el privilegio a la producción de bases de datos exclusivamente radica en los criterios de **selección/disposición** del contenido; por otra parte, el sistema informático es objeto de tutela como programa de cómputo.

Respecto al aprovechamiento o posesión del producto final, se determinará por el carácter jurídico de la información y datos, es decir, será libre o restringido. Y el contenido adquirirá la calidad jurídica, razón al derecho de apropiación existente en el mercado.

Otro aspecto de interés es la calificación (art. 4 de la LFDA) jurídica de las bases de datos en la legislación mexicana con la finalidad de reconocer la titularidad de los derechos de explotación. Puede ser **individual, de colaboración** (por su complejidad técnica esta es condición más frecuente) **o colectiva** (aquella en la que no es posible determinar la autoría de cada participante, por lo que la titularidad de la obra se otorga a una persona jurídica o individual considerada como coordinador); luego la autoría y titularidad sobre los derechos de la información contenida en la base de datos que cuente con el debido registro no podrá ser afectada.

iv.- CREACIONES MULTIMEDIA

La Ley Federal del Derecho de Autor establece la protección para las creaciones multimedia:

“Art. 111. Los programas efectuados electrónicamente que contengan elementos visuales, sonoros, tridimensionales o animados quedan protegidos por esta Ley en los elementos primigenios que contengan.”

¹⁸⁷ El artículo 10 del TRIPs o ADPIC, establece que una base de datos para ser objeto de protección como creación intelectual, debe compilar datos por *selección o disposición*, susceptible de ser reproducidos en cualquier soporte o forma. Y el artículo 1705-1b en el capítulo XVII del TLCAN, dispone que la protección no se extiende a los datos en sí mismos, sino únicamente a la compilación por *selección o disposición* del contenido automatizado.

Existen similitudes técnicas entre una base de datos y una *creación multimedia*, las coincidencias técnicas (digitalización) y recuperación (técnica documentaria de selección o disposición) en soportes informáticos no están particularizadas en la ley.

Ambas se aplican como sistemas de organización de información de cualquier naturaleza bajo criterios de calidad, relevancia, oportunidad y/o recuperación. Luego la distinción de forma consiste en que las creaciones multimedia son programas creados electrónicamente y las bases de datos son programas de cómputo.

La diferencia legal radica en la originalidad (**188**) para considerarlas objeto de la protección intelectual: la originalidad en una base de datos, está precisamente en los criterios de selección o disposición sin importar el soporte y el valor económico está en la aplicación de dichos criterios. Mientras en las creaciones multimedia se protegen los elementos primigenios, en lo que tengan de original.

c.- LICENCIAS

La noción general de licencia, indica al documento en que consta la autorización, el permiso para hacer algo.

En sentido jurídico, licencia, es la resolución de la administración por la cual se autoriza una determinada actividad, entre otras connotaciones.

Para el Derecho administrativo el vocablo sirve para referir, el acto administrativo mediante el cual se facilita al particular el ejercicio de un derecho; en el decir del licenciado Nava Negrete:

“El permiso administrativo, que es igual a autorización y licencia, es un acto que facilita al particular permisionario el ejercicio de un derecho que ya tiene.” (**189**)

¹⁸⁸ La *Ley Federal del Derecho de Autor* es omisa en lo que deberá entenderse por “originalidad”, al respecto en caso de controversia se deberá estar al criterio del juzgador que podría ir más allá de la consideración de que la creación sea resultado de una simple lógica automática o limitativa; también se aprecia la creatividad en la plataforma informática, los elementos de ayuda al usuario, las aplicación documentarias, entre otros aspectos. Cuidando de no violentar lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley en comento, los aspectos técnicos y destino de la base de datos.

¹⁸⁹ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho...*, op cit. pág. 383

En cierto sentido, es completamente diferente a concesión, pues ésta es el acto administrativo a través del cual se crea un derecho a favor del particular, estableciendo en un clausulado los derechos y obligaciones del concesionario y concedente.

El Derecho de autor califica de uso a la licencia, para expresar el acto entre particulares a través del cual el titular de los derechos patrimoniales, creador intelectual, otorga libremente por escrito al uso en forma onerosa y temporal (art. 30 LFDA) a favor de un licenciatario para que explote en forma exclusiva o no la obra literaria, y en su caso la facultad para que éste otorgue autorizaciones a terceros (art. 30, 35 y 36 LFDA).

Por lo cual el documento deberá inscribirse en el Registro Público del Derecho de Autor para los efectos conducentes (art. 32 LFDA).

Luego la base del derecho de apropiación de creaciones intelectuales, donde la transferencia por enajenación del soporte, no apareja las de los derechos morales o patrimoniales del autor legítimo (art. 38 LFDA); éste conserva, como excepción, el derecho de autorizar o prohibir el arrendamiento del soporte enajenado; no aplicará la excepción cuando el programa de cómputo no constituya en si mismo un objeto esencial de la licencia de uso (art. 104 LFDA).

F.- TELEMÁTICA O TELEINFORMÁTICA

Estas voces no son de uso frecuente; la idea que denotan popularmente se conoce como Internet o informática.

Sin embargo en el ámbito de las ingenierías y las ciencias exactas la palabra telemática es de uso común y particulariza ciertos aspectos aplicados al Internet.
(190)

¹⁹⁰ Es una palabra empleada por los seguidores de la escuela estadounidense en el ámbito de la información, comunicación y computación; también se denomina *teleproceso*, éste derivada del aprovechamiento de las tecnologías de comunicación a distancia y la transmisión de datos entre computadoras. Actualmente, ello corresponde a la arquitectura del Internet.

Sobre el particular, el diccionario (191) establece que telemática es un anglicismo cuyo origen está en de la palabra *telematics*, derivada de *tele* e *informatics*, empleado para indicar la aplicación de las técnicas de la telecomunicación y de la informática a la transmisión a larga distancia de información computarizada.

G.- TRANSMISIÓN TRANSFRONTERA

La transmisión transfrontera denota la idea de flujos de información sobre plataformas de telecomunicaciones, a los cuales les es indiferente la naturaleza del soporte de la fuente de información, pues el formato digital les permite circular (192) a través de redes de telecomunicaciones de cualquier país en tiempo real traspasan los límites territoriales de origen, causando efectos jurídicos y económicos, sin posibilidad de control para el Estado, aparejando consecuencias jurídicas que deben dirimirse con reglas de derecho internacional.

El Consejo Económico de la ONU, fija la idea de flujo de datos transfrontera, como:

“... la circulación de datos e información a través de las fronteras nacionales para su procesamiento, almacenamiento y recuperación.” (193)

Teóricamente las transmisiones transfrontera se clasifican en base a los siguientes criterios:

- Las formas de transmisión, comprende a las datos electrónicos y no electrónicos con base en los tipos de información: especializada, cultural, académica, técnica, administrativa, comercial, datos personales, etcétera.

¹⁹¹ Real Academia Española, op cit. Vol. 10 pág. 1459 (Telemática)

¹⁹² La circulación de mercancías tradicionalmente se realizaba con bienes tangibles sobre medios de transporte y su naturaleza se legisló con bastedad; sin embargo, al aparecer en la escena internacional las nuevas tecnologías, inició en el mercado internacional la circulación de grandes volúmenes de información en formato digital cuyo valor económico, generó un mercado desarrollado sobre nuevos modelos económicos y financieros que por su facilidad de afectación requirieron de una reglamentación, sin obstaculizar el libre mercado de mercancías exterior de los países desarrollados con la finalidad de que sus mercados internos no se inhibieran a consecuencia de la aplicación de leyes proteccionistas en los países consumidores, sino que en estos se protegiera con eficacia su libre circulación y apropiación.

¹⁹³ Téllez Valdés, Julio. *Derecho ...*, op cit. pág. 78

- La función técnico-económica, integra las comunicaciones personales y comerciales, transferencia de software, acceso a bancos de datos y el procesamiento de datos.
- La naturaleza de la relación emisor-receptor, refiere la calidad de los accesos a las base de datos: cerrada o restringida por comercialización y las abiertas o disponibles al público en general.

El TLC establece disposiciones para el libre flujo de datos transfrontera, sin menoscabo de salvaguardar la confidencialidad, la seguridad de los datos y la intimidad de los usuarios de las redes de telecomunicaciones.

La Ley Federal de Telecomunicaciones, autoriza las transmisiones transfrontera al operar e interconectar redes públicas de telecomunicaciones bajo los supuestos del artículo 47:

- Los concesionarios de redes públicas o personas expresamente autorizadas, podrán instalar equipos de telecomunicaciones y medios de transmisión que crucen las fronteras.
- La interconexión de redes públicas concesionadas en México con redes extranjeras (de propiedad de particulares) se realizará mediante convenio negociado entre las partes interesadas, sin embargo, previo a la formalización la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los autorizará, siempre que no perjudiquen los intereses del Estado, de los usuarios u otros concesionarios, de ser el caso propondrá modalidades que incorporen condiciones de proporcionalidad y reciprocidad.
- La interconexión de redes públicas concesionadas en México con redes extranjeras (de propiedad pública) se realizará mediante convenio negociado con la intervención de servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Luego las transmisiones internacionales de datos que cuentan con protección son las de carácter personal. (194)

Los principios fundamentales de la protección para la integridad de la información personal, es conciliada con el libre flujo de datos, pues constituye una auténtica necesidad en la vida actual, eventos reflejados, entre otros en las transferencias bancarias, las reservaciones de pasajes aéreos o el auxilio judicial internacional.

En México a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor, acorde al concierto internacional, asume los principios generales reguladores de las transmisiones internacionales de datos de carácter personal entre empresas establecidas en diferentes estados, cuyo fin consiste en cumplir su cometido o ejercer funciones por cuenta de las administraciones de otros estados en el marco del espacio sin fronteras que constituye el mercado interior:

- La calidad de los datos en su recogida y la finalidad de la recolección para su posterior transmisión internacional, estará sometida a tratamientos adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido; no podrán utilizarse para finalidades incompatibles.
- El derecho de información de los interesados a los que se soliciten datos personales, deberá previamente documentarse e informarse de modo expreso, preciso e inequívoco de los usos reales y consecuencias potenciales.
- Los datos de carácter personal, requerirán el consentimiento inequívoco del afectado para su transmisión transfronterera, salvo disposición legal en contra, bajo las siguientes reglas:
 - ❑ Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.
 - ❑ Existe reserva de datos relativos a la salud de cada persona.
- La seguridad en el almacenamiento, los datos deben almacenarse en sitios y ficheros seguros, el responsable del fichero, y, en su caso, el encargado

¹⁹⁴ La Unión Europea trata de regular de manera estricta los datos personales; no obstante, el obstáculo que representan países de alto desarrollo como Estados Unidos, donde el régimen de regulación resulta más que flexible al interior de su mercado, efecto que impone a los otros países.

del tratamiento debe adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural.

- El secreto profesional de los responsables en la cadena de datos personales, respecto de los mismos y el deber de guardarlos son obligaciones que subsistirán aún después de finalizar las relaciones con el titular del fichero o el responsable del mismo.
- La comunicación de los datos de carácter personal objeto del tratamiento, sólo podrán comunicarse a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario, previo consentimiento del interesado con las salvedades de ley.
- La no-transferencia internacional de datos personales a terceros países, que no contengan normas equiparables

Los países han normado la transmisión de datos transfrontera, limitando el flujo de datos personales y asegurando la confidencialidad sobre las transacciones comerciales (195), visto que el mercado internacional de datos con el uso de tecnologías y a través de sofisticadas herramientas e instrumentos procesa, almacena y disemina grandes volúmenes de datos en un mínimo de tiempo, los cuales son transmitidos en tiempo real a cualquier parte del mundo a través de líneas convencionales o enlaces de estaciones terrenas que transmiten y reciben frecuencias en el espectro radioeléctrico. (196)

¹⁹⁵ Los países industrializados promueven que los países en desarrollo, liberen la tecnología de ensamblaje o manufactura y los vehículos por donde circula información bruta; pero a la vez solicitan sea protegida la propiedad intelectual en forma excesiva, ambos aspectos benefician a las transnacionales. Sin embargo algunos países en vías de desarrollo imponen barreras legales al flujo de datos transfrontera bajo el argumento de afectaciones a la seguridad y soberanía, a sabiendas de que en la realidad no son factibles, pues persiste el atraso cultural y tecnológico; sin embargo administrativamente tratan de controlar las transmisiones transfrontera sin afectar productos terminados de información nacionales.

¹⁹⁶ Los servidores que soportan a los bancos de datos con productos terminados de información con costo, actualmente rebasan los 40 millones, contienen un gigantesco volumen de datos factibles de ser localizados con peticiones abiertas o cerradas en segundos y recuperados a velocidades de 3,500 a 250 mil caracteres por segundo (un libro de 120 páginas normalmente tiene entre 300 mil y 650 mil caracteres); aunque ello no equivale a que la información contenida sea relevante. La naturaleza de las bases de datos, es variada en sus tópicos, pero los

Sin embargo la aparición del Internet, hizo ineficaz lo legislado, pues el principio que rige al Internet es el de la libertad, aunque algunos la entienden como: *lo que hay en el Internet, es de quien navega*, traspasando los límites de las formas y medios lícitos de apropiación sobre bienes incorpóreos.

En concreto considerar a la información como un recurso económico, tiene efectos en la economía de los países en desarrollo; aunándole la dependencia tecnológica que implica salida de divisas, la afectación a la economía nacional es grave (197); sin embargo el marco de regulación promovido por organismos internacionales, evita conflictos entre países, elabora guías para implementar la liberalización de las telecomunicaciones, evita el proteccionismo y vela por la protección estricta a la propiedad intelectual. (198)

SECCIÓN II.- INTERNET

En principio y a simple vista, Internet es un sistema y medio electrónico que identifica la transmisión de comunicación e información, al integrar aplicaciones de las teorías y tecnologías de la comunicación, información y computación.

Valga la insistencia, Internet no es un medio o sistema de transmisión, sino un medio o sistema de comunicación e información; por lo tanto, no debe ser regulado en el ámbito de las telecomunicaciones en su integridad, aunque indudablemente se sirve de ellas. (199)

menos ofrecen información científica o tecnológica; asimismo, existe colaboración entre países auspiciadas por organismos internacionales.

¹⁹⁷ El panorama en las transmisiones transfrontera desde el año 1970 hasta la fecha es el siguiente: Estados Unidos de Norteamérica desarrolla bancos de datos cuya información procesada se transfiere al resto del mundo; retroalimenta flujos de datos brutos provenientes del resto de países al tratarlos, procesarlos y almacenarlos poniéndolos a disposición como productos terminados o información con valor añadido que apareja tecnología para recuperarlos y diseminarlos. Ello económicamente significa ingresos al país productor vía transnacionales de telecomunicaciones; empero al resto de países les significa fuga de divisas y el desvirtuar instituciones culturales.

¹⁹⁸ Cfr., *Infra*, capítulo II, sección III, B. iii. Cfr. *Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios y el Acuerdo sobre Tecnologías de la Información, anexos al Acta Final de la Ronda de Uruguay*.

¹⁹⁹ Creo conveniente plantear la similitud del Internet a los efectos de las telecomunicaciones, con la televisión y radio, delimitados en la ley como simples medios de comunicación que emplean medios de transmisión, donde la esencia es el contenido de la transmisión, no la transmisión por sí misma, aspecto técnico.

Técnicamente es un sistema de identificación de redes informáticas que almacenan datos o información digital y están conectadas a puntos de conexión terminal de las redes públicas de telecomunicaciones; éstas transportan comunicación e información que sirven al usuario de telecomunicaciones para ejercer interacción respecto a otros usuarios reales o virtuales; sobre la infraestructura y la pluralidad de acciones cada Estado ejercen jurisdicción y soberanía.

De acuerdo con la investigadora Matilde Carlón (200), el Internet conjunta a la comunicación-información y las telecomunicaciones en un ordenador; al conjunto se le denomina red telemática, ésta no constituye una red más, sino una red de otra naturaleza en la cual convergen datos, voz e imagen cuya selección o disposición está estructurada en bases de datos.

Donde la pretensión consiste en transformar el modelo cultural y económico, al introducir nuevas empresas y servicios que devienen en tradicionales, nuevos servicios y servicios avanzados de gran calidad sobre banda ancha.

A.- NOCIÓN

Aunque no existe una definición de Internet, éste instrumento tecnológico es determinable, esencialmente, a partir del aprovechamiento donde cada manifestación presenta peculiaridades cuyas aplicaciones trascienden las libertades de expresión, información o pensamiento, de trabajo, de comercio; las mismas parten de distintos soportes para coincidir en uno representado virtualmente, observable en las estrategias de marketing con orientación mercantilista, académica o científica.

Con la finalidad de integrar una noción que precise al Internet, partiré de entenderlo como una organización de servidores y ordenadores interconectados mediante un protocolo de comunicación común que establecen conectividad para vincular equipos por proximidad, sin importar las características técnicas del procesamiento y permite la conexión a servicios y contenidos sin discriminación, pues la finalidad es transferir

²⁰⁰ Carlón Ruíz, Matilde. op cit. págs. 56-58

información originaria, tratada y procesada en soportes digitales a distancia remota utilizando redes de telecomunicación como plataforma.

a.- DELIMITACIÓN DEL INTERNET

En el sistema jurídico mexicano, no existe delimitación legal, ni jurisprudencial o doctrinal del Internet.

Para efectos prácticos en mi consideración, son tres las dimensiones del Internet que matizadas con criterio jurídico, están determinados por la producción de actos y hechos de la conducta de quienes interaccionan en las redes informáticas y de telecomunicaciones en tiempo real o con presencia virtual.

De tales dimensiones, en mi opinión solamente los actos de conexión indican la idea de servicios de valor agregado en el ámbito de las telecomunicaciones; sin embargo para la navegación se requiere de la conexión, por lo tanto al regularla no se debe ir más allá de fijar bases y reglas directamente relacionadas con el aprovechamiento de la red pública de telecomunicaciones.

Por lo tanto solamente los actos de conexión, observados como intermediarios entre usuario de Internet y operadores de redes públicas de telecomunicaciones, es la actividad que debe reglamentarse como obligación de registro, éstos administran la conexión y controlan la navegación.

i.- ACTOS PREVIOS

Para efecto de que exista Internet, fue necesario desarrollar tecnologías integradas, conocidas genéricamente como tecnologías de la información, computación y comunicación; cada una cuenta con aplicaciones, herramientas e instrumentos que como producto generan ordenadores, bases de datos, programas de computación, protocolos de comunicación, etcétera.

Es decir, los actos previos configuran los soportes físicos y lógicos o la infraestructura de operación con carácter de red informática local; ello consiste en

adquirir con cualquier título legal los equipos y accesorios, las licencias de usuario final, así como en su caso diseñar y desarrollar las bases de datos.

Sin obviar la contratación de servicios de telecomunicaciones y de acceso a Internet.

ii.- ACTOS DE CONEXIÓN

Mediante este acto se realiza la conexión del ordenador o red informática a través de un servicio básico de telecomunicaciones, el más popular es el telefónico; donde el primer paso consiste en configurar la conexión para enlazar el Internet a través del proveedor de servicios Internet (ISP por sus siglas en inglés) para lo cual son necesarios e indispensables los actos previos, sin aquéllos este acto no es posible, también es anterior y necesario para el de navegación.

iii.- ACTOS DE NAVEGACIÓN

Es la acción de desplazamiento en redes informáticas empleando redes de telecomunicaciones, cuya finalidad reside en afectar por interacción redes informáticas plenamente identificadas en puntos de conexión terminal de las redes públicas de telecomunicaciones.

Durante esta fase el usuario vincula en tiempo real o virtual bases de datos que admiten vinculación, dan respuesta inmediata o permiten interacción entre usuarios y sistemas.

Asimismo es posible desarrollar servicios y productos para explotarlos comercialmente en el ciberespacio, donde se simula a los establecimientos comerciales en todas sus vertientes y dimensiones, sólo que en el ciberespacio se ubican en cualquier parte del orbe.

b.- APROXIMACIÓN A LA IDEA DE INTERNET

Por su origen territorial, acertado será exponer la idea sobre Internet que elaboró el Poder Judicial de los Estados Unidos de Norteamérica.

El Internet no es una entidad física o tangible, es una red gigante que interconecta a un número innumerable de pequeños grupos de redes de computadoras unidas entre sí. El Internet es más que una red, es una red de redes. Esto es mejor entendido si consideramos que el Internet es un grupo de computadoras unidas entre sí, a las que denominaremos como una *red*. Actualmente existen pequeñas redes de computadoras (redes de área local). **(201)**

Luego, Internet es una red informática de telecomunicaciones, entendida como una serie de dispositivos de tratamiento y almacenamiento de información, integrada por medios de transmisión, diferentes jurídicamente a los que operan comercialmente servicios de telecomunicaciones.

En concreto, Internet es un medio de comunicación no convencional que permite tener control, aproximado a lo exacto, de la efectividad en la comunicación e información transportada, ello en su última fase de desarrollo se observa particularmente en el comercio electrónico, donde el precio de la publicidad es cotizado por el tráfico del site, éste es auditado para certificar dicho tráfico en forma permanente; un ejemplo es la publicidad segmentada por grados de interés-necesidad. **(202)**

Internet es la mayor red de interconexión de redes informáticas en el mundo, configurada por tres niveles jerárquicos, el primer nivel esta conformado por las redes de eje central (backbones **(203)** ejemplo, NSFNET y MILNET); las redes de nivel intermedio, y las redes aisladas (stub networks).

²⁰¹ United States Districts Court for the Eastern District of Pennsylvania, junio 11, 1996, decided 12. American Civil Liberties Union v Reno, Attorney General of the United States American. 929f. supp 824, 830-31 (E.D. Pa 1996) Offd. Reno V. ACLU 921 vs. 844 (1977) Library Association. Scott, Michael D. *Telecommunications law. Desk referent*. Aspen, New York, 2003. pág. 315 a 328.

²⁰² Los espectaculares en las autopistas de Silicon Valley en California, están equipados con una tecnología especial que les permite captar la estación de radio que escuchan los conductores, previo la conexión a la base de datos, adapta los anuncios electrónicos al perfil del mayor grupo de radioescuchas que circulan por la autopista. *Revista del Consumidor*. PFC, México, número 313, marzo 2003. pág. 10

²⁰³ Backbone, esta compuesto por redes de alta capacidad y velocidad que conectan las supercomputadoras de la “National Science Foundation” que enlaza a través de líneas telefónicas convencionales y digitales, microondas, láser, fibra óptica y satélites, diversos centros de información computarizada y personas en diferentes partes del mundo. Flores Olea, Víctor. Gaspar de Alba, Rosa Elena. *Internet y la revolución cibernética*. Océano. México, 1997. pág 130. Técnicamente es una línea de alta velocidad o una serie de conexiones que forman un mayor

Por ello, Internet es una red multiprotocolo que permite a todos los usuarios (cliente/servidor) utilizar sus servicios (world wide web, correo electrónico, grupos de noticias, etc.) mediante una simple conexión a uno de los millones de servidores que proporcionan acceso a la red Internet.

Como último punto de interés, una característica de Internet consiste en la consideración como red ilimitada; más la potencialidad de usos y las aplicaciones reales, han hecho pensar en sus limitaciones operativas y funcionales.

Está en desarrollo el **proyecto Internet2**, con éste se trata de crear una nueva Internet de mayores y mejores prestaciones en el ámbito de las universidades norteamericanas. Fue lanzado en 1996 por un grupo de dichas universidades con la colaboración del Gobierno Federal y de importantes empresas del sector de la Informática y las Telecomunicaciones.

c.- INTRANET

Las diferencias entre redes de cómputo respecto a la red Internet, están establecidas técnicamente por el *proxy* (204), hace la separación Internet-intranet y los efectos jurídico que les determinan restricciones de acceso y medidas de seguridad.

Se entiende por *intranet*, *entranet*, *red de área local*, *red lan*, *red wan*, *red pbx*, *centralitas particulares*, etcétera; a la red propia de una organización, diseñada y desarrollada siguiendo los protocolos aplicados al Internet, en particular el TCP/IP.

Al utilizar tecnologías de Internet en una red corporativa, se da acceso a todos los empleados a servicios básicos, observados como intercambio de información y comunicación accesible utilizando simples navegadores y programas de correo

ancho de banda en una red. El término es relativo de un Back-bone en una pequeña red, mucho más pequeña, que muchas líneas no back-bones en una red grande; también se le conoce como la espina dorsal de las redes de alta velocidad, su arquitectura es de anillo de alta velocidad a la que se conectan redes locales. *Glosario de la COFETEL*. www.cofetel.gob.mx/glosario/doc&01.html

²⁰⁴ Proxy (apoderado) es el servidor especial encargado, entre otras cosas, de centralizar el tráfico entre Internet y una red privada (intranet), de forma que evita que cada una de las máquinas de la red interior tenga que disponer necesariamente de una conexión directa a la red. Al mismo tiempo contiene mecanismos de seguridad (cortafuegos) que impiden accesos no autorizados desde el exterior hacia la red privada.

electrónico que permiten publicar contenido, noticias y discusiones; enviar correo; realizar transacciones; mediante aplicación de bases de datos elaborar formas y reportes; en la productividad dar flujo al trabajo y compartir agendas y directorios; ejecutando búsquedas, certificando y administrando el acceso y los recursos, así como las utilidades para administrar el desarrollo de trabajos en red, respaldo, seguridad y desempeño.

Con base en estas herramientas, se obtienen ahorros en trabajo y costos directos, además incrementan la productividad; dicha red puede contar con una parte abierta al público en general y otra privada o restringida para el personal de la organización o quien ésta autorice.

Cuando una intranet se conecta a través de Internet con las redes de otras compañías, se conoce como extranet.

La Ley Federal de Telecomunicaciones, delimita a la intranet como una *red privada de telecomunicaciones* (205), observada como red de transmisión por la arquitectura, implementada sin tener la finalidad de explotación comercial de servicios de telecomunicaciones, ni la capacidad total de comunicación.

B.- ELEMENTOS

Para aprovechar y explotar los recursos de Internet, es necesario cubrir un precio por la conexión, contar con hardware y software para acceder; además, conocer aspectos básicos de la necesidad, ésta es la base para elaborar la petición, es decir, contar con una dirección electrónica (dominio o URL) que enlace el servidor donde se encuentra la información documental o datos que dan respuesta a la petición.

²⁰⁵ Artículo 3 fracción IX. *Ley Federal de Telecomunicaciones*. “Red privada de telecomunicaciones: la red de telecomunicaciones destinadas a satisfacer necesidades específicas de servicios de telecomunicaciones de determinadas personas que no impliquen explotación comercial de servicios o capacidad de dicha red;”. Artículo 28.- Las redes privadas de telecomunicaciones no requerirán de concesión, permiso o registro para operar, salvo que utilicen bandas de frecuencia del espectro ...”. Actualmente, se comercia al público en general el denominado LAN inalámbrico que necesariamente utiliza el espectro radioeléctrico de uso libre, en pequeños espacios geográficos, que no requiere de concesión, permiso o registro conforme a la fracción I del artículo 10 de la ley en comento.

En lo anterior por sus peculiaridades, a los efectos del presente trabajo, considero determinan como elementos el precio, las direcciones y los dominios.

Esquemáticamente los elementos de Internet, conforman una organización de acciones operativas, financieras y administrativas que requieren de tecnologías de comunicación, información y computación para realizar comunicación a distancia sobre plataformas de telecomunicaciones por conectividad de aproximación en arquitectura abierta que permita enlazar sistemas similares.

a.- PRECIO

La delimitación jurídica de tarifa, la indica como:

“las tablas o catálogos de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que se realice, ...” (206)

es una idea ligada a la figura de la concesión de servicios públicos, por eso es vista como la cuota general fijada por el concesionario o permisionario previa aprobación y registro que sanciona la autoridad administrativa, en el ámbito de las telecomunicaciones competente regular y monitorear a la Cofetel; como la contraprestación del servicio de telecomunicación concesionado y permisionado que debe otorgarse en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Lo antes apuntado tiene fundamento en el capítulo V de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la fracción XV del artículo 37 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la fracción XI del artículo segundo del decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones y el apartado A del artículo 21 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Juristas como Bielsa, consideran que la tarifa es un acto administrativo, al entenderlo como la voluntad de la Administración Pública dirigida a producir efectos de derecho,

²⁰⁶ Luna Staines, J. Alfonso. *Tarifas. Diccionario Jurídico ... Tomo IV*, op cit. pág. 3055

al formar parte del acto de autoridad por el cual se otorga al titular el derecho de percibir las cuotas que le permitan prestar el servicio, a los efectos de las telecomunicaciones las reglas y bases fijan las normas y financiamiento a que está sujeta la concesión y el permiso.

La voluntad de la Administración Pública se expresa a través de la inscripción en el registro (art. 61 LFT) y en su caso el acto de autoridad cuando un agente del mercado tenga poder sustancial (art. 63 LFT).

A los efectos del Internet en México, no le aplica el concepto de tarifa.

Los servicios de valor agregado, por su naturaleza no cuenta con el carácter de servicios públicos, ni tal calidad les fija la ley.

Luego el precio que debe pagarse por el servicio de conexión a Internet, se establece en dos especies: una es la *tarifa plana* que consiste en el cobro de una renta fija por el acceso a Internet, donde el consumo de tiempo es ilimitado, además del costo por la llamada telefónica respecto a cada conexión realizada con el proveedor de servicios de Internet que a su vez conecta con el proveedor de acceso a Internet, a mayor duración menor es el costo. Y la otra se denomina, tiempo medido, dónde se tasa el precio en correspondencia con el consumo de tiempo que dure la conexión a Internet, a mayor duración mayor será el costo o precio a pagar.

b.- DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

Una vez conectados a Internet, el sistema requiere direcciones, *address*, voz anglosajona utilizado para referir la serie de caracteres, numéricos o alfanuméricos que identifican un determinado recurso de forma única y permiten acceder a él. En la red existen varios tipos de dirección electrónica o virtual de uso común: *dirección de correo electrónico* (e-mail address **(207)**); *dirección IP* (internet address).

²⁰⁷ Es la dirección que identifica un lugar virtual de un servidor donde se almacenan los mensajes de correo de una casilla electrónica concreta que puede corresponder a una persona (jperez@e.cl) o a un servicio (info@e.cl); consta de identificación del usuario (userid) y del ordenador o nombre de dominio, separadas ambas por el carácter @ (aroba). El procedimiento consiste en que al enviar un mensaje, el nombre de dominio es convertido en una dirección numérica entendible por los nodos de Internet, que se llama dirección IP (IP address).

A dichas direcciones se les conoce popularmente como URL (Uniform Resource Locator); es decir localizador uniforme de recursos o identificador universal de recursos; por lo tanto, las páginas web en Internet se designan mediante una dirección URL; por ejemplo, para entrar a una página de la web, la dirección se debe escribir en la celda dispuesta para este propósito en el navegador, para ver la página de la UNAM se escribirá "<http://www.unam.mx>"; en ésta observamos tres partes:

- Las primeras siglas, indican al protocolo ha usar en la transmisión de datos; el más común es el de hipertexto, **http://** (HyperText Transfer Protocol -Protocolo de Transferencia de Hipertexto-), seguido de los caracteres: **://**.
- El nombre de dominio, refiere al servidor de Internet que dará la información solicitada, visualiza la página principal del sitio. Normalmente el nombre de dominio se compone de lo siguiente, www.senado.gob.mx, donde las tres letras **w** indican que el ordenador está destinado a servir páginas web en Internet, seguidos del nombre asignado y la identificación de género y territorio de origen.
- Y finalmente, la ruta en el servidor que marca la posición del fichero concretamente solicitado dentro del servidor; vincula las páginas con el contenido y los servicios del sitio, donde los ficheros están ordenados jerárquicamente con estructura de directorios o carpetas.

Una carpeta se separa de su sucesora mediante una barra de dividir, por ejemplo la siguiente ruta, **/derecho/seminarioadvo/director'**, significa que una información solicitada se encuentra en la carpeta **director** que esta dentro de la carpeta **seminarioadvo** y esta dentro de la principal llamada **derecho**.

Para ver la información debe escribirse el nombre del fichero donde se encuentra la información, el cual tiene como extensión las siglas **.htm** o **.html** (HyperText Mark-up Language o sea lenguaje de hipertexto a base de Marcas), la ruta completa sería: **/derecho/seminario/advo/fin.htm**.

Los protocolos (**208**) son instrucciones empleadas para comunicar ordenadores en Internet, en éste por convención técnica se ha establecido que toda la información ha de ser transmitida mediante el protocolo de comunicación informática TCP/IP (Transmisión Control Protocol / Internet Protocol), diseñado por el Consejo Europeo de Energía Nuclear. Este depuró y mejoró a los SMTP (protocolo base de los correos electrónicos), al DNS (protocolo de nombres de dominio) y a los FTP (protocolos para carga de información digital en servidores), entre otros.

Internet funciona con la estrategia *Cliente/Servidor*, en la red hay servidores con recursos informáticos que almacenan información concreta, disponible para interaccionar con quien lo solicite en cualquier momento; por otro lado, están los ordenadores empleados para tramitar las peticiones, conocidos como clientes.

Por ello las direcciones actúan sobre una serie de protocolos y éstos requieren de datos que les permitan identificar las direcciones, es decir, el nombre de dominio y traducirlo al protocolo Internet, de donde la noción nombre de dominio por sí misma destaca como otro elemento.

De modo que cada ordenador, conectado a Internet se identifica inequívocamente por medio de una dirección IP (**209**), compuesta por una serie de 4 números comprendidos entre el 0 y el 255, inclusive ambos, separados por puntos, ejemplo: 155.210.13.45.

El Internet no admite coexistencia de más de un ordenador con la misma dirección, pues de ocurrir así, no sería posible identificar al cliente y al servidor, no se sabría quien hace la petición y quien la resuelve, cada número de la dirección IP indica una

²⁰⁸ Protocolo (protocol), es la descripción formal en formato de mensaje y reglas que dos ordenadores deben seguir para intercambiar dichos mensajes. Un protocolo puede describir detalles de bajo nivel de las interfaces máquina-a-máquina o intercambios de alto nivel entre programas de asignación de recursos.

²⁰⁹ La dirección IP (Internet Protocol) identifica de forma inequívoca un punto de conexión o nodo en Internet; esta definida por 32 bits del protocolo Internet en STD 5, RFC 791; la IP es estática o fija para el caso de los servidores, y variable o dinámica cuando el computador es de usuarios temporales, la IP se les asignada aleatoriamente cada vez que se conectan a Internet). Las direcciones alfanuméricas (nombres de dominio) solicitadas al navegar son transformadas por el sistema (DNS) en direcciones IP al transportarse por la red.

sub-red de Internet, la serie de 4 números de la dirección representan niveles de profundidad en la distribución jerárquica de la red Internet. **(210)**

c.- DOMINIO

Se denomina nombre de dominio, al conjunto de páginas reagrupadas con un mismo nombre.

En el Centro de Información de Redes de México (NIC México) se entiende como nombre de dominio al ***identificador común a un grupo de computadoras o equipos conectados a la red.*** **(211)**

Con el nombre de dominio se identifica plenamente a un ordenador o servidor. Se le conoce con las siglas DNS (Domain Name System), a través de él se segmenta al Internet en categorías particularizadas con base en subdominios territoriales. **(212)**

Luego el sistema de nombres de dominio, es el servicio de búsqueda de datos de uso general, distribuido y multiplicado; cuya utilidad principal, consiste en la búsqueda de direcciones IP con base en nombres de dominio. **(213)**

²¹⁰ En resumen, los tres primeros números indican la red a la que pertenece nuestro ordenador, y el último sirve para diferenciar nuestro ordenador de los otros que “cuelguen” de la misma red; la distribución jerárquica de la red Internet, permite enviar y recibir rápidamente paquetes de información entre dos ordenadores conectados en cualquier parte del mundo a Internet, desde cualquier sub-red a la que pertenezcan.

El usuario convencional, no necesita conocer ninguna de estas direcciones IP, están integradas al ordenador en los protocolos de comunicación (TCP/IP). Sin embargo es necesario identificar a los ordenadores mediante un nombre de dominio.

²¹¹ El nombre de dominio, es la forma simple de una dirección de Internet que a través del sistema “DNS” es traducido al protocolo numérico IP, aquel está diseñado para permitir a los usuarios localizar de manera fácil direcciones virtuales. En el año 2001 a nivel mundial se tenían registrados 40 millones de dominios, sobre ellos se habían presentado 4 mil controversias por existir marca registrada; el costo de inscripción y renovación oscila entre 20 y 50 dólares con duración de un año, renovable.

Por marca comercial, “Se entiende por marca todo signo visible que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado” (art. 88 en relación con la fracción III del artículo 89 y el capítulo IV de la *Ley de la Propiedad Industrial*).

Téngase en cuenta que el derecho de marca está sujeto a territorialidad. Mientras que el nombre de dominio es global y su utilidad original y básica es constar como dirección electrónica de una persona jurídica en el Internet, más no la de posicionar un producto o servicio en el mercado.

²¹² Una de las limitaciones del sistema en comento está en que únicamente admite el uso de direcciones compuestas con caracteres del idioma inglés, por lo cual está excluida la letra “ñ”, los acentos, la diéresis y otros caracteres de uso especial en español.

²¹³ Cuando se requiere el servicio de un host concreto, el DNS traduce el nombre en la dirección IP asignada a ese servidor; la búsqueda de estas direcciones se realiza de manera jerarquizada inversamente al formato visible,

Entonces nombre de dominio (domain name), es la etiqueta o conjunto de caracteres para identificar un sitio de la red; operativamente en Internet, los nombres de dominio son convertidos en direcciones IP por el DNS para hallar el recurso o servicio concreto solicitado; siendo útiles solo para los ordenadores.

Por lo tanto las direcciones Internet de uso común, en realidad son una combinación del nombre de dominio, la indicación del género de la actividad y el subdominio que determina la región o país, donde se administran a través de los centros de información de red (NIC, Network Information Center). **(214)**

Sin embargo, en todos los ordenadores conectados a Internet, no es necesario el nombre de dominio; éste es indispensable para el ordenador cuya finalidad principal es recibir solicitudes de información, el que funja como *servidor*.

Mientras que el ordenador conocido como *cliente*, tiene como finalidad básica realizar consultas en los llamados *servidores*, no necesita de un nombre de dominio, pues ningún usuario tratará de identificarlos; más sin embargo establece vinculación paralela a través del correo electrónico o buzón instantáneo.

La espina dorsal de Internet consta de 13 servidores y 300 backbone **(215)**, por ellos pasa toda la información que circula en Internet; en los servidores se opera el DNS y

comienza por el subdominio territorial, continúa con el genérico y finaliza en el nombre de dominio específico que define a cada sistema.

²¹⁴ La Corporación Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), creada en 1998, como organismo independiente sin ánimo de lucro, es la responsable de asignar direcciones IP (Protocolo de Internet) y gestionar el sistema de asignación de nombres de dominio. Comparte la función con su antecesora la IANA (Internet Assigned Numbers Authority); de estos organismos privados dependen los Centros de Información de Redes que administran dominios por país de origen, conocidos como Network Information Center (NIC). Datos vinculados de la dirección electrónica del NIC México, <http://www.nic.mx/nic/plsql/Dominios.Faq>

²¹⁵ Los backbone, son las redes de alta velocidad en fibra óptica que tramitan todo el tráfico digital; ellas conforman las redes centrales o redes troncales, a las que se conectan las demás redes nacionales y locales. Hace 15 años, la National Science Foundation de Estados Unidos desarrolló la primera espina dorsal de alta velocidad llamada NSFnet, iniciando la multiplicación de la capacidad de transmisión hasta alcanzar 10 Gigabits por segundo (GBps) con esta velocidad, únicamente se requieren de 7 segundos para transmitir el contenido de todos los libros de la Biblioteca del Congreso de Washington a Nueva York.

la totalidad de dominios administrados por el **root nameserver system**, así como el protocolo DNS y los archivos **root zone file (216)**.

Dichos servidores se encargan de traducir los nombres de dominio a direcciones IP, siendo ello la base para transferir datos entre ordenadores. Son administrados por el ICANN y están ubicados: 10 en Estados Unidos y el resto en Estocolmo, Suecia; Tokio, Japón y Londres, Inglaterra.

Los primeros géneros autorizados como nombres de dominio de primer nivel fueron seis: **com** (comercio), **net** (proveedores de acceso), **mil** (militar), **org** (organizaciones sin fines de lucro -no gubernamentales-), **gov** (gobierno), **edu** (educación); abriéndose en noviembre del 2000 otros tantos: **biz** (negocios), **name** (personales), **info** (información en general), **pro** (profesionistas), **museum** (museos), **coop** (cooperativas), **aero** (industria de la aviación).

La acelerada expansión en el registro de nombre de dominio **(217)** provocó que en el año 2000 el ICANN emitiera políticas de asignación estrictas, una consiste en que al dominio de primer nivel debe añadirse el subdominio territorial indicando el país donde se asignó. **(218)**

Para el registro de nombres de dominios en México, existe el Centro de Servicios de Información y Registro en Internet, conocido como “NIC México”, organismo responsable de administrar y supervisar los recursos de Internet asignados a México por delegación de IANA e ICANN. **(219)**

²¹⁶ El archivo root zone file, es un directorio de directorios que incluye la información sobre los nombres de dominio de primer nivel y los regionales.

²¹⁷ El dominio más utilizado es “.com” cuenta con más de 20 millones de registros o direcciones, representa el 50% del total de los dominios o sitios contabilizados en el año 2001.

²¹⁸ Virtualmente Internet no tiene límites; pero las direcciones IP se están saturando, éstas admiten 4,200 millones de direcciones numéricas únicas que asigna el ICANN; además, existe la IP dinámica reutilizable, a la vez por 20 usuarios es asignada por el proveedor de acceso al momento de conectar al usuario.

Sin embargo, la convergencia tecnológica, admite conectar aparatos electrodomésticos y teléfonos móviles, entre otros aparatos con necesidad de una IP estática para su funcionalidad. Por ello se está trabajando en el protocolo IPv6 que con una estructura de 128 bits, permitirá generar 340.232 cuatrillones de direcciones IP. Chávez Atamoros, Ramón. *El IPv6 y los límites de la red*. Revista PC Media, año VII, núm. 3, 2001. pág. 50

²¹⁹ En el documento RFC 1591 el ICANN autoriza proveer servicios de registro y asignación de recursos de Internet para México, tales como nombres de dominio bajo el ccTLD o direcciones de IP, consistente en el código de dos letras asignado a cada país según el ISO3166-1. Así como el mantenimiento de las bases de datos respectivas a cada recurso.

El NIC México, solicita las siguientes características para registrar un nombre de dominio, además de las condiciones establecidas en las Políticas Generales de Nombres de Dominio, vigentes desde el 1 de diciembre del 2000:

1. La longitud total del nombre de dominio no deberá exceder 29 caracteres.
2. Los caracteres válidos son números, letras del alfabeto inglés y el guión
3. Los nombres de dominio no deben comenzar o terminar con guión, ni llevar dos guiones seguidos.

Luego el registro trasciende al mero trámite, precisa el conocimiento de las reglas *UDRPs* propuestas por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y aceptadas por la ICANN.

C.- RÉGIMEN JURÍDICO

Ningún Estado ha encontrado el motivo y fundamento para reglamentar Internet (infraestructura, conexión y navegación). Por lo tanto es conveniente observar el régimen jurídico partiendo de considerar el desarrollo histórico de Internet. **(220)**

El Internet en su evolución diferencia cuatro fases, donde del origen militar paso por la calidad de investigación académica y configuro la *estructura global de la información*, sustanciando el principio de intercambio de información, privilegiando el acceso discriminatorio por determinación de los actores.

Sin embargo, en la realidad el deseo de comerciar en Internet, está en vislumbrar clientela cautiva y por ende la expansión del mercado, la potencialidad de venta al ofertar servicios y productos con gran cobertura y amplios grupos de personas, logrando mejor rentabilidad a la obtenida desde ubicación física, además de costos mínimos y utilidades crecientes; donde el orden social requiere de normar conductas de actos dinámicos.

²²⁰ Zakon, Robert H. *Hobbes' Internet Timeline v6.0*. <http://www.zakon.org/robert/internet/timeline/>

La primera fase correspondió al desarrollo e investigación, inició en 1957 con el diseño del sistema de comunicación cuyo perfil estratégico de conexión descentralizado por proximidad y de financiamiento propio, para operar necesitaba un mínimo de información de reconocimiento y enlace.

Luego la segunda fase, arranca en 1969 con la operación del ARPANET, siendo en 1970 cuando se descodifican los protocolos, éstos pasan del dominio militar al público para ser administrados por las universidades y centros de investigación científica; ello lo transforma en desarrollo universal.

Entonces la tercera fase se presenta con la aparición del protocolo TCP/IP, en 1982, marcando la separación definitiva del Internet militar del científico y académico.

Finalmente en 1988 al consolidarse los organismos no gubernamentales responsables de administrar y controlar los nombres de dominio (IANA e ICANN), inicia la expansión del Internet con perfil comercial, fase que en el año 2000 entró en consolidación.

La globalización, la convergencia y la interacción en los recursos les presentó a los mercantilistas la visión de tomar al *ciberespacio* (221) como un gran escaparate del comercio y los servicios, ahí radica el por qué del gran desarrollo alcanzado por Internet en los últimos años, especialmente en la modalidad de comercio electrónico.

No obstante, quienes conciben al Internet como herramienta de libertad de expresión (222), luchan a través del llamado *hackismo* (223), tienen como móvil retar al poder

²²¹ Ciberespacio. Término creado por William Gibson en su novela fantástica "Neuromancer" para describir el "mundo" de los ordenadores y la sociedad creada en torno a ellos. Hoy en día se ha convertido en un término genérico que designa el conjunto de servicios y utilidades que integra la red Internet. *Glosario consensuado de la AMIPCI*. Sitio: fecha de acceso 23-nov-2002, <http://www.amipci.org.mx/>. Asimismo, la palabra ciberespacio se deriva de la cibernética, la ciencia de la computación y control, la cual nació cuando los hombres notaron la semejanza entre los seres humanos y las máquinas por su dependencia en la información para el control de sus sistemas respectivos; con ella se describe la esfera de actividad en que los seres humanos extienden las funciones de sus mentes y de sus capacidades comunicativas al dominio de las máquinas; es el fenómeno en el que los seres humanos transfieren su espacio comunicativo y relaciones interpersonales desde el modo cara a cara al dominio de los flujos de datos electrónicos.

²²² Internet es una plataforma de telecomunicaciones, donde converge tecnológicamente una diversidad de servicios y productos, cuya finalidad es servir para intercambio de información que va de la libertad absoluta,

utilizando la tecnología en forma creativa, fomentan la desobediencia civil electrónica para informar sobre los excesos del poder económico y político que tiende a emplear al Internet con fines meramente consumistas o de sometimiento.

Ante ello, las alternativas planteadas para el régimen jurídico tienen como objeto:

- Al medio de transporte de telecomunicaciones.
- Al sistema informático que permite el intercambio y/o almacenamiento de datos o información digital con interacción remota (propiedad intelectual).
- Al medio para ejercer una diversidad de actividades económicas cuyas consecuencias jurídicas son inmediatas (comercio con bienes incorpóreos en soporte digital, compra-venta en línea).

El régimen jurídico, deberá dar certeza y seguridad jurídica a todos los actos **(224)** pero principalmente enfocará los correspondientes al comercio que comúnmente inicia con la búsqueda, el conocimiento y la aceptación de la oferta, la compra en línea y el pago y recepción del bien, producto o servicio en línea y/o físicamente, éste última forma en un plazo y lugar previamente convenido.

La compraventa de servicios y bienes inmateriales, condiciona la oferta y aceptación a la aceptación plena o el ejercicio del derecho de reclamación durante la entrega-recepción y sujeta en caso de controversia a la certificación y seguridad del medio o sistema de almacenamiento al momento de generar la información digital.

limitada por los principios de privacidad de las comunicaciones hasta la tamización que realiza cada Estado para el control social del comercio electrónico y la protección del derecho a la y sobre la información.

²²³ El Hacker es un individuo especializado en obtener acceso no autorizado a sistemas informáticos sin modificar, destruir o robar, su finalidad es conocer el funcionamiento interno, estudiar sus fuentes o demostrar fallas en los sistemas de protección. De otros agentes que actúan en el Internet (mundo subterráneo de la computación) con el fin de cometer daños patrimoniales o morales como lo son: el Phreaker, se especializa en obtener información no autorizada sobre sistemas telefónicos para su posterior uso; el Cracker, se especializa en anular la protección de software de propiedad registrada con la finalidad de eliminar (remover) las limitaciones de los mismos para los usuarios no registrados; y el Pirata, se especializa en distribuir o coleccionar software de propiedad registrada. *La Organización Social de los Hackers, el mundo subterráneo de la computación*. Sitio: <http://www.redjurista.com/>, sección informática y derecho penal.

²²⁴ Al Internet por el entorno convergente de los sectores audiovisual (sonido, datos e imagen), informático y de telecomunicaciones, le son indiferentes los extremos (origen-destino) de la naturaleza formal y material de los servicios y productos de cada sector; pues revolucionó las formas convencionales de transmisión, distribución y apropiación, su fin es hacerlos disponibles con inmediatez a bajo costo y a precios reducidos, pues existe facilidad para su reestructura y reproducción o multiplicación sin modificar su naturaleza.

Respecto a los sistemas informáticos, la base es la buena fe, pues cualquier sistema es alterable con facilidad, no obstante se apliquen los sistemas de seguridad más complejos. (225) El alto costo de la inversión, ni siquiera los bancos están dispuestos a cubrirlo, no obstante que una de sus finalidades consiste en proteger el ahorro y la inversión de los usuarios del sistema bancario y financiero.

No obstante, en la actualidad la mayoría de sitios con bases de datos de contenido relevante, son comerciales, para usarlos hay que pagar una cuota fijada en numerario o consentir en una diversidad de acciones publicitarias o declaraciones sobre datos personales; estas tienen la base de cotización en los niveles de calidad y relevancia de la información que mantienen y soportan sus servidores.

En mi opinión, la expresión actual de Internet (226) se sostiene por la finalidad de comercializar información digital y ejercer interacción a través de comunicaciones sobre información almacenada o en tránsito de acceso libre o restringido.

a.- LA ADMINISTRACIÓN DE INTERNET

Teóricamente reglamentar Internet, es considerado como una restricción al acceso a la información que por él circula; pues la libertad y la gratuidad son los principios básicos y fundamentales que rigen la apropiación en Internet.

Desde el surgimiento de Internet, prevalece la discusión sobre la finalidad y gobierno (227), observando cada fase del desarrollo: inicio como herramienta militar; al liberarla de ello sus creadores, giró hacia el ámbito de la cultura y el conocimiento,

²²⁵ La encriptación, es la base de protección en los sistemas de alta seguridad informática, es vulnerable en menor escala que los sistemas abiertos. De 40 millones de sitios o específicamente 20 millones de comercios electrónicos o aún más definido de los 200 mil grandes portales a nivel mundial, solamente 10% (20 mil) cuentan con sistemas encriptados para realizar operaciones; es decir, su URL es “HTTPS//” de los cuales una cantidad significativa solicita accionar el “candado de seguridad” para que algunas de sus operaciones, si el usuario desea realizar acciones en forma segura. Sin embargo el submundo de Internet, con gran facilidad atraviesa las barreras y daña o afecta patrimonial o moralmente a los sujetos que operan sobre Internet, existen más de 50 mil sitios que obsequian sistemas de invasión a privacidad de comunicaciones e información con soporte informático.

²²⁶ El Internet es un sistema de transporte y soporte tecnológico de información documental digital, disponible para ser apropiada bajo título oneroso o gratuito, ante lo cual existen reglas que impone el poseedor con derechos adquiridos conforme a las leyes de origen o residencia del contenedor físico, o apropiaciones ilícitas.

²²⁷ De Rivera, Laura G. *Frontera Digital. Internet: rebeldes contra comerciantes*. PCmagazine en español. Vol. 12, núm. 3, marzo del 2001. pág. 46-51

definiéndola como herramienta de la libertad de expresión, razón a que la acogieron las universidades donde el interés esencial era meramente de medio de comunicación y fuente de documentación; finalmente el financiamiento de la iniciativa privada la ha consolidado marcándole una tendencia comercial.

El Gobierno de de los Estados Unidos de Norteamérica, en 1996 observó que para su funcionalidad el Internet requería de controles del poder político para orientarla, pues era anárquico; no lograron consenso.

Sin embargo, aplica tecnologías para saber todo sobre quienes usan Internet en cada momento, con la ayuda de corporativos de telecomunicaciones, creando portales con sistemas de afiliación gratuita como puerta de acceso de los *cibernautas* (228) para estar en posibilidad de conocer con precisión el perfil y las acciones realizadas al navegar. (229)

Es evidente que el problema de quien gobierna (administra) el Internet, reside en las características de su fundamento técnico, en mi parecer asumiendo el argumento del investigador Ignacio Vera Estrada (230); la ubicuidad de Internet, lo hace ingobernable, al ser imposible ejercer una administración centralizada por la localización física de cada servidor que lo estructura, pues cada infraestructura de usuario integra una parte de la red, (231) cuya residencia geográfica y política está en territorios donde ejercen jurisdicción y soberanía en diferentes estados soberanos.

Luego el principio jurídico de *autodeterminación de los pueblos*, no es lo que marca la orientación en cada Estado, sino el carácter descentralizado que impide controlar desde fuera; no obstante que algún Estado intervenga concertada y simultáneamente

²²⁸ Cibernauta (cybernaut) Persona que navega por la red en busca de información y servicios. *Glosario consensuado de la AMIPCI*. op cit.

²²⁹ Navegador (browser). Aplicación para visualizar documentos html y seguir enlaces de hipertexto. El navegador funciona realizando una "petición" o "request" al servidor, mediante una dirección URL o IP, y despliega el documento en la pantalla. Los navegadores integran habitualmente todas las herramientas necesarias para acceder a los diferentes servicios Internet, como WWW, FTP, grupos de noticias o correo electrónico. A su vez, cuentan con "plug-ins" para aumentar sus capacidades, y de este modo presentan animaciones, video, audio y otros archivos. El primer navegador se llamó Line Mode Browser. Los navegadores más populares son Navigator de Netscape, Internet Explorer de Microsoft y Mosaic. *Glosario consensuado de la AMIPCI*. op cit.

²³⁰ Vera Estrada, Ignacio. op cit. págs. 346 y 347

²³¹ Un usuario puede mezclar comunicaciones públicas (reguladas) y privadas (no reguladas) con base a una idiosincrasia o sistema jurídico peculiar que resulta compatible o incompatible.

con otros estados, servidores en diferentes localizaciones geográficas, el TCP/IP lograría sortearlos y modificar el flujo de información para autodireccionarla y alcanzar el destino original.

Entonces, Internet es inconfiscable e inembargable en su integridad, no existe un dónde físico, pues no existe Internet en sí mismo, sino en las computadoras que se conectan a la red y sólo cuando están conectadas.

Puede presumirse que indirectamente quien gobierna Internet, son los grandes corporativos internacionales cuya residencia está en los Estados Unidos de Norteamérica, además de ser el país con el mayor desarrollo tecnológico y contar con una diversidad de servicios, productos y recursos.

Aunque directamente, nadie gobierna Internet, pues no existe un concentrador único y universal, sino una diversidad de usuarios y prestadores de servicios en Internet. **(232)**

También y no es contradictorio que a pesar de su globalidad el Internet, continua siendo manejado local e individualmente; **(233)** es decir, por las universidades, centros de investigación y las innumerables redes privadas que agrupan la diversidad y universalidad de individuos **(234)** que interactúan en todo el orbe, intercambiando información en soporte digital con sólo conectar el ordenador al proveedor de servicio de Internet; donde por el sistema cliente/servidor, cada propietario de sitio y servidor, impone al cliente, reglas para aprovechar los recursos y productos informáticos que posee y cuenta con la facultad de permitir el acceso o inhibirlo, legítimamente orientado por leyes territoriales.

²³² Los ISP, dependen directamente de unos los IAP, los primeros constituidos como empresas de prestación de servicios de valor agregado de telecomunicaciones sobre redes públicas y los segundos como usuarios de servicios de telecomunicaciones dedicadas, es decir, revendedores de capacidad de redes públicas de telecomunicaciones y propietarios de redes privadas de telecomunicación de gran capacidad.

²³³ Internet en su fase comercial opera con programas de cómputo de fácil instalación y manejo amigable, la operación es invisible para el usuario; es el espacio público electrónico que con la participación de las telefónicas, como revendedoras de acceso a Internet (en México los concesionarios requieren autorización expresa para implementar el servicio art. 53 LFT) expandió a miles las conexiones a nivel internacional.

²³⁴ La Unión Internacional de Telecomunicaciones calcula existen 605 millones de usuarios de Internet y más de 500 millones de computadoras conectadas permanentemente al Internet. México, participa con aproximadamente 3.6 millones de usuarios y 1.2 millones de computadoras conectadas. Fuente: *Foro Económico Mundial y Select. Periódico Reforma*, México, D.F., 7 de junio del 2002 pág. 8

b.- EL OBJETO JURÍDICO

Los objetos a proteger jurídicamente en principio son:

- El sistema de transporte, transmisión electrónica sobre redes de telecomunicaciones, cuyo objeto de estudio en mi entender está comprendido en el ámbito del Derecho administrativo de las telecomunicaciones.
- La información digital, bien incorpóreo de fácil transmisión electrónica, por voluntad del legislador es objeto del Derecho de autor.
- La interacción materializada como actos de comercio e intercambio, por sus peculiaridades es comprendida por varias disciplinas jurídicas, esencialmente la sujetan obligaciones mercantiles y civiles, dependiendo del consentimiento y las reglas económicas sobre competencia y consumo para el caso concreto, observando el origen y destino.

Conforme al origen de Internet, el bien a tutelar es el informacional; sin embargo, la acelerada evolución de las tecnologías de la información, comunicación y computación, originan que en Internet se actualicen conductas por la interrelación de personas y sistemas bajo un nuevo modelo, denominado *sociedad de la información*, ésta debe orientar los actos realizados sobre dicha plataforma.

La investigadora Rocío Ovilla Bueno, considera como

“hipótesis que Internet es solamente un medio alternativo de comunicación y de información.” **(235)**

Luego, allí se deben buscar los aspectos para regularlo.

Entonces, sí lo que circula por Internet es información, cuyo carácter jurídico es de bien inmaterial, por lo tanto objeto de estudio del Derecho mercantil, civil y en especial del Derecho de la propiedad intelectual.

²³⁵ Ovilla Bueno, Rocío. *Internet y Derecho. De la realidad virtual a la realidad jurídica*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie, año XXXI, núm. 92 mayo-agosto 1998. pág. 424

Sin embargo, la doctrina nacional a la fecha no ha desarrollado teorías que orientan al Derecho Positivo respecto a los hechos y actos jurídicos ilícitos, estableciendo un marco regulatorio ante consecuencias jurídicas de nueva naturaleza, cuyas características son la inmediatez y extraterritorialidad. Circunstancia que de ninguna manera implican vacío legal. (236)

No obstante, la tendencia internacional consiste en regular a Internet desde una perspectiva del Derecho de competencia económica, observando a los bienes inmateriales como materiales. (237)

i.- LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

El Derecho está regido por el principio de territorialidad de la ley para regular conducta humana; luego al aplicarlo a conductas donde la referencia es el aprovechamiento de tecnología, ubicada en espacio geográfico-político sometido a diferente jurisdicción, en relación a las con secuencias jurídicas; además los sujetos activos y pasivos no son determinables con precisión; aunque se identifique plenamente el punto de conexión terminal en la red pública de telecomunicaciones.

Luego el Derecho internacional, es el marco legal aplicable bajo los estatutos de la propiedad intelectual, responsabilidad de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, sin obviar las consideraciones técnicas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la visión comercial de la Organización Mundial de Comercio.

Por ello el jurista venezolano, Rafael Hernández Mendible (238) plantea una doble vertiente para regular Internet: una sujeta a cada Estado al Derecho internacional y en la otra cada Estado debe garantizar la seguridad jurídica, la eficacia, la

²³⁶ Uno de los argumentos de Rocío Ovilla Bueno, considera que los medios jurídicos de control son y deben ser territoriales; dichos medios se actualizan cuando el área de oportunidad adquieren relevancia estadística por el índice de uso que revelan modificaciones en la conducta social. Dicho argumento no vislumbrar la necesidad de contar con un ordenamiento para regular el acceso a Internet, además de obvia que al reglamentar la radiodifusión y la telefonía, no se atendió a la estadística de su uso, sino a las consecuencias sociales, económicas y políticas que de su aplicación derivan y devendrían. Loc cit.

²³⁷ Desde mi punto de vista la investigadora Rocío Ovilla Bueno, no precisa la calidad del sujeto: usuario, operador de redes, el Gobierno de cada Estado donde actúan aquellos; de los derechos y obligaciones, etcétera.

²³⁸ Hernández Mendible, Víctor Rafael. op cit. pág. 203

transparencia, la economía y la responsabilidad de todas las actividades ejecutadas en Internet con respecto al ámbito jurídico y económico.

En el concierto internacional por presión de Estados Unidos de Norteamérica, a través de organismos especializados como la OMPI y la OMC, los países han consensuado fórmulas (239) para proteger territorialmente el bien informacional que circula por Internet, así como los actos de comercio y la transferencia de tecnología; unos estados los aterrizaron en su Derecho positivo, otros crearon nuevas leyes, sin obviar la cuestión relativa a la fuerza obligatoria del Derecho internacional en un Estado soberano.

México ratificó y publicó los tratados conocidos por las siglas TRIP's, AGCS y TLC, por lo tanto integrándolos al sistema jurídico interno; con dichas bases se emitió la Ley Federal de Telecomunicaciones y reformó la Ley Federal del Derecho de Autor, especialmente referidas al ámbito de los servicios de telecomunicaciones. (240)

España, emitió la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información (241), la nueva Ley de Telecomunicaciones, varias directivas sobre competencia y nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones cuya finalidad es adaptar el marco regulatorio nacional a los requerimientos de la Unión Europea. (242)

²³⁹ Las fórmulas de consenso, responden a las necesidades de protección de los Estados Unidos de Norteamérica, quien ha impuesto su régimen jurídico sobre el bien informacional y la tecnología que lo soporta; ignorando que la técnica jurídica en el derecho consuetudinario difiere de la que sustenta al derecho escrito y aún más la idiosincrasia tiene peculiaridades que no se corresponden con las de su sistema social y jurídico. Vera Estrada, Ignacio. op cit. pág. 344 et al.

²⁴⁰ En mi consideración dichos tratados tienen similar jerarquía a la de las leyes reglamentarias de la Constitución y son superiores a las leyes federales o de apoyo en la Constitución. Como lo deje asentado en capítulo anterior (infra Capítulo II, sección III, B. Tratados). Sin embargo y no obstante que no tengan el calificativo de reglamentarias de la Constitución, tanto la Ley Federal de Telecomunicaciones y la *Ley Federal del Derecho de Autor*, reglamentan principios de la Constitución y además son atribución del Congreso de la Unión, aspecto que de ninguna manera les hace perder su calidad de reglamentarias.

²⁴¹ Respecto a las restricciones al uso de Internet el 12 de octubre del 2002, España expidió la ley que obliga al registro público de sitios web que realicen comercio electrónico.

²⁴² La Unión Europea es el organismo que sustituye a la Comunidad Económica Europea a partir de 1993 fecha en que entró en vigor del *Tratado de Maastricht*, con la expresa meta de construir un mercado unificado de servicios para las tecnologías de frontera en el sector de las telecomunicaciones, para lo cual, los miembros, acordaron que tanto los servicios como las infraestructuras estarían abiertas a la competencia el 1º de enero de 1998, (excepto aquellos que solicitaron más tiempo para prepararse), por ello, el marco normativo de la UE garantiza que todas las redes nacionales sean capaces de operar como una sola red de redes.

Donde la Comisión de las Comunidades Europeas establece la política de telecomunicaciones con fuerza jurídica a través de comunicados dirigidos al Consejo y al Parlamento que posteriormente conforman documentos formales de política conocidos como *Directivas de la Comisión* sobre las cuales se desarrollaron los procesos de liberalización, armonización y transposición de las telecomunicaciones en toda Europa.

En el mismo orden de ideas, las medidas de autorregulación, consideradas restricciones al acceso de Internet, se materializan como sanciones económicas fijadas a los usuarios por el sitio web que otorga espacios gratuitos en sus servidores, cancelan por uso no frecuente (hotmail, yahoo, terra, etcétera), al no conectarse con regularidad les es cancelado el servicio y se les cobra la reconexión.

ii.- EL CASO DE MÉXICO

En México se considerara que la tutela jurídica del bien informacional, se da con la protección a las bases de datos y los programas de cómputo, vía el Derecho de autor; la seguridad jurídica de los datos personales, conforme a lo establecido en la Ley de Información Estadística y Geográfica (informática del sector público), la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (clases de información y la protección de datos personales e institucionales); la privacidad de las comunicaciones e información, principio constitucional, regulado por su peculiaridad en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Código Penal.

Mientras el mercado de proveedores y prestadores de servicios de Internet, está sometido a la regulación de los servicios de valor agregado y las sustanciales reformas a algunas leyes donde privó el ánimo de situar la legislación mexicana en la vanguardia tecnológica. **(243)**

²⁴³ En 1999 por decreto se reformaron artículos del *Código Penal Federal* para tipificar como delito el acceso a sistemas y equipos informáticos con protección. Y en el 2000 fueron reformados, modificados y adicionados artículos de los códigos: *Civil* (manifestación de la voluntad), *de Procedimientos Civiles* (medios de prueba), *de Comercio* (registro público, comercio electrónico) y la *Ley Federal de Protección al Consumidor* (consumo electrónico y protección de datos personales); así como las múltiples adecuaciones a la legislación hacendaria y de servicios de banca y crédito.

En concreto se presume que no hay necesidad de ir más lejos, visto que la realidad no presenta problemáticas sobre otros aspectos y cuando ello ocurre, el Derecho Positivo, cuenta con los elementos para solventarlos. (244)

c.- LOS ACTOS ILÍCITOS

El bien informacional por el formato digital es susceptible de ser transferido y apropiado ilícitamente, es decir actualiza afectaciones patrimoniales sobre los derechos adquiridos y protegidos para el formato; pues teóricamente por limitaciones tecnológicas del software de navegación, todo objeto virtual conocido queda en la memoria del sistema, tal como la realidad queda en la memoria de quien conoce algo; sin embargo, el soporte digital puede ser reproducido con facilidad, sin mediar la autorización del autor. (245)

Un caso común, se comercializan ediciones impresas que compilan réplicas que especialistas en determinada materia cursan en las *listas de discusión*, donde confrontan diversos puntos de vista autorizados; quien las compila obtiene un lucro que no le corresponde; otro ejemplo consiste en el uso de imágenes para fines publicitarios, tomadas sin autorización del creador.

Asimismo, la responsabilidad penal, civil o administrativa que recae en un propietario de cibercafé por la comisión de un *ciberdelito* (246), conforme a lo prescrito en el código penal, la legislación de propiedad intelectual y las normas administrativas que

²⁴⁴ Es una realidad, México de origen es usuario, más que propietario de bienes sobre la plataforma Internet. Apoya lo anterior la densidad en el acceso a Internet (6.5 visitantes por cada 100 habitantes) y la densidad de computadoras de 3, la de cuentas de correos electrónicos de 8 y la correspondiente a contratación de servicios de internet no rebasa el 0.7, la de dominios con origen en México se sitúa en 0.07. Luego de los datos estadísticos se deduce que en México, no existe demanda sobre Internet; en lo cual algunos juristas argumentan y justifican como innecesario un dispositivo legalmente para normar las prácticas lícitas o ilícitas resultantes de aplicar la plataforma del Internet en los quehaceres cotidianos.

²⁴⁵ Por ello el investigador Ignacio Vera Estrada, indica que la divulgación en Internet, no tiene comparación con la audiencia que lograría físicamente o hasta por los medios masivos de comunicación (televisión o radio), además el costo del soporte y la divulgación son mínimos en comparación con los convencionales. Vera Estrada, Ignacio op cit. pág. 341

²⁴⁶ El *Código Penal Federal*, Título Noveno, Revelación de Secretos y Acceso Ilícito a Sistemas y Equipos de Informática, capítulo II, Acceso Ilícito a Sistemas y Equipos de Informática, artículo 211 bis 1 a 7, prescribe 3 tipos delictivos, prohibiendo las conductas realizadas a través de un instrumento tecnológico, específicamente la computadora o el software para acceder a sistemas o equipos informáticos en general o pertenezcan al Estado o Sistema Financiero y estén protegidos por algún mecanismo de seguridad. *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal*. Diario Oficial de la Federación del 17 de mayo de 1999, México.

regulan las transmisiones de información a nivel nacional e internacional, le imputarían el acto ilícito; ¿también, resultará responsable el proveedor del acceso? ¿qué pasará con la computadora?, ésta visiblemente es el instrumento del delito o tal vez lo sea el software –protocolo-, la línea telefónica mediante la cual se accede a Internet; otros perfiles le dan el carácter a la conducta.

d.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Considero que una posición jurídica razonable sobre Internet, está en observarlo en su naturaleza tecnológica, como plataforma de telecomunicaciones donde convergen diversos servicios convencionales; sin lugar a dudas, ante ello, debe ser comprendido en el objeto de estudio del Derecho Administrativo con vertiente de telecomunicaciones.

Sin dejar de lado la comisión de hechos o actos ilícitos (**247**), a los cuales se impute responsabilidad objetiva o personal en las normas primarias, verificables en la obligación jurídica o deber jurídico de la norma secundaria, ambos integrados en los derechos subjetivos que expresan el derecho objetivo, regulador de las relaciones sociales, particularmente referidas al aprovechamiento y explotación de Internet.

Ni obviar la aplicación de las leyes correspondientes a un caso concreto con base en las teorías desarrolladas por las disciplinas que las comprenden como objeto.

Al asegurar las aristas de la conexión a Internet, mediante el acto administrativo de inscripción en el registro para reconocer el uso especial de las redes públicas de telecomunicaciones en el territorio nacional para comercializar servicios de conexión e identifican redes informáticas, así como las actividades directamente conexas (asignación de nombres de dominio), se dará certeza y seguridad jurídica sobre cualesquier hecho o acto y determinará la conducta humana con precisión al reconocerle derechos y obligaciones.

²⁴⁷ Acto ilícito es la realización de conductas prohibidas o la realización de actos o hechos contrarios a lo prescrito o el desvío de la conducta autorizada.

Internet es una plataforma donde se reproducen peculiarmente (mínimo tiempo y sin fronteras) las formas tradicionales de comunicación e información, facilita el trabajo administrativo, los procesos industriales y el comercio; donde la naturaleza y finalidad no se modificada sustancialmente, pues innova las formas de interacción y la dimensión temporal del transporte del conocimiento sobre hechos y conductas.

Luego las problemáticas y consecuencias jurídicas, tienen como foco la plataforma de telecomunicaciones, no a los bienes, servicios, ni productos que circulan sobre ella; éstos están regulados en su forma convencional, cubriendo insuficiencias con formalidades de la voluntad y consentimiento para dar certeza y seguridad jurídica.

Por lo tanto, opino que bastará aplicar tecnologías para certificar en forma indubitable las acciones realizadas al conectarse y navegar en Internet.

Además se debe obligar a proveedores de servicios Internet (ISP) a instalar y dar mantenimiento a sistemas de certificación; aplicar todos los recursos de seguridad y confidencialidad sobre las acciones ejecutadas en la plataforma de telecomunicaciones, donde se enruta el almacenamiento o encuentran en tránsito los bienes, servicios y productos.

Los proveedores deben actuar conforme a principios de libre mercado con las limitantes impuestas por la seguridad y certeza jurídica otorgadas a los usuarios, con ello, la autoridad reguladora, segmentará su ámbito de control y en su oportunidad hará factible la actuación de las autoridades competentes con bases sólidas ante un ilícito y estar en posibilidad de imputar la sanción coactiva al sujeto directamente responsable de la conducta, objetiva o personal, activa o pasiva.

D.- CATEGORÍAS

El Internet observado como plataforma de telecomunicaciones, es único; aunque las diferencias en el perfil de aprovechamiento y explotación, admiten establecer categorías con base en las formas de acceso, los proveedores, el contenido y los servicios.

Entonces, Internet al ser un canal de comunicación y difusión por su configuración, integra peculiaridades de los canales convencionales; en principio la forma de conexión (cliente/servidor) determina una especie, al convertirlo en medio para el aprovechamiento personal o explotación comercial.

Desde mi punto de vista quien tiene el ánimo de aprovechamiento, adquiere la calidad de usuario, está se clasifica por la forma o medio de acceso. Mientras quienes tienen animo de explotación, como especie determinan las categorías de servicios de valor agregado, especialmente en lo referente a los proveedores de servicios de acceso y contenido que materializan el servicio y producto que serán objeto de apropiación bajo título oneroso o gratuito.

a.- LAS FORMAS DE ACCESO

Dos vertientes de la necesidad-satisfactor, dan el fundamento a la conexión en Internet: lo comercial y lo personal. Ambos casos derivan dos problemas, el económico (precio-beneficio) y el técnico o de ingeniería de comunicación, en principio la velocidad, posteriormente la accesibilidad y el ambiente de trabajo.

Un usuario convencional de Internet, determina la forma con base al proveedor del servicio, éste cuenta con la plataforma en un sitio web, conectado a través de protocolos y programas de navegación, ya sobre él, se presenta la alternativa de plantear una necesidad o digitar una dirección.

Donde la navegación permitirá encontrar soluciones a peticiones planeadas o no en los diversos contenidos (servidores disponibles) o servicios ofertados en el Internet.

Algunas estrategias lícitas comunes de acceso o conexión:

- Con equipo y software operativo y de productividad propios, desde casa o negocio.
- Con equipo y software en calidad jurídica de comodato; desde biblioteca, escuela o como empleado.

- Con equipo en calidad jurídica de arrendamiento por tiempo/función y software operativo y productivo en calidad de subarrendamiento acorde a la licencia de usuario final, autorizado o no; desde centros Internet o café Internet; y hasta Centros Comunitarios Digitales (CCD's).

La finalidad en la conexión se muestra en los siguientes aspectos:

- Con ordenador conectado en forma permanente, la finalidad consiste en situarse como servidor o únicamente mantener conexión como cliente en forma ilimitada; comúnmente contrata servicios de telecomunicaciones básicas corporativas o integrales; es decir, servicio dedicado de telefonía básica fija de una troncal o nodo que permite conectar la red informática.
- Con ordenador personal conectado esporádicamente a Internet, utilizando servicios de telecomunicaciones básicas o telefonía fija analógica o conmutada, donde a través de la misma línea se transporta voz y datos en forma simultánea.

Para el transporte de voz, realiza la función convencional de teléfono; mientras para datos establece comunicación con la infraestructura del ISP, a su vez conectado con el IAP, quien concentra el tráfico en los puntos neutros, actividad de libre prestación en sus backbone. **(248)**

Dicha finalidad está determinada por la forma de conexión y las direcciones donde se pretende navegar. Así las cosas, la red informática puede tener el carácter legal de red pública o privada de telecomunicaciones, produciendo consecuencias jurídicas en cada caso concreto.

Al emplear dicha red para prestar un servicio al público en general, el caso de los denominados cafés Internet **(249)**, donde los equipos están interconectados y solamente uno accede al Internet vía telefónica; dicha red informática nunca formara

²⁴⁸ El ISP cuenta con infraestructura de banda ancha basada en fibra óptica, la red principal de interconexión de computadoras para enlazar redes troncales y abonados a través de subredes bajo condiciones contratadas por los ISP. El usuario convencional, no requiere de conocer la complejidad técnica, aquél opera sobre aplicaciones amigables montadas al protocolo TCP/IP.

²⁴⁹ También se les conoce como “cibercafés”, se calcula que en México al 4 de noviembre del 2002 existían aproximadamente 20,000 establecimientos con diferentes modalidades, cuya función principal (no giro comercial, pues todavía no existe tal categoría en el catálogo tributario) es la renta de equipo de cómputo para acceder a Internet, según datos de la *Alianza Mexicana de Cibercafés*. <http://www.amcc.org.mx>.

parte de la red pública de telecomunicaciones, aunque sí bajo ciertas configuraciones integra el Internet o simplemente tiene actividad de cliente.; luego la red no es pública, sino privada, ni debe considerarse de telecomunicaciones, pues simplemente es una red de cómputo.

Sin embargo, sí sobre la citada red se explota telefonía IP, es decir se retransmite voz y datos en tiempo real a un aparato telefónico conectado a un punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones, se transforma en red pública de telecomunicaciones.

Por deducción lógica (**250**), si hay el ánimo de lucro, por disposición de ley la red informática privada se transforma en red pública de telecomunicaciones y los servicios que presta para el caso: servicio telefónico en formato convencional requerirá de tramitar concesión o permiso; y cuando sea reputado como servicio de telegrafía (art. 386 LVGC).

Asimismo ocurrirá cuando las actividades de transmisión de datos en tiempo real reservadas al Estado constituyan un servicio público de prestación exclusiva.

Análisis de caso:

Sí la red es aprovechada por un corporativo, los aspectos a considerar son el primero, si emplea la red pública de telecomunicaciones, requerirá de concesión para operarla y, el segundo aspecto, de no usar la red pública, ni siquiera requiere del registro de telecomunicaciones, al ser considerada, red privada de telecomunicaciones.

Otro caso, cuando un particular preponderantemente dedicado al comercio, realice cualesquiera de los aspectos antes descritos se ubica en la misma situación y produce similares consecuencias jurídicas, adquiriendo la calidad de comercializador,

²⁵⁰ Como queda de manifiesto las problemáticas, están presentes en la realidad cotidiana con aristas diferentes; sin embargo, el órgano competente para regular el ámbito de las telecomunicaciones, no actúa; argumenta que el Gobierno no es intervencionista y deja a los agentes se desarrollen en forma libre, pues frente a los conflictos del mercado, están la amigable composición o la autocomposición y los principios del libre mercado. Ello en mi perspectiva vulnera el estado de derecho y hace al sistema jurídico ineficaz. En otro sentido, el citado órgano aduce que las normas que fundamentan su existencia tienen notables insuficiencias y vicios que le impiden actuar con diligencia.

pues no cuenta con red de transmisión propia; sin embargo, la ley no distingue al sujeto en la actividad, sino en función de lo que anima la operación de la red de telecomunicaciones (art. 3-IX en relación con el 28 de la LFT).

Los tipos de conexión a Internet, están determinados por el ancho de banda **(251)** utilizado, siendo las más conocidas:

- El dial up, conexión establecida entre ordenadores por línea telefónica conmutada o convencional, es una conexión temporal a una velocidad de 35 kilobits por segundo (kbps) cifras que en caracteres representa de 4 mil a 7 mil por segundo.
Dícese también, del hecho de marcar un número de teléfono.
Es el sistema más utilizado para conectarse a Internet con servicio DSL (Digital Subscriber Line), éste estaba limitado a transferir datos por cableado de cobre telefónico; sin embargo, la convergencia tecnológica permitió ampliar la tecnología para transferir simultáneamente voz y datos, sin realizar cambios en la arquitectura de redes existentes para migrar al nuevo sistema, el usuario debe contar con un dispositivo de acceso integrado en su terminal y el operador con una pasarela de voz en sus centrales de conmutación. **(252)**
- El servicio de banda ancha por línea telefónica (transmisión a velocidades de 128 kbps a 2 Gbps, desde 16 mil a 250 mil caracteres por segundo) tiene base en el arrendamiento de líneas o circuitos dedicados, consistente en el servicio de conducción de señales proporcionado a suscriptores que requieran conexión terminal entre puntos identificados de la red pública, para uso o disponibilidad exclusiva durante periodos de tiempo plenamente establecidos de acuerdo a una renta por capacidad de transmisión, independiente de la cantidad de tráfico en curso.
 - Los servicios ADSL (Asymmetrical Digital Subscriber Line) o línea de suscripción asimétrica digital, es una tecnología de transmisión que

²⁵¹ Ancho de banda (bandwidth). Es la propiedad fundamental de los canales de transmisión de datos y determina la velocidad con la que estos viajan por la red. Técnicamente es la diferencia en hertz (Hz) entre la frecuencia más alta y la más baja de un canal de transmisión. Habitualmente se usa para definir la cantidad máxima de datos que puede ser enviada en un periodo de tiempo (segundo) a través de un circuito de comunicación dado. En ese caso, en bps, bits por segundo, u otra unidad similar. *Glosario de la AMIPCI*. (Ancho de banda)

²⁵² López Soto, Iván. *Voz y datos sobre el DSL*. *Mundo Internet*, año 1, núm. 1, noviembre del 2000. pág. 42

permite a los hilos telefónicos de cobre convencionales transportar hasta 9 Mbps (megabits por segundo) mediante técnicas de compresión, empleando un módem-ruteador que convierte la línea analógica en digital, es instalado por la compañía telefónica en el punto terminal del abonado.

- El servicio por RDSI - ISDN (Red Digital de Servicios Integrados – Integrated Services Digital Network-); tecnología en plena evolución, ofrecida por las compañías telefónicas más importantes; sobre ella, combinan servicios de voz y digitales en la red que transmite datos y conecta, el servicio se realiza en forma digital a través del cable telefónico convencional, pero en lugar del módem se instala un adaptador, bajo estándares fijados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- El cable módem (servicio de banda ancha con velocidad de 16 mil a 64 mil caracteres por segundo), servicio integrado por la compañías de televisión de paga con ánimo de obtener mayor utilidad; ofrecen el acceso a internet a una velocidad sostenida 4 a 10 veces mayor a la alcanzada por una línea telefónica convencional; se dispone de mayor ancho de banda con adicional al un decodificador.

Las empresas de televisión, no son desbancadas por las tecnologías de la información, se sirven de ellas. (253)

- La conexión a través del televisor (254) sin línea telefónica, necesita de un dispositivo de navegación *set top box*, estructurado con un decodificador con módem, control remoto y teclado inalámbrico, la caja conectada al televisor conectaron el sitio o portal propio del oferente a una velocidad 4 veces mayor que la convencional (dial up), sin embargo, al salir del portal propio, la velocidad de navegación se reduce.
- La conexión a Internet inalámbrica por el sistema MMDS, transmite en la banda de frecuencia de 2.5 a 2.7 GHz del espectro radioeléctrico, la

²⁵³ Existen 22 millones de los dispositivos para acceder a Internet vía cable, sin requerir de una computadora, ni línea telefónica, se calcula mundialmente una conexión a Internet de 500 millones los dispositivos. En México aproximadamente existen entre 3 y 6 millones.

²⁵⁴ García Valente, Rodrigo. *Redes: Internet sin computadora*. PC Media, México, año VII, núm. 3, 2001. págs. 42 a 45.

transmisión superior a la de señal digital a alta velocidad, tiene base de red multi-celular y multi-sectorial que maximiza la densidad de suscriptores y aumenta la eficiencia del espectro radioeléctrico. (255)

- El satelital, servicio de banda ancha a velocidad de 18 mil a 63 mil caracteres por segundo; aunque según la tecnología y el costo podrían alcanzarse velocidades de hasta de 300 mil caracteres por segundo. La conexión se realiza mediante un transmisor que enlaza vía microondas la antena terrena para conectar al satélite que conectará con Internet.

El desarrollo tecnológico permite a través de dispositivos móviles con telefonía celular, principalmente; agendas electrónicas, aparatos electrodomésticos y dispositivos en automóviles (256) tener acceso a Internet, aquellas son consideradas excelentes plataformas para conectarse a Internet con mejores condiciones frente a las convencionales; aunque el costo es mucho más elevado.

b.- PROVEEDORES DE SERVICIOS

El acceso lo determinan los agentes que intervienen en la vinculación de redes, el diseño, la disponibilidad de bancos de datos, la provisión de servicios y contenidos (servicios de valor agregado de telecomunicaciones) en general conforman la infraestructura y estructura de Internet, se agrupan bajo criterios de oferta servicio:

- El proveedor de servicios de Internet (Internet Service Provider –ISP-), es el agente que oferta servicios de conexión a Internet, directamente al usuario convencional y funge como intermediario entre usuario y el IAP.
- Los proveedores de acceso a Internet (Internet Access Provider –IAP-) son proveedores de primer nivel, conocidos como Tier-1 ISPs (257),

²⁵⁵ Citaris. Sistema *I-go (inalámbrico)* Citaris, México, Sitio: <http://www.citaris.com.mx/igo/bienvenida.html>

²⁵⁶ Arreguín, Miguel. *Redes: Internet por todas partes*. México, *PC Media*, año VII, núm. 2, 2001. págs. 42 a 45.

²⁵⁷ Son propietarios de los backbone que transportan los datos en el Internet, proveedores de primer nivel, conforman la infraestructura básica, la espina dorsal del Internet, el soporte de las demás redes, hacen que todo funcione, en cualquier punto del planeta; es decir son los proveedores de los proveedores, tienen en propiedad las redes globales en fibra óptica que unen a los continentes. Para pertenecer al club debe contarse en propiedad con redes de máxima capacidad a nivel mundial, ya que Internet es un medio de comunicación global; son los verdaderos dueños de la red, no son más de 10 las organizaciones dueñas de los 300 backbone existentes, en constante competencia para atraer a los grandes clientes, de ellos dependen más de 10 mil proveedores convencionales de Internet en el mundo.

responsables de la red informática de acceso (backbone), explotan la capacidad de las redes de telecomunicaciones, cuentan con infraestructura tecnológica de información, comunicación y computación, necesaria para concentrar el tráfico y operar los backbone, revenden la capacidad de los concesionarios de redes de telecomunicaciones. Con ellos el usuario convencional no tiene relación directa, aunque sí los grandes usuarios.

- El proveedor de contenidos, pone en disponibilidad o comercializa bases de datos de aprovechamiento directo, o bien sirven de plataforma o medio para explotar comercialmente productos o servicios materializados en fecha determinada posterior a la aceptación del negocio jurídico (comercio o gestión electrónica).
- El prestador de servicios de alojamiento (hosting), oferta servicios para proveer contenidos en Internet.
- El proveedor de circuitos alquilados, suministrador infraestructura para transporte que conectan las redes del ISP y grandes usuarios a los IAP.

No es posible realizar una conexión directa a los servidores, es necesario contratar servicios de conexión a Internet, prestados por proveedores locales para vincular el ordenador a la red Internet.

En el mercado de los servicios de telecomunicaciones, coexisten los proveedores IAP y los proveedores ISP, los primeros se conocen como carriers. **(258)**

Técnicamente un proveedor de acceso a Internet es quien posee backbone y lo emplea como ruteador para conectar servidores de red. A él se conectan quienes ofrecen los servicios de conexión a Internet directamente al usuario, los ISP **(259)**

De los gigantes internacionales del sector telecomunicaciones depende la infraestructura de las redes de fibra óptica (mayor capacidad); dichos corporativos están situados geográficamente en los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y Holanda. Se trata de las compañías: worldCom, AT&T, Sprint, Cable & Wireless, KPNQwest o Global Crossing, éstas se reparten todo el tráfico de Internet; prácticamente cualquier dato transportado en la red transita por alguno de sus backbone. ARROBA (*Revista electrónica*), número 54; sitio: <http://www.megamultimedia.com/aroba/>

²⁵⁸ Transportista de datos propietario de la espina dorsal del Internet o backbone.

²⁵⁹ Los ISP convencionales están conectados a un backbone, o proveedor de primer nivel, siendo ello, el dato para determinar la calidad de respuesta en la conexión, pues la proximidad al backbone, garantiza rapidez y fiabilidad en la transmisión de datos. Existen más de 10 mil ISP en todo el mundo, conectan a más de 500 millones de usuarios; la cantidad de clientes, les permite negociar las conexiones a Internet con las grandes empresas de telecomunicaciones y los operadores de los backbone.

quienes ofertan además del acceso, servicios con costo adicional como hospedaje (260), diseño, consultoría y mantenimiento de los sitios web, configuración de intranets.

El proveedor ISP, es una organización, habitualmente de carácter comercial que conecta a Internet al público en general, sin importar el medio o sistema, agregando servicios de asesoría para la instalación y configuración de la conexión, ayuda telefónica, ficheros de datos y programas de cómputo de uso libre, así como servicios gratuitos de contenido e interactivos en su sitio web. (261)

Un aspecto de relevancia jurídico administrativa, el sistema de acceso que prevalece en el mercado de los proveedores de servicio, para el caso de México, es un régimen de libre acceso por servicio.

El órgano regulador ha interpretado a discreción que legalmente un operador de redes de telecomunicación, por ejemplo de cable ofrezca servicios de voz o uno de voz produzca video sobre su plataforma para montar dichos servicios adicionales de valor agregado de telecomunicaciones; la red pública de telecomunicaciones, debe contar con autorización expresa de esos servicios.

En México, el marco legal se diferencia para cada uno de los servicios de conexión a Internet; la concesión de red pública debe contar con autorización expresad para operar servicios de valor agregado. (262)

²⁶⁰ Los servicios de hospedaje o anfitrión (hosting) en sus vertientes de coubicación, dedicados y compartidos. A través de los dos primeros el proveedor renta un espacio de su infraestructura y el tercero, consiste en rentar equipo para que el cliente ponga la aplicación. Es decir un servicio conexo al de valor agregado de telecomunicaciones, comercializado con gran demanda y oferta; consiste en el diseño, desarrollo, mantenimiento (actualización del sitio) y arrendamiento de espacios para sitios con dominio propio o en comodato; se ofrece en tres niveles: compartido (varios suscriptores hacen uso de los recursos informáticos del servidor); dedicado (servidor para el uso exclusivo del arrendatario quien ahí monta sus aplicaciones) a éste se puede agregar el denominado proveedor de servicios de aplicaciones (ASP) para la compra del derecho de uso y no la licencia del producto; y por último las redes privadas virtuales (VPNs).

²⁶¹ Además por competencia los ISP, ofrecen a los suscriptores por períodos anuales, el otorgamiento de un módem, la instalación de una línea adicional o el cubrir los gastos de conversión de línea analógica a digital.

²⁶² La *Ley Federal de Telecomunicaciones* en los siguientes artículos prescribe, sobre el particular, la concesión de bandas de frecuencia indicara los servicios que podrán prestarse (18 – IV); la solicitud de concesión indicara los servicios a prestar (24 – II) y el título de concesión indicará los servicios autorizados (26 – III). Por su parte el *Reglamento del servicio de Televisión y Audio Restringidos*, establece lo conducente en los siguientes artículos 2-XV, 4 y 19.

Luego el sistema de regulación por servicio, deja a la discreción de la autoridad determinar los tipos de servicios y cualquier actividad.

Por ello en la convergencia se requiere de un sistema regulador del medio de transmisión que privilegie el interés económico; mire el servicio, la calidad de producto y contenido entregado. **(263)**

Valga como ejemplo: en la telefonía, el cliente siempre es usuario final, única fuente de ingresos directa para el proveedor del servicio.

Mientras en el mercado de cable, se obtienen ingresos por la suscripción a la señales; son vendidos espacios publicitarios; se convierte al suscriptor en producto comercial, al vender las bases de datos a los proveedores de contenido de Internet; actúa como ISP; proveen servicios y contenido a sus suscriptores directamente y a otros usuarios que naveguen en su sitio.

Por su parte, los carriers comercializan bases de suscriptores y la capacidad de sus redes informáticas a los proveedores de contenido, así como espacios de publicidad con estrategias mercadológicas donde captan consumidores cautivos por segmentos de marcas.

Entonces, un proveedor de acceso es el operador y administrador del sistema informático remoto para establecer una conexión del ordenador personal del usuario al Internet. Por disposición legal en México, debe constituirse como empresa de telecomunicaciones proveedora de servicios de valor agregado en la especie de acceso a Internet. **(264)**

²⁶³ Las compañías de cable, no sólo proveen programación de televisión, también venden servicio de conexión a Internet; por su parte los carriers, propietarios de los backbone están siendo más que un pedazo de cable transportador de datos de otros, al involucrarse en la provisión de diversos servicios y la agregación de contenido; dichas actividades la legislación mexicana de la materia las inhibe, ya que dependen de interpretaciones discrecionales de la autoridad reguladora.

²⁶⁴ El proveedor asigna una cuenta a quien contrata (mes anticipado o tiempo prepago) sus servicios a cambio de un precio (tarifa plana o tiempo medido) que dependerá de la clase de acceso requerido por tiempo medido o ilimitado; además la cuenta permite vincular Internet a través de servidores de acceso y enrutamiento del proveedor. Luego el tipo de servicios y el costo varía en función de la localización geográfica del usuario y del

Las conexiones comercializadas por el proveedor convencional son privadas, es decir, nadie más que el abonado al servicio puede conectarse a Internet con la cuenta de conexión asignada al contratar el servicio (**265**); por lo cual el proveedor asigna un nombre de usuario y una clave secreta a cada cliente. Aunque, técnicamente la cuenta puede ser compartida con otras personas, sin ser posible realizar más de una conexión en forma simultánea.

Al momento de contratar se determinan las reglas de la prestación del servicio, contextualizadas en el clausulado a que se adhiere el solicitante del servicio; donde el oferente, constriñe al contratante a cumplir los lineamientos elaborados por él con motivo y fundamento a la uniformidad requerida por el servicio.

Dos son los aspectos principales sobre los que se presta el servicio de conexión a Internet al público en general:

- Contrato de acceso a Internet, dos vertientes responden al tipo de contratación de la línea telefónica residencial o comercial; contratando periodos determinados de tiempo para intensidad de uso por tiempo medido o ilimitado con pago anticipado y por tarjeta prepagada; donde regularmente existe desconocimiento del clausulado del contrato en formato virtual que permita conocer los derechos y obligaciones.
- Netiquette o etiquenet (**266**), el código de conducta a que se responsabiliza el contratante, conforme a una cláusula del contrato de adhesión para la prestación del servicio.

número de proveedores en esa área; aunque no existe límite legal al número de proveedores que pueden establecerse en una región.

²⁶⁵ A los efectos, sin obviar las coincidencias con el cablemódem (televisión y radio restringido) o bandas de frecuencia del espectro electromagnético por satélite, radiofrecuencia o transmisión vía microondas; el planteamiento parte del contrato para conexión a través de línea telefónica convencional, por “dial up” (conexión por marcado telefónico, empelando una o dos líneas telefónicas) o la denominada “banda ancha” que digitaliza y conmuta la compañía telefónica para que el usuario use la simultáneamente la línea para voz “dial up” y transporte de datos con conexión permanentemente al ISP.

²⁶⁶ Las reglas de etiqueta, usos y buenas costumbres de Internet; surgió como una serie de políticas informales de buen comportamiento, se difunden de usuario a usuario para mantener vivo el espíritu de respeto propio de Internet. Es un término, formado por dos palabras inglesas, "net" (red), y "etiquette" (etiqueta).

En la realidad virtual, es mínimo el conocimiento de estas reglas de trato social, como también lo son las políticas para uso de los diversos recursos del Internet.

c.- CONTENIDO

Los proveedores ISP, ofertan la conexión a Internet al público en general y servicios adicionales a los operadores de contenido y servicios en Internet, además les diseñan los sitios, arriendan espacio en el servidor, desarrollan tecnología para prestar servicios de Internet de alta calidad, tales como mensajes personalizados a los suscriptores, auditar incidencias, elaborar estudios estadísticos para definir perfiles de usuarios por segmentos, etcétera.

El contenido de Internet, resulta de aplicar herramientas tecnológicas que como primera intención son el motor y soporte del comercio electrónico.

Donde la economía digital, se desarrolla y expande porque los corporativos han determinado como altamente benéfico el uso de Internet, pues reduce en gran medida costos en que incurren sus productos o servicios, generándoles altas utilidades.

Por ello genéricamente los usos permitidos en Internet son la búsqueda, la visualización y la reproducción en memoria cache ⁽²⁶⁷⁾ (copia automática de recursos informáticos del servidor visitado a la computadora del cliente), así como el gran desarrollo de los link publicitarios y las autorizaciones para descargar programas informáticos con la calidad tecnológica y jurídica de evaluación (shareware) o prueba (trial).

Luego en Internet se trata de crear las condiciones para que los visitantes compren sin haberlo previsto; ante ello aplican estrategias de marketing como la fórmula *customer solution provider*, pues Internet cuenta con gran capacidad de información que es utilizada para cubrir el entorno del producto o servicio.

²⁶⁷ Memoria cache, es un chip situado cerca del CPU con la finalidad de suministrar instrucciones y datos más rápidamente que la memoria normal. La memoria caché almacena las instrucciones y datos empleados más frecuentemente, y mejora notablemente la eficacia de la computadora. *Enciclopedia Encarta*, op cit.

Entonces el contenido de Internet es sin lugar a dudas, la materialización de sus servicios (268) los cuales tienen como soporte la tecnología multimedia instalada para operar los sitios web, esencialmente con formato de portal.

i.- CREACIÓN MULTIMEDIA

En sentido amplio, multimedia es la capacidad de un equipo o programa para reducir información (gráfica, video o audio) en cualquier formato al digital.

A partir de la producción de interfaces gráficas de usuario, la multimedia se desarrolló y convirtió en el medio de comunicación entre personas y equipos, aumentando la variedad de información disponible, pues facilitó la interacción.

ii.- SITIO WEB

La palabra sitio (site) o sitio web (website), sirve para indicar al conjunto de páginas organizadas a partir de una principal (home page), donde se integra información digital con sistemas que permiten interacción sobre las páginas cohesionadas normalmente por la pertenencia a una selección o disposición de contenido.

Por dicha razón se considera como un punto de la red con una dirección única y al que pueden acceder los usuarios para obtener información, es un conjunto de páginas web que forma una unidad; sin embargo, puede contener solamente una página, de ahí el uso indistinto de página y sitio que en ocasiones podría confundirse con la página principal. (269)

Donde página (page) representa al archivo que constituye una unidad significativa de información accesible en la web, a través de un programa navegador, cuyo contenido puede ir desde un texto corto a un voluminoso conjunto de textos, a los cuales se accede mediante hiperenlaces instalados entre los sitios y páginas.

²⁶⁸ Por ejemplo, la venta de soporte lógico y servicios de información por abono o transacción; compraventa y arrendamiento de productos y servicios (comercialización, publicidad, asesoría, etcétera) directos al consumidor o entre comerciantes; transacciones y servicios financieros; información y servicios del Estado; funciones auxiliares de la actividad económica, social y política; entre otras más peculiares.

²⁶⁹ *Glosario de la AMIPCI*, op. cit. y *Revista RED* núm. 77 año VII febrero de 1977.

Además, *página personal* (personal page), es aquella que pertenece a un sujeto determinado por adquisición onerosa o gratuita y cuenta con nombre de dominio de asignación personal o está integrada a un servicio del ISP; comúnmente tiene diseño del usuario, habitualmente con información sobre él, sus gustos y aficiones.

En lo general, servidor (server) es un ordenador o paquete de software, para proveer un tipo específico de servicio al software del cliente ubicado en otros ordenadores; es decir, un hardware y software con arquitectura cliente/servidor. (270)

A los efectos de Internet es el sistema que proporciona recursos e información a un número variable de usuarios de la red. (271)

Luego web (272) es una palabra utilizada para definir el universo del world wide web, los sitios, la información y los servicios del conjunto de recursos en Internet, factibles de ser montados en la plataforma de telecomunicaciones.

Entonces lo que connota a la triple w, (www world wide web o red mundial amplia), es el sistema de información distribuido de arquitectura cliente/servidor basado en hipertexto e hipermedia (273); donde la información puede estar en cualquier formato

²⁷⁰ En la arquitectura informática cliente/servidor, es el hardware y software para el proceso de comunicación que se establece a través de los programas de ejecución, donde cliente es quien solicita un servicio y servidor es quien proporciona los servicios; dichos procesos pueden ejecutarse en la misma máquina o no, comunicadas a través de una red, donde generalmente, la aplicación *cliente* o terminal se ejecuta en el equipo del usuario para optimizar la interacción, mientras que la parte correspondiente al *servidor* proporciona la funcionalidad multiusuario centralizada y se ejecuta en una máquina remota. Es decir, los servidores hardware tienen fundamentalmente dos funciones, una de *aplicaciones* que alojan distintos tipos de programas que pueden llamarse desde y ejecutarse en los terminales. Y la otra “bases de datos” que alojan archivos con datos que pueden ser consultados y/o editados y modificados en las máquinas terminales; también pueden ser servidores de ambos tipos simultáneamente. Enciclopedia Encarta, op cit. (Cliente/Servidor)

²⁷¹ Por ejemplo, existen servidores de correo (mail server), dispositivo especializado en la gestión del tráfico de correo electrónico; servidores de lista (list server), sistema automatizado de distribución de correo electrónico; los servidores seguros (secure server), sistemas diseñados para dificultar en la mayor medida posible el acceso de personas no autorizadas a la información en él contenida, un tipo de servidor seguro especialmente protegido, es el utilizado en transacciones de comercio electrónico; servidores web (web server), aplicación que sirve ficheros de un sitio web a petición de los usuarios, también, así se conoce a la computadora conectada a la red, donde están almacenadas físicamente las páginas que componen un sitio.

²⁷² Aunque existir interés en imponer una traducción adecuada al español, continúa utilizándose, sin más: *web*.

²⁷³ La web fue desarrollada en 1990, por Tim Berners Lee, investigador del laboratorio de física de alta energía del Consejo Europeo para Investigación Nuclear en Ginebra, Suiza (Conseil Europeen pour la Recherche

y es fácilmente accesible a los usuarios mediante programas de navegación; es así que la popularización de la triple “w” facilitó en gran medida el acceso masivo del público a Internet.

Sobre el particular, tres son los descriptores principales:

- La serie de recursos (Gopher, FTP, http, telnet, Usenet, WAIS, etcétera) con acceso mediante un navegador.
- La serie de ficheros hipertexto disponibles en servidores del web.
- La serie de especificaciones (protocolos) vincula páginas web por Internet.

El web por una parte es el universo de servidores con base en tres protocolos: protocolo http (Hypertext Transfer Protocol), sistema que permite la comunicación entre servidores a través de documentos hipertexto; el segundo protocolo denominado URL (Uniform Resource Locator) que unifica los diferentes recursos, y el tercero es el protocolo o lenguaje que corresponde al diseño de los documentos hipertexto, conocido como HTML (274), los cuales permiten mezclar texto, imagen, video y sonido; es decir, una serie de ficheros de texto, multimedia y otros servicios conectados entre sí; originalmente, sirvió para compartir datos científicos a nivel mundial, de manera inmediata a bajo costo.

iii.- PORTAL

La noción clásica de portal, lo entiende como el sitio web cuyo objetivo es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y servicios de contenido, búsqueda, comercio electrónico y comunicación, esencialmente a través del correo electrónico y los sistemas de comunicación instantánea que permiten envío de imagen, audio y datos en tiempo real.

Nucleare –CERN-). Poulin, Daniel. *Una estimación del futuro ciberespacio: el Internet*. Becerra Ramírez, Manuel. Derecho de la propiedad..., op cit. pág. 211.

²⁷⁴ HTML (HyperText Markup Language), lenguaje de código, desarrollado por el CERN, empleado para crear documentos hipertexto (una palabra o frase contiene un enlace o salto a otro texto del mismo documento o de otro, sin importar lo remoto de su ubicación) de uso en el web. El código HTML, es un bloque de textos que indican como debe aparecer el documento, adicionalmente especifica que un bloque de texto o letra marcada, esté ligado a otro archivo en Internet para que le permita enlazar fácilmente con otras páginas o servicios en el web. Los archivos HTML son para ser vistos empleando un software cliente del web, como el Internet Explorer, Netscape o Mosaic.

De allí que la idea, portal en Internet, ante todo sea una estrategia de marketing (275) para indicar la noción de exclusividad de contenidos y fortaleza en la prestación de servicios, enfocados a satisfacer la demanda específica del navegante.

En el mismo orden de ideas la arquitectura e ingeniería del portal, cumple el objetivo de conseguir que los usuarios cuando naveguen, pasen siempre y desde el inicio a través de él. Originalmente, el portal, era un sitio para organizar las opciones y conocimientos de los primeros **internautas o cibernautas**.

Así las cosas el portal en Estados Unidos y países europeos, sirve para indicar la idea de grandes generadores de **tráfico**, por ello están estructurados para dar respuesta a las necesidades del mercado, esencialmente su diseño es de buscadores; aunque ofrecen otros servicios, como: correo electrónico, alojamiento de páginas web, chat, comunidades, grupos, tiendas virtuales, motores de búsqueda; servicios de información (contenido desarrollado y operado sobre canales específicos) donde destacan: finanzas, economía, noticias, deportes, espectáculos, y otros más.

Para el caso de los países latinoamericanos, al no contar con contenido regional explotable; el portal funcionan como medio masivo de comunicación, raras veces es una puerta de acceso. Cuestión apreciada en los hábitos de uso y aplicación de Internet. (276)

²⁷⁵ La idea de Portal, comúnmente se explica con la figura de un centro comercial o plaza comercial, razón a las estrategias aplicadas en su diseño y operación que corresponden en mucho con él, calificándoseles como portales horizontales.

²⁷⁶ En México, ello es confrontable en los estudios realizados por empresas de reconocido prestigio internacional por encargo de la AMIPCI; así como las encuestas elaboradas por los corporativos que prestan los servicios de acceso a Internet, éstos cuentan con programas especiales destinados a conocer los hábitos de sus usuarios.

En concreto el 35% del tiempo que un usuario dedica a navegar por Internet, está concentrado en 50 sitios, éstos comprenden el 95% de las ganancias del Internet, aunque solamente representan el 1.1% de los sitios registrados considerados como portales (4,546 website), siendo el más destacado el denominado t1msn (Teléfonos de México y Microsoft); también destacan, no por el número de visitantes sino por ser locales: ESMAS, AZTECA, CITARIS, UNAM, IPN, PRESIDENCIA, entre otros. AMIPCI. (Asociación Mexicana de la Industria Publicitaria y Comercial en Internet) *Estudio de hábitos de los usuarios de internet en México*. Selec, México, 2002. 20 hj. Sitio: <http://www.amipci.org.mx> fecha de acceso 23-oct-2003.

Los factores que determinan un sitio como portal, según el experto en tecnologías de la información, Iván López Soto (277), principalmente son:

1. La capacidad financiera
2. La notoriedad y marca
3. Las alianzas estratégicas
4. La promoción on line y off line
5. El nivel de contenidos
6. Los servicios de valor agregado
7. Los sistemas de búsqueda
8. La penetración en el mercado
9. El sentimiento de comunidad
10. La orientación local o regional
11. La creatividad e innovación.

Al respecto los portales corporativos, para efectos prácticos pueden agruparse bajo los siguientes criterios:

1. Portales de Experiencia (expertos) Corporativa (EEP, siglas en inglés), establecen conexiones acorde a las habilidades laborales.
2. Portales de Información Corporativa (EIP, siglas en inglés), proporcionan información personalizada a usuarios acorde al perfil de contenido en sus bases de datos a las cuales se ingresa por suscripción.
3. Portales de Conocimiento Corporativo (EKP, siglas en inglés), vinculan o ligan contenidos y personas en tiempo real.
4. Portales de Trabajo Compartido (ECP, siglas en inglés), son diseñados y operados por empresas para empleados que trabajan en grupo.

d.- SERVICIOS

Los servicios reflejan al Internet en su conjunto e integridad, cada servicio es una manera aprovechar las redes informáticas. Son innumerables, los más conocidos: la web (http), la mensajería instantánea (ICQ, Messenger), el correo electrónico, las charlas interactivas, los buscadores, los servidores de news, la transferencia y distribución de archivos (FTP, Gopher), los grupos de noticias y el servicio de telefonía.

²⁷⁷ López Soto, Iván. *Portales Internet: el próximo "Big Bang" en el web*. Internet world en español, revista para los usuarios de Internet. Año 6, Núm. 5; mayo del 2000. págs. 24-27

Además de los productos ofrecidos colateralmente al servicio de conexión por el ISP, con costo diferente, consistentes en el diseño, el hospedaje y el mantenimiento de sitios web, la elaboración de hipervínculos, la consultoría para comercio, la contratación de publicidad, entre otros.

Sobre la especie en comento, enunciaré por grupos representativos de coincidencias en la presentación o producto, algunos de los servicios ofertados sobre la plataforma de Internet.

i.- MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los servicios comprendidos como medios de comunicación para intercambio de información, cuya estructura es privada e individual:

- **El correo electrónico** (e_mail, abreviación de electronic mail), aplicación que permite intercambiar mensajes entre usuarios con buzón **(278)** en Internet, básicamente consisten en texto, imagen y audio prediseñado; un mensaje puede ser enviado automáticamente a varias direcciones. Los programas cliente de correo electrónico incluyen diversas utilidades, normalmente acceso integrado a los servidores de news y, la posibilidad de adjuntar todo tipo de archivos a los mensajes.
- **La mensajería instantánea**, servicio de comunicación en tiempo real que permite interacción entre usuarios registrados y autorizados; integra el correo electrónico, el chat, el audio, la voz, las imágenes y el video, además de la operación integrada, es completamente amigable y admite la programación de tareas.

Los sistemas de comunicación pública y colectiva:

- **Las lista de distribución de correo** (maillist, mailing list server), son bases de datos con listas de direcciones virtuales, donde los programas de gestión del sistema resuelven las tareas administrativas de

²⁷⁸ En este servicio el prestador otorga un espacio en sus servidores para almacenamiento temporal de mensajes, conocido como buzón que permite editar y enviar mensajes, a la vez.

mantenimiento a una lista de distribución, dan de alta o baja a un suscriptor y automatiza la circulación de los mensajes para remitir a los participantes correos según el segmento de interés colectivo y público, previamente determinado por el suscriptor.

Lo cual le permite participar en las discusiones previa suscripción gratuita y necesaria a un grupo para participar en él o seguir los comentarios realizados; facilita a las personas el envío de correo electrónico a una dirección, donde el mensaje es copiado y reenviado a otros subscriptores de las listas.

- **El chat**, la palabra chat, o discusión, describe la comunicación en línea llevada a cabo por los usuarios en tiempo real (**279**); donde las personas escriben mensajes (**280**) que aparecen en las pantallas de todos los participantes.

Los chats conforman grupos de más de dos personas; es un servicio ofrecido por los portales donde los visitantes o asociados conversar con personas que se encuentren en línea en una sala, éstas se dividen en cuartos, en los cuales se trata sobre un determinado tópico con la posibilidad de conversar en general o en forma particular.

- **Los grupos de noticias o foros de discusión** (newsgroup), éstos grupos electrónicos (**281**) en foro público y colectivo, no requiere de suscripción para participar en las discusiones, el sistema permite consultar los temas y mensajes; cuenta con estructura jerárquica por niveles de profundidad en cada materia particular.

Asimismo, algunos están restringidos razón a la naturaleza controversial; la mayoría mantiene y actualiza constantemente documentos de información denominados FAQs (FAQ, Frequently Asked Questions) éstos contienen respuestas a las preguntas más frecuentes; al conjunto

²⁷⁹ La conexión a un chat requiere de un alias para ser identificado, algunos permiten conocer datos del perfil público del usuario. Existen dos modalidades, una es el chat web, éste no requiere de software adicional, el portal lo genera y cuenta con interfase amigable; el IRC (Internet Relay Chat) necesita software especial y del pago de una cuota para el acceso. Acevedo, Miroslava. *Charlando sin fronteras*, Mundo Internet, noviembre del 2000, año 1, núm. 1. págs. 43 a 45

²⁸⁰ En algunos servicios, es posible establecer comunicación por voz; y cuando admite voz e imagen, el servicio se denomina netmeeting.

²⁸¹ Sobre el sistema se realizan series de mensajes respecto al tema de interés, enviándolos a un servidor de noticias que los distribuye en otros servidores participantes. Existen miles de grupos de discusión, donde son tratados múltiples temas.

de servidores que procesan las discusiones, así como a las personas que leen y envían los mensajes, se les conoce como Usenet. (282)

- **El tablón electrónico de anuncios** (BBS, Bulletin Board System), servicios de mensajería electrónica, archivos de ficheros y cualquier otra actividad que pueda interesar al operador del BBS; es suministrado habitualmente por ordenadores y programas. Esta siendo sustituidos por servicios web.

Las audioconferencias o videoconferencias.

Son medios de colaboración en línea, además de la conexión a Internet requieren de infraestructura según la solución que se desee instalar por cuenta del usuario; principalmente el sistema de transmisión para estar en posibilidad de realizar la operación en la modalidad punto a punto o punto a multipunto, requiere de banda ancha efectiva.

El servicio de voz sobre IP (VoIP)

La telefonía sobre protocolo IP (283) reduce extremadamente los costos de llamadas de larga distancia. Para la conexión se llama a redes virtuales, éstas logran transmitir voz en tiempo real a través del Internet, en el mejor de los casos el servicio VoIP, integra otros como fax, e-mail, transmisión de datos en la misma línea, etcétera.

Los usuarios del VoIP deben realizar cuantiosas inversiones, pues necesitan modificar todos los ruteadores y demás infraestructura, eso sin contar que las empresas al adoptar las modalidades más sofisticadas deben integrar en un solo departamento los servicios de voz y datos, así como actualizar (y en muchos casos, desechar) el equipo de telefonía.

²⁸² Usenet es un sistema descentralizado con alrededor de 10 mil áreas de discusión, es de conexión abierta. No todos los sistemas centrales están suscritos a Usenet, ni todos los sistemas centrales Usenet están en Internet.

²⁸³ La VoIP es más económica que la telefonía convencional porque el sistema de encaminamiento y conmutación es más eficiente, respecto al de las grandes centrales telefónicas, las cuales necesitan un circuito por cada conversación, mientras en el IP la información se divide en paquetes y envía varias conversaciones multiplexadas sobre un único circuito físico. Mediante esta tecnología los ISP están en posibilidad de ofrecer servicios de voz básicos y ampliados a través de la red; estos servicios se integrarán de manera ininterrumpida a las redes conmutadas existentes (PSTN) a fin de permitir el origen o termino de llamadas en teléfonos tradicionales, según sea necesario.

ii.- MEDIOS DE DOCUMENTACIÓN

Los servicios integrados como fuente de documentación, emplean herramientas con soporte directo o indirecto en el web; además de estar disponibles en los portales; siendo ofrecidos por suscripción en forma gratuita o previo pago de un precio en sus canales de correo electrónico, alojamiento de páginas web, chat, comunidades, grupos, tiendas virtuales.

De donde destacan los motores de búsqueda y los servicios de información de contenido desarrollado y operado sobre canales específicos: finanzas, economía, noticias, deportes, salud, educación, ciencia, entretenimiento, ocio, espectáculos, hogar, familia, negocios, administración; así como de tópicos generales, populares, regionales, geográficos, climáticos, etcétera; entre otras, enumeramos las siguientes:

- **Los buscadores** (search engine), herramientas para recopilar y estructurar sistemáticamente información en toda la red con la finalidad de facilitar la búsqueda de datos por palabras clave; son accesibles a través de un navegador y sus resultados se siguen mediante hiperenlaces.
Dos son los tipos básicos, unos entregan resultados por palabra clave (ejemplo, Lycos e Infoseek) y otros organizan la información por tema, por directorios (ejemplo, Yahoo); aunque los buscadores actualmente integran ambos tipos (google, msn, etcétera).
- **El WAIS** (Wide Area Information Servers), software comercial que asigna categorías a grandes cantidades de información. Su principal característica consiste en desplegar índices que clasifican la información por orden de importancia de más a menos.
- **El http** (HyperText Transfer Protocol), es el protocolo para transferir archivos hipertexto entre los ordenadores conectados a Internet.
Para lo cual se requiere de arquitectura cliente/servidor que transporte las páginas escritas en lenguaje HTML de enlace a otros documentos; donde el protocolo de transferencia hipertexto es el conjunto de reglas utilizadas por el ordenador para transferir hipertexto o páginas web por Internet.

- **El ftp** (File Transfer Protocol), método para transferir uno o más ficheros entre ordenadores conectados a Internet. Medio específico de conexión de un sitio Internet que carga y descarga ficheros. (284)
- **El gopher**, aplicación desarrollada en la Universidad de Minnesota para la transferencia y acceso de archivos o ficheros sobre menú que propone el sistema, permite organizar y enlazar los ficheros en el Internet. Es un programa cliente/servidor para realizar catálogos de materiales disponibles en Internet.
- **El Telnet**, sistema para compartir recursos informáticos distantes, el protocolo enlaza una computadora remota para utilizarla sin restricción, como si fuera dispositivo de almacenamiento propio.
La tecnología admite, consultar bancos de datos completos accesibles por telnet, particularmente es empleado por las bibliotecas y los corporativos en el denominado teletrabajo. Pues el programa telenet, vincula ordenadores distantes conectados a Internet con la finalidad de descargar ficheros y realizar funciones como si estuviese físicamente frente al ordenador distante.

iii.- COMERCIO ELECTRÓNICO

El comercio electrónico, integra servicios y productos con soporte digital susceptibles de comercializar en forma lícita, sin modificar su naturaleza o la fórmula de transacción de conformidad a las normas jurídicas establecidas para el comercio tradicional; donde las formalidades del consentimiento, atienden a peculiaridades de tiempo y forma certificada mediante un sistema de prueba de alta calidad en la seguridad para certificar la expresión de la voluntad.

²⁸⁴ El ftp tiene un desarrolló paralelo al Internet, sirve para copiar ficheros de un ordenador a otro; funciona con el navegador, siempre que integre la función ftp con arquitectura cliente/servidor, no requiere de complejos comandos con escribir el URL en la barra de localización ubicada en la parte superior de la pantalla del navegador, por ejemplo, “ftp://nombre.del.sitio/carpeta/nombredelfichero.zip” se transfiere el fichero “nombredelfichero.zip” al disco duro del ordenador; o bien, al escribir “ftp://nombre.del.sitio/carpeta/” se obtiene una lista con todos los ficheros disponibles en esa carpeta.

Únicamente se necesita conocer el nombre del fichero, el ordenador residente y la carpeta de ubicación; la característica básica de la tecnología consiste en que está disponible a través de "anonymous FTP", o sea una entrada anónima en el ordenador, utilizando la dirección de correo electrónico propia como contraseña. No obstante las carencias del sistema (mecanismos de referencia), se han creado ventanas de acceso a los servidores a través de la tecnología del web que ofrecen acceso simplificado y amigable.

Por comercio electrónico (e-commerce), entiendo al conjunto de transacciones económicas realizadas a través de Internet, el intercambio de bienes y servicios realizados con tecnologías de la información, las comunicaciones y la computación sobre plataformas y protocolos estandarizados en el ámbito de las telecomunicaciones, donde no se modifica la naturaleza del bien objeto de comercio, ni la operación comercial. **(285)**

Al respecto, la Organización Mundial de Comercio **(286)**, expresó la siguiente consideración: el comercio electrónico, es la manifestación de una nueva modalidad de ejercer la actividad económica del comercio de servicios, puede ser dividido en tres fases; donde la primera corresponde a la pre-compra e incluye a la búsqueda, la oferta y la información; la segunda, concierne a la compra y al pago; para finalmente la tercera, integrar la entrega o suministro del producto final.

El comercio electrónico resulta ser una de los usos más extendidas del Internet; en marzo del 2003 del total de sitios registrados, más de 50 millones, el 80% pertenecía al género comercial, conocidos popularmente como puntocom.

Asimismo un informe prospectivo de la ONU **(287)**, estima que del 2000 al 2003 el comercio electrónico representaría entre el 10% y 25% del comercio mundial; el crecimiento es constante por los reducidos costos de distribución; éstos en el comercio convencional representan el 95% del precio de un producto; luego aplicando Internet dichos costos de distribución se reducen hasta en un 70%; el producto final tendría un costo de 33.5%.

²⁸⁵ En principio pueden ofrecerse todo tipo de productos susceptibles de comercializarse sobre redes electrónicas de telecomunicaciones, la entrega será inmediata en forma electrónica, donde la limitante resultará ser la forma de comprobar el pago y la recepción; sin embargo, el potencial para la entrega física, está más limitado, pues depende del tipo de producto final a entregar, aquél es la base determinante de las condiciones de tiempo y forma en la entrega física. Aunque en términos legales, deben advertirse las políticas de comercio y aplicaciones fiscales reglamentadas por cada Estado.

²⁸⁶ Pérez-Esteve, Rosa y Ludger Schuknecht. *A Quantitative Assessment of Electronic Commerce. world Trade Organization (ERAD)*. GATT, September, 1999. Sitio <http://www.gatt.org/> fecha de acceso 19-03-03. (Traducción literal del extracto).

²⁸⁷ Organización de Naciones Unidas. *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, ONU, publicado el 16 de febrero del 2000.

Las diferencias con el comercio tradicional están referidas a las operaciones y contratos, expresión del consentimiento, acuerdo de voluntades, aceptación de términos y condiciones, la obligatoriedad y la exigibilidad plasmada en la forma escrita, la firma autógrafa y la fe pública.

Todas ellas se han trasladado al comercio virtual o electrónico, representando a las transacciones y formación del contrato en documentos electrónicos donde la aceptación y el consentimiento son expresados mediante el sistema de firma electrónica, integrado en los subsistemas de certificación, seguridad, confidencialidad de la aceptación, además de la validación de estándares emitidos por organismos internacionales.

En México se aplica el principio de equivalencia funcional (**288**), consistente en dotar del mismo valor jurídico a los negocios y contratos electrónicos, como si éstos se hubieran ejecutado en los medios tradicionales.

A los efectos se reformaron en mayo del 2000 por adición, el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código de Comercio y la Ley Federal de Protección al Consumidor. Legislación que en el complejo aspecto técnico tiene su contexto en la Norma Oficial Mexicana, NOM-151-SCFI-2002 para prácticas comerciales:

[requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos]

“2. Campo de aplicación

La presente Norma Oficial Mexicana es de observancia general para los comerciantes que deban conservar los mensajes de datos en que se consignen contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones, así como para todas aquellas personas con quienes los comerciantes otorguen o pacten dichos contratos, convenios o compromisos.” (**289**)

Donde, conviene diferenciar dos especies, no obstante que la ejecución se de en el mismo entorno, los problemas jurídicos planteados se sustancian con legislación y jurisdicción diferente.

²⁸⁸ Sobre el particular, el principio resulta de las recomendaciones de la UNCITRAL (Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional), la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) y la OCDE que orientan la revisión, formulación y adopción de leyes, prácticas, políticas y regulaciones en materia de consumo. <http://www.secofi-ssci.gob.mx>.

²⁸⁹ Norma Oficial ..., op cit. pág. 9

Por un lado está la denominada *Business-to-business* (B2B) que consiste en la contratación electrónica de los comerciantes y por otra parte la conocida como *Business-to-Customer* (B2C), donde se comprende el comercio al detalle, las relaciones entre particulares donde un sujeto se dedica al comercio y otro es consumidor; asimismo la actividad de comercio esporádico está regulada por la forma del acto o negocio civil o mercantil ejecutado.

En concreto todos los actos y negocios son regulados por el derecho mercantil, civil y económico en lo referente a la transacción, la competencia y la protección al consumidor en ejercicio de la garantía constitucional de libertad de comercio, industria y trabajo (art. 5, 28 y 123 de la Constitución) susceptibles de realizarse sobre tecnologías y plataformas de telecomunicaciones sin desvirtuar su naturaleza.

iv.- e_GOBIERNO

El e_gobierno consiste en implementar servicios de Internet para el ejercicio de la actividad pública (**290**) se agrupan por áreas de e_comercio, e_educación, e_salud, y e_gobierno, así como la gestión electrónica privada esencialmente de transferencia de datos y pagos.

Los lineamientos para el e_gobierno de México, están en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el respectivo Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes; donde la importancia del sector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, el Gobierno ha desarrollado los sistema, e_Municipio y e_México; con ellos motiva la eficacia operacional del Gobierno para el otorgamiento de beneficios a los ciudadanos, quienes podrán ejecutar trámites en forma rápida, transparente y directa.

²⁹⁰ Países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Singapur, cuentan con oficinas públicas virtuales (e_workplaces) donde integran una serie de herramientas de información, control, colaboración y evaluación que hacen ágil y eficiente la comunicación entre ciudadanos y gobierno. Dichas herramientas cuentan con un soporte real para las actividades de gobierno con metodologías y estrategias de servicio de calidad total.

El e_Municipio, es una solución informática diseñada con formato de portal, para vincular servicios e información del Municipio de origen y ligas a otros Municipios; además de recursos informáticos generados por los poderes estatales y federales.

Donde el desarrollo tenderá a permitir a los servidores públicos competentes, ejercer control sobre la gestión del ingreso y gasto público, al contar con recursos tecnológicos para el monitoreo de los planes y programas mediante indicadores de gestión y desempeño. Actualmente, operan 351 sitios web de gobiernos municipales; en México existen 2,500 Municipios.

El sistema informático, e_México, está en la primera fase: instalación de infraestructura para el portal y los puntos de conexión denominados Centros Comunitarios Digitales (CCD's). (291)

En ellos el eje de contenidos se organizará coordinando esfuerzos de todas las dependencias y organismos del Gobierno Federal (292) de manera que represente una mejora en la prestación de servicios de Gobierno.

Asimismo, deberá ser compatible para automatizar y poner en línea los servicios, trámites e información en la plataforma del Sistema Nacional e_México de contenidos y servicios de las instancias estatales y municipales.

²⁹¹ Los CCD's al finalizar el año 2006 sumarán 10 mil, éstos generaran el sistema de conectividad de voz y datos a todas las familias del país, será un motor de desarrollo económico, social e individual; este modelo por su conectividad y convergencia permitirá la capacitación, la culturización y el desarrollo digital, al proporcionar acceso a la red Internet, el cual ofrece una gran cantidad de opciones para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

²⁹² El Poder Ejecutivo Federal, tiene como meta, incluir servicios de educación, salud, economía, ciencia, tecnología e industria, gobierno y otros a las comunidades a través de integrar gradualmente contenidos en línea, según prospectiva 2000-2006: e_educación de pasará a 25 (media de 5 por año); e_salud establecerá tres por año, hasta lograr 18; e_economía creará anualmente 4 hasta alcanzar 18; y e_gobierno de 1 pasará a 35.

A la fecha el Gobierno Federal, cuenta con los siguientes desarrollos: el "compranet" y "declaranet" (SECODAM); la red escolar de informática educativa, la red satelital de televisión educativa (edusat), ambos en la SEP; el sistema nacional de información sobre seguridad pública (SSP); el sistema empresarial mexicano (SIEM), el sistema mexicano de promoción externa (SIMPEX), ambos en la SE; el sistema EDI del IMSS; el sistema de gestión presupuestaria, el sistema de declaraciones y pagos fiscales del SAT, ambos en la SHCP. Así como los sitios que mantiene cada dependencia del Ejecutivo Federal, el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los correspondientes a la Cámara de Diputados y Senadores; sin obviar que cada gobierno estatal cuenta con el suyo, y que algunos municipios también lo han desarrollado para ofrecer esencialmente información institucional.

Como se observa el sistema e_México, tiene como factores determinantes para el desarrollo de la educación, la disponibilidad de servicios de salud, el mejoramiento constante de las oportunidades y, las condiciones de trabajo, la producción, el consumo ordenado de bienes y servicios, sin deterioro del medio ambiente; destaca el acceso abierto a la información y la posibilidad de comunicar a la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional.

El sustento para ofrecer todos los servicios de información y comunicación, está en la ampliación de cobertura a las redes de los operadores de telecomunicaciones para llevar conectividad a más de 10 mil localidades, con el establecimiento de los CCD's (293) y quioscos instalados mediante el esfuerzo conjunto de las dependencias en los diferentes órdenes de gobierno e instituciones privadas.

Donde el fundamento de la conectividad digital para la instalación, operación y el desarrollo de los CCD's del Sistema, particularmente en las localidades que no la tienen, conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones al delimitar la cobertura social:

Art. 50 La Secretaría procurará la adecuada provisión de servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, con el propósito de que exista acceso a las redes públicas de telecomunicaciones para la atención de servicios públicos y sociales, de las unidades de producción y de la población en general.

v.- GESTIÓN PARTICULAR

La gestión particular en Internet, está representada básicamente por instituciones bancarias y de crédito, configurado como sistema de distribución de sus productos en Internet, sin ser instituciones de crédito y banca nuevas.

²⁹³ Un inmueble adaptado para incluir de cinco a diez posiciones con acceso a Internet, según el tamaño de cada comunidad. En aquellos casos en que se requiera de un mayor número de posiciones, se evaluará si se debe incrementar dicho número en el mismo local o si conviene contar con más de un CCD en la comunidad para futuras expansiones; los CCD's se instalarán 2,443 en el periodo 2001-2002 y el resto de los 10 mil en el lapso 2002-2006. Prioritariamente se ubicarán en escuelas y bibliotecas públicas; de no lograrlo, en hospitales y/o centros de salud; a continuación se considerarán las oficinas de telégrafos y/o correos, así como quioscos cibernéticos o similares creadas por el Gobierno Federal o por los gobiernos estatales y municipales.

Además de las empresas consultoras en estrategias financieras, económicas y mercadotécnicas; las empresas que ofertan servicios compartidos para recreación, las de transporte aéreo, terrestre, marítimo; etcétera.

E.- EL INTERNET EN MÉXICO

a.- EL USO DE INTERNET

En principio y a simple vista, las estadísticas muestran aspectos de oportunidad sobre una población determinable respecto a la cual se construye el indicador de bienestar social para indicar el grado de penetración por la densidad (294) en telefonía, cómputo y hábitos de navegación.

A través de estadísticas se observa en México (295) una oportunidad para los juristas, hacer comprensible el marco regulatorio de los servicios de valor agregado.

Comúnmente los hábitos y el perfil del cibernauta, sirve para determinar modelos empresariales y estrategias de comercio (296), a esos efectos se han constituido empresas que cuentan con recursos para elaborar detallados informes y estudios cuyos datos relevantes y oportunos miden toda la actividad en línea de correo electrónico, mensajería instantánea, juegos, video, audio, ftp, etcétera.

La situación estadística de México, muestra una densidad (297) en la conexión Internet de 2.7, a la cual el Gobierno Federal afectara para alcanzar la meta del

²⁹⁴ El índice de densidad es la medida por cada 100 habitantes del uso de satisfactores. En países desarrollados en el año 2002, se situó en 52.3, en los subdesarrollados en 5.2 y la general en 4.5; la correspondiente a cómputo en iguales segmentos y periodo fue de 18.7, 0.7 y 4.3 respectivamente. Banco de datos de indicadores mundiales de las telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

²⁹⁵ La densidad en telefonía fija es de 13 y la móvil 21 en zonas urbanas, los hogares con línea telefónica suman 22 millones (datos del INEGI, donde el D.F. registra un índice de 21.6%); la densidad de computadoras es 6 y con acceso a Internet 2, por lo tanto la densidad de conexión a Internet es de 2.7.

²⁹⁶ *Radar. Tras las huellas de los cibernautas. ZIF Davis Smart Bussines para la nueva economía en español.* Año 8, núm. 1, enero del 2001. pág. 6 y 7.

²⁹⁷ Sobre el particular, en México por cada 100 habitantes en el año 2002 la población con cuentas de conexión era de 3.8; y las direcciones de correo electrónico con residencia declarada en México, registradas oscilaron entre 14 y 19

Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, fijada en 17 con la instalación de 100 mil computadoras en los CCDS.

Por otra parte sendos estudios realizados por la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) sobre los usos y características sociodemográficas, el primero lo presentó el 26 de octubre del 2000 y el segundo en octubre del 2002, destacando lo siguiente:

Usos y características de los cibernautas mexicanos

EDAD		UBICACIÓN GEOGRÁFICA		OCUPACION		GRADO DE ESTUDIOS		FORMAS DE ACCESO	
%	AÑOS	%	REGION	%		%	NIVEL	%	
42	25 / 34	46	DFAM	50	EMPLEADO	65	UNIVERSIDAD*	87	CASA
21	18 / 24	18	NORTE	23	TRABAJADOR INDEPENDIENTE	18	BACHILLERATO	77	TRABAJO
20	35 / 44			19	ESTUDIANTE			39	CIBERCAFE
								29	ESCUELA

* 1% DOCTORADO, 5% MAESTRIA, 12% ESPECIALIDAD Y 47% LICENCIATURA

USO SEMANAL		HÁBITOS DE CONSUMO		BIENES ADQUIRIDOS		TENDENCIA DEL SERVICIO		BANCA ELECTRONICA	
%	HORAS	%	NOTA	%	NOTA	%	NOTA	%	
28	120 ≥	58	COMPRA	46	LIBROS Y REVISTAS	42	TV	65	SALDOS
46	30 a 60	38	GASTO *	42	PAGO ISR	48	PERIODICO	96	TRANSFERENCIAS
		18	EXTERIOR	34	DISCOS	46	REVISTA		NIVEL CONFIANZA
		18	GASTO **	33	SOFTWARE	80	e_mail		
		35	EXTERIOR			77	INFORMACION	17	ALTO
						47	NOTICIAS	48	NORMAL
						46	e_comercio	35	DESCONFIANZA

* \$300 / \$ 600 ** MAS DE \$1,000

NOTA: ALGUNAS PREGUNTAS SON DE RESPUESTA MULTIPLE

Asimismo una empresa de medición de audiencia y comportamiento de internautas, comScore Media Metrix filial de la comScore Networks (298), en el año 2002 investigó la situación de los internautas mexicanos y los representó en los siguientes datos estadísticos:

Fuente: comScore Media Metrix	Visitantes Únicos	Cobertura	Página por persona	Minutos persona	Visitas por Persona
Total Internet	6,383,510	100.00 %	1587	2455	241
Portales	6,175,932	98.00 %	771	1,344	95
Msu.cotn	5,390,243	85.90 %	243	396	21
t1 msn.com.mx	5,062,932	80.60 %	69	203	24
yahoo.com	4,711,986	75.10 %	121	295	14
yahoo.com.mx	3,717,878	59.20 %	138	306	21
yupimsn.com	2,952,959	47.00 %	30	53	5
google.com	2,790,378	44.40 %	104	203	11
starmedia.com	2,059,837	32.80 %	218	91	5
terra.es	1,887,229	30.10 %	14	23	3
altevlista.com	1,792,689	28.60 %	37	77	5
terra.com.mx	1,774,783	28.30 %	140	111	6

²⁹⁸ Periódico Reforma, *Sección Interfase*, del 4 de noviembre del 2002, pág. 10 A.

El escaso empleo del Internet en México (**299**), es resultado directo de la capacidad económica de los mexicanos, no obstante, en alguna medida refiere la resistencia natural a la modernización, la ignorancia sobre los beneficios y reducidos costos ofrecidos en general por las tecnologías de la información, teniendo como consecuencia inmediata el crecimiento de la brecha tecnológica. (**300**)

Por último, observo que el mercado de proveedores de servicios de Internet en México sumó en febrero del 2003, según NIC México (**301**), con nombre de dominio *.net.mx*, 617 personas físicas o jurídicas, mientras que en el registro de telecomunicaciones administrado por la Cofetel, consta la inscripción de 326 prestadores de servicios de valor agregado, los cuales manifestaron como actividad la prestación de servicios para el acceso a Internet durante el periodo 1995-2002, estos proveedores están incluidos en los 519 proveedores de servicios de valor agregado registrados en total por la Cofetel.

b.- MARCO REGULATORIO

México sucesivamente y en forma indirecta, ha reglamentado diversos aspectos de Internet.

Primero le otorgó una naturaleza jurídica de telecomunicaciones (Ley Federal de Telecomunicaciones, 1995) al considerar el acceso a Internet como servicio de valor agregado.

²⁹⁹ México en el año 2002 según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), registró menos de 3 millones de usuarios de Internet, una densidad de 2.74 usuarios, un parque de 5 millones de computadoras, de las cuales 2 millones cuentan con sistemas de conexión a Internet; frente a la densidad de usuarios 34.6/41.3 y los 161/12 millones de computadoras en Estados Unidos de Norteamérica y Canadá respectivamente, socios comerciales de México; sin embargo, respecto a economías subdesarrolladas, son altas, pues sólo el 0.6% de la población tiene acceso a Internet.

³⁰⁰ Aguilera Flores, Margarita. *Resistencia a la modernización. ZIF Davis Smart Business para la Nueva economía en español*. Año 9, núm. 4, abril del 2002. pág. 74 a 77. Y Molina, Nadia. *Cultura digital vs. brecha digital*. Año 8, núm. 9, septiembre del 2001. págs. 85 a 88.

³⁰¹ El claroscuro de la regulación indica las responsabilidades de NIC México, respecto al dominio net.mx que es un dominio para proveedores de servicios de Internet con residencia situada en México, ante lo cual “NIC-México” podrá solicitar adicionalmente a los requisitos dispuestos en las políticas propias para solicitar el registro de un dominio, el registro ante la COFETEL como proveedor de servicios de valor agregado, servicios que ofrecen y comprobantes del nombre oficial del ISP. Además, el nombre de dominio solicitado deberá ser el único bajo .net.mx para el proveedor de servicios en Internet (ISP) que lo solicita.

Posteriormente le reconoció el carácter de creación intelectual (Ley Federal del Derecho de Autor, 1996), al normar el régimen para las bases de datos y programas de computación.

Finalmente, en el año 2000 el legislador reformó el negocio jurídico (civil, mercantil y de consumo) insertando el comercio electrónico, criterio refrendado en el año 2002 con la Norma Oficial 151 sobre las prácticas comerciales, específicamente para la conservación de mensajes de datos con la finalidad de reglamentar técnicamente el artículo 89 del Código de Comercio, referente al soporte digital que contiene la manifestación de la voluntad y consentimiento del negocio jurídico mercantil; que aplica a las contrataciones civiles que utilicen tecnologías.

Así las cosas serían garantías constitucionales respecto al Internet: la discriminación (art. 1), derechos indígenas a la comunicación (art. 2B-VII), las libertades de profesión y comercio (art. 5 en relación con 28 párrafos 1, 4, 9 y 10), el derecho a la información (art. 6), la libertad de expresión (art. 7), el derecho de petición (art. 8), la libertad de reunión (art. 9), la seguridad jurídica (irretroactividad y legalidad) (art. 14), la privacidad de comunicaciones (art. 16 párrafo 9), el derecho de propiedad (art. 27 párrafo 4), la libre competencia y derecho de autor (art. 28).

Concomitantemente, la legislación con disposiciones de aplicación indirecta por sus peculiaridades a los efectos, está en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de Información Estadística y Geográfica, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal del Derecho de Autor.

Asimismo son aplicables vía interpretación extensiva, disposiciones dispersas que regulan la ciencia, la tecnología, la comunicación, la cultura en general, y los actos jurídicos o de convivencia social, entre particulares.

Mientras que los organismos competentes por función son la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional del Derecho de Autor, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual. Y las

Secretarías de Comunicaciones y Transportes, la de Economía, y la de Educación Pública, respectivamente como cabeceras de sector.

La adecuación al marco legal del Internet, es paulatina da cause al Derecho sin violentar la vida social y económica.

En mi consideración las insuficiencias observadas, podrían ser cubiertas al regular con transparencia y precisión al Internet como plataforma de telecomunicaciones, dando seguridad y certeza jurídica a los operadores, proveedores y usuarios.

Las normas deben expresar un deber ser que obligue en la medida que sanciona, regule la conducta de los individuos, tenga coacción, sea creada en la forma preestablecida por el ordenamiento jurídico al que pertenece en tiempo y espacio, determinando el ámbito territorial y el momento de aplicación sobre la conducta prescrita, prohibida o autorizada.

A los efectos el marco regulatorio de Internet, debe comprender las políticas públicas, los criterios, las estrategias de los agentes que actúan, los modelos internacionales, las reglas y costumbres comerciales y de trato social consensuadas en organismos internacionales, entre otras manifestaciones y aspectos orientadores del mercado de Internet.

c.- LA DOCTRINA JURÍDICA

México no cuenta con doctrina que encauce la eficacia de la legislación aplicable a la convergencia tecnológica en las telecomunicaciones, las nuevas formas de comercio, los indicadores de bienestar social, etcétera.

Los estudios sobre Internet, aún no conforman corrientes doctrinales, en el mejor de los casos dan contexto a la necesidad de seguridad jurídica del comercio internacional, acorde al consenso logrado en los organismos internacionales.

Mismos que el Estado mexicano debió plasmar en su legislación, no obstante, distorsionen el espíritu del orden social imperante y violenten la normatividad constitucional.

Dichas razones me convencen para agrupar las opiniones por coincidencias en cuanto al bien a proteger, indicando la naturaleza jurídica de Internet para indiscutiblemente aparejar la pertenencia a una de las ramas en que se estudia el derecho positivo, acorde al sistema jurídico.

i.- LOS CRITERIOS

Las coincidencias para conformar el primer criterio, fijan como criterio que el estudio de Internet corresponde al Derecho económico, bajo el argumento de competencia económica con tendencia internacional. Sin obviar las membresías del Derecho de la propiedad intelectual, el Derecho mercantil y el Derecho internacional; por lo tanto proponen analizarlo como un bien tangible, aunque no lo sea.

En el segundo criterio, coincide en que Internet, no tiene ningún contenido jurídico por sí mismo; sin embargo, observan a la información que circula sobre la plataforma de telecomunicaciones, allí radican el dato de relevancia jurídica y toman el objeto de estudio y la tutela del bien incorpóreo; el Derecho de Autor, es la disciplina donde debe integrarse. Sin obviar la resolución supletoria de los hechos y actos jurídicos resultantes del Internet, por interpretación del Derecho positivo en cada Estado.

Mientras que el tercer criterio, coincide en la naturaleza del Internet como la base por sus peculiaridades de tiempo y espacio para fijar las consecuencias jurídicas, amén del control social ejercido sobre la nueva sociedad de la información de forma que los enunciados (302): prescriban que algo que sea, pueda o tenga que ser hecho sea la directriz para el fin determinado y los procedimientos para lograrlo, reglando patrones de conducta.

Por ultimo, las coincidencias que configuran el cuarto criterio, estructuran el estudio del fenómeno Internet con base a la interdisciplinariedad, lo ven como una herramienta para todas y cada una de las ramas del Derecho. Ante ello no creen

³⁰² Sobre los cuales las personas jurídicas actúen; rijan sus conductas y determinen la sanción; pues el sistema jurídico indubitadamente debe ordenar la conducta en el mercado del Internet, observándolo como un medio de intercambio de información académica y científica; esto continua presente aunque en menor escala, exponencialmente prevalece el ánimo comercial de bienes en formato digital.

conveniente comprender el análisis de sus peculiaridades jurídicas en una disciplina autónoma; pues conociendo el origen de la consecuencia las premisas determinarán la ley y principios aplicables; para el caso de controversia sobre la norma aplicable en concreto, se estará a la libre interpretación del juzgador.

ii.- LOS GRUPOS TEÓRICOS

Sobre la naturaleza jurídica del Internet, existen diversos puntos de vista; pues el Internet, rompió esquemas tradicionales del Derecho proporcionándole retos.

Donde, la importancia de las telecomunicaciones es comprensible, al observar el sector de acción y los espacios de influencia, así como los factores funcionales que le sirven como instrumento y objeto, amén de ser un indicador del bienestar social.

Pues bien, con las limitaciones de la presente investigación, tentativamente podrían establecerse los siguientes grupos teóricos en México:

1. Los reformadores, conformado por Julio Téllez Valdés, Manuel Becerra Bautista y Rocío Ovilla Bueno, investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus argumentos oscilan entre el primer y segundo criterio. En síntesis el Derecho Positivo aplica a las nuevas tecnologías con reformas por adición a la legislación para integrar la protección a los datos personales, el derecho de autor, el derecho a la y sobre la información, acorde a los consensos internacionales logrados sobre el acceso a la información en formato digital.
2. El Derecho Intelectual, en éste se norman los derechos y obligaciones, según Poulin, investigador jurídico canadiense, especialista en telemática y derecho de la propiedad intelectual, sustenta sus opiniones con base oscilante entre el segundo y tercer criterio, al considerar al Internet como un medio de comunicación (correo electrónico, listas de distribución, discusión, etcétera), fuente de información de documentación digital (ftp, telnet, gopher, www, etcétera).

3. Los autonomistas, Ignacio Vera Estrada y Marcia Muñoz de Alba Medrano (303), investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, argumentan que debe construirse un derecho ad hoc, tentativamente denominado Derecho de la Comunicación Telemática, estructurado como rama del conocimiento jurídico cuya finalidad sea el estatuto jurídico regulador del uso, manejo y proyección de los instrumentos y tecnologías informáticas dentro de la sociedad, además de comprender el régimen internacional/territorial, donde apliquen los principios de la ley territorial que prescinde de la certeza física y el medio de prueba este en los extremos fundantes de las pretensiones de las partes. Los planteamientos coinciden con el grupo tres.

iii.- LAS TENDENCIAS JURÍDICAS

La regulación de servicios de valor agregado e Internet, en México, atiende a las siguientes fases históricas:

- Regulación a través de empresa dominante de telecomunicaciones
Inició con la privatización del sector comunicaciones y la liberalización gradual del mercado, se diseñaron políticas públicas de forma que una empresa particular fuera dominante para desarrollar la infraestructura y consolidar el mercado, éste al cabo de un plazo se abriría para integrar nuevas empresas diversificando servicios y productos con base en la infraestructura instalada, regulando el mercado a través de la oferta y la demanda.
Previo que, el soporte jurídico comprendiera la regulación de las plataformas de telecomunicaciones a través de concesionar el espectro electromagnético y las redes públicas de telecomunicaciones; es decir, autorregular el mercado con control estricto del proveedor principal.
Aparejo a ello, la protección del Derecho a la y sobre la información; así como adecuar la voluntad, los medios de prueba y la protección al consumidor de nuevas tecnologías al Derecho positivo.

³⁰³ Muñoz de Alba Medrano, Marcia. *¿La vida “en línea”?!: un esbozo sobre el derecho de la comunicación telemática*. Carpizo, Jorge. Coord. *Derecho a la información y Derechos Humanos*. IIJ, México, 2000. págs. 352 y 376.

- Regulación directa sobre Internet
 - A través de reglas administrativas, el órgano de control delimita que el Internet, jurídicamente cabe en alguno o varios de las categorías de servicios de valor agregado, específicamente la conexión.
 - En el Derecho positivo existe protección sui generis, traducida en la tutela de las bases de datos personales, el libre mercado para contenido, escaso o nulo control a los proveedores de servicios de Internet (ISP) por la dispersión normativa.

Otros estados, aunque no siguen un patrón mantienen las siguientes características derivadas del procedimiento fijado por cada Estado, ante los efectos de la globalización económica que requirió de la liberalización de actividades consideradas estratégicas para la seguridad y soberanía del país respectivo:

- Países con alto desarrollo (Estados Unidos de Norteamérica)

Establece la protección estricta del mercado interno y la expansión hacia el mercado externo, donde impone al ser neto exportador de tecnología el principio de libre mercado.
- Países desarrollados (esencialmente los europeos, Canadá y Japón)

Protegen el mercado interno de la propiedad intelectual y las tecnologías de la información, estrictamente tutelan datos personales en soporte digital y el consumo de productos y servicios en la plataforma de telecomunicaciones, regulando el acceso y el contenido comercializado.
- Países en vías de desarrollo (comprende a los estados no integrados en los puntos anteriores)

En lo general son netos consumidores de tecnologías y exportadores de materia prima en bruto, siguen con algunas variantes el régimen reseñado para México. En algunos destaca que han emitido leyes para proteger los datos personales en forma estricta y cuentan con reglamentaciones específicas sobre el comercio electrónico, entre otros: Argentina, Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

SEGUNDA PARTE

MARCO JURÍDICO

CAPÍTULO III.- LOS SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

SECCIÓN I.- LA INTERPRETACIÓN

Para explicar el sentido y alcance de una norma jurídica en el contexto de la ley o la rama del derecho a que pertenece, se han desarrollado múltiples sistemas y métodos que en su integridad se les denomina: interpretación jurídica, en lo general destacan tres especies de observar la formulación (auténtica (304)), la competencia (jurisdiccional) y la autoridad racional (doctrina).

Es cierto que las leyes, no existen para ser objeto de reflexiones, sino para ser aplicadas; sin embargo, la interpretación jurídica constituye una operación básica del Derecho que consolida al Estado.

Entonces interpretar la ley, tiene como finalidad conocer y estandarizar problemáticas derivadas del sentido y alcance de la voluntad del legislador, describiendo la significación del texto legal y el contexto de la formulación del Derecho Objetivo con independencia de la voluntad real o presunta del creador.

Mientras que interpretar el derecho, consiste en desentrañar su naturaleza, describir las problemáticas que apareja el texto que autoriza, prohíbe o prescribe conductas con sustento en las opiniones doctrinales, jurisdiccionales, legislativas y populares, respecto al carácter jurídico de la formulación del Derecho.

³⁰⁴ La interpretación auténtica o con autoridad, la realiza el legislador a través del procedimiento de creación de leyes, pues es el conocedor fiel de la voluntad manifiesta en el texto que se interpreta, se produce con posterioridad a la publicación de la ley, por ello no está facultado para anular las aplicaciones previas, por su naturaleza y jerarquía obliga con la misma fuerza de la ley.

Por otra parte, la interpretación jurisprudencial, deriva de la facultad competencial del órgano jurisdiccional y algunas autoridades administrativas; su obligatoriedad está limitada a la aplicación del caso concreto, no obstante cuando se convierte en jurisprudencia sirve de base a una norma individualizada con carácter obligatorio; el juzgador interpreta la ley no la crea.

Finalmente, la interpretación doctrinal, únicamente tiene autoridad científica y técnica, razón al mayor alcance y armonía de los resultados por ser un producto sistemático de la concepción integral del Derecho. Pérez Escobar, Jacobo. *Metodología y técnica de la investigación jurídica*. Temis, Colombia, 1999. 3 ed. págs. 60 y 61

Luego, no es suficiente determinar el marco legal, sino aportar fuentes materiales y formales para solucionar los conflictos de relevancia económica, cuyas actividades requiere de regulación para regir la convivencia social, donde los cambios tecnológicos tienen forma y son formados por la ideología y el Derecho; éste debe entenderse en su complejidad, observándolo como un conjunto de reglas o efectos sociales que necesitan interpretarse como formula para entender el sentido y alcance de la función pública y la actividad económica.

Para lograr una interpretación consistente, procede armonizar los sistemas y métodos que corroboren la unidad del sistema jurídico, así lo estableció el legislador y al respecto el máximo tribunal de la Nación, ha emitido criterios (305) para reconocen la necesidad de la interpretación.

Sobre el particular la doctrina ha desarrollado diversas concepciones de lo que debe entenderse por interpretación. (306)

El régimen jurídico mexicano acepta la interpretación auténtica o legislativa (art. 72 inciso F); la jurisdiccional por competencia del Poder Judicial (art. 94 octavo párrafo) y en materia civil (art. 14 cuarto párrafo) se admite la interpretación doctrinal (307) con fundamento en las siguientes disposiciones de la Constitución:

Artículo 14

[Cuarto párrafo] En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

“Artículo 72, inciso:

F. [creación de la ley] En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.”

“Artículo 94 [Del poder judicial, obligatoriedad de la jurisprudencia]

³⁰⁵ Poder Judicial de la Federación. Semanario..., Octava Epoca, op cit. *Tesis aislada del 3° Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del 1° Circuito. Octava época. Tomo VII-abril, pág. 192. Amparo directo 1473/90 del 28 de noviembre de 1990.*

³⁰⁶ Entre otras destacan las siguientes escuelas de interpretación jurídica: exegética, libre investigación científica, teleológica o finalista y la objetiva; de ellas obtienen sus instrumentos conceptuales los sistemas racionalista o clásico, histórico-dogmático, conceptual, critico, positivista sociológico, teleológico, jurisprudencial de intereses, histórico comparativo, evolutivo, libre investigación, derecho libre, analítico, kelseniano, etcétera.

³⁰⁷ Poder Judicial de la Federación. Semanario..., Novena Epoca, op cit. *Tesis XXVIII/98. Instancia Pleno, materia constitucional. Tomo VII-1998, pág. 117.*

[octavo párrafo] La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

[Artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, es obligatoria la jurisprudencia formulada en pleno o salas y la de los Tribunales Colegiados de Circuito]

“Artículo 103 [Control constitucional, resolver controversias por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, **recurso de amparo por inconstitucionalidad de leyes o reglamentos**].”

“Artículo 104 [Competencia de los tribunales federales, en correlación con el artículo 6 de la Ley Federal de Telecomunicaciones]

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;”

[Competencia de los tribunales federales, correlativo del artículo 74 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el título VI de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo]

“I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 [remisión correcta inciso “C base primera fracción V párrafo n)”] de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;”

[Artículo 73 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

[Artículo 122 C base primera fracción V párrafo n (Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, facultades de la Asamblea Legislativa)

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;]

“Artículo 105 [ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II.- [OBJETO] De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.”

[TIEMPO] Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, ...

Por lo tanto, ante el texto oscuro, insuficiente o ambiguo es imperativo descubrir el espíritu de la ley, al sistematizar los motivos que indujeron su creación, el trabajo legislativo, el análisis histórico y las costumbres.

Es decir, formular lógicamente el análisis gramatical (sintaxis, semántica y lógica) de la norma jurídica, respecto a las circunstancias prevalecientes en la época de creación y durante la vigencia, sin perder de vista las afectaciones en el fin y necesidad satisfecha; además de corroborar históricamente las coincidencias entre la representación original del legislador con el sentido y alcance de la valoración deducida, para en su caso proponer reformas, adiciones o la extinción de las mismas.

Así las cosas al interpretar la Ley Federal de Telecomunicaciones, determinaré el sentido y alcance de los servicios de valor agregado, al sistematizar los artículos que le dan fundamento, previo análisis del régimen y la naturaleza imperante en la institución; además de seguir el criterio fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que:

“... al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión”. **(308)**

Con dicha base describiré el marco regulatorio de Internet, pues creo que el motivo y fundamento de él, está en la delimitación de servicios de valor agregado, cuyos síntomas del marco, en mérito a la delimitación autorizada en la Ley Federal de

³⁰⁸ Poder Judicial de la Federación. Semanario... Octava Época, op cit. *Tesis jurisprudencial: I. 3o. A. J/25, pág. 83. Reglamentos Administrativos. Sus Límites.*

Telecomunicaciones, permitirá aproximarme al conocimiento del ámbito de validez y eficacia de las disposiciones que materializan a los servicios de valor agregado e Internet.

Por ello en los capítulos precedentes delimite a las telecomunicaciones y, observé históricamente el concepto, la tecnología y la juridicidad. Y como anexo revisaré el contexto jurídico administrativo (Derecho Administrativo de las Telecomunicaciones) sobre los supuestos del ámbito técnico y administrativo del Internet.

En concreto las principales problemáticas de relevancia jurídica inferidas a partir de interpretar el contexto de los servicios de valor agregado, en mi consideración la fuente para sujetar el ordenamiento social de la conexión a Internet, entre otras son:

- La multiplicidad de disposiciones regulatorias, emitidas en el ámbito del derecho internacional y nacional (**309**).
- La ambigüedad y oscuridad al delimitar, por la profusión de elementos conceptuales en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones LFT (**310**).
Dicha ley es reglamentaria del párrafo 4° del artículo 28 (comunicación vía satélite) y párrafos 4° y 6° del artículo 27 (espacio), así como el párrafo 10° del artículo 28, todos de la Constitución; también prevista como facultad del Congreso de la Unión para formular leyes sobre vías generales de comunicación (fracción XVII del artículo 73).
Observada como el medio necesario para promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones regulando el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite.
- La deficiencia conceptual, está en haber obviado las bases científicas y técnicas sobre la actividad compleja de las telecomunicaciones.

³⁰⁹ Las consecuencias jurídicas, se dan en correspondencia con el ámbito por criterio de materia: económica, social, tecnológica o jurídica, dentro de este lo administrativo, la propiedad intelectual, lo económico, etcétera.

³¹⁰ En principio deduzco de la interpretación del régimen legal de los servicios de valor agregado, cuyo fundamento es la fracción XII del artículo 3 en relación con el 33 y demás relativos de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, ésta tiene existencia meramente formal en la especie de servicios de valor agregado, por lo tanto a los efectos todas las disposiciones derivadas no obligan ni someten a nadie.

- La inaplicabilidad del Reglamento de Telecomunicaciones (**311**), por regular servicios de telecomunicaciones de valor agregado distintos a los servicios de valor agregado que regula la ley en comento.
- La inconstitucionalidad del Reglamento Interno de la Cofetel, al ser un dispositivo emitido por delegación de la facultad reglamentaria del Presidente, indubitadamente indelegable.
- La nulidad de los actos de la Cofetel (**312**), a los efectos de los servicios de valor agregado, los lineamientos no producen efectos jurídicos, pues no han sido publicados oficialmente y, los trámites oficiales adolecen de elementos esenciales para su debida observancia que entre otros consisten en la omisión del objeto y mediar vicios de la voluntad.
- A la fecha (julio 2003) no se han emitido Normas Oficiales Mexicanas.

Luego el texto legal que delimita a los servicios de valor agregado, en lo tocante a la conceptualización del legislador, a simple vista es incomprensible; además permite deducir varios sentidos y alcances; en mi entender contravienen el espíritu de la ley.

Por ello, la interpretación me permitirá integrar la ley para deducir, en su caso, la existencia de datos implícitos que la convierten en insuficiente o regulan con error; ante lo cual procederá proponer a los efectos del concepto en revisión, una interpretación restrictiva del sentido y alcance fijado por el legislador.

Es decir, reducir o eliminar la incompatibilidad con el cuerpo de la ley y hasta con el mismo sistema jurídico. Para finalmente probar, en su caso, la inaplicabilidad de lo

³¹¹ El *Reglamento de Telecomunicaciones*, es inaplicable al regular servicios de índole técnico distinto bajo el régimen de permiso; coligiéndose que el desarrollo en la esfera administrativa del fundamento técnico operativo, resulta inaplicable por notoria derogación prescrita en la ley en comento. Aunque cabe argumentar que al referir un servicio distinto del regulado en la ley, ante ello necesariamente, no se da la derogación, pues simple y llanamente no desarrollan lo mandado en la ley. La referencias a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado está en los siguientes artículos: 2-V párrafo 6°, 8-II, 20, 35 y del 39 al 41 del *Reglamento de Telecomunicaciones*.

³¹² La esfera administrativa, es ambigua para los servicios de valor agregado, en algunos casos exige mayores requisitos a los autorizados en la *Ley Federal de Telecomunicaciones*. Por lo tanto aquellos resultan nulos, pues carecen algunos requisitos de validez prescritos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (reforma de abril del 2000), mismos que caen en las situaciones que determina, donde los lineamientos no surtirán efectos jurídicos por no estar publicados en el Diario Oficial de la Federación (art. 4 LFPA) y son inválidos los actos administrativos que por omitir alguno de los elementos de existencia (art. 3 en relación con 5, 6 y 7 LFPA): sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma.

mandado, al demostrar dichas deficiencias e incompatibilidades, proponiendo reformas que hagan prevalecer la armonía del orden jurídico.

Entonces, la investigación tendrá como líneas:

- Definir con precisión los servicios de telecomunicaciones.
- Establecer el régimen de usuario especial que sujeta a los servicios de valor agregado; precisar el efecto del acto registral para proponer la reforma de la ley y la expedición de disposiciones reglamentarias.
- Observar indubitablemente a Internet como sistema que identifica puntos en la red y permite ejercer interacción sobre la información disponible.
- Deslindar la eficacia del Derecho interno e internacional en la producción de consecuencias jurídicas con origen en los servicios de valor agregado.

Ante lo cual, no creo conveniente por constar que no ha sido la solución a otros problemas jurídicos de similar complejidad, establecer una normatividad especial en la especie de servicios de valor agregado.

Sin embargo, al consistir la pretensión del legislador en establecer una ley marco de telecomunicaciones, por técnica legislativa (313) solamente preciso los principios para lograr el desarrollo eficiente, el ejercicio pleno de la rectoría del Estado, fomentar la competencia sana y promover una adecuada cobertura social; dejando al poder reglamentario el desarrollo discrecional de la esfera administrativa.

En efecto el reglamento, debió establecer con flexibilidad bases y reglas para los servicios derivados y conexos operados en la red pública de telecomunicaciones, transmitiendo señales electromagnéticas en el espacio o a través de infraestructura que empleara derechos de vía; fijando con claridad los patrones de conducta que encuadren las acciones de los sujetos que intervienen en el mercado.

³¹³ Por técnica legislativa debe existir relación entre contenido de la ley y el título de estas con el objeto materia que regulan; el título debe singularizar a la ley, describir con brevedad y precisión el contenido. No es conveniente que exista una pluralidad de objetos, pues generan incertidumbre e inseguridad en los destinatarios; debe sistematizar el derecho, evitando remisiones, salvo que por la complejidad de la materia resulte imposible incluir todos los extremos de su objeto.

Entonces, a los efectos de los servicios de valor agregado, al no existir reglamento; lo mandado en la ley solamente tiene existencia formal, en mérito la delimitación de los servicios y efectos del acto administrativo de registro, debió precisar idóneamente el desarrollo de las disposiciones reglamentarias y reglas técnico operativas.

De modo que la respuesta a ¿qué son los servicios de valor agregado?, está en lo delimitado en la Ley Federal de Telecomunicaciones; donde el prestador del servicio es un usuario especial de servicios de telecomunicaciones, operados sobre una red pública de telecomunicaciones, cuyo fin consiste en comercializar información digital en infraestructura informática propia o arrendada, destinada al público en general, quien en su calidad de usuario puede apropiarla o simplemente ejercer interacción en los sistemas informáticos. Ello técnicamente, materializa al Internet.

La redacción de la fracción XII del artículo 3 de la ley en comento, es confusa, al desagregar clases y especies del elemento **información** y derivarlos como efectos. Aunque seguramente la pretensión era establecer una fórmula abierta que comprendiera la dinámica de la materia regulada.

Siendo que en la Cofetel se interpretan en forma aislada y desagregada los elementos de la delimitación de servicios de valor agregado; sin considerar redundantes las clases de información, al contexto lo convierte en inconsistente al deducir que los efectos determinan el tipo o categoría de servicio; sujetándolo en algunos casos al régimen de permisionario, de donde lo exceptuó el legislador.

Lo anterior se actualiza por inferir erróneamente, el régimen de los servicios de valor agregado del Reglamento de Telecomunicaciones, éste regula servicios distintos técnicamente, no obstante emplear las palabras **valor agregado**, éstas tienen la función gramatical de adjetivo, no de sustantivo, pues califica al sustantivo **telecomunicaciones**.

En concreto, al interpretar precisaré el objeto regulado en los servicios de valor agregado, apreciando las siguientes situaciones:

- Los usuarios, son sujetos que aprovechan los servicios finales de telecomunicación **(314)** y no están regulados directamente, deducen derechos y obligaciones a contrario sensu de la naturaleza jurídica. Excepcionalmente están perfilados como usuario especial de redes públicas, cuya finalidad estriba en comercializar o intercambiar servicios o productos con base en información digital, son distintos a los servicios de telecomunicaciones, éstos son operados y explotados en redes públicas.
- El prestador de servicios de telecomunicaciones, es el sujeto que explota bajo modalidades comerciales servicios de telecomunicaciones producidos en sistemas y medios **(315)** previa concesión, asignación o permiso. Cada título de concesión o permiso indica expresamente los servicios autorizados a operar en la red pública de telecomunicaciones **(316)** para derivar servicios finales que generan conexos y accesorios o especiales; mientras que los de valor agregado, indican el empleo de cualesquiera de las especies citadas. No obstante, existen otras clasificaciones. **(317)** El Reglamento de Telecomunicaciones fija diversas especies de servicios con base al tipo de red de telecomunicaciones; algunas por el régimen jurídico se contraponen a la ley en estudio.
- El prestador de servicios de valor agregado, está delimitado como usuario y sometido al régimen de registro como excepción del permiso.
- La autoridad, es el sujeto cuyas atribuciones le reconocen la competencia del órgano del Estado para regular la inscripción en el registro de telecomunicaciones, por mandato de ley su responsabilidad.
- Objeto regulado genéricamente, la operación de redes públicas de telecomunicaciones que deriva servicios finales y es conexos el transporte.

³¹⁴ Servicio final de telecomunicación, es la capacidad completa para comunicarse entre dos o más puntos, transmisión de voz, datos o imágenes, sin la posibilidad de interactuar simultáneamente.

³¹⁵ Medios de transporte, la capacidad necesaria para la transmisión de señales entre puntos de transmisión de red definidos, aquellos que permiten la interacción entre usuarios y sistemas informáticos.

³¹⁶ La concesión debe indubitadamente indicar los servicios autorizados a operar en la red pública; luego no importan las categorías, pues la ley al omitir reglas para clasificar servicios, desde mi perspectiva deja al órgano regulador establecerlos con excesiva discrecionalidad.

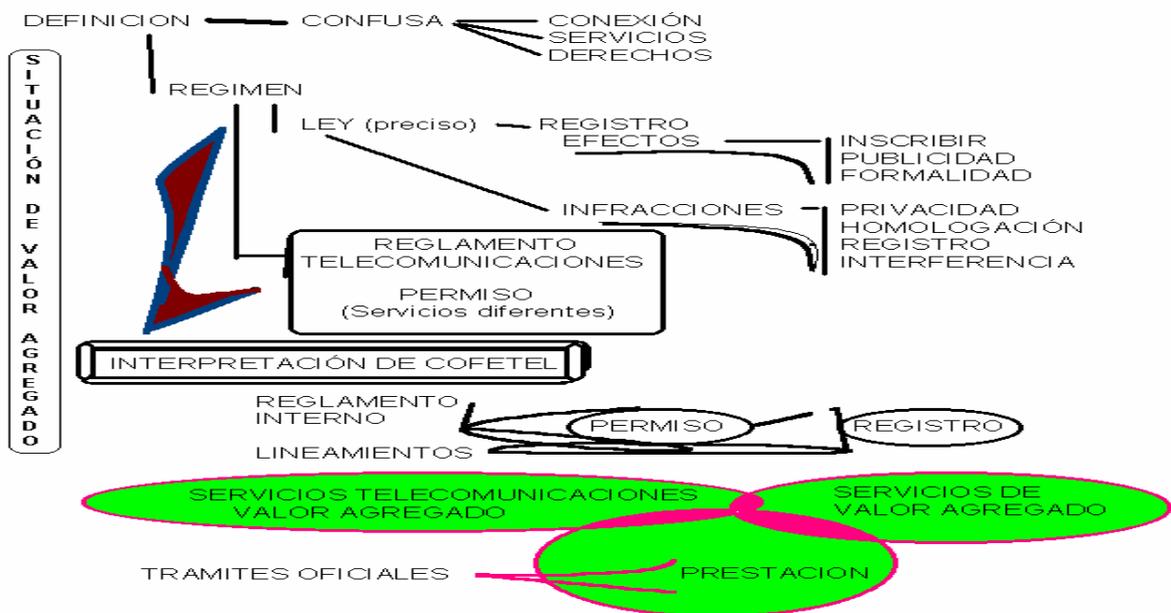
³¹⁷ En términos prácticos están los servicios: satelitales, televisión y audio restringido, locales, radiocomunicación, larga distancia; en cada uno es viable establecer servicios de valor agregado, dicho trámite se realiza por la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado; en larga distancia no se prevé la existencia de servicios de valor agregado. Por cuanto a los reglamentos los servicios serían, de telefonía pública, comunicación vía satélite y audio y televisión restringido.

Ver. Capítulo I, sección II. C. Servicios de telecomunicaciones.

- Objeto regulado específicamente, la concesión, el permiso y el registro. Los servicios de valor agregado, indican el **empleo** de redes públicas de telecomunicaciones, nunca podrán adquirir el carácter de operador.
- Objeto específico no regulado: acceso a Internet y sistemas informáticos.
- Objeto regulado en el Reglamento de Telecomunicaciones, la conducción de señales para transmitir información entre puntos terminales de la red de telecomunicaciones, donde la acción inicia y termina, no admiten interacción, la calidad legal es de operador, son servicios de distinta índole.

De lo anterior destaca que los servicios de valor agregado se insertan en el cuerpo de la ley en el apartado del permiso; donde aplican el criterio **pro subjecta materia**, pues es lógico admitir que la materia tratada presume la limitación de su contenido; entonces cabe diferenciar los actos administrativos por sus efectos jurídicos; teniendo que el registro es diferente a la concesión y, similar al permiso, éste acto transfiere el derecho para explotar capacidad de un concesionario, mediante una comercializadora de servicios, estaciones terrenas y por excepción servicios de valor agregado, sujetos a la inscripción en el registro de telecomunicaciones.

La situación guardada por los servicios de valor agregado, se esquematiza como:



Finalmente con la interpretación pretendo, respecto al ámbito doctrinal, promover el desarrollo teórico y académico del Derecho administrativo de telecomunicaciones, el cual sistematice las normas jurídicas, administrativas y técnicas que regulan el mercado de telecomunicaciones y las teorías que las sostienen, creo que igual importancia tendrán los servicios de valor agregado.

SECCIÓN II.- NOCIÓN Y DELIMITACIÓN

La fuente de los servicios de valor agregado, está en las tecnologías de la información, la comunicación y la computación, éstas adquieren mayor valor al aplicarlas a las redes de telecomunicaciones.

Los servicios de valor agregado, están indicados como el transporte de información digital por conducción de señales sobre la red pública de telecomunicaciones, en ésta están plenamente identificados los puntos de origen-destino, donde están conectados ordenadores configurados como servidor y cliente que cuentan con protocolo de comunicación y programas de cómputo para admitir interacción en las bases de datos, vinculando documentos que determinan productos o servicios.

Creo elemental, reafirmar la distinción entre servicios de telecomunicaciones y servicios de valor agregado (**318**), figuras de la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde a cada una le corresponde una finalidad técnica y acto jurídico específico.

En mi entender, son servicios de telecomunicaciones, aquellos que derivan o son conexos a la operación de redes públicas de telecomunicaciones; los medios de transmisión que conducen señales a puntos de conexión terminal de las citadas redes, realizando por completo la acción de comunicación; sin obstar que el origen y destino sea multipunto, siempre serán medios o sistemas de transmisión.

³¹⁸ La especialidad entre servicios de telecomunicaciones, radica en el principio tecnológico de conducción de voz o datos; tal diferencia ha perdido su motivación, técnicamente carece de contenido, pues el sustento la digitalización ha hecho convergentes las formas, medios y sistemas de transmisión de comunicación e información, por lo cual distinguir solamente crea confusión de lo que es propiamente la transmisión o conducción de los servicios operados en las redes públicas de telecomunicaciones, respecto al aprovechamiento de dichos servicios.

Luego, en la delimitación de servicios de valor agregado, teóricamente prevalecen dos tendencias: una sin un argumento sólido, los sitúa como medios o sistemas de telecomunicaciones y; la otra los observa como aprovechamiento de servicios operados en redes públicas; usuario de servicios derivados que generan servicios conexos sobre las mismas redes.

A.- DELIMITACIÓN

Comúnmente para analizar una delimitación legal, primero se determina la noción; sin embargo, en este caso, observaré la delimitación de servicios de valor agregado, a continuación las coincidencias con la noción, en ésta revisaré el origen y evolución.

Los servicios de valor agregado, no son medios o sistemas de transmisión, sino servicios operados en las redes públicas de telecomunicaciones, una forma específica de aprovechar las transmisiones en dichas redes, cuya finalidad consiste en identificar puntos de conexión terminal para afectar información de usuarios de la citada red con el ánimo de comercializar o simplemente ejercer interacción.

Entonces, indudablemente corresponde al ámbito de las telecomunicaciones el aspecto de conexión de redes informáticas a las redes públicas de telecomunicaciones para enlazar o vincular en forma automática recursos disponibles en forma libre o bajo las restricciones que a dicha propiedad limiten las normas jurídicas o de trato social, acorde a la manifiesta voluntad del poseedor; previa o paralelamente asentido por el solicitante a que ocurra la conexión; pues es un bien inmaterial no fungible, materializado en las bases de datos. **(319)**

Por técnica jurídica, no es correcto que la Ley Federal de Telecomunicaciones, extienda su ámbito de aplicación sobre actos previos y posteriores a la conexión que no estén en relación directa con la red pública de telecomunicaciones.

³¹⁹ Las bases de datos están protegidas por el Derecho de Autor y cuando son datos personales con derechos reales sobre la personalidad en su vertiente de intimidad, de ser documentos virtuales públicos los tutela la *Ley General de Bienes Nacionales* y la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; mientras que a los determinados como privados la *Ley Federal de Protección al Consumidor* y la *Ley de Información Estadística y Geográfica*.

Bajo el criterio en comento, no cabría un conflicto de leyes, pues la ley en estudio reglamenta la actividad de telecomunicaciones y por ende el dominio sobre los bienes públicos de que se sirve, donde los mandatos fijan otorgarlos en concesión o permiso, estableciendo las bases y reglas de operación que dejen a salvo la seguridad y soberanía de la Nación.

En mi parecer la ley regula, no el acceso del público en general, sino la explotación comercial de los servicios operados por el concesionario, mediante la contratación exclusiva y en forma permanente de servicios de telecomunicaciones con la finalidad de generar servicios informáticos de alto valor económico.

El aspecto enunciado, corresponde al ámbito de las telecomunicaciones, por ello la delimitación de servicios de valor agregado debe precisar y diferenciar expresamente las formas de conexión, las finalidades, estableciendo el marco de las situaciones en que se actualizarían los actos ilícitos que contravengan el orden jurídico nacional.

Donde la problemática jurídica, estará en el interés de los organismos internacionales (UIT, OMC y OMPI) para explotar servicios en países consumidores de tecnología, obligándolos a liberar el comercio de servicios en forma absoluta; ello es que no establezcan restricciones a las transnacionales, quienes cuentan con la infraestructura de redes de telecomunicaciones e informáticas.

Además, el Estado debe salvaguardar las posibles transgresiones a la libertad de expresión y el derecho a y sobre la información, la seguridad y soberanía de la Nación; en vista de la inmediatez de las transmisiones y el cúmulo de hechos ilícitos que con su empleo es posible realizar perjudicando el patrimonio de personas.

a.- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La Ley Federal de Telecomunicaciones, delimita:

Art. 3.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

XII.- Servicios de Valor Agregado: 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”.

Queda claro que el texto está establecido como fórmula abierta para abarcar todas las formas de manifestación del transporte de comunicación e información sobre una red de telecomunicaciones.

Aunque el contexto histórico indica que simplemente el legislador siguió la definición elaborada por la Unión Europea en el “Libro Verde”, sin tomar en cuenta a las ciencias y teorías elaboradas sobre la comunicación, la información y la computación, éstas le hubieran permitido precisar el perfil de usuario de medios y sistemas de transporte de comunicación; diferentes al operador concesionario y permisionario de redes públicas de telecomunicaciones.

Otro aspecto fundamental consiste en que los servicios de valor agregado, **emplean** (palabra que los distingue como usuarios) comúnmente **(320)** la red pública de telecomunicaciones de telefonía por banda normal (dial up) y banda ancha (adsl) con la finalidad de transportar información cuyas modalidades y clases se determinan por las necesidades de los usuarios al apropiarla como satisfactor personal o social.

Del texto se infiere que el legislador reguló los servicios de valor agregado, sin diferenciar especie y género; provocando incoherencia e incongruencia de las especies reguladas respecto al objeto y de éste frente al sistema jurídico. Con lo cual, la regularidad del procedimiento administrativo se obstaculiza, pues al reglamentar los servicios se derivará una pluralidad de registros; no obstante que el género los determine y particularice indubitablemente; además prohiará discrecionalidad y desvío de poder.

A los efectos por la delimitación los servicios de valor agregado, son conexos al sistema o medio que los transporta e indican el aprovechamiento de servicios de telecomunicaciones; donde los elementos en su integridad, ante la convergencia tecnológica, indubitablemente consiste en:

³²⁰ A partir del año 2000 se configuraron servicios de valor agregado sobre plataforma de redes de telecomunicaciones distintas a las de telefonía: cable módem (televisión y radio restringido) y satélite (estación terrena).

- La red pública de telecomunicaciones, medio de transporte.
- La información digital, el objeto de transporte en la transmisión para identificar y conectar bases de datos con creaciones intelectuales y datos personales, el bien incorpóreo susceptible de materializarse.
- Los sistemas informáticos, el objeto inmaterial que da estructura a través de programas de cómputo de uso libre o bajo el régimen de licencia, según el caso. Instrumentos que admiten la interacción de usuarios y sistemas indistintamente.
- Los medios lícitos para aprovechar y apropiar
 - Los sujetos, usuarios de la red de telecomunicaciones, cuyo carácter jurídico está delimitado por la finalidad de la acción principal sobre la citada red pública y sus combinaciones con base al tiempo o negocio jurídico.
 - El régimen legal aplicable por la consecuencia jurídica que se actualice, observando la herramienta o instrumento establecido, operado y explotado.

Ahora bien, del contexto histórico de los servicios de valor agregado; durante el debate de la iniciativa de la Ley Federal de Telecomunicaciones (**321**), un legislador argumentó que a los funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes les urgía un marco legal acorde a los compromisos asumidos con empresas extranjeras; mientras que a los técnicos de la misma dependencia, les preocupaba la ambigüedad de los términos técnicos y definiciones internacionales, pues no garantizaban plenamente la rectoría del Estado.

Por lo tanto la ley expresa las necesidades de los funcionarios, consecuencia de ello la ostensible ambigüedad. La importancia de lo anterior se deduce de la exposición de motivos, donde se expreso que:

“El desarrollo tecnológico logrado en los últimos años en este sector hace posible la creación de nuevos servicios de telecomunicaciones antes inimaginables. Esto también elimina gradualmente las diferencias entre los servicios convencionales

³²¹ *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1997. LVI Legislatura*, diario de nov. 94 a ago. De 1997. Primer año legislativo (Nov/1994 - Ago/1995). Tercer Periodo Extraordinario (17/05/95 - 25/05/95), Núm. de Diario: 1 y 4 del 17 y 18-05-95. Sitio: <http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/ddindex1.htm>

de telefonía, telegrafía y radiodifusión; permite el intercambio de volúmenes de información cada vez mayores a velocidades que aumentan continuamente; y acerca las fronteras entre países y regiones mediante el uso de satélites que pueden cubrir continentes enteros.” (322)

Asimismo destaca la oportunidad de abrir los servicios de telecomunicaciones a la competencia bajo lineamientos regulatorios de vanguardia que lleven hacia un mercado abierto y eficiente, donde

“Los llamados servicios de valor agregado únicamente requerirían de registro ante la citada dependencia federal para su operación.”

Por su parte los legisladores al debatir la ley en estudio, argumentaron en lo general, particularidades que en mi parecer, tocan temas sin bases (323), entre otras cosas declararon que, la ley permitiría generar servicios integrados y transmitir información a altas velocidades (banda ancha) a menor costo para hacer factible el intercambio oportuno de información que incentive la cultura y competitividad nacional y admita el libre flujo de información internacional.

Argumentos donde entre otros aspectos, no observan la complejidad del conjunto de formas para interpretar la realidad, de pensar y actuar, de expresarse y comportarse según las leyes y reglamentos que rigen una sociedad; además de haber considerado que la ley ofrecía a todos fácil acceso a la información de cualquier origen o naturaleza, sin mirar que ello podría constituir una apropiación ilícita o invasión a la vida privada, debilitando los derechos de propiedad intelectual y hasta la seguridad y soberanía de la Nación.

Por otra parte en el dictamen con proyecto de decreto y al fijar las posiciones en pro y contra de los diferentes grupos parlamentarios; prevaleció la visión de que al modernizar las telecomunicaciones, se propiciaría *per se* el desarrollo, incrementándose la productividad en todos los sectores, supuestos a lograr con la competencia; pues la nueva fuente de poder, no sería solamente el dinero en manos

³²² La iniciativa de ley fue presentada por el ejecutivo para su discusión y aprobación en el Congreso de la Unión. *Diario de los Debates* ... *Ibidem*.

³²³ El Diario de los Debates recogió los argumentos sobre: el equipo terminal y servicios de valor agregado, las tecnologías de la información, la comunicación interactiva, la conexión a Internet, la globalización de la información, la era de la información, la autopista de la información, el procesamiento de la información, las nuevas tecnologías de información y los servicios de convergencia tecnológica. *Diario de los Debates* ... *Ibidem*.

de unos pocos, sino también la información en manos de grupos privilegiados, consecuencia directa del binomio computadora-comunicación. (324)

A esos efectos los servicios de valor agregado, técnicamente son servicios conexos de telecomunicaciones, pues indican la conducción de señales que transportan información digital o comunicaciones; razón por la cual, el legislador mexicano los exceptúa del régimen de concesión o permiso, ambos son actos administrativos previstos para otorgar el derecho de operar servicios de telecomunicaciones básicos y adicionales en la red pública de telecomunicaciones que usan, aprovechan y explotan bandas de frecuencias, redes cableadas, ocupan posiciones orbitales geoestacionarias y orbitas satelitales asignadas al país y derechos de emisión; así como las asociadas a satélites extranjeros (art. 11 LFT).

Concomitantemente la ley en estudio, prevé que los servicios de valor agregado únicamente estén sujetos al registro, los determina en sus elementos como transporte de información y comunicación interactiva, al dar la idea de que **emplean** una red pública de telecomunicaciones y tienen efecto en la información digital transmitida o almacenada en dispositivos informáticos por usuarios o proveedores con la finalidad de interaccionar o comercializarla.

En este orden, los regula como usuario que comercializa o intercambia productos y servicios con base en información digital sobre una red pública de telecomunicaciones cuyos efectos se presentan en la antedicha información, transmitida entre usuarios o comercializada por el prestatario con calidad de proveedor de contenido; en suma la provisión de productos y servicios están sometidos al Derecho Civil y Mercantil, dependiendo del efecto en la información digital y las consecuencias de la interacción entre los usuarios y de éstos respecto a los sistemas informáticos y entre los mismos sistemas.

³²⁴ En sentido amplio, la visión del legislador está en la regulación establecida por España y los países europeos; pues en los debates se motivo con base a las vivencias europeas, referenciadas en el libro verde y el informe sobre la informatización de la sociedad. Mientras que la iniciativa tenía sustento en las necesidades de los agentes internacionales del mercado de telecomunicaciones, asentados en desarrollo de tecnológico de Estados Unidos, país en el cual está la mirada de quienes participan en el mercado mexicano. *Libro Verde sobre el Desarrollo del Mercado Común de los Servicios y equipos de Telecomunicaciones* del 30 junio de 1987 (COM87).

Donde el elemento esencial para su constitución es objeto de protección por especialidad de la materia de la Ley Federal de Telecomunicaciones: la red pública de telecomunicaciones (325) que se instala, opera, explota y ocupa posiciones satelitales para explotar derechos de emisión y recepción satelital; siendo aquella la que por los efectos determina las especies de servicios.

La excepción son los servicios de valor agregado, pues están expresamente delimitados como usuario de perfil especial que emplea la red pública de telecomunicaciones para establecer y operar sus servicios o proveer productos; es decir, observan a la red pública como vehículo de transporte, no como infraestructura para operar servicios.

Tienen como base la delimitación y régimen en la ley que los fija como excepción al permiso (acto administrativo que facilita a los particulares el ejercicio de un derecho existente), regula el aprovechamiento de la red pública de telecomunicaciones para intercambiar productos y servicios por negocio jurídico civil o mercantil en puntos identificados de la red pública, sin usar por completo la acción de comunicación.

Por lo tanto no está sujeto a concesión, ni permiso; por sus características se excluyó del permiso, fijándole el régimen de registro administrativo.

Los servicios de valor agregado delimitados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, describe el servicio de telefonía, al uso clásico se adiciona la transmisión de información en forma permanente o temporal; específicamente mediante servicios de conexión a la red pública de telecomunicaciones desde la línea telefónica en el *punto de conexión terminal*, empleando infraestructura de cómputo e informática en posesión legítima; con la finalidad de ejercer interacción para intercambiar o comerciar información como producto o servicio.

³²⁵ La *Ley Federal de Telecomunicaciones*, tiene como objeto a la infraestructura de redes de telecomunicaciones, no a los servicios operados. Por coherencia y congruencia lógico jurídica, la ley reglamenta el uso, aprovechamiento y explotación de vías generales de comunicación.

Con fundamento en la Constitución, mediante un acto administrativo se otorga el derecho para explotar un servicio público (art. 28 párrafo 4º y 10º) y aprovechar un recurso propiedad del Estado (art. 27 párrafos 4º y 6º). Donde en el clausulado del título se establecen las obligaciones y derechos del concedente (autoridad) y concesionario. Son servicios públicos, están constituido con el carácter jurídico de servicio técnico, prestado al público en general con regularidad y continuidad para satisfacer necesidades públicas o colectivas, dirigido al consumo colectivo. Es un bien de dominio directo del Estado, en tanto uso del espacio o derechos de vías.

Donde la localización geográfica de los ordenadores y redes informáticas configurados como servidor o cliente, no es de interés.

Para finalizar este apartado, creo conveniente afirmar que los servicios de valor agregado, son el único uso de la red pública de telecomunicaciones regulado específicamente en la ley, al cual le fija el régimen de registro para los casos en que se preste el servicio de identificación de ordenadores con la calidad tecnológica de servidor o cliente que tengan información disponible y los recursos o dispositivos informáticos admitan interacción entre las redes informáticas; donde la citada red pública únicamente conduce señales a dichos enlaces.

b.- DIFERENCIAS ENTRE VALOR AGREGADO (LEY Y REGLAMENTO)

La legislación es confusa, mantiene disposiciones que indican **servicios de telecomunicaciones de valor agregado y servicios de valor agregado (326)**.

Es decir, por una parte la frase *valor agregado* califica a los servicios operados en redes de telecomunicaciones; en otra le da función de sustantivo, éstos integran los servicios y productos que aprovechan a las redes públicas de telecomunicaciones como medio de transporte, al materializar al usuario y no al operador, ni comercializador de servicios de telecomunicaciones.

Luego la voz telecomunicaciones, tiene función de sustantivo y adjetivo calificativo **(327)**. Al emplearlo como sustantivo, refiere servicios de telecomunicaciones a los cuales se les añade un valor, pero no los modifica en su origen y esencia.

Y con la función de adjetivo, simplemente califica la actividad y significa la pertenencia a las telecomunicaciones, las integra, empero por sus peculiaridades está determinada como una actividad diferente, en mi entender la determinación de

³²⁶ Cfr. *Ley Federal de Telecomunicaciones, Reglamento de Telecomunicaciones, Reglamento Interno de la Cofetel* y definiciones “autorizadas” en el glosario de la Cofetel, sitio: <http://www.cofetel.gob.mx>.

³²⁷ El adjetivo calificativo es una nota de cualidad que si precede al sustantivo lo enfatiza y al seguirlo lo especifica o selecciona, aunque algunos cambian declaradamente su significado, según la posición respecto al sustantivo, aplicando el criterio de concordancia y contexto.

un usuario, cuya finalidad consiste en agregar valor a servicios o productos emplear las redes de telecomunicaciones, en esencia son diferentes los servicios.

Resulta claro que el legislador diferenció a los servicios de valor agregado de los servicios de telecomunicaciones; éstos requieren de concesión y permiso para ser operados; mientras que a aquellos los inserto en el apartado del permiso, de donde los exceptúa y sujeta al registro administrativo, previo a la prestación de los servicios.

Ello nos lleva al principio, es decir, observar las diferencias legales y técnicas que determinan las especies de servicios de telecomunicaciones: finales y de transporte.

Donde unos requieren de concesión, pues necesitan infraestructura para producir y operar transmisiones directamente sobre la red pública de telecomunicaciones, al usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencia, redes cableadas, posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales nacionales y extranjeras.

Y otros son sistemas o medios que se sirven de los servicios operados en la multicitada red pública; cuya finalidad reside en prestar servicios diferentes a los de transmisión citados; ni siquiera consiste en comercializar volumen instalado por un concesionario; donde la comercialización ésta está sometida al régimen de permiso.

Pues una vertiente del objeto es transportar telecomunicaciones de terceros, al comercializar servicios de *conducción*, mediante la infraestructura existente con origen-destino en equipo instalado más allá del punto de conexión terminal, identificando puntos en la red pública que vinculen ordenadores o redes informáticas.

Entonces, los servicios transportan información digital, no telecomunicaciones.

En concreto los servicios de valor agregado, en mi entender son servicios de telecomunicaciones conexos, diferentes a los derivados, pues son operados en las redes públicas de telecomunicaciones; aquellos son servicios contratados por persona jurídica individual y colectiva, quienes suscriben cláusulas respecto al aprovechamiento a realizar e instalan infraestructura propia de comunicación,

cómputo e informática, donde es posible ejercer interacción (328) respecto a cualquier dispositivo que seleccione o disponga información digital, con sólo conectarse a la citada red pública, sobre la cual se identificarán puntos de conexión terminal a los que esta conectado un ordenador configurados como servidor/cliente.

Así las cosas, los servicios de telecomunicaciones de valor agregado y los servicios de valor agregado, no son lo mismo técnica, ni jurídicamente. Pues los primeros están determinados como una especie de los servicios de telecomunicaciones: conducción de señales, cuya finalidad está determinada en el Reglamento de Telecomunicaciones. Mientras que los segundos expresan indubitablemente la regulación de un usuario con perfil especial, acorde a lo delimitado en la ley, acreditando tal carácter con la inscripción en el registro de telecomunicaciones.

Considero relevante para dilucidar el aspecto legal, conocer históricamente la evolución de la delimitación y el régimen legal de los servicios de valor agregado.

La razón formal que indica la diversificación, subsiste en las normas que regulan respectivamente el Reglamento de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Telecomunicaciones, aunque en cada una las reglas indican servicios de índole técnica distinta, por lo tanto sujetas a un régimen en correspondencia con las consecuencias jurídicas que las afectan.

Mientras que la razón material, en mi parecer, está en la evolución tecnológica de las tecnologías, durante ésta los servicios operados en las redes de telecomunicaciones, en principio originaron servicios de telecomunicaciones de valor agregado para conducción de voz, éstos se integraron a los servicios de valor agregado para conducción de señales o transporte de voz y datos; lógicamente la regulación anterior carece de objeto y factiblemente contraviene el mandato de la ley vigente; ante lo cual aplica el principio *lex superior*, (329) pues ante conflicto debe prevalecer

³²⁸ Es posible la interacción con el sistema o medio informático, siempre que tecnológicamente sea apto para establecer comunicación (servidores) y admita conexión automática para reenvío de enlaces según la selección decidida por el cliente; donde el sistema informático desarrolla las instrucciones en forma secuencial y automática, bajo criterios de búsqueda y recuperación, respecto a él consistentemente se desarrolla en su totalidad la acción de comunicación con retroalimentación de transmisión, mensaje y recepción.

³²⁹ Los principios *lex superior* y *lex specialis*, aplican sin tener efectos derogatorios cuando la finalidad de las normas jurídicas satisfacen necesidades concretas; la primera resuelve conflictos de nulidad para conservar el

el sentido y alcance de la de mayor jerarquía, para el caso de servir de fundamento a un acto administrativo procede por la irregularidad declarar la nulidad, ante el error en el objeto previsto por el reglamento que funda y motiva el acto.

En el mismo sentido, cabe presumir que las diferencias resultan de la apreciación del legislador, vertida en momentos históricos diferentes, para un caso material y otro formal, unas normas tienen fundamento en la facultad reglamentaria y las otras en la facultad legislativa; siendo aplicable el criterio jerárquico antes precisado.

Aunque podría considerarse, también, como error legislativo, derivado de no tener en cuenta la compleja estructura de las telecomunicaciones y al fijar las reglas para determinar un servicio como medio de transmisión para conducir señales, lo denomina con las mismas palabras del delimitado bajo el régimen de permiso en ejercicio del poder reglamentario. El legislador lo caracteriza como objeto del medio de transporte y lo somete al régimen de registro; teóricamente se argumenta que la ley y el reglamento, regulan los servicios en base al tipo de red y usuario al que se dirigen; más las denotaciones generan errores de apreciación.

Advierto dos fases en concreto para regular los servicios de valor agregado.

El Reglamento de Telecomunicaciones, los caracteriza como *conducción de señales* y los denomina *servicios de telecomunicaciones de valor agregado*, al seguir la corriente estadounidense para los servicios adicionales. Con tal calidad fija el fundamento, estableciéndoles el régimen de permiso; pues no indica la transmisión de telecomunicaciones como acción de comunicación, sirve para representar el desarrollo de transmisiones que realiza el operador de las redes de telecomunicaciones para ofertar servicios de administración y control de las mismas telecomunicaciones, es decir sirven al operador para hacer atractivos los servicios derivados en la red concesionada; ejemplos: larga distancia, facturación y enlace automático, buzón de voz, llamada en espera, sígueme, tres a la vez, número 800 y 900, etcétera.

sistema jurídico, sin innovarlo y; la segunda individualiza disposiciones complejas, organizando el sentido y alcance de las normas. Saucá, José María. *Cuestiones de lógica en la derogación de las normas*. Fontanamara, México, 2001. pág. 156

La Ley Federal de Telecomunicaciones, los denomina servicios de valor agregado, los somete al régimen de registro; en suma los distingue expresamente de los servicios de telecomunicaciones, al caracterizarlos con la calidad de usuario de perfil especial, pues el valor agregado no está en los servicios de telecomunicaciones, sino que se les agrega a éstos un valor, sigue la corriente europea, donde los básicos tienen la categoría de reservados y le corresponde a los conexos o de transporte, la calidad de abiertos o la regulación de usuarios específicos con gran impacto en el tráfico cursado en la red.

A los efectos que anteceden, la base tecnológica de los servicios para agregar valor a una actividad, están en el medio de transmisión y transporte; aunque la delimitación en la fracción XII del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no encuadra al servicio denominado teléfono IP; empero aquéllos aplican al resto de categorías y servicios de Internet, pues no agotan la acción de comunicación (330) en la red pública de telecomunicaciones, luego al ámbito de telecomunicaciones le concierne el transporte de información digital entre puntos identificados de la red que no pertenecen a ella y conmutan las transmisiones simultáneamente entre dichos puntos.

En ambos dispositivos, la delimitación emplea la misma frase *valor agregado*, donde la palabra agregado está en la denotación estadounidense (*aggregators of telecommunications services*) que sirve para indicar la unión o añadido a los servicios de telecomunicaciones; mientras que valor está en la frase europea (*value added services*) utilizada para dar la idea de servicios que adicionan valor, a los efectos de las telecomunicaciones, le añaden valor a los servicios de telecomunicaciones.

Como se observa la palabra telecomunicaciones en un caso está indicada como sustantivo y en otro en función de adjetivo calificativo; de ello deriva la denotación de la norma jurídica, su sentido y alcance legal.

Queda claro que el perfil de los elementos permiten diferenciar los servicios de telecomunicación básica (servicios de voz) o adicionales, consistentes en el

³³⁰ Establecimiento de transmisión señales de voz, grafica o video con otras usuarios en forma cuasi inmediata, fracciones de segundo, dependiendo del equipo terminal que se emplee.

transporte o conducción de voz a la cual le adicionan servicios que no alteran el proceso de comunicación, fuera del área con análisis o enlaces automáticos, por ejemplo: larga distancia, identificador de llamadas, facturación en línea, etcétera.

c.- DESRREGULACIÓN

Las redes informáticas u ordenadores configurados como servidor/cliente y sus accesorios y conexos; además de los servicios derivados o producidos, están considerados como equipos desregulados, respecto de la conexión a las redes públicas de telecomunicaciones.

Los servicios de valor agregado definitivamente, aprovechan la acción de comunicación mediante el empleo de infraestructura de telecomunicaciones existente, previa la implementación en lo correspondiente al cómputo, informática y comunicaciones, instaladas más allá del punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones; razón técnica y jurídica que no la comprende como parte de la citada red, deducida a contra sensu como régimen desregulado **(331)** con fundamento en la fracción X del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, correlativo al artículo 50 del Reglamento de Telecomunicaciones, al texto:

“Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

X. Red pública de telecomunicaciones: 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;**

Art. 50.- Los siguientes equipos terminales de telecomunicaciones no requerirán permiso para conectarse a redes autorizadas:

I.- Los equipos facsímil y de telefotografía, terminales télex y teleimpresores, módems, terminales y equipo de cómputo;

II.- Los equipos telefónicos multilíneas y conmutadores;

III.- Los equipos terminales de usuarios como teléfonos unilíneas, contestadores telefónicos automáticos, discriminadores y controladores de larga distancia, multiplexores y demás accesorios instalados en los inmuebles de los usuarios que para su operación requieran conectarse a una vía general de comunicación;

IV.- Los equipos terminales de los servicios de radiocomunicación autorizados, como radioteléfonos celulares, radiolocalizadores de personas y radioteléfonos con tecnología de frecuencias compartidas;

³³¹ No obstante, están sujetos a disposiciones fiscales y de policía administrativa, aplicable a la constitución de la actividad económica, empresarial o comercial, estructurada como servicio de acceso a Internet (ISP/IAP, por sus siglas en inglés) o proveedor de contenido en Internet.

- V.- Los equipos terminales de radiocomunicación que operen en las frecuencias radioeléctricas asignadas por la Secretaría para el servicio en la banda civil;
- VI.- Las estaciones terrenas destinadas a la recepción por satélite de señales de televisión, así como las estaciones terrenas de muy pequeña apertura que los usuarios utilicen en forma compartida con el apoyo de estaciones base o telepuerto autorizadas para conducir señales; y
- VII.- Cualquier otro equipo que la Secretaría determine o cumpla con las normas para ser conectado a las redes públicas autorizadas.

Tampoco requerirá permiso el servicio que se preste a terceros, a través de la red pública de telecomunicaciones mediante el arrendamiento de los equipos terminales comprendidos en las fracciones I y IV de este artículo, las casetas públicas telefónicas ni otros que la Secretaría determine.”

Luego, los servicios de valor agregado por disposición legal están sujetos a un régimen especial, establecido como acto administrativo que simplemente denota una situación legal del particular que los implementa, a los efectos, la inscripción en el registro público de telecomunicaciones de la prestación de servicios de valor agregado; trámite a realizar por quien emplea la red pública de telecomunicaciones con el fin de ejercer comercio e intercambiar una diversidad de productos y servicios.

En lo particular para implementar, servicios de valor agregado necesariamente debe contarse con una red privada de telecomunicaciones cuya infraestructura básica consiste en módems, terminales y equipo de cómputo o cualesquiera otro equipo que la Secretaría determine o cumpla con las normas para ser conectado a las redes públicas autorizadas (fracción I y VII respectivamente del artículo 50 del Reglamento de Telecomunicaciones) a éstos la Organización Mundial de Comercio los denomina: tecnología de la información.

Las normas jurídicas en comento, tampoco aplican a la prestación de servicios vía arrendamiento de equipo de cómputo, configurados como redes locales informática y privadas de telecomunicaciones (**332**), acorde a la parte final del artículo 50 del Reglamento de Telecomunicaciones.

³³² La red privada, procesa, deposita y opera información digital que por sus peculiaridades técnicas, no requiere de ningún tipo de acto administrativo, pues al configurar las redes informáticas se emplea cableado, sin requerir derecho de vía y bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico de uso libre (Art. 10-I LFT); sin embargo, cuando sean comercializados servicios en la infraestructura de referencia, existirá la obligación de tramitar concesión para operar una red pública de telecomunicaciones con autorización de servicios de valor agregado, acorde a lo establecido en el artículo 28 segundo párrafo de la Ley en estudio.

Para concluir el punto, creo procedente afirmar que técnica y jurídicamente los servicios de valor agregado, operativamente indican al Internet, pues en ambos se realizan actividades similares sobre infraestructura configurada como redes de informática y de telecomunicaciones, donde ésta adquiere el carácter de pública bajo los supuestos fijados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde lo que la determina es la producción de transmisiones con la finalidad de explotar comercialmente servicios denotados como telecomunicaciones, en los cuales se realiza la acción de comunicación.

d.- INTERNACIONAL

La dimensión internacional de los servicios de valor agregado, no obstaculiza que cada Estado, establezca el tratamiento como parte del sistema legal de telecomunicaciones.

Aunque, la terminología utilizada por los diferentes países no siempre encuentra el equivalente, ya que no existe una definición autorizada, indiferentemente emplean las frases: *value added services*, *enhanced telecommunications services*, *aggregators of telecommunications services*; además el régimen jurídico que los somete, también varia. Por ejemplo, los europeos consideran que los servicios de telecomunicaciones son reservados o abiertos; en Japón las modalidades son instalaciones propias o circuitos arrendados y en América Latina, se establecen como servicios básicos y de valor añadido.

El origen de los servicios de valor añadido, por su definición oficial, está en el "Libro Verde", elaborado por la Comunidad Económica Europea en 1987 (actualmente, Unión Europea), donde los entendió como aquéllos que **utilizan la capacidad de las redes de telecomunicaciones**, siendo diferentes a los servicios básicos de telecomunicación, al accionar sobre el formato, contenido, código o protocolo, proporcionando información adicional o simplemente implicando una interacción entre usuarios/abonados y proveedores del servicio. (333)

³³³ Glosario de la revista RED. www.red.com.mx/scripts/redGlosario.php3?letra=s&seccionID=2 fecha de acceso 23-nov-2002. (Valor añadido)

De acuerdo con los tratados que regulan el ámbito de las telecomunicaciones; el organismo internacional que proporciona teóricamente, el marco para desarrollar leyes sobre servicios de valor agregado, es la Organización Mundial de Comercio (1994), acorde al Acta Final de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) que en el Anexo 1B Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y a su vez el anexo sobre telecomunicaciones, considera a los servicios de valor agregado como objeto de transporte de las redes de telecomunicaciones y no como telecomunicaciones básicas.

Dicho organismo los integra como tecnologías de la información (334); observa que requieren tratamiento especial, donde el objetivo está en liberar el comercio de productos de tecnología de la información para que los miembros aprovechen beneficios del comercio electrónico y de la economía de la información, pues dichas tecnologías contribuyen directamente a mejorar la competitividad y el desarrollo económico.

Allí radica la razón para diferenciar los servicios de telecomunicaciones y las tecnologías de la información; aquellos los enumera, sin ser limitativa como: telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos caracterizada por la transmisión en tiempo real de información facilitada por los clientes entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de dicha información; es decir, los servicios de valor agregado, éstos comprenden la conexión a Internet.

Donde la obligación a los efectos está en mantener desregulados los servicios de valor agregado, observándolos como acceso y utilización de redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones; mismos que deben otorgarse en forma racional y sin discriminación para el suministro de cualquier servicio consignado en su *lista*, asegurando que los proveedores de servicios de otros

³³⁴ Organización Mundial de Comercio. *Declaración ministerial sobre el comercio de productos de tecnología de la información*, Singapur, 13 de diciembre de 1996. (MEXICO, ES MIEMBRO NO FIRMANTE DE ESTA DECLARACIÓN). En ella están comprendidos todos los equipos, sistemas, refacciones y accesorios para las telecomunicaciones que procesan comunicación o información, haciendo una mención especial a los soportes tecnológicos (hardware) y los accesorios periféricos y de almacenamiento externo destinado al procesamiento de la información, mismos que debieron quedar liberados mediante reducciones iguales de los tipos de derechos de aduana a partir de 1997 y hasta el año 2000. Sitio: <http://www.gatt.org/>, acceso 19-03-03.

miembros, puedan utilizar las redes y servicios para el movimiento de información dentro de las fronteras y a través de ellas (transmisión transfronteriza), incluidas las comunicaciones *intraempresariales* (red privada de telecomunicaciones) y el acceso a la información contenida en bases de datos o almacenada de otro modo en forma legible por máquina en el territorio de cualquier Estado miembro (servicios de valor agregado o Internet).

Por consiguiente, cada Estado podrá adoptar medidas para garantizar la seguridad y la confidencialidad de los mensajes (335), siempre que no impliquen discriminación o restricción encubierta del comercio de servicios. Sin embargo, un país en desarrollo, podrá imponer condiciones razonables para fortalecer su infraestructura interna de telecomunicaciones, su capacidad de servicios con la finalidad de incrementar su participación en el comercio internacional de servicios.

Asimismo, se establecen consideraciones sobre la regulación en el *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, incluido el Comercio de mercancías Falsificadas* (TRIP's por sus siglas en inglés), donde los considera como, bien incorpóreo en atención a su soporte digital cuya apropiación debe reglamentarse para evitar el comercio ilícito y la falsificación a que da pie el medio de transporte que utiliza para distribuirse.

La delimitación internacional, aunque en algunos aspecto contraviene el sistema jurídico nacional, se desvanece por la aplicación de otras disposiciones del mismo cuerpo que favorecen a países en vías de desarrollo.

En síntesis las disposiciones internacionales, no contravienen principios constitucionales, ni siquiera lo fijado en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues ésta no regula servicios, sino infraestructura, desde luego en ella se operan los servicios cuyo origen-destino está dirigido a realizar la transmisión de acciones de comunicación del público en general.

³³⁵ Salvaguardar las responsabilidades de los proveedores en las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones en cuanto servicios públicos, en particular la capacidad para poner las redes o servicios a disposición del público en general; proteger la integridad técnica de las redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones; o asegurarse de que los proveedores de servicios de otros Estados no suministren servicios sino cuando les esté permitido con arreglo a los compromisos consignados en la lista del Estado de que se trate.

Aunque en específico en la ley se regulan los servicios de valor agregado, empero los principios ambiguos que establecen su delimitación y régimen, no admiten con frente con lo dispuesto internacionalmente; por lo tanto, no es fácil apreciar conflicto de leyes; además que México no ha firmado tratados sobre la materia en específico.

B.- NOCIÓN

El valor agregado en el ámbito de las telecomunicaciones, como en otras actividades no se integra al origen o esencia del servicio, ni producto; no los modifica les da mayor utilidad, pues al agregar o añadir tecnologías a los productos y servicios tradicionales, mejora fases en la cadena de valor y produce nuevos satisfactores a necesidades concretas.

La convergencia en una cadena de valor, genera nuevas dimensiones en los productos y servicios, sin que ocurran cambios en la infraestructura de operación, pues únicamente la hacen eficiente y eficaz, al expandir el grado de aprovechamiento, ello no implica necesariamente la aparición de un nuevo producto, de ser ello el origen-destino sería desvirtuado; más caben innovaciones.

Por lo tanto, en los productos y servicios donde convergen tecnologías, quedan con su naturaleza.

En el ámbito de las telecomunicaciones al emplear desarrollos de productos y servicios tecnológicos y científicos para generan telecomunicaciones que al adicionarles herramientas e instrumentos informáticos, logran convergencia de sistemas y medios de transmisión que amplían la cabida de uso, manteniendo el costo de infraestructura y al mejorar la cadena de producción y valor, incrementa la cantidad de servicios y productos tradicionales y hasta producen nuevos, innovan a los tradicionales, aunque la naturaleza no sea la misma.

Dichas mejoras adquirieren relevancia, cuando se prueba que era posible transmitir cualquier especie de información, sin importar la naturaleza de su soporte, pues toda es factible de convertir a digital, aunque cada una por sus peculiaridades implica diferentes costos cuya base está en el soporte físico. (336)

Asimismo es viable ejercer interacción sobre dicha información digital, siempre que esté disponible, es decir, conectada e identificada en la red pública de telecomunicaciones. (337)

Como se aprecia, no son servicios de telecomunicaciones, sino el empleo de dichos servicios, es decir, la conexión a las redes informáticas, es el aspecto que está en el ámbito de las telecomunicaciones, lo que le es propio.

a.- GRAMÁTICAL

El diccionario de la real academia (338), define valor como el grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite; desde el punto de vista filosófico lo considera como la cualidad que poseen algunas realidades, consideradas bienes, por lo cual son estimables. Los valores tienen polaridad en cuanto son positivos o negativos, y jerarquía en cuanto son superiores o inferiores.

La noción de valor agregado para el citado diccionario, es el americanismo “valor añadido”, entendiéndolo como un **concepto económico referido al incremento del valor de un producto durante las sucesivas etapas de su producción o distribución**; a los efectos es la información digital que sobre una plataforma de telecomunicaciones se asocia con aspectos de relevancia, pertinencia y oportunidad para la toma de decisión en cualquier ámbito de la actividad humana.

³³⁶ La conexión, es factible poner disponibles servicios y productos convencionales, siempre que sean reductibles al formato digital. Con ello se logra mayor posicionamiento y publicidad, por ende aumenta la distribución, aspectos que no competen al ámbito de las telecomunicaciones.

³³⁷ Dos elementos son de interés en las telecomunicaciones, por un lado la factibilidad de los medios de transmisión para identificar ordenadores que admitan interacción instantánea, además de ser vehículo para transportar información de cualquier naturaleza disponible, original o tratada en la cual se ejerza interacción a través de aprovechar servicios producidos en redes de telecomunicaciones.

³³⁸ Real Academia Española. op cit. Vol. 10 pág. 1540 (Valor)

Cabe considerar, teóricamente se denomina servicios de valor agregado, el transporte o conducción de información digital sobre una plataforma de telecomunicaciones cuyos canales o circuitos permiten interconectar a través de backbone redes informáticas, además de dar acceso paralelo a la conexión de cada una de las terminales de quién necesita información digital y cuenta con los recursos tecnológicos, sin importar su ubicación geográfica, ni el lenguaje o metalenguaje que domine, así como ninguna característica de idiosincrasia.

Los dispositivos tecnológicos de telecomunicaciones, agregan valor final a la cadena de las tecnologías de la información, al aplicar el principio de oportunidad; mismos que se suman al añadido por el principio de relevancia generado en los sistemas informáticos, donde se almacenan relaciones para seleccionar y recuperar información de las bases de datos, convirtiéndola en un recurso o bien de alto valor económico por su disponibilidad de fácil reestructuración y bajo costo, acorde a las satisfacción de necesidades para la toma de decisión en cualquier ámbito de la actividad humana.

De las características para considerar que existe valor agregado, destacan los siguientes criterios:

- De disponibilidad, permitida al procesar la información en sistemas informáticos que la convierten en digital de fácil selección y modificación con costo mínimo de aprovechamiento y almacenamiento.
- De oportunidad, conferida al emplear como vehículo de transporte a la red pública de telecomunicaciones para incrementar la rapidez de difusión, diseminación o distribución, donde al emplear programas de cómputo las búsquedas y recuperación de información se realizan en forma instantánea por las altas velocidades en que ocurre la comunicación que vincula información sin importar geografías, solo restricciones para establecer el vínculo.
- De relevancia, derivada al aplicar la técnica y metodología de ciencias de la información y documentación, bajo principios para identificar y analizar la información digital, donde todo documento proporcionado responde a necesidades específicas.

- De pertinencia, cualidad del procesamiento de la información que la convierte en bien útil por su originalidad, confiabilidad y exhaustividad.

En otro orden de ideas frente a lo complejo de comprender el tema con exclusivo enfoque tecnológico, la visión social sobre las tecnologías de la información, comunicación y computación; precisa articular lo técnico a lo social y éste a la regulación del mercado global en que están inmersos los servicios.

Por tal razón, un criterio aborda el tema desde un punto de vista técnico, tiene como base el modelo matemático de la información, sus principios atienden al desarrollo de las capacidades de procesamiento, almacenamiento y velocidad de transmisión informativa con miras a potenciar la producción de bienes y servicios.

Otro criterio, asimila al mercado con el libre flujo informativo y la capacidad de desarrollo de la información producto de las tecnologías con respecto a la libertad de mercado.

Ambos criterios reducen el tema a la libertad de comercio e ignoran el problema de las profundas desigualdades en materia de comunicaciones; asumen un criterio que no ve la problemática de brechas internas entre consumidores (capacidad de consumo), existen segmentos de población sin acceso a las nuevas tecnologías; por lo tanto, no es viable hablar de mercado.

Queda claro que en la visión social de las nuevas tecnologías resulta imprescindible entender no sólo el concepto de sociedad de la información, sino que ésta es un paso previo a la sociedad del conocimiento, donde el conocimiento es un espacio para las identidades culturales y sociales de cada Estado.

Sin lugar a dudas, la base científica y tecnológica es la que agrega valor a la cadena de la información, convirtiéndola en más que un simple bien, en un recurso de alto valor económico que emplea las telecomunicaciones como instrumento potenciador de canales para aprovechamiento de la información.

b.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Una fuente de servicios de valor agregado, está en el mercado de telecomunicaciones, visión histórica dinámica con base en tecnologías desarrolladas especialmente en Estados Unidos, donde se registraron eventos de relevancia jurídica protagonizados por las empresas que estaban limitadas para prestar servicios regulados.

Dichas empresa para participar en el mercado, innovó tecnologías creando un mercado paralelo de servicios que denotaron como de transporte, pues la transmisión correspondía a servicios regulados; a estos les agregaban valor económico despertando necesidades en los suscriptores; es decir, buscaron no afectar la infraestructura para conducir señales al transportar productos adicionales, al paso del tiempo los desarrollos se consolidaron como tecnologías de la información, donde el producto más destacado es el Internet.

El Internet, integra cada una de las especies, productos y servicios con base en información digital cuyo último eslabón en la cadena de valor económico consiste en emplear como vehículo a las telecomunicaciones.

Otra fuente se encuentra en la legislación, aunque la ley tiene como característica ser estática, el origen de los servicios de valor agregado, en México, está en el Reglamento de Telecomunicaciones, posteriormente en la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 que modificó radicalmente la delimitación y régimen jurídico. **(339)**

Antes de dichas disposiciones, no existe precedente; sin embargo en el derecho comparado consta lo siguiente: Europa en el libro verde, Estados Unidos en la resolución de diversos casos; España, en diversas normativas expedidas para ordenar las telecomunicaciones y la emergente sociedad de la información.

³³⁹ El *Reglamento de Telecomunicaciones* los considera servicios de telecomunicaciones y la ley como usuarios con perfil especial de dichos servicios.

Históricamente la diversificación de los servicios de telecomunicaciones, inicio en 1960, unos se consolidaron y aún permanecen con sus peculiaridades, otros se transformaron dando lugar a innovaciones y nuevos servicios. En general, se observan dos corrientes:

- La visión técnica de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, comprende a todas las telecomunicaciones bajo la óptica de la ingeniería; establece las políticas de explotación y aprovechamiento con la finalidad de asegurar el funcionamiento de las redes de telecomunicación en tanto sistemas y medios de transmisión, prevé y evita interferencias, colateralmente determina calidades y especies de servicios con base en la estructura administrativa del organismo: telecomunicaciones (telefonía y telegrafía) y radiocomunicaciones (radiodifusión).
- La visión comercial, corriente desarrollada por la Organización Mundial de Comercio, plasmada en diversos anexos de telecomunicaciones, donde se precisan situaciones jurídicas del comercio de servicios de telecomunicaciones *básicas* y de valor agregado.

En concreto, los servicios de valor agregado surgieron en Estados Unidos de Norteamérica, durante la desregulación del mercado de telecomunicaciones, en principio como servicios adicionales de telefonía y posteriormente como servicios agregados de telecomunicaciones.

Así las cosas la regulación del mercado estadounidense se estructuró sobre una serie de controversias judiciales entre el departamento de Justicia y los corporativos de las telecomunicaciones. (340)

Siendo en 1977 cuando la FCC aprobó la operación de redes de comunicación para conmutación de paquetes conocidas como **redes de valor agregado**, dando lugar a la **reventa de servicios de procesamiento de datos a través de líneas privadas**,

³⁴⁰ Destaca lo siguiente: inicia en el año de 1946 con la demanda del Departamento de Justicia contra AT&T por intento de monopolizar el mercado de equipo de telecomunicaciones; en 1971 se permitió la competencia en servicios satelitales, abriendo el mercado local a todos los corporativos a través de la Decisión Especializada para Operadores Públicos de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) y la política de cielos abiertos.

primer fase del principio conocido como acceso abierto a la red (341); en 1982 se ordenó judicialmente la desincorporación de AT&T (342); en enero de 1984 mediante el *Consent Decree*, inicia la desincorporación de los operadores de telefonía local.

Mientras que la ley para la desregulación de televisión por cable, relajó los controles e impidió a las compañías de telecomunicaciones ofrecer servicios de televisión por cable; en 1993 se emite la *US National Information Infrastructure Act*; en febrero de 1996 el presidente Clinton firma la ley de telecomunicaciones (343) que contiene el apartado conocido como *ley de decencia de comunicaciones* (344) para prohibir la distribución de materiales indecentes, un juez ordena suspender su vigencia y en 1997 la declara inconstitucional.

La Ley de telecomunicaciones específica (sección 49) que los servicios provistos por transportadores de telecomunicaciones, no incluyen a los servicios agregados. (345)

Más puntual, las características actuales de la industria de telecomunicaciones, norteamericana está definida por las reformas de 1984 al régimen de telecomunicaciones que le impuso el fraccionamiento del monopolio que ejercía AT&T y separó los mercados de llamadas internas e internacionales, así como la prestación de servicios telefónicos de la producción de equipo.

La expansión del Internet, tiene base en la liberación de las telecomunicaciones, la libertad de los usuarios o público en general para conectar a la red equipo terminal a

³⁴¹ México, los regula como “diseños de arquitectura abierta de red” (art. 41 LFT); a los estadounidenses les sirvió para incentivar el desarrollo de Internet, consolidándolo en 1979 con carácter académico y 1986 comercial

³⁴² Las controversias judiciales instauradas por la empresa AT&T en 1982, tienen como finalidad reintegrarla a los mercados de cuales fue excluida; entre tanto se resolvían las demandas, dicha empresa implementó a través de subsidiarias servicios adicionales a los regulados de telefonía, nominándolos servicios no regulados. Es decir, compitió en el mercado con infraestructura y transporte de comunicaciones; sin prestar directamente el servicio de telefonía; alternativamente asumía la calidad de operador y usuario de sistemas y medios de transmisión, para lo cual impulsó innovaciones originadas en las redes y presentadas en los equipos terminales, cimentando solidamente el mercado de las tecnologías de la información. Consecuentemente, paso de los servicios adicionales a la telefonía, a conducción de señales o servicios agregados y finalmente al servicio de Internet.

³⁴³ Algunos objetivos de la ley consisten en fomentar la competencia, asegurar precios bajos, mejorar la calidad de los servicios y alentar el desarrollo de nuevas tecnologías. Federal Communications Commission. *Telecommunications Act of 1996*. Sitio: <http://www.fcc.gov/Reports/tcom1996.txt>.

³⁴⁴ Federal Communications Commission. *The controversial US Communications Decency Act (CDA)*

³⁴⁵ Federal Communications Commission. *Telecommunications... op cit. Aggregators of Telecommunications Services*, definidos en la sección 226.

su elección (346), siendo el único requisito la homologación del recurso tecnológico para evitar daños a la red pública de telecomunicaciones.

Además, puede decirse que los servicios de valor agregado son una manifestación real y visible de la participación de transnacionales de las telecomunicaciones (347) y de las que ofrecen manufacturas, sistemas y tecnología de la información, según lo entiende la Organización Mundial de Comercio. (348)

C.- ELEMENTOS DE LA DELIMITACIÓN

Para encontrar el sentido de una palabra respecto a las demás que integran un enunciado, deben revisarse las relaciones gramaticales, observando el principio de congruencia o construcción del lenguaje (sintaxis), la interpretación debe partir de ordenar los significados en su contexto y el conocimiento intrínseco. (349)

Debe buscarse el sentido y alcance pretendido por el legislador, demostrando el perfil de pertinencia y el criterio para interpretarlo (extensivo y restrictivo) para en mérito plantear la reforma conducente que de congruencia al pensamiento del legislador, respecto al cuerpo legal en estudio.

El lenguaje normativo (350) está compuesto por normas prescriptivas, directivas y reglas, cuya naturaleza funcional consiste en ordenar, dirigir y regular acciones. (351)

³⁴⁶ La libertad de los usuarios que comercializan una diversidad de productos o servicios sobre la red pública de telecomunicaciones que sujeta a los concesionarios y permisionarios a obligaciones; mientras que para aquéllos únicamente basta inscribir la prestación de servicios de valor agregado en el registro de telecomunicaciones.

³⁴⁷ Existen 5 empresas con alta presencia mundial, cuyo origen de 4 es estadounidense y una francesa.

³⁴⁸ Son 8 transnacionales: Japón participa con 3, Suiza, Francia, Alemania, Canadá y Estados Unidos con una respectivamente.

³⁴⁹ Toda interpretación jurídica, tiene como primer premisa conocer el texto legal en su contexto gramatical para de resultar una expresión clara y coherente del pensamiento del legislador, describir la validez e integración en el sistema jurídico. Luego procede revisar la congruencia de las decisiones emitidas por la autoridad en el ámbito de competencia.

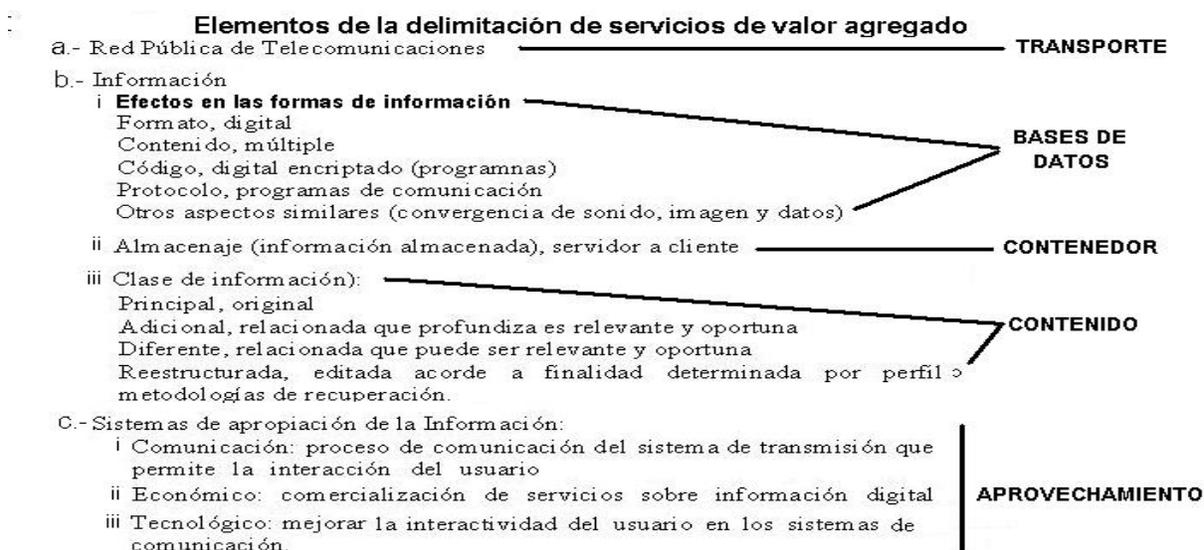
³⁵⁰ Torres Charles, Sergio. *¿Qué es la semiótica jurídica?* Crítica Jurídica, año 3 núm. 4. Universidad Autónoma de Puebla, México, 1986. pág. 137

³⁵¹ No todas las normas se estructuran como expresiones imperativas que precisan al sujeto, el objeto de protección, la responsabilidad y la sanción coactiva imputable; sin embargo, nunca pierden de vista la función prescriptiva orientada a regular la conducta en el contexto social; por ello es una necesidad interpretar las normas

Donde el legislador es el único que formalmente a través del lenguaje fórmula proposiciones teóricas de carácter general, abstracto, obligatorio y coercible; las cuales siempre constituirán normas jurídicas. (352)

Entonces, para formular los enunciados el legislador, toma las palabras del vocabulario convencional, científico y técnico; las cuales no siempre delimita, pues las deja con el sentido que poseen en el lenguaje fuente; empero, al estar determinadas con precisión y claridad, deben aplicarse en el sentido y alcance del precepto, observando su coherencia y congruencia respecto al orden jurídico. (353)

Luego los elementos de la delimitación, atienden a los criterios que se esquematizan:



para valorar el carácter jurídico, el sentido y alcance de la formulación, el grado de integración al sistema jurídico, pues el objeto es prescribir la conducta humana en un orden social determinado.

Distinguir las proposiciones que delimitan la función concreta de la norma, mediante acciones que regulan, ordenan, permiten o prohíben, pertenece al campo de formulación de la norma, es decir, lo enunciado para que sea, pueda o tenga que ser hecho; la indicación de los medios para lograr un fin determinado; la expresión de patrones de conducta a los que debe adecuarse la conducta.

³⁵² Los juicios estimativos o valoración, formalmente los emite quien tiene el poder jurisdiccional. Y los juristas en general, mediante juicios descriptivos interpretan el sentido y alcance de la norma.

³⁵³ La formulación mantiene la esencia prescriptiva de la norma, en tanto contenga la permisón, prohibición u ordenación de una acción determinada; es decir, se actualiza como: imperativa al ordenar o prohibir acciones determinadas o determinables; determinativa por tener base conceptual o indicar casos concretos o hasta la posición del sujeto en términos de facultades; y descriptiva al referir una situación determinable.

a.- LA RED PÚBLICA DE TELECOMUNICACIONES

Un elemento esencial de los servicios de valor agregado es la red pública de telecomunicaciones, en tanto el ejercicio de la acción de emitir y recibir entre puntos de transmisión definidos en la red, de allí que la razón legal observe la calidad de usuario con perfil especial del prestador de dichos servicios.

b.- LA INFORMACIÓN

La información, es otro elemento esencial de los servicios de valor agregado, a los efectos se materializa en el concepto de documentación virtual, pues éste:

“... la recoge, la filtra, la trata para poder transmitirla y la ordena preparándola para ser utilizada.” **(354)**

es el elemento respecto al cual se dan los efectos, éstos consisten en las acciones de quien aprovecha servicios operados en la red pública de telecomunicaciones, como medio de transporte sin tener el carácter de servicio final, es decir, realiza por completo la acción de comunicación; pues el carácter jurídico específico es de usuario que se sirve de ella para proveer y prestar servicios de valor agregado; no es una comunicación convencional o simple transmisión de voz, video y datos.

Las clases de información, en mi parecer, no deben ser la base para determinar los servicios de valor agregado, pues se partiría de una interpretación gramatical sin contexto, equiparándolos a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, del Reglamento de Telecomunicaciones que técnicamente indica servicios adicionales a la acción de comunicación con base en telefonía, señales de televisión restringida, radiolocalización, acorde a la fracción VII del artículo 37 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previstos en las fracciones del inciso D del artículo 26 del Reglamento Interno de la Cofetel.

Creo que una correcta interpretación gramatical de la fracción en estudio, indubitadamente, infiere a la red pública de telecomunicaciones con carácter jurídico de vehículo o medio del cual se sirve el usuario para transportar información digital,

³⁵⁴ Amat Noguera, Nuria. op cit; pág. 18.

seleccionada o dispuesta en bases de datos en puntos determinados de la red pública, susceptible de ser objeto de apropiación por algún título jurídico.

Luego la desagregación del elemento información, no es viable, es un y sólo un elemento de la idea servicios de valor agregado, mismo que conforma la estructura sistémica del Internet, cuyo objeto principal es identificar, seleccionar y disponer información digital en la plataforma de la red informática mundial con la finalidad de afectarla para aprovecharla.

Es decir, los efectos sobre la información, están dados por la interacción del usuario en calidad jurídica de sujeto pasivo o activo en el mercado de Internet.

Pues en caso de indicar, el uso de la red pública de telecomunicaciones, realizando por completo la acción de comunicación, carecerá de sentido la distinción establecida en la ley en comento; por ello, considero que los servicios de valor agregado, indican la transmisión o transporte para identificar y ejerce interacción respecto a información digital que cuenta con algún grado de selección o disposición en bases de datos disponibles en ordenados conectados a la multicitada red pública.

En sentido contrario, lo enunciado por el legislador, expresaría sinonimia, carencia de sustancia; pues el sentido de las palabras **adicional, diferente o reestructurada**, por lógica no indica información producida por transmisión de voz, ni datos. Mientras que el alcance consiste en ejercer actos de comercio.

Aunque cabría observar que una referencia a servicios adicionales o especiales generados por el operador de la red pública, al aplicar tecnología de evaluación y diversificación automática de servicios de telefonía (larga distancia, sígueme, tres a la vez, números 800, 900, servicios especiales o de emergencia, etcétera.

i.- LOS EFECTOS EN LA INFORMACIÓN

Las transmisiones realizadas por un usuario de la red pública de telecomunicaciones, tienen finalidades que determinen la acción, en este caso consiste en afectar dispositivos con recursos informáticos disponibles (bases de datos) desde un

ordenador configurado como servidor/cliente; dichos efectos son producidos virtud a la acción de comunicación, sin agotarla en un solo punto; pues los recursos permiten vincular automáticamente otros puntos, identificando redes informáticas; donde el dispositivo informático se actualiza mediante:

- Formato, en informática indica la forma de hacer tangibles los documentos físicos, convertidos a documento virtual o información digital, donde la afectación consiste en vincular información digital.
- Contenido, este concepto representa el valor de la información digital, es múltiple, está configurado por bases de datos; cuyo efecto es apropiarse con algún carácter jurídico de la información digital.
- Código, denota a los programas de cómputo y sistemas de encriptación que le sirve al usuario para conectarse a la red pública y transportar sobre ella información digital para almacenarla.
- Protocolo, noción que sirve para indicar sistemas de comunicación entre ordenadores configurados como red informática, conectados por la red pública de telecomunicaciones.
- Y otros aspectos similares de la información, ante la incertidumbre de la dinámica tecnológica, el legislador prefirió la fórmula abierta en una fórmula abierta; por interpretación concluyente esta frase determina conceptos intrínsecos a la información. Y por lo tanto, observarlos con independencia crearía confusión y contradicción.

ii.- DISPOSITIVO DE ALMACENAMIENTO

La palabra *almacenaje*, es la idea que describe al dispositivo informático, conocido como base de datos, donde la información se selecciona o dispone para ser afectada en forma directa por el usuario con accionar programas de cómputo de productividad.

Dicho dispositivo está situado más allá del punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones; en Internet, ello está determinado como la configuración de servidor/cliente.

iii.- CLASES DE INFORMACIÓN

En las clases de información los efectos se dan como actividad comercial, siendo la razón por la cual se implementa la prestación y provisión de información digital mediante bases de datos, ello ocurre a través de observar y afectar la información en cualquiera de las siguientes calidades:

- Principal, deriva de un conocimiento tratado como creación intelectual, es información original; en ella ocurre el efecto principal de la actividad del usuario, el ejercicio de la interacción con la finalidad de preparar la toma de decisión.
- Adicional, es la información relacionada a la principal que potencialmente servirá para satisfacer necesidades del usuario en la interacción, por estar determinada como objeto de comercio (base de datos), es razonable que profundice sobre un tópico y sea relevante y oportuna.
- Diferente, es información relacionada indirecta o circunstancialmente a la principal y adicional, podría satisfacer necesidades colaterales del usuario, razón a la relevancia y oportunidad; aunque comúnmente presenta un enfoque distinto al perfil de la petición, está acorde al grado de conocimiento de quien selecciona y dispone la información en la base de datos.
- Reestructurada, información editada acorde a finalidad determinada por perfiles y metodologías de búsqueda y recuperación o técnica documental.

c.- LOS SISTEMAS DE APROPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Por lo que toca al régimen de apropiación, está estructurado acorde a las grandes inversiones requeridas para operar servicios de telecomunicaciones, aún mayores para servicios de valor agregado, los cuales obligan necesariamente a implementar modos especiales de apropiación de la información digital, así como de los productos y servicios afines que transporta una red pública de telecomunicaciones, cuya finalidad económica y financiera, consiste en recuperar el costo incremental promedio de largo plazo (art. 63 segundo párrafo LFT)

Las peculiaridades de cada producto y servicio, está expresada en el ámbito de las telecomunicaciones con el otorgamiento de la constancia de inscripción.

En lo referente al aspecto de cómputo e informática están determinados como propiedad intelectual, sujetos al otorgamiento de licencia para usuario final de programas de cómputo y bases de datos; la patente da certeza y seguridad jurídica a los productos tecnológicos; todos están protegidos bajo normas de Derecho nacional e internacional, donde se aprecian conflictos en el tiempo y espacio.

La apropiación, es un concepto jurídico; desarrollado en el derecho patrimonial (civil y administrativo) para delimitar el dominio de las cosas, razón a la susceptibilidad de pertenencia al dominio público o privado del Estado o de los particulares.

Desde mi punto de vista la información digital tiene como fuente a los datos personales y las creaciones intelectuales, transformados en cosas intangibles con valor económico; por ejemplo: bancos de datos con información del perfil personal, familiar, económico de cada persona y la información protegida por el derecho de autor; los programas de cómputo, otorgados para explotación bajo licencia de uso; los servicios informáticos, diseño multimedia, arrendamiento de infraestructura tecnológica y de tecnología de información, computación y comunicación; etcétera.

Donde los criterios de responsabilidad sobre el diseño y la operación, están condicionadas a una pluralidad de consecuencias jurídicas reguladas en diversos ordenamientos que por especialidad regulan las conductas humanas.

i.- LA COMUNICACIÓN

Queda claro que la acción de comunicación en sistemas o medios de transmisión, permite la interacción del usuario como efecto principal del servicio de telecomunicaciones.

Por ello las afectaciones a la información sobre las que ejercen interacción entre usuarios y respecto a los sistemas informáticos, están dados en el almacenaje de la información digital (contenido y bases de datos) mediante protocolos y programas de

cómputo y, la finalidad consisten en transmitir sonido, datos e imagen; por ejemplo, chat, correo electrónico, teleconferencia, etcétera.

ii.- LO ECONÓMICO

Dado que la comercialización de información digital, compilada o recopilada por categorías y clases, según selección y disposición en bases de datos operados con programas de cómputo o cualesquier servicio y producto tecnológico, es transportada por operadores de redes públicas de telecomunicaciones, dichos aspectos en lo individual y en su integridad estructuran el sistema económico comercial de los servicios de valor agregado e Internet; los mismos son actualizados en prestación o provisión de servicios y productos.

Donde al proveedor sin interés comercial, la ley lo comprende en la delimitación, más lo excluye del régimen de registro, pues en su caso la acción de aprovechamiento es sin ánimo de lucro. Por el contrario al *prestador*, le fija la obligación de inscribirse en el registro administrativo público de telecomunicaciones, en el cual no se especifican los efectos (art. 33 y 64 –II LFT).

La comercialización de las diversas clases de información: principal, adicional, reestructurada o en cualesquier otra forma; es posible que la realice directamente el operador de redes públicas, siempre y cuando inscriba la prestación en el registro, sin obstar que estén autorizados en la concesión y permiso.

Además, considero en este caso a la prestación, le aplica la salvedad preceptuada en el artículo 53 de la ley en comento, es decir, el operador debe obtener autorización expresa de la Secretaría para participar en servicios de valor agregado. Allí está presente el carácter de operador y registratario; más ello no implica que este sujeto al régimen de permiso. **(355)**

Pues de ser así, la dimensión económica ubicaría el fundamento en el Reglamento de Telecomunicaciones, ante lo cual el motivo es irregular, por tanto sería

³⁵⁵ La razón jurídica, está sustentada en la aplicación del *Reglamento de Telecomunicaciones*, el órgano regulador lo establece como premisa del marco regulatorio en su Reglamento Interno; no obstante que lo dispuesto se contraponen a la *Ley Federal de Telecomunicaciones*.

impugnable por nulidad, acorde a la fracción V del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es importante destacar que la Ley Federal de Telecomunicaciones, no retoma la delimitación y régimen fijado en el Reglamento de Telecomunicaciones; sin embargo, el Reglamento Interno de la Cofetel (**356**), recrea las disposiciones de aquél, en lugar de desarrollar técnica y operativamente lo autorizado en la ley vigente; además, al utilizar indistintamente la terminología crea confusión, ejemplo de ello:

- Larga distancia, es un servicio de telecomunicaciones de valor agregado, más por su operación requiere de concesión, la provisión se realiza directamente al público en general; luego el carácter jurídico es de operador de servicios de telecomunicaciones.
- Correo electrónico, es un servicio de valor agregado, el proveedor es usuario de servicios operados en las redes de telecomunicaciones, por tanto diferente al operador. No obstante que cuenta con infraestructura para transportar información digital mediante la conexión a la multicitada red pública; aspecto que es indiferente al origen-destino, ya sea almacenamiento/recepción por uno o más usuario. Sin embargo, el carácter jurídico siempre será de usuario de redes públicas e informáticas.

En el primer ejemplo, la base está en considerar que el operador, exclusivamente cuenta con autorización para operar servicios de telecomunicaciones de valor agregado como prestación de larga distancia; al cual puede adicionar los denominados servicios digitales o de valor añadido que evalúan, controlan y administran las especies de servicios de telecomunicaciones.

El segundo ejemplo, observa al operador en su naturaleza de titular de la concesión de una red de telecomunicaciones y, considera que un tercero con calidad de usuario es quien identifica, conecta y provee contenido en Internet o servicios de valor

³⁵⁶ Por el contexto del mercado de las telecomunicaciones, la referencia del Reglamento Interno de la Cofetel, indica servicios de telecomunicaciones de valor agregado, radicando la consideración en el momento histórico de la emisión del concepto que nos ocupa, pues durante el *período 1984-1990 la AT&T innovo el servicio de telefonía, introduciendo productos adicionales sobre la línea telefónica, añadiéndole valor económico. Reglamento de Telecomunicaciones*, artículo 2 - V párrafo sexto, 8 - II, 20, 35 y del 39 al 41.

agregado; es decir, comercializa información digital materializada como producto y servicio, éstos admiten interacción a cambio de un precio o intercambio de bienes y servicios; actividad realizada sobre los contenidos, productos o servicios ofertados en Internet, ejemplos generales: los servicios de búsqueda sobre petición planeada o no y el comercio electrónico o simplemente el servicio de acceso a Internet (ISP, Internet Services Provider).

iii.- LO TECNOLÓGICO

El desarrollo tecnológico tiende a mejorar la interactividad (la acción ejercida recíprocamente entre dos o más objetos o sujetos) y la interacción (influencia recíproca); es decir las relaciones entre usuario y sistemas en las redes de telecomunicación afectando bases de datos, mediante interacción en servidores que el proveedor de servicios de Internet, para lo cual deben contar con tecnologías de información, comunicación y computación, aplicables a redes de telecomunicaciones e informáticas.

D.- APROXIMACIÓN A LA DELIMITACIÓN

Todo lo antes revisado, en mi entender, perfila a los servicios de valor agregado.

En mérito de los planteamientos vertidos durante el debate de la iniciativa de ley; creo que el legislador observó al emergente Internet, en su fase de manifestación académica, donde requería de una plataforma de alta inversión: las telecomunicaciones; motivo por el cual lo ubicó en la sección V *De los permisos* del capítulo III *De las concesiones y permisos* de la Ley Federal de Telecomunicaciones, fijándole un régimen especial, el registro administrativo.

Además, es el único servicio por categoría de usuario que la ley en comento regula, cuyo régimen consiste únicamente en tramitar la inscripción en el registro, vista la

buena fe guardada por las instituciones académicas y su escaso presupuesto para desarrollar infraestructura de costo excesivo. (357)

En cambio, actualmente, el desarrollo logrado por Internet y la visión comercial prevaleciente sobre él; advierte un panorama, donde es necesario un régimen claro y preciso para los sujetos, el objeto y los fines, dando seguridad y certeza jurídica a los agentes en el mercado.

Entonces, al rebasar el motivo que da fundamento al régimen de excepción para los servicios de valor agregado; insertos en el régimen de permiso, pero excluidos de él; donde el prestador no es operador, ni poseedor de medios de transmisión, pues los servicios que produce solamente están en tránsito en la red pública. No obstante y técnicamente, la actividad realizada sea la acción de comunicación, utilizando medios y sistemas de transmisión.

Luego el efecto principal del registro, consiste en declarar el carácter jurídicos de usuario con perfil especial de prestador acreditando y certificando la calidad de los servicios; dando fuerza legal a las responsabilidades contraídas frente al concesionario y la autoridad reguladora.

Técnicamente las redes complejas de informática requieren de conexión a la red pública de telecomunicaciones, mediante la contratación de servicios especiales de alta velocidad, conocidos como servicios dedicados y conmutados, éstos son de prestación exclusiva por el volumen de tráfico que generan en la red pública, además cuentan con sistemas de protección, de elevado costo por su desarrollo tecnológico y especificidad de uso; aunque la convergencia reduce la inversión y al dar emplear con eficiencia la infraestructura instalada.

En concreto, entiendo por servicios de valor agregado, a las actividades intangibles donde las determinantes son el grado de conocimiento que implican, las

³⁵⁷ Aunque cabe presumir que por viabilidad de costos en infraestructura y operación no era redituable económica y financieramente (en 1995) que el operador de servicios de telecomunicaciones directamente estableciera servicios de valor agregado; sin embargo, actualmente la rentabilidad de las bases de datos y la operación eficiente de la infraestructura instalada, representa un negocio altamente redituable, además de que mediante su ofertas, se enganchan otros servicios en la venta.

características del soporte digital y la red de transporte empleada para ser aprovechados, además de participar directa o indirectamente en la cadena de producción y consumo de bienes tangibles.

Donde las actividades intangibles, son transportables, almacenables y registrables, al convertir el conocimiento en documento digital que adquiere valor en el mercado y es observado como producto del intelecto humano en soporte que admite fácil tratamiento y reproducción, características que impactan el precio, diluyendo el valor económico del bien en el mercado; no obstante que el diseño y desarrollo, hayan requerido cuantiosas inversiones.

Por consiguiente, los servicios de valor agregado, son dispersores múltiples de valor económico.

En mi apreciación la conexión a Internet es un servicio conexo de telecomunicaciones que por su naturaleza técnica agrega valor, al permitir identificar y visualizar el contenido, ejercer interacción sobre o con respecto a bases de datos y, está fijada en la ley que regula las telecomunicaciones como servicio de valor agregado.

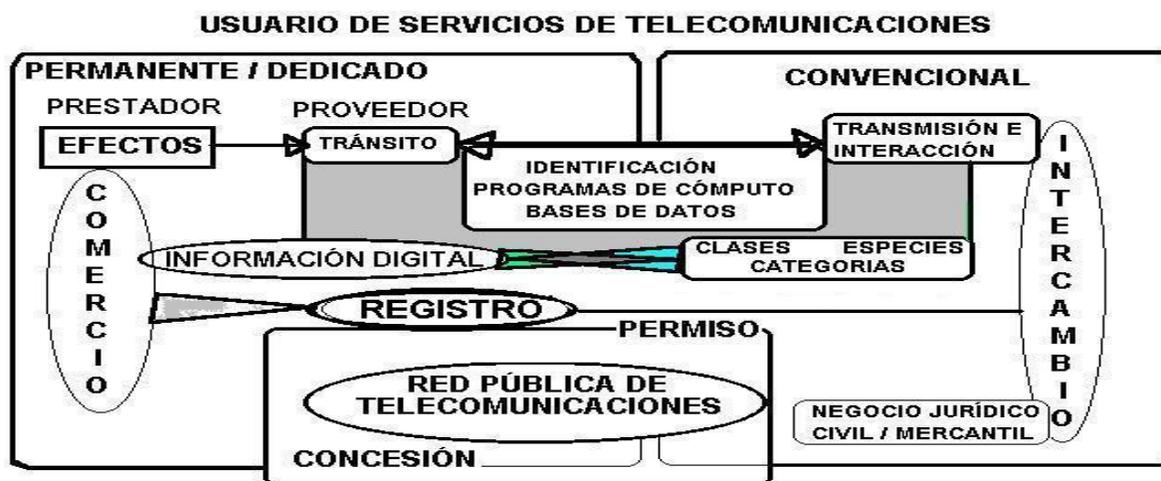
Por lo tanto, la delimitación y régimen de los servicios de valor agregado, regula al usuario de servicios de telecomunicaciones que conecta un ordenador configurado como red informática para afectar la información digital al ejercer interacción sobre bases de datos, teniendo como consecuencia indubitable el alterarla, transformarla, modificar su estructura original; donde la afectación puede factiblemente ocurrir en el sitio de almacenaje o al recuperarla para provecho personal o comercial.

Como aproximación al análisis de la delimitación y régimen, a los efectos del estudio observo que aplica a la fracción XII del artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el principio ***plus dixit quam voluit*** puesto que el texto legal gramaticalmente dice más de lo que el legislador se propuso. (358)

³⁵⁸ Por esta circunstancia el órgano regulador determinó una pluralidad de servicios, según los enunciados en el *Reglamento Interno de la Cofetel*, ven al sustantivo *servicios* directamente relacionado con cada una de las actividades en su funcionalidad, respecto a las palabras desagregadas del género *información* que está compuesta

Luego, las deficiencias planteadas no dan lugar a inconstitucionalidad de la ley, ya que aplica el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en concreto establece: **la falta de definición de los vocablos o locuciones, los vicios en la redacción y precisión de términos (359)**, no condiciona la validez al hecho de que sean claras en los conceptos empleados, motivo a las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales para ello la fracción F del artículo 72 y el artículo 94 de la Constitución, reconoce la existencia de métodos de interpretación jurídica para establecer el sentido y alcance que ajuste la pretensión del legislador y de congruencia a la norma respecto a la integridad de la ley.

Entonces, conforme a principios tecnológicos, los elementos son: la calidad de usuario del proveedor o prestatario; la red pública de telecomunicaciones y la información digital, observados en relación directa a los efectos y sujetos que actúan.



En el esquema es fácil apreciar que el prestador es un usuario de servicios de telecomunicaciones, no un operador de infraestructura para transmisión.

por clases, especies y modalidades, así como cada uno de los *efectos* que sobre la plataforma de telecomunicaciones se producen.

³⁵⁹ Tesis aisladas en materia constitucional: **Tesis: 1a. LXXXVII/2002** página 229. Instancia: 1a. Sala, Tomo: XVI, Diciembre de 2002. **Tesis: 2a. LXIV/2002** página: 160. Instancia: 2ª. Sala, Tomo: XV, Junio de 2002. Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, jurisprudencia y tesis del 2000 a la fecha. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

Por ello, las disposiciones específicas que consagran excepciones a reglas generales deben interpretarse restrictivamente (360) y por tanto en atención a la coherencia con el ordenamiento jurídico y la congruencia con las decisiones de autoridad, procede modificar la delimitación y régimen de los servicios de valor agregado en la Ley Federal de Telecomunicaciones con la finalidad de enlazar lógicamente las palabras en función de elemento conceptual (361) para evitar el desvío de poder y lograr la compatibilidad de la condición con el resto de disposiciones; además de precisar los límites, diferenciar el régimen con claridad.

La interpretación de cada elemento del enunciado por regla general no debe observarse como caso especial de ella misma (362); en mérito a lo planteado colijo que el legislador enumeró el contenido de un elemento aplicando una fórmula abierta para comprender la evolución histórica del evento tecnológico, mismo que estaba en pleno desarrollo.

Es de concluirse que los ISP/IAP, al contar con sitios en Internet que comercian productos y servicios de identificación y conexión a ordenadores con protocolo de comunicación, programas de cómputo y bases de datos disponibles al público en general; dichos sitios teóricamente deben estar indicados como **punto net** y **punto com**, conforme a las políticas establecidas por el organismo privado responsable de administrar nombres de dominio: NIC México.

Luego, el motivo del fundamento legal, ya no es el control de los recursos de telecomunicaciones, sino el interés principal está en administrar e identificar bases

³⁶⁰ Como es sabido el órgano regulador, está obligado a interpretar restrictivamente las disposiciones, pues hacerlo extensivamente amplía el ámbito de discrecionalidad; dado que al distinguir las especies del género, siempre requerirá de una interpretación que busque la razón de congruencia; asimismo, los principios lógicos y gramaticales no admiten como viable interpretar un enunciado en forma aislada y literal, pues da como resultado incompatibilidad por falta de concordancia.

³⁶¹ La concordancia de cada palabra debe darse respecto al contexto, bajo el criterio de pertenencia pues no es factible, ni propio por el principio de legalidad, desintegrar las palabras otorgándoles un sentido propio y diferente al de su género, bajo ninguna finalidad y mucho menos para establecer áreas de competencia de una autoridad, otorgándole facultades para certificar la prestación del servicio en su integridad, sin ser óbice que por la tecnología pueda desarrollarse con independencia, pues también cabe la apreciación del aspecto económico que por la convergencia tecnológica, hace más rentable reestructurar los servicios en su diversidad.

³⁶² No obstante a simple vista se observa que el legislador pluraliza el sustantivo *servicios*, ante lo cual podría argumentarse una razón de concordancia con la pluralidad de palabras desagregadas de su clase “información”; sin considerar que dicho elemento es la guía para determinar diversas actividades que en ese tiempo eran visiblemente integrantes de él, aún cuando su fuente tecnológica fuere diversa históricamente.

de datos en puntos de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones para ejercer interacción; servicios sobre los cuales se fija un precio y establecen bases y reglas para su funcionamiento en forma indubitable.

La administración debe realizarse sin invadir la intimidad de los usuarios de la citada red pública, salvo probar una afectación al interés público por la comisión de ilícitos.

El uso de Internet por el público en general, está desregulado y así debe permanecer.

Los servicios de valor agregado por la convergencia se materializan en el Internet; y la evolución tiende a extinguirlos en su esencia, prevaleciendo el Internet; sin ser factible por cuestiones económicas desintegrarlo, pues le restaría valor.

E.- PROPUESTA DE REFORMA

Una propuesta que delimite a los servicios de valor agregado y los sujete al régimen de permiso, permitirá fijar las bases administrativas para regular el uso especial de la red pública de telecomunicaciones, realizada por prestadores y proveedores de valor agregado. **(363)**

Los servicios de conexión a Internet, deben regularse como empresa constituida para prestar en exclusiva la conexión de redes informáticas a la red pública de telecomunicaciones, observando que no cuente con poder económico sustancial en el mercado, como forma inmediata de prever afectación a la seguridad y soberanía de la Nación, siendo una razón suficiente fijar como régimen el acto administrativo de registro. **(364)**

³⁶³ Aunque los servicios de valor agregado, comprenden la conexión a Internet, según criterio de la Cofetel; es posible prestarlo como actividad independiente y exclusiva, ello equivale a presumir que la constancia de inscripción únicamente amparará la prestación de dicho servicio, excluyendo a cualquier otro, para utilizarse como vehículo del resto de servicios de valor agregado.

³⁶⁴ Siendo que el servicio única y exclusivamente servirá para identificar el punto de conexión terminal donde está conectado un ordenador (servidor/cliente) y además para desplazarse a través de la red pública de telecomunicaciones, vinculando redes informáticas sin importar su ubicación geográfica.

Respecto a la conexión simple y llana del público en general que emplee los servicios de un proveedor e identificador de conexiones de redes informáticas, siempre que tenga, el carácter jurídico de suscriptor de un servicio derivado o conexo operado en la red pública de telecomunicaciones, expresamente quedará desregulado, es decir, no tendrá obligación de realizar ningún trámite ante la Administración Pública Federal, ni estatal o municipal.

Regular los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, como conducción de señales que el operador identifica en el punto de conexión terminal del suscriptor de telecomunicaciones básicas, que contrato determinada especie de transmisión por medios o sistemas de una red de telecomunicaciones; en la práctica se denominan servicios digitales o soluciones inmediatas; son vistos como actividad del operador, éste los establece para hacer más atractivos los servicios que tiene autorizados operar en la red pública de telecomunicaciones concesionada, por tanto deben quedar sujetas al permiso.

Empero, cuando cuente la operación con autorización en la concesión o permiso, siendo que comúnmente los establecen y comercian empresas filiales del operador, no será necesario desarrollar un régimen administrativo; pues las bases y reglas están comprendidas en la concesión y permiso, respectivamente.

Regular la provisión y prestación de servicios de valor agregado, sí requiere de desarrollo en la esfera administrativa, dejando clara su delimitación y régimen como permiso. Apoya lo anterior que para solventar la laguna en la ley e integrar el Derecho, evitando interpretaciones erróneas y dar coherencia al sistema jurídico. Creo conveniente proponer la modificación de la delimitación y régimen actual, conforme a los siguientes textos:

ART. 3º.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

XII. Servicios de valor agregado: aquellos establecidos y operados por usuarios de una red pública de telecomunicaciones para comerciar productos y servicios a título gratuito o animo de lucro, cuya finalidad consista en transportar información digital original o tratada entre puntos de conexión terminal identificados y tenerla disponible a través de productos y servicios aprovechables por mecanismos lícitos por el público en general con las restricciones y categorías previamente establecidas por el poseedor legítimo de la infraestructura y recursos adquiridos bajo las prescripciones legales aplicables al caso.

XII bis. Servicio de conexión a Internet: aquéllos servicios que empleen una red pública de telecomunicaciones para identificar y proveer conexión y transporte de información digital a terceros que aprovecharán los servicios y productos, además de ejercer interacción en los recursos disponibles en dispositivos informáticos bajo las bases y reglas fijadas en el sistema de apropiación autorizado en la ley aplicable;

ART. 31. Se requiere permiso de la Secretaría para:

III.- Instalar, operar y explotar servicios de valor agregado sin tener el carácter de poseedor de redes de telecomunicaciones.

ART. 33. Para prestar servicios de conexión entre ordenadores que configuren una red informática, empleando como medio de transmisión remota a una red pública de telecomunicaciones, bastará su inscripción en el registro de telecomunicaciones para efectos de reconocer tal provisión al público en general.

Asimismo la finalidad, además de la convencional será el certificar la posesión legítima de infraestructura y tecnología para los efectos, cuya naturaleza siempre y cuando estén instalados más allá del punto de conexión terminal, se considerarán equipos terminales propiedad del usuario de las citadas redes públicas.

La autoridad administrativa en todo tiempo deberá monitorear la calidad del servicio y verificar la observancia de las bases y reglas fijadas para operar dicho servicio.

ART. 33. bis. La conexión de ordenadores a la red pública de telecomunicaciones, que cuenten con protocolos de comunicación, sistemas de cómputo y cualesquier recurso informático disponible para interacción, no requerirá de concesión, permiso, ni registro, siempre que para enlazar la red pública hubiera contratado un servicio de conexión establecido por un registratario con derechos vigentes.

SECCIÓN III BIS: DE LA OPERACIÓN DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

ART. 54 A. Prestador de servicios de valor agregado es toda persona jurídica que posea bajo cualquier título lícito sistemas y medios informáticos para ofrecer productos y servicios con base en información digital, susceptibles de materializarse al momento de cerrar el negocio jurídico.

ART. 54 B. Queda prohibido a concesionarios y permisionarios la prestación de servicios de valor agregado en forma directa o indirecta.

ART. 54 C. La apropiación de los recursos informáticos disponibles en bases de datos y en general en ordenadores que admitan interacción, estarán sometidos al régimen determinado por su naturaleza.

SECCIÓN III.- NATURALEZA JURÍDICA

En la Ley Federal de Telecomunicaciones se reconoce la existencia de servicios de telecomunicaciones operados en redes públicas de telecomunicación con la finalidad de explotarlos conforme a las categorías y especies autorizadas en los títulos de concesión y permiso.

Solamente los servicios de valor agregado están delimitados en la ley en comento, otras especies de servicios las desarrolla el Reglamento de Telecomunicaciones; asimismo genéricamente el Reglamento del Servicio de Telefonía Pública, determina a los servicios públicos y de cobertura social. (365)

Aunque la ley en cita, delimita y fija el régimen para los servicios de valor agregado, en la esfera administrativa carecen de desarrollo; luego, la regulación legal no obliga a nadie, no produce efectos jurídicos, pues éstos están supeditados a la expedición de un reglamento administrativo.

Tener una idea clara acerca de la naturaleza de los servicios de valor agregado y la dinámica de su desarrollo es indispensable para plantear adecuadamente el encuadre jurídico.

Ya he bosquejado la problemática de la delimitación, determinando que la desagregación de un elemento produce confusión y vacío legal, obstaculiza el desarrollo del mercado y la reglamentación administrativa.

Considero que la estrategia aplicada por el órgano regulador, en mi parecer inconstitucional, impide desembrollar el marco jurídico y genera incertidumbre en los inversionistas y usuarios de los servicios.

³⁶⁵ La *Ley de Vías Generales de Comunicación* en el artículo 8 en relación al 48, reconoce expresamente a los servicios conexos a la explotación de vías generales de comunicación; mientras que en las redes se operan servicios, aquellas indubitablemente derivan servicios. Luego, existen servicios derivados, auxiliares y conexos. Entonces, conforme a la Ley en cita, es necesario tener concesión y permiso para explotar los servicios operados en las redes públicas de telecomunicaciones, lo mismo aplica a los conexos (art. 48 LVGC).

Las reglas fijadas por el legislador para los servicios de valor agregado, los preceptúan como usuario con perfil para prestar servicios sobre una red pública de telecomunicaciones, a dicha actividad le fijo como obligación la previa inscripción en el registro administrativo público, al considerarlo un instrumento para dar funcionalidad, formalidad y publicidad a la provisión de información con algún carácter jurídico.

Concomitantemente los efectos del registro, indudablemente, se orientan a declarar el carácter de prestador de servicio, creando certeza jurídica en quienes participan en la red pública de telecomunicaciones, al observar que no se causen daños, ni perjuicios a las vías generales de comunicación, se invada la privacidad de quienes la utilizan, etcétera.

Sin obviar que en razón al tiempo de creación, la operación de servicios en las redes públicas de telecomunicaciones, era un recurso escaso; entonces, la regulación del mercado de grandes usuarios de dicha red, permitía administrar y controlar el recurso con formulas estrictas; aspecto que desde 1995 y definitivamente en el año 2000 dejó de ser relevante; pues la convergencia tecnológica, ya no limita al recurso, sólo la inversión en tecnología, más aún incrementa el interés económico de los corporativos que aplican tecnologías de información y computación.

Por lo tanto el legislador, previo respecto de los servicios de valor agregado una regulación sin la rigidez de la concesión o asignación, otorgada para aprovechar un bien de dominio público donde se transmiten servicios por bandas de frecuencia, redes cableadas y sistemas para la comunicación vía satélite; ni la flexibilidad del permiso para comercializar servicios de telecomunicaciones; pues los fijó como registro administrativo público, que por su contexto están como excepción del permiso, aplica el argumento *pro subjecta materia*, ya que el lugar que ocupa en la ley le da sentido y alcance, la especie tratada en lo particular implica también al contenido; luego dicho régimen da fundamento al perfil y calidad de usuario.

Donde, la suficiencia del registro es la forma prevista expresamente por el legislador para autorizar por derivación el aprovechamiento de bienes de dominio del Estado, conforme a lo establecido en la Constitución, inferido del género concesión y la

especie permiso, a éste se le fija una variación, cuya función consiste en dar formalidad y publicidad a la prestación de servicios implementados por usuarios de las redes públicas de telecomunicaciones dirigidos a otros usuarios de las mismas redes públicas, sin que el acto jurídico tenga efectos constitutivos.

La idea de registro administrativo, como instrumento jurídico es un acto administrativo que denota la situación legal del usuario de redes públicas, siempre y cuando la emplee como canal de distribución de productos y servicios, entonces, adquiere el carácter jurídico para realizar un negocio jurídico civil o mercantil.

En consecuencia, el registro administrativo por distinción en la Ley Federal de Telecomunicaciones (arts. 10-I y 28) donde se fija el libre uso o desregulación del espectro de uso libre y la operación de redes privadas de telecomunicaciones.

Y directamente en el artículo 33 de la ley en cita, se establece el régimen de registro administrativo a los servicios de valor agregado, como excepción al permiso, motivo a que no comercializa servicios de telecomunicaciones, ni opera redes públicas de telecomunicaciones; pues el estatus siempre será de usuario.

Sin embargo, cuando el operador de telecomunicaciones, preste servicios de valor agregado como explotación comercial, está obligado por disposición legal a tramitar autorización expresa ante la Secretaría, pues creo le aplica lo previsto en el artículo 53 de la ley en comento, motivo a la restricción que sujeta a la comercialización de servicios de telecomunicaciones mediante el régimen de permiso.

Mediante el siguiente comparativo, pretendo probar que aplica el argumento *ab inutilitate legis*, pues de no interpretar al registro en sus peculiares diferencias con la especie permiso y género de concesión, carecería de sustento la distinción del legislador.

COMPARATIVO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

ELEMENTOS	CONCESIÓN	PERMISO	REGISTRO
	Acto emitido por la autoridad para otorgar a un particular el derecho de aprovechar y explotar un bien de dominio público y prestar un servicio público. Crea un derecho.	Acto mediante el cual la autoridad, reconoce y facilita al particular que no cuenta con medios de transmisión para comercializar servicios de telecomunicaciones. Levanta prohibición.	Mero acto administrativo mediante el cual la autoridad reconoce la prestación de un servicio que se sirve de redes de telecomunicaciones. Reconoce y certifica.
SUJETO, el órgano administrativo, es la esfera de competencia, de facultades, de obligaciones fijadas por la ley, desarrolladas en el Reglamento Interior con fundamento en la Constitución (art. 89-I) y previsto en la LOAPF. Quien expide el acto es el servidor público adscrito al órgano competente, es quien ejerce las atribuciones.	Secretario (art. 5-XI facultad indelegable RISCT, fundado en los artículos 17 y 25 en relación 10-II, 11, 15, 16 y 18; 24 y 26; 29 y 30 LFT, previsto en art. 36-III LOAPF), previo análisis de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones (art. 23-II RISCT) posterior a la opinión emitida por Cofetel (art. 37bis-V RISCT)	Subsecretario (art. 6-VIII RISCT) fundamentado en el artículo 32 en relación con 31 y 24 LFT, previsto en el artículo 36-III LOAPF), previo análisis de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones (art. 23-II RISCT) y posterior a la opinión emitida por COFETEL (art. 37bis-V RISCT)	El órgano competente por disposición de ley es la Cofetel (art. 64-II y 65 en relación con el undécimo transitorio de la LFT) acorde a las atribuciones previstas en el art. 36-XXVII LOAP, desarrollado en el art. Segundo fracción IX del Decreto que creo la Cofetel y 37bis-XII del RISCT; distribuidas <i>operativamente en el RICofetel (incosntitucional); sin embargo, es competencia de la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones (art. 26 y 24-VII) la responsabilidad del registro; además le corresponde a la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado: emitir, negar, modificar o revocar las constancias de registro de Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado (art. 26-D-XI RICofetel y lineamientos)</i>
VOLUNTAD, es la manifestación de la Administración Pública expresada por el servidor público, exenta de vicios (art. 3 – VIII y IX LFPA)	El acto administrativo es emitido acorde al procedimiento y cumple con los elementos de existencia.	El acto administrativo es emitido acorde al procedimiento y cumple con los elementos de existencia.	La expresión de la voluntad está viciada por error en el objeto, en el motivo y el fin del acto (art. 3-VIII en relación con el 5 y 6 LFPA) por lo tanto el acto producido es nulo por irregularidad en la delimitación y el régimen de los servicios de valor agregado regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones.
MOTIVO, señala los hechos o situaciones de relevancia jurídica (fundamento) en que se apoya la producción del acto	fundamentado en los artículos 10-II, 11, 15, 16 y 18; 24 y 26, 29 y 30 LFT	fundamentado en el artículo 31, 32 y 24 LFT	El fundamento del régimen de los servicios de valor agregado es claro y preciso (art. 33 LFT); sin embargo el desarrollo técnico operativo es ambiguo (art. 26-D RICofetel) con tendencia a sujetarlos al permiso, resultando excesivo en los requisitos (art. 69 Q LFPA) por lo tanto es contrario al orden público de la regulación de redes de telecomunicaciones, al confundir disposiciones del régimen de permiso y registro.

ELEMENTOS	CONCESIÓN	PERMISO	REGISTRO
<p>OBJETO, producir efectos de derecho (crear, transmitir, modificar o extinguir) respecto a recursos del dominio del Estado (espacio y derechos de vía) y servicios públicos (art. 27 párrafo 4 y 6, 28 párrafo 4 de la Constitución); las actividades están bajo su rectoría a efecto de proteger la seguridad y soberanía de la Nación (art. 2 LFT), en mérito a la fracción II del artículo 3 de la LFPA.</p>	<p>Crear en el concesionario el derecho de usar, explotar o aprovechar bandas de frecuencia o redes públicas de telecomunicaciones o órbitas geoestacionarias, o derechos de satélites extranjeros, bienes propiedad del Estado o que tienen la calidad jurídica de servicio público (art. 5 LFT y 51 LGVC)</p>	<p>Facilita al permisionario ejercer el derecho de establecer y operar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones usando recursos de la infraestructura del concesionario de una red pública (art. 31-I y 52 LFT) o para instalar, operar y explotar estaciones terrenas transmisoras (art. 31-II LFT)</p>	<p>La constancia de inscripción en el registro como efecto del acto administrativo, facilita al particular interesado la prestación de servicios de valor agregado, es un requisito legal (art. 33 LFT) que de ser omitido apareja una sanción económica (art. 71-C-IV LFT) por responsabilidad administrativa. Los delimita como uso de servicios de telecomunicaciones, éstos se operan bajo concesión o permiso. Sin embargo, el RICofetel, no los desarrolla operativamente como servicios de valor agregado, sino como servicios de telecomunicaciones de valor agregado, fijando el régimen con ambigüedad entre permiso y registro (art. 26-D RICofetel).</p>
<p>FIN, materializa el interés de la colectividad acorde a la orientación de la legislación en el ámbito que regulan, le da congruencia frente a la institución.</p>	<p>Desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, ejercer la rectoría del Estado y garantizar la seguridad y soberanía de la Nación. Es decir, la utilización social de bienes del Estado para satisfacer necesidades de comunicación de la sociedad en general.</p>	<p>El ámbito de cobertura o acción del concesionario, es reducido pues tiene base en las prioridades naturales para operar servicios en redes de telecomunicaciones; mientras que las necesidades sociales son crecientes y dispersas, por lo que el aprovechamiento de infraestructura se autoriza a comercializadores de la capacidad sobrante para establecer servicios mediante aparatos de uso por el público en general (Reglamento del Servicio de Telefonía Pública).</p>	<p>El determinado en la ley consiste en dar publicidad a la certificación del carácter jurídico de prestador de servicios de valor agregado (art. 33, 64-II y 65 LFT), pues el objetivo es promover y desarrollar las telecomunicaciones para prestar servicios con mejor precio, diversidad y calidad (art. 7 y 60 LFT). En concreto reconoce el uso especial de la red pública de telecomunicaciones para sobre ella prestar servicios y proveer productos (art. 3-XII y 33 LFT).</p>
<p>FORMA, esta puede ser expresa o tácita, sobre el particular es factible documento físico o virtual o es el origen de la negativa ficta.</p>	<p>Escrita, solicitud y título de concesión. (art. 24 y 26 LFT).</p>	<p>Escrita, solicitud de permiso y expedición de título (art. 32 en relación con 24 LFT).</p>	<p>Escrita, solicitud de registro y expedición de constancia. (art. 32 en relación con 24 LFT)</p>

A.- EL REGISTRO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

Se entiende por registro: la información preservable obtenida de un evento o suceso, el cual da idea sobre el origen, desarrollo y destino, referido en documento cuya naturaleza sea admisible como medio de prueba. **(366)**

Los registros tienen varios usos y generan principalmente archivos, inventarios y catálogos ordenados y sistematizados que proveen datos para la toma de decisión sobre aspectos determinables y determinados.

De los tipos de registro existentes destacan: los científicos, los técnicos y los administrativos, de ellos derivan subdivisiones en atención a los datos que preservan y sistematizan, de los cuales son relevantes, los personales, los privados y los públicos.

Donde a los registros administrativos públicos, corresponde verificar, registrar y dar fe de hechos, actos y negocios jurídicos con estricto apego a la legislación que los estipula; a los efectos la de telecomunicaciones y supletoriamente las disposiciones en materia registral.

Al respecto, conviene abordar el problema registral desde una doble perspectiva: revisar el aspecto meramente de administración y la problemática registral inferida de los efectos jurídicos de formalidad y publicidad que fundamentan y dan sentido al registro.

Así las cosas, conforme al pensamiento del administrativista Gabino Fraga **(367)** tengo en cuenta la clasificación de los actos por los efectos producidos en actos jurídicos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general; es decir, el

³⁶⁶ Lo que se escribe en los registros depende de los objetivos y necesidades que busca o espera satisfacer la persona o la institución, donde como mínimo se indican datos de identificación para tiempo y lugar; así como descripción de metas, objetivos, desarrollo y resoluciones recaídas en cada fase diferenciable o determinable; además de mostrar una visión actualizada sobre la situación guardada por los objetos materia de registro, de forma que cualquier persona la intérprete con facilidad.

³⁶⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2001. 41 ed. págs. 34 y 35

Derecho Objetivo, ley y reglamento; pues constituyen normas de carácter general y abstracto, cuya competencia expresamente la indica la Constitución como atribución del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, respectivamente.

Por otra parte están los actos jurídicos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual, al fijar por mutuo acuerdo entre las partes la voluntad; es decir el Derecho Subjetivo.

Ahora bien, el problema dogmático y práctico de la calificación jurídica está en los efectos sobre el objeto materia de registro, donde lo formal subordina al registro; mientras las restricciones a la publicidad, dan certeza y seguridad jurídica a lo inscrito en él.

Siguiendo los argumentos del licenciado Alfonso Nava Negrete (368), existen dos tipos de registros administrativos, a saber:

- Los privativos de la administración, sirven a la función registrable para la organización y funcionamiento interno de la dependencia, órgano o entidad pública, solamente los servidores públicos tienen acceso al contenido, éste está configurado con sistemas de inscripción y anotaciones, están clasificadas en catálogos o inventarios. En éstos los registros se seleccionan, ordenan y clasifican la información o documentos en atención a la forma de organización y función corporativa, la causa y finalidad de la inscripción.
- Los públicos, instituciones administrativas creadas por ley para inscribir datos que preservan y acreditan hechos o actos, bienes o personas. Mismos que se actualizan mediante anotaciones; su función es acreditar, dar certeza y seguridad jurídica a los interesados en consultarlos. La ordenación, selección y clasificación de datos responde a metodologías de sistemas registrales y archivológicos. Su naturaleza pública está en la atribución como actividad de la administración pública y el acceso del público en general, salvo las excepciones expresamente determinadas por las normas que regulan la disponibilidad de información pública.

³⁶⁸ Nava Negrete, Alfonso. *Registros Administrativos*, en el Diccionario Jurídico Mexicano op cit. pág. 2748

Existen paradigmas en el sistema registral con entorno nacional e internacional que modificarán los procedimientos registrales tradicionales, al introducir sistemas informáticos de automatización y medios electrónicos para realizar las tareas con eficacia, destacando el uso de la firma electrónica y la certificación digital.

a.- ASPECTOS DE ADMINISTRACIÓN

Los principios registrales conforman las reglas del sistema inmobiliario y patrimonial, mismos que la Administración Pública aplica como aspectos meramente de administración, ya que fijan las reglas e ideas que facilitan el conocimiento de la inscripción y disponibilidad del registro, resolviendo problemáticas internas de los órganos responsables de administrar y controlar los registros. (369)

En cuanto a los principios: por el de especialidad, cada registro inscrito cuenta con un folio o matrícula única que consigna cronológicamente la historia; el de prioridad o rango por el que toda inscripción y anotación primeramente radicada tiene preferencia sobre cualquier otra, aunque sea de fecha anterior; el de legalidad, ante el cual únicamente se registra el documento o bien que reúna los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción; el de legitimación, los asientos gozan de presunción de veracidad mientras no se demuestre lo contrario; y el de tracto sucesivo, sólo quien aparece inscrito como titular del registro puede realizar actos de disposición (cesión de derechos o modificación o extinción).

b.- ASPECTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El registro es un acto por el cual la Administración Pública inscribe y anota, conforme a las formalidades fijadas en la ley de la materia, hechos y actos jurídicos de cuya realización se requiere dejar constancia auténtica y confrontable.

³⁶⁹ Entre registro y archivo existen por técnica: coincidencias en la finalidad consistentes en preservar, conservar, organizar, seleccionar, clasificar y sistematizar conocimiento relevante para distribuir y difundir el patrimonio documental y bibliográfico de índole personal, científico e institucional. Además de diferencias respecto a los efectos jurídicos o de mera administración que causan sobre los datos o anotaciones en el primero es certificar, acreditar conocimiento, otorgar calidad; y en los segundos estructuran la organización y sirven al funcionamiento de las organizaciones o instituciones.

La doctrina jurídica, creó el *Derecho Registral*, donde plantea las problemáticas en doble perspectiva: inscripción y publicidad registral, vertientes aplicadas al registro de la propiedad, donde algunas corrientes presuponen el objeto del registro, los efectos que producirá y frente a quiénes o qué se producirán. (370)

Por su parte la doctrina administrativa vía el Derecho de Autor, clasifica los efectos del registro administrativo público, atendiendo a la determinación de la finalidad establecida por el legislador; en general, conforman los siguientes grupos:

- Actos constitutivos, el registro presupone la consolidación y existencia del Derecho; es decir, los efectos constitutivos.
- Acto de reconocimiento, al registro se le califica de mero acto administrativo, observado como el requisito para ejercer un derecho.
- Medio de prueba, el registro tiene como finalidad emitir un instrumento que pruebe hechos o actos, por declaración de lo asentado en lo inscrito.

Mediante el siguiente esquema, visualizo los efectos jurídicos (371):



³⁷⁰ El perfil del derecho registral, lo muestra como especialidad del derecho civil (aunque tiende a la autonomía), al encuadrar la protección a la propiedad inmobiliaria y patrimonial; es un Derecho particularmente heterogéneo, donde las normas de organización atienden principios de orden público y las que se ocupan de la publicidad dinámica de los derechos protegidos, siendo en esencia reglas de derecho privado.

Los estudios con enfoque de Derecho Administrativo, son escasos han estado a cargo del licenciado Alfonso Nava Negrete, Gabino Fraga y el doctor Jorge Fernández Ruiz.

³⁷¹ Los efectos, varían, algunos ejemplos: dar fecha cierta, surtir efectos contra terceros, asignar fuerza legal; aunque destaca la certificación a través de la cual se afirma la existencia de un hecho o acto, situación o calidad, que consta por escrito y otorgan al interesado el documento respectivo donde constan.

De allí que la naturaleza pública del registro, en mi parecer, está en la competencia material y formal de la Administración Pública, y el libre acceso al público en general con las salvedades que establecen excepciones por causa de reserva o confidencialidad de la información.

Por los singulares argumentos doctrinales, observó dos corrientes en las cuales existe coincidencia en que es una actividad del Estado, ejercida como función administrativa, por lo tanto le corresponde desarrollarla a la Administración Pública; más la discordancia está en el carácter del acto jurídico: acto administrativo o mero acto administrativo.

i.- ACTO ADMINISTRATIVO

El registro administrativo público es una función administrativa del Estado, considerada por la teoría jurídica de la función pública como emergente **(372)** en relación con la tradicional división tripartita del poder.

Entendiendo como función pública las diversas actividades del Estado que conllevan la potestad, imperio, autoridad; es decir, actualiza a través de ellos su soberanía en sentido formal y material.

A los efectos de la investigación en desarrollo,

“... la función pública administrativa registral consiste en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con las personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información pública, a través del respectivo acto administrativo...” **(373)**

Para el jurista Gabino Fraga **(374)** el registro es un acto administrativo virtud al cual se hace constar la existencia de un hecho, una situación o el cumplimiento de un

³⁷² Fernández Ruiz, Jorge. *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. IIJ-UNAM, México. Año XXXIII, núm. 99, sept-dic 2000. págs. 1016 y 1028 a 1030.

³⁷³ Fernández Ruíz, Jorge. *Apuntes ... op cit.* pág. 1028.

³⁷⁴ Fraga, Gabino. *op cit.* págs. 241 y 242

requisito exigido por la ley administrativa que regula la materia, a los efectos la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La teoría tradicional sobre el acto administrativo, identifica formalmente la naturaleza del acto con el órgano emisor, siendo el aspecto material la función que realizan.

Ante ello el licenciado Alfonso Nava Negrete (375) argumenta que las facultades discrecionales de la autoridad para actuar, están presentes al desarrollarse el procedimiento administrativo, siendo la naturaleza de la facultad la que califica el acto, sin llegar a convertirlo en un poder discrecional ejercido para actuar en casos no previstos, pues ello rompería el principio de legalidad. Sin embargo, la autoridad está obligada a resolver siempre.

Luego, una vertiente del registro consiste en la emisión del acto de certificación, donde la Administración Pública interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de las personas jurídicas, por ejemplo el registro civil, patrimonial, comercial, fiscal, etcétera. Y en los casos determinados por las leyes al Estado (registro patrimonial del Estado).

Otra vertiente, la autoridad administrativa expide constancias por acto administrativo, respecto a las cualidades de personas o bienes o cuando la ley las fija como requisito previo al trámite administrativo.

Sin embargo, dichas vertientes del registro, inscripción y constancia, no producen los mismos efectos jurídicos, pues para unos se actualiza el constitutivo y en otros el declarativo. Es decir, el efecto constitutivo se da respecto a la relación misma, por ejemplo el matrimonio civil, el registro de sociedades, el registro de fideicomisos públicos; mientras que el efecto declarativo, simplemente es medio de prueba de la relación, por ejemplo, el nacimiento, la defunción, las constancias base de otro acto.

Entonces el acto administrativo, actualiza al acto jurídico en ejercicio de un poder, a los efectos la función administrativa, expresando la voluntad de la Administración

³⁷⁵ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ...* op cit. pág. 380

Pública para crear situaciones jurídicas individuales cuya finalidad es satisfacer necesidades colectivas. **(376)**

Al implicar, indudablemente una decisión de la autoridad administrativa a la cual se le distribuyó competencia

“... para reconocer derechos u obligaciones, e inscribirlos en el Registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.” **(377)**

En la cual están presentes dos vertientes, una es la inscripción que sirve como medio de prueba. Y la segunda consiste en la publicidad, virtud a la cual quien tenga interés en lo inscrito podrá consultarlo para conocer una situación particular y general, según convenga a su interés particular.

Respecto a la ley en estudio, la finalidad legal del registro atiende ambas vertientes, el fundamento está en los artículos 64-II y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, fijada como formalidad y publicidad.

ii.- MERO ACTO ADMINISTRATIVO

Una parte de la doctrina considera al registro como un acto administrativo atípico **(378)** en el cual la voluntad consiste en dejar constancia de la calidad de un sujeto, bien o cosa con trascendencia jurídica, donde la ley determina su procedencia de oficio o a petición de parte interesada o por ordenarlo un mandato de autoridad competente.

Es decir, para la doctrina el registro es una institución administrativa creada por ley, a los efectos la Ley Federal de Telecomunicaciones (art. 64 y 65), resuelta como actividad instrumental de la administración pública, observada como mecanismo para la protección del derecho de propiedad sobre bienes o declaración de hechos o

³⁷⁶ La institución del registro administrativo público da formalidad y publicidad a los hechos y actos preservando los datos relevantes que con integridad describan las situaciones y calidades, acorde a las relaciones entre administración y administrados derivadas de la ley aplicable.

³⁷⁷ Fernández Ruíz, Jorge. *Apuntes ...* op cit. pág. 1029.

³⁷⁸ El licenciado Alfonso Nava Negrete, argumenta que el registro administrativo es una función de la Administración Pública, realizada a través de actos que la doctrina del derecho administrativo califica como meros actos administrativos, diferenciándolos de los típicos, pues la atribución es de mera administración, no obstante produzcan efectos jurídicos. Nava Negrete, A. *Registro Administrativo...* op cit. pág. 2748

situaciones, cuya naturaleza está determinada por ley como pública; son actualizados constante y permanentemente con el fin de contener datos confiables y homogéneos confrontables en cualquier momento con el bien, cosa, o hecho objeto del registro.

c.- LOS PRINCIPIOS DEL REGISTRO

Ante la necesidad de certeza en las relaciones jurídicas, el registro vestido con el principio de publicidad es la verdad oficial, tiene como rasgos generales: el control de legalidad, la conexión entre asientos registrales (tracto sucesivo), la oponibilidad (eficacia frente a terceros) y la cognoscibilidad (publicidad formal), donde la fe pública y legitimación aseguran la publicidad de las relaciones jurídicas, protegiendo a quienes aprovechan el registro.

El aspecto de competencia en la Administración Pública, determina al registro administrativo público como atribución exclusiva del órgano responsable de administrar y dar mantenimiento a los asientos inscritos para los efectos determinados por la ley.

Por tales razones, creo que los principios del sistema registral aplicables a los efectos jurídicos de la inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, matizados sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones, son los que reseño a continuación.

i.- EL PRINCIPIO DE INSCRIPCIÓN

La inscripción en sentido amplio, equivale a asiento registral, constatación o expresión formal y solemne, de los hechos y actos que por su naturaleza deban constar en el registro; constituye la conclusión de un procedimiento que comprende una serie de actos vinculados entre sí: la presentación del documento a los fines de inscripción; el examen del acto por el registrador y, en su caso, la declaración favorable del ingreso al sistema registral que determina, la inscripción.

Por dicha razón el registro deviene en documento público, la inscripción es una formalidad, cuyos efectos jurídicos son declarativos o constitutivos.

Entonces, la inscripción en sentido restringido, vincula los efectos que determinan la creación, transmisión, modificación o extinción, donde la eficacia puede ser constitutiva o declarativa y también derivar el carácter obligatorio o facultativo.

Donde el carácter voluntario, deja libre la determinación del interesado; en cambio, la obligatoriedad es impuesta coactivamente dentro de un plazo legal, bajo sanción para el caso de no efectuarla el interesado, se realiza de oficio.

Luego, si los servicios de valor agregado son aquéllos que usan la red pública de telecomunicaciones generando servicios o productos que comercializa o intercambia a distancia vía electrónica, a petición del usuario con calidad informática de cliente/servidor; donde la sujeta al registro es la proveída a cambio de una contraprestación. (379).

Es así que la idea de prestación, es la base del régimen jurídico de los servicios en estudio (art. 33 LFT), pues sobre ella recae el carácter obligatorio del registro.

Así las cosas, el registro es una formalidad para efectos de publicidad (art. 64-VIII y 65 LFT), es decir, un requisito establecido por ley para adquirir personalidad jurídica de prestador, en sentido de transparencia de la información y producir efectos de publicidad, sin ser un acto constitutivo o de perfeccionamiento para la prestación. Pues únicamente establece la declaración o acreditación sobre la calidad del registratario, lo reconoce como usuario especial de la red pública de telecomunicaciones, al observarlo en la delimitación (art. 3-XII LFT), donde es utilizada la palabra **emplea** y no **explota**, ésta denota al operador de servicios de telecomunicaciones en estricto sentido (art. 11 LFT) y, aquélla indica al prestador de servicios de valor agregado (art. 33 LFT).

³⁷⁹ Aunque también por la materialización en el mercado y la delimitación legal, pueden ser gratuitos, éstos no están sujetos al registro, pues denotan la calidad de proveedor, diferente a la de explotador comercial.

Cabe cuestionar que ocurre con los servicios no remunerados por sus destinatarios potenciales, empero constituyen una actividad económica para el que los provee, en forma directa o indirecta; ante ello procede verificar la condición jurídica de los nombres de dominio (net y com, más todos los proveedores que no cuentan con él, por estar alojados en otro –dirección de Internet que ubica la proveedor de servicios, bienes o productos sobre una red con efecto en la información transmitida por usuario cuya finalidad es apropiar por el sistema comercial o de interacción libre; asimismo debe registrarse todos los dominios y direcciones, sin importar que resulten ser reenvíos; telemex cuenta aproximadamente con 50 dominios que reenvían al sitio t1msn.com.mx).

Por ello, la eficacia de la inscripción es declarativa, se limita a publicar la calidad jurídica de la prestación del servicio y anotar las modificaciones que la afecten sustancialmente y sean independientes al registro.

Lo anterior es la base para fijar el procedimiento de servicios de valor agregado, es decir el suministro y comercialización de información o simplemente admitir la prestación de servicios de suministro y de usuarios que ejercen interacción en los sistemas informáticos, previa inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, cuyo carácter jurídico es la formalidad y el efecto de publicidad, acorde a lo autorizado en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Una vez llevada a cabo la inscripción, deberá comunicar al registro correspondiente cualquier cambio que ocurra respecto a los datos inscritos, sin afectar la calidad del registratario, pues ante ello procede renovar el trámite de inscripción.

La ley no establece plazo, ni término para realizar la inscripción, empero se infiere que es anterior a la prestación (art. 33 LFT). Sin embargo, la falta de registro, implica la apertura de un expediente administrativo para anotar la sanción económica que va de los 2 mil a 20 mil salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal (art. 71-D-IV LFT) sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal resultante (art. 73 LFT); no obstante, la ley no indique el criterio aplicable para graduar las sanciones; aunque establece el caso de reincidencia, ante la cual determina multa hasta el doble de las cuantías indicadas. **(380)**

ii.- EL PRINCIPIO DE ROGACIÓN

El procedimiento registral iniciará a instancia de parte mediante solicitud, el registrador afecta con asientos en el sistema registral, a solicitud de quien tiene derecho al asiento o resulta perjudicado por él.

³⁸⁰ Es competencia de la Secretaría, aplicar las sanciones. Sin embargo, al distribuir la competencia en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se fija que la Dirección General de Políticas de Telecomunicaciones (art. 23 fracción XII RISCT) es la competente para establecer las sanciones, previa propuesta del Pleno de la Cofetel (previsto en la fracción VI del artículo 15 del RICofetel) en mérito a las propuestas de la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones (art. 26 RICofetel) vía las recomendaciones elaboradas por la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado (art. 26 D V RICofetel).

Sin embargo, proceden de oficio las anotaciones por incumplimiento de obligaciones y las observaciones de la autoridad, inferidas de la facultad coactiva al incurrir el prestador en violaciones a disposiciones, entre otras, de información y registro (art. 71-C-IV LFT).

iii.- EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD

Expresa la necesidad de determinar y concretar todos los elementos característicos de la inscripción; da claridad y precisión a los asientos inscritos, complementa al principio de publicidad; este no cumpliría su cometido de no existir una clara y exacta determinación de lo inscrito y anotado.

iv.- EL PRINCIPIO DE TRACTO SUCESIVO

Refleja en forma completa y exacta la historia del objeto inscrito, facilita al registrador el ejercicio de la función calificadora e inventario para uso racional de los recursos.

Una de las funciones del Registro de Telecomunicaciones, consiste en dar seguridad al tráfico jurídico de los recursos de telecomunicaciones: bandas de frecuencia, órbitas geoestacionarias, redes de telecomunicaciones, la explotación de derechos, todos considerados hasta 1995 recursos escasos, por ello el registro debía reflejar con precisión la sucesión de derechos de uso, aprovechamiento y explotación, enlazando sucesivamente el otorgamiento de concesión y permiso; sin embargo, la convergencia tecnológica ha convertido en recursos en limitados por la tecnología aplicada.

v.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad en la actividad registral, no admite presumir la validez y eficacia de un documento se deberá verificar que cubren los requisitos legales. **(381)**

³⁸¹ El control de legalidad es consustancial a la función calificadora, no se limita a permitir o no el acceso del documento al sistema registral, afecta la eficacia inmediata del acto, la función acredita la prestación del servicio, es el criterio resolutivo, en caso de no resultar favorable podrá interponerse el recurso de revisión o recurrir a los Tribunales Federales.

A los efectos de la prestación de servicios de valor agregado, en el ámbito de las telecomunicaciones, la verificación por mandato de ley sobre criterios de homologación de equipo conectado a una red pública de telecomunicaciones y por coherencia con el sistema jurídico que la situación tributaria se encuentre al corriente, además de cumplir disposiciones de policía administrativa consistentes en desarrollo urbano, protección ecológica (art. 5 LFT) e indubitablemente observar que el prestador esté en posibilidad de adecuarse a los criterios de seguridad nacional, sana competencia y protección al consumidor.

Donde la función calificadora, doctrinalmente se considera obligatoria y supone un deber ineludible. El registrador no puede excusarse de hacer la calificación pretextando oscuridad legislativa, ambigüedad, existencia de lagunas o vacío legal. Debe admitir o negar el registro de la inscripción que se le presente, motivando y fundando la resolución.

Luego, la función calificadora la ejerce bajo su exclusiva responsabilidad el registrador, limita su ejercicio al sólo efecto de efectuar la inscripción solicitada o negarla. Sin embargo, la calificación de documentos administrativos, prejuzga sobre la validez del documento donde consta el acto administrativo (**382**); a los efectos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que autoriza al concesionario o permisionario a instalar y operar la explotación de bandas de frecuencia y redes públicas de telecomunicaciones y sistemas satelitales.

La inscripción en el registro de telecomunicaciones, observada como medio de prueba justifica una rigurosa verificación del acto, examinando los documentos presentados contra los datos existentes en el registro para asegurar la debida concordancia entre los asientos y la realidad jurídica.

³⁸² No es necesario extender la calificación a la verificación del cumplimiento de requisitos de validez del acto administrativo que no sea propia de la inscripción, pues no resolverá el fondo; únicamente indica que sobre ella se presta un servicio cuyas consecuencias jurídicas son responsabilidad del registratario; la autoridad registradora debe acatar las condiciones establecidas en la ley, en sentido estricto, sin crear nuevas situaciones legales, pues carece de esa potestad; sin que sea óbice para la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo de registro.

vi.- EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

La publicidad registral se configura como un servicio del Estado, ejercido en interés de los particulares quienes confían en los datos que refleja; razón para enfocarlo bajo dos aspectos, el primero es material: la publicidad registral se relaciona con los efectos de la inscripción en dos vertientes: la legitimación y la fe pública registral.

Donde la legitimación, presume la exactitud y veracidad de los registros, el titular está acreditado para actuar en el comercio; la exactitud opera con distinta intensidad: *uris tantum* a favor de todo titular o *iuris et iure* a favor de quien recibió de una simulación certificada por el registro.

La legitimación observa al registro desde su organización, los requisitos y controles impuestos a la inscripción, consecuencia de todo ello es la proyección hacia fuera de la publicidad registral. Y la fe registral, deviene de fuera hacia adentro, al ser relevante para satisfacer las necesidades del consultante.

Y la fe pública es la publicidad formal (383) que se hace efectiva mediante la exhibición o manifestación de los asientos registrales, la documentación archivada y hasta con la expedición de las respectivas constancias y anotaciones para proteger la verosimilitud y certeza jurídica de los asientos.

Puesto que la fe pública registral, es la presunción *iuris et de iure* que la ley confiere al registro, virtud a la cual lo que éste pública en relación con la existencia y extensión de las inscripciones se considera incontrovertiblemente completo y exacto, íntegro y veraz, presunción a favor de quien contrata confiado en los datos que el registro mantiene.

Así considerada la fe pública cumple doble función: primero el contenido registral se presume exacto, es una presunción positiva de veracidad y en segundo lugar se presume íntegro, agota la realidad jurídica; es decir una presunción negativa de

³⁸³ Bajo el aspecto de publicidad formal, el registro se estructura como un servicio de información al que puede acceder todo interesado en consultar el contenido de los asientos del registro. Los fines sociales del Registro presuponen no sólo la inscripción de los actos registrables, sino además la posibilidad de que los particulares interesados en conocer los asientos del registro puedan efectivamente hacerlo.

veracidad que permite al consultante tomar decisiones al garantizar la seguridad de los actos y derechos inscritos.

B.- EL REGISTRO DE TELECOMUNICACIONES

Los servicios de valor agregado, están sometidos a la inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, no para constituirse, sino para declarar el ejercicio del derecho para aprovechar servicios de telecomunicaciones con infraestructura informática propia que cuenta con sistemas de comunicación; sin configurar la infraestructura de red de telecomunicaciones, donde la finalidad es operar medios de transmisión y explotar servicios de telecomunicaciones a través de redes públicas que tengan autorizado operar servicio de valor agregado.

Donde la publicidad tiene como finalidad satisfacer necesidades colectivas y resguardar la seguridad y soberanía de la Nación; mientras que el registro con efectos constitutivos, está motivado en la publicidad como obligación de inscribir los hechos o actos; otros efectos consisten en dar garantía de autenticidad del registro y garantizar la seguridad jurídica de los sujetos.

Luego, la pretensión del legislador respecto a los servicios de valor agregado, lógicamente consiste en construir un régimen para integrar los actos administrativos, donde se diferenciará entre concesión, permiso y registro; delimitando al último como requisito legal para establecer la prestación de servicio de valor agregado a título oneroso, pues excluye tácitamente a la provisión gratuita de información digital (art. 3-XII en relación con el 33 LFT)

Ambas acciones se materializan sobre una red pública de telecomunicaciones; sin embargo, las distinguió afectando al elemento prestación y no a la información; ésta es objeto de otras disposiciones normativas al concretarse como servicio y producto.

De conformidad con lo dispuesto, el registro de telecomunicaciones es un acto administrativo unilateral, una facultad discrecional para acreditar la calidad de prestatario o proveedor de servicios de valor agregado, formalizado en la constancia

expedida por la Cofetel a través de la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado, adscrita a la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones con fundamento en la facultad para emitir, negar, modificar o revocar el registro conforme a los lineamientos emitidos por el pleno, en lo que particularicen lo previsto en el artículo 33 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en sentido contrario, no aplican dichos lineamientos.

En mi parecer, a los efectos de los servicios de valor agregado, el legislador estipuló el registro como acto administrativo típico, por tanto produce efectos jurídicos plenamente por competencia del órgano regulador crea, modifica o extingue la situación legal de quien inscribe en el Registro de Telecomunicaciones, otorgándole la calidad de usuario especial de la red pública de telecomunicaciones cuya finalidad reside en prestar los servicios en cita; la formalidad y el efecto consisten en acreditarlos de frente al conocimiento público.

a.- ELEMENTOS DEL REGISTRO

Los servicios de valor agregado en el ámbito de la Ley Federal de Telecomunicaciones, están regulados como el uso de servicios de telecomunicaciones y no como infraestructura para operación, éstos emplean una red pública de telecomunicaciones y bandas de frecuencia para uso determinado, derechos de emisión y recepción satelital.

La peculiaridad de usuario, los diferencia del concesionario y permisionario, al observarla como actividad económica, sus características la hacen participar en una gama de criterios jurídicos donde unas la incluyen y otras la excluyen de las disposiciones normativas, en el ámbito de las telecomunicaciones.

Doctrinalmente se considera que la naturaleza de la facultad, califica al acto administrativo, en mérito a ello, advierto que el Registro de Telecomunicaciones es una facultad discrecional **(384)** atribuida al órgano regulador por derivación en la

³⁸⁴ “Acto discrecional es el que realiza la autoridad con cierta libertad, dentro del marco de la ley.”, siendo mejor argumento jurídico el advertir sobre la facultad discrecional de la autoridad para actuar. Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 379.

esfera administrativa de lo dispuesto en la ley, donde se actualizan los elementos del acto administrativo típico.

El Acto Administrativo, está configurado por el procedimiento que inicia con el trámite de solicitud y finaliza con la emisión o negación de la inscripción y en su caso la emisión de la constancia de registro; ésta acredita la calidad de prestador de servicios de valor agregado, como uso específico de la red pública de telecomunicaciones, cuya finalidad es identificar y conectar redes informáticas en puntos de conexión terminal a efecto de ejercer interacción.

Donde el órgano es competente y el servidor público, cuenta con atribuciones que se desagregan por voluntad del legislador y están conforme al desarrollo de la esfera administrativa, realizada por el Presidente de la República, en el decreto de creación de la Cofetel y el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Sin embargo, erróneamente en el reglamento interno se delega la facultad reglamentaria, cuyo carácter jurídico es indelegable. Por lo tanto, el Reglamento Interno de la Cofetel, es inconstitucional y todos los actos que deriven y se funden en él, serán nulos.

Además, en el mismo a los efectos de los servicios de valor agregado, se determinan bajo una delimitación que denota servicios de índole técnica distinta a los regulados en la ley; es decir, aprecio error en el objeto, los sujetos y el régimen es ambiguo entre permiso y registro, originando error en el motivo y el fin.

Todo ello resulta del análisis del Reglamento Interior de referencia en el artículo 37 bis fracción XXIX, donde se delega el poder reglamentario. Y el Reglamento Interno en cita, en las fracciones de la sección D del artículo 26.

Sobre el particular se indica que el fundamento debe estar en la ley o reglamento donde se fije al órgano ejecutor un poder libre de apreciación para actuar o abstenerse, determinar tiempo y forma, hasta decidir sobre el contenido de su actuación y establecer los límites bajo criterios de oportunidad, necesidad, técnica o razones jurídicas tradicionales, pero siempre conforme a las restricciones de la ley, sin caer en el desvío de poder, donde el órgano competente persigue una finalidad diferente al objeto que regula la ley. Luna Staines, J. Alfonso. *Acto discrecional*, en el Diccionario Jurídico, op cit. pág. 84.

No obstante, el objeto es determinable: aprovechamiento de red pública de telecomunicaciones que hacen uso del espacio y derechos de vía; se puede precisar en tiempo y lugar; más no está previsto en la ley, en la dimensión que desarrollo el reglamento interno, tiene fundamento en el Reglamento de Telecomunicaciones, los cuales son servicios de índole distinta.

La constancia de inscripción en el registro de telecomunicaciones, materializa el acto administrativo, pues al emitirlo facilita el ejercicio de un derecho, al levantar la prohibición por la cual solamente los recursos del Estado, únicamente pueden aprovecharse mediante concesión; haciendo lícito operar transmisiones para identificar redes informáticas conectadas a puntos de conexión terminal de redes públicas de telecomunicaciones.

Ello es, el régimen no solamente acredita o certifica una calidad y la da al conocimiento del público en general; sino que el registro es un requisito legal para prestar servicios de valor agregado, sin el cual establecerlos actualiza la sanción económica por responsabilidad administrativa fijada como omisión de inscripción en el registro (art. 71-C-IV LFT); entonces, el efecto es constitutivo.

No es un mero acto administrativo, sino una clara manifestación de la voluntad de la Administración Pública Federal, pues crea situaciones jurídicas (requisito legal) con fundamento en los artículos 33 y 71-C-IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Más no es solamente un reconocimiento, certificación y publicidad de la prestación de un servicio operado en las redes públicas de telecomunicaciones. Donde en el motivo del registro, están los efectos jurídicos.

Pues la finalidad que se cumple, está regulada y es de interés público; consiste principalmente en desarrollar servicios de telecomunicaciones, cuyos precios, diversidad y calidad que benefician al público en general; además de promover cobertura social; la rectoría del Estado, orientará el desarrollo eficiente y generalizará la seguridad y soberanía de la nación.

El desarrollo técnico operativo fijado en los lineamientos, carece de efectos jurídicos, al no estar publicados en el Diario Oficial de la Federación (art. 4 LFPA), además de establecer requisitos excesivos.

Los trámites oficiales, contravienen lo dispuesto en la ley y al mismo tiempo vulneran las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (art. 69 Q), donde se dispone que solo podrán aplicarse los trámites (art. 69 B) inscritos en el registro de tramites oficiales, con el alcance y sentido establecido en los mismos (art 69 M), más el no es fundamento para dar validez a dichos requisitos, si contravienen a la ley de la materia.

Y el fundamento y motivo de las circunstancias que originan y crean el acto administrativo, actualizan el error; mientras que la forma, consiste en los requisitos base para expedir la constancia de la inscripción en el registro, cumpliendo las normas fijadas para el procedimiento administrativo; sin privilegiar lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues hace confuso el régimen del desarrollo técnico operativo.

i.- LA CONSTITUCIONALIDAD

Por lo que toca a la descripción normativa del motivo y fundamento de los servicios de valor agregado, en estricto sentido, no existe referencia en la Constitución; más la interpretación admite situarlo en los artículos que visten a las vías generales de comunicación, en su vertiente de comunicación vía satélite.

Es decir, los servicios de valor agregado participan del carácter jurídico de la comunicación vía satélite, al considerársele un sistema y medio electrónico de telecomunicaciones, donde el objeto privilegiado es el empleo de redes públicas de telecomunicaciones para transmitir información con miras a su difusión, diseminación y distribución como producto o servicio.

Y las redes públicas, son objeto de regulación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ésta es reglamentaria de la Constitución conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 28, concordante con el párrafo décimo del

mismo numeral y los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución; además observado como Derecho interno de la misma jerarquía se complementa con las disposiciones de los tratados aplicables al ámbito de las telecomunicaciones.

Asimismo está prevista como facultad del Congreso de la Unión en la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución, en tanto uno de los objetos de las vías generales de comunicación (**385**), el poder legislativo tiene competencia para formular una ley como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación de los sujetos interesados en usar, aprovechar y explotar recursos naturales del patrimonio nacional, sujetos al dominio directo del Estado y determinados como una de sus actividades prioritarias; es decir, un servicio público en el cual los particulares pueden participar como operadores.

Igualmente, aplican diversos artículos de la parte dogmática, cuyas particularidades son sustanciales para la actividad de telecomunicaciones, especialmente referidas al aprovechamiento y apropiación de la información digital: principio de privacidad de las comunicaciones, libertad de industria y trabajo, libertad de expresión, derecho a la información, propiedad intelectual, etcétera; sin desconocer que la parte orgánica también contiene referencias de relevancia, entre otros, el artículo 42-VI.

En concreto, es facultad del Poder Legislativo expedir la ley que autorice al particular, solicitar en concesión ante el Poder Ejecutivo, el uso, aprovechamiento y explotación comercial de recursos naturales del patrimonio nacional, acorde a reglas que precisen el ejercicio de la rectoría del Estado, en ejercicio de una actividad prioritaria para el desarrollo nacional.

Virtud a lo anterior compete al Poder Ejecutivo, expedir el reglamento afín (**386**) con la finalidad de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, teniendo como premisas fungir como rector manteniendo el dominio de las vías de

³⁸⁵ Vía general de comunicación, es todo medio de naturaleza terrestre, aérea o marítima que sirva al hombre como instrumento de comunicación con sus semejantes, cuya importancia está en la transmisión del pensamiento y las ideas, que por disposición de ley se resuelven como servicio público de acuerdo al artículo 51 de la *Ley de Vías Generales de Comunicación*.

³⁸⁶ Valga insistir en que la potestad reglamentaria se aplica incorrectamente, si el reglamento vulnera lo establecido en la ley o regula materias reservadas a la ley, actos recurribles por su manifiesta inconstitucionalidad.

comunicación protegiendo la seguridad y soberanía de la Nación, a través de otorgar en concesión o permiso la operación de servicios de telecomunicaciones, así como el registro de la prestación de servicios de valor agregado.

ii.- LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

En principio y a simple vista, la Ley Federal de Telecomunicaciones integra el sistema jurídico mexicano con normas primarias o sustanciales de orden público, regulando como interés público la infraestructura de telecomunicaciones, vía la autorización del uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, redes públicas de telecomunicaciones y sistemas de comunicación vía satélite; sujetos a la rectoría del Estado con la finalidad de proteger la seguridad y soberanía de la Nación.

Por lo cual debe mantener el dominio directo sobre el espacio, los derechos de vía, las posiciones orbitales y órbitas satelitales asignadas al país; allí está el motivo y fundamento del acto administrativo de concesión, asignación, permiso y registro, cuyos objetivos desarrollan con eficiencia las telecomunicaciones y fomentan la sana competencia entre los operadores y prestadores en beneficio del usuario.

La ley admite la existencia de servicios desregulados: el espectro de uso libre (art. 10-I), las redes privadas de telecomunicaciones (art. 28), estaciones terrenas receptoras y por excepción expresa de transmisoras (art. 34).

Luego en la misma ley fija a los servicios de valor agregado la producción de efectos previa expedición de disposiciones reglamentarias, según lo preceptúa el artículo 54.

Entonces, el carácter jurídico de los servicios de valor agregado, lo infiero del régimen general que sujeta a las telecomunicaciones, aplicando el criterio: la delimitación y régimen que somete al género, aplica a la especie. A los efectos el régimen de registro al cual se le observa como acto administrativo, en sus peculiaridades le aplican las normas que fijan el régimen de permiso y concesión, en cuanto no contravengan a aquél.

Pues bien, los servicios a que nos venimos refiriendo están sujetos al régimen de derecho público (387), la ley les fija el régimen de registro administrativo público (art. 33 LFT), de donde emergen con sus características y naturaleza jurídicas en el derecho positivo mexicano (388); así las cosas la interpretación, me permite determinar que los servicios de valor agregado, tienen naturaleza jurídica de acto registral, acorde a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En mi perspectiva el marco jurídico de los servicios en análisis, tiene base y se agota en la Ley Federal de Telecomunicaciones; no obstante, es factible deducir de las disposiciones reglamentarias y administrativas, normas jurídicas eficaces, tarea exhaustiva, ante la cual reconozco las limitaciones del presente trabajo.

Los miembros del pleno de la Cofetel, han emitido disposiciones administrativas cuyo *carácter general e individual* es de acto administrativo; donde con ambigüedad desarrollan el régimen entre permiso y registro; pues los motivan y fundamentan en el Reglamento de Telecomunicaciones, derogado a los efectos por la Ley en comento, aplicando el principio de compatibilidad vertical: *lex superior derogat legis inferior* y con el todas las disposiciones formal y materialmente administrativas emitidas (389) por la razón jurídica de jerarquía decreciente.

Entonces los actos administrativos de carácter general, tales como el reglamento interno que es ineficaz e inconstitucional; los lineamientos son ineficaces y los actos administrativos devendrán en nulos.

La Ley Federal de Telecomunicaciones, a través de actos administrativo (concesión, permiso y registro) autoriza prestar servicios de telecomunicaciones y de valor agregado; determinado reglas, criterios y tiempos para la solicitud y tramite de

³⁸⁷ El régimen jurídico es de derecho público, al estar establecida su naturaleza en disposiciones de orden público cuyo objeto es regular el ajuste de la administración pública respecto a las relaciones con particulares, autorizándoles por vía administrativa prestación de servicios sobre recursos naturales.

³⁸⁸ La naturaleza jurídica, teóricamente expresa el carácter jurídico de los servicios de valor agregado en el régimen jurídico, bajo contexto histórico de la tecnología que los genera, aparejada al desarrollo doctrinal del ámbito jurídico administrativo.

³⁸⁹ El marco reglamentario es irregular por el conflicto de leyes que sitúa al reglamento especial como inaplicable, al reglamento interno del órgano como inconstitucional y a las “normas administrativas de carácter general” como inexistentes, mientras que las de carácter individual, resultan inválidas por nulidad.

otorgamiento; aspectos operativos, tarifarios, de registro y verificación; así como cuestiones sobre reversión, requisa y sanciones por la comisión de infracciones.

Por lo tanto, a la esfera administrativa le corresponde desarrollar los sujetos, la competencia, las bases de operación, entre otras que deben atender a las disposiciones y teorías del reglamento, el acto y procedimiento administrativo.

En la esfera administrativa del ámbito de las telecomunicaciones, se han emitido el Reglamento de Telecomunicaciones de 1990, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1995, reformado en 1996), el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (1996, reformado en 1999 y 2002), los Lineamientos para la tramitación del registro de servicios de valor agregado (1997) y a los trámites oficiales respectivos (2003).

De las anteriores disposiciones administrativas, el Reglamento de Telecomunicaciones se expidió antes que la ley; su contenido observa enunciados que contravienen lo dispuesto en la ley, por lo tanto unos son inaplicables y otros simplemente distintos, empero originan confusión y vacío legal.

Sobre los servicios de valor agregado, el reglamento en comento regula servicios distintos; por lo tanto, el régimen de los **servicios de telecomunicaciones de valor agregado**, no aplica como desarrollo administrativo.

Luego, el régimen legal de los servicios de valor agregado, carece de desarrollo en la esfera administrativa; la doctrina considera que el poder reglamentario del Presidente de la República, es discrecional, no obstante que las disposiciones estén supeditadas en su eficacia al acto reglamentario, en forma expresa en la ley. A los efectos, considero aplica el argumento *pro subjecta materia*; pues la especie limita el sentido y alcance en la fuente, el régimen de permiso (art. 54 LFT); además de lo previsto en el tercer transitorio de la ley en cita.

Los servicios de valor agregado tienen naturaleza jurídica en la Ley Federal de Telecomunicaciones y allí se agota el marco regulatorio, en tanto no se emita

válidamente un reglamento; así lo determina como criterio la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis 1.2° J/20 (390).

Sin embargo, la ley en comento, no es irregular frente a la Constitución. Aunque, carezca de disposiciones reglamentarias afines; más sí es inaplicable; pues la ley basa la eficacia en un reglamento, sí este no se expide, la ley en los preceptos específicos

“... no se puede aplicar ni somete a nadie; tendrá sólo una existencia y una vigencia formales” (391)

Al punto, no es posible atender tramites cuando se carece del marco regulatorio fijado por disposición de ley (art. 54 LFT), pues es imposible saber si se cumple con los requisitos, ni las bases y reglas que someterán al registro; por lo tanto no es procedente entrar al estudio de una solicitud de esas características.

El diagnóstico del régimen administrativo de los servicios de valor agregado, me permite observar la eficacia de lo dispuesto en la ley en estudio, frente a lo proveído en la esfera administrativa, cuya finalidad consiste en regular homogéneamente el desarrollo de las telecomunicaciones, en el ámbito de la infraestructura y por inferencia de los servicios, evitando lagunas y vacíos legales; según las recomendaciones al Ejecutivo Federal de la Comisión Dictaminadora (392) con el fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos estipulados en la misma ley.

Recomendaciones establecidas en el transitorio:

“Artículo Tercero
Las disposiciones reglamentarias y administrativas en vigor se continuarán aplicando, hasta en tanto se expidan nuevos ordenamientos que las sustituyan, salvo en lo que se opongan a la presente Ley.”

³⁹⁰ Poder Judicial de la Federación. Semanario... Novena Época, op cit. Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, *Tesis jurisprudencial: 1. 2° A. J/20, octubre de 1998*, Tomo VIII, pág. 1044.

³⁹¹ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ...* op cit. pág. 86

³⁹² Comisión de Comunicaciones y Transportes de la H. Cámara de Diputados de la LVI Legislatura. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1997. LVI legislatura*, diario de nov. 94 a ago. de 1997. Primer año legislativo (Nov/1994 - Ago/1995). Tercer Periodo Extraordinario (17/05/95 - 25/05/95), número de diario 1 y 3 de fecha 17 y 18 de mayo de 1995. pág. 17 y 18.

como mecanismo fijado para intercambiar puntos de vista que permitieran diseñar propuestas de reglamento y disposiciones reglamentarias a la Secretaría; que ostensiblemente no se han atendido en lo tocante a los reglamentos.

Esquemáticamente la conexión y finalidad de los servicios de valor agregado, comprende dos ámbitos y dimensiones previstas para realizar interacción o navegar en Internet.



De la ley, deduzco la distinción entre servicios básicos y de valor agregado, visto a través del criterio desarrollado por la Organización Mundial de Comercio, en el Acuerdo General de Comercio de Servicios.

En concreto, el marco jurídico de los servicios de valor agregado, está en la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde les establece el régimen de registro (art. 33 concordante con la fracción XII del artículo 3 y fracción II del artículo 64) y le aplican colateralmente las responsabilidades derivadas de:

- Omitir la inscripción de la prestación en el registro (art. 71-C-IV), con multa equivalente de 2 mil a 20 mil salarios mínimos.
- Conectar equipo, concernientes a homologación de equipo susceptible de conectarse a la red pública de telecomunicaciones (art. 44-VIII), obligación que por reglamento corresponde al distribuidor de equipo, vía el cumplimiento de normas oficiales; sin embargo la sanción por la infracción

se imputa al prestador o proveedor de servicios, al conectar equipos a la red que no están homologados (art. 71-C-II). **(393)**

- Establecer sistemas que aseguren que el transporte de información será confidencial (art. 49), esta obligación está atribuida al concesionario o permisionario, e indirectamente al prestador de servicios de valor agregado; aunque cualquier sujeto que intercepte información transmitida por la red pública de telecomunicaciones se hará acreedor a multa de 10 mil a 100 mil salarios mínimos (art. 71-A-IV).
- Interferir, perturbar, invadir u obstruir vías generales de comunicación, aplica el decomiso de instalaciones, equipo y bienes utilizados, a cualesquiera sujeto que se ubique en la condición de: invadir u obstruir las vías generales de comunicación por cualquier medio o sistema (artículo 72); además de la multa de 2 mil a 20 mil salarios mínimos como sanción a la infracción observada (art., 71-C-V).

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte de las conductas objeto de sanción pecuniaria imputable; también, aplica el recurso administrativo de revisión **(394)**, respecto de las sanciones previstas, acorde a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por último, considero inaplicables las disposiciones sobre reversión, tarifas, requisa y verificación de información establecidas en la ley, pues son reglas expresas para concesionarios y permisionarios; no obstante, el Reglamento Interno de Cofetel, disponga la procedencia en lo referente a vigilancia, supervisión y comparecencia (art. 26-D-V, XIII y XIV) y requisa (art. 26-D- XII).

³⁹³ Los equipos y accesorios necesarios para establecer y operar servicios de valor agregado, en lo concerniente al usuario en general, están considerados como desregulados en atención a lo preceptuado en el artículo 50 del Reglamento de Telecomunicaciones, régimen que no contraviene las disposiciones de la ley, pues en el ámbito de las telecomunicaciones utilizan bandas de frecuencia de uso libre (art. 10-I LFT) y redes privadas de telecomunicaciones (art. 28 LFT) y aprovechar bajo contrato civil de prestación de servicios, los operadores en redes públicas de telecomunicaciones.

³⁹⁴ El recurso administrativo de revisión, comprende todas las causas que pueden dar lugar a su imposición: las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Se admite que contra los actos administrativos de carácter general pueda interponerse el referido recurso, limitándolo únicamente en aquellos casos en que los actos sean autoaplicativos; ante lo cual la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* señala con detalle y precisión el plazo para la interposición, los requisitos del escrito, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse resolución que ponga fin al recurso.

ii.- EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

El reglamento en cita fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en el fija los órganos de la estructura y las atribuciones de las unidades administrativas y las suplencias de funcionarios.

Conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el Reglamento Interior se le distribuye competencia, acotando la que corresponde realizar a la Cofetel (art. 17 LOAPF); ésta debe iniciar el procedimiento administrativo, dar trámite, estudiar y emitir opinión sobre los asuntos que le corresponde resolver a la Secretaría en el ámbito de las comunicaciones, empero se reservan al Secretario, aquéllas que tienen carácter indelegable (art. 4 fracción XI otorgamiento de concesión).

Además de las atribuciones de la Subsecretaria de Comunicaciones atendidas por la Dirección General de Política de Telecomunicaciones (art. 23 fracción I, XIV formular las políticas y coordinar el sector; XV telegrafía; el resto consisten en resolver en definitiva los trámites previa opinión de la Cofetel); así como la que corresponde a la Dirección de Sistemas de Radio y Televisión (art. 24-VI servicios auxiliares de radio y televisión restringida).

El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el artículo 37 bis, en treinta fracciones fija las atribuciones de la Cofetel, a los efectos, exceptúa en la fracción VII resolver sobre la solicitud de modificación a la prestación de servicios adicionales o ampliación de área de cobertura; en ninguna fracción hace mención expresa a los servicios de valor agregado.

Conforme al texto del reglamento interior en comento, las fracciones XXIX y XXX son el fundamento para que la Cofetel expidiera el Reglamento Interno, en la XXIX el Presidente delegó, incorrectamente, la facultad reglamentaria; cuestión que la Constitución no le autoriza.

Mediante la facultad reglamentaria, en el ámbito de las telecomunicaciones por la rectoría del Estado, éste debe regular técnica y operativamente el mercado bajo patrones de conducta que orienten la conducta de operadores y prestadores garantizando la seguridad y soberanía de la Nación, observando competencia sana y eficiente; autorizando la operación de servicios y determinando las reglas técnicas y normas jurídico-administrativas a las cuales se ajustará la infraestructura en cuanto a calidad y diversidad de servicios, así como las tarifas; además de observar una adecuada cobertura social; todo lo anterior en beneficio de los usuarios de servicios de telecomunicaciones y de valor agregado.

Bajo la consideración doctrinal de que un reglamento:

“... no puede aumentar, disminuir o modificar atribuciones fijadas por ley del Congreso.” **(395)**

Los criterios para lograr los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al ser desarrollados por el Poder Ejecutivo Federal, no deben ser el motivo, ni el fundamento de reglamentos o disposiciones administrativas, emitidas que complementen o creen situaciones no previstas por el sentido y alcance previsto por el legislador.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde, en lo general, como autoridad reguladora: planear y conducir las políticas públicas regulando el mercado en base al Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial correspondiente, expedir las normas oficiales y disposiciones administrativas conducentes, así como la interpretación de la ley para efectos administrativos.

Como controladora: supervisa la interconexión de redes, la homologación de equipos y sustanciar el proceso administrativo. Y como certificadora, el acreditar peritos, elaborar el cuadro nacional de distribución de frecuencias.

Con fundamento en el décimo primer transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el Presidente de la República ejerciendo la facultad reglamentaria debió determinar las atribuciones para regular el ámbito de las

³⁹⁵ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho* ... op cit. pág. 170

telecomunicaciones entre la Secretaría y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por ello, estableció expresamente las facultades indelegables del Secretario, además de fijar la atribución resolutoria en órganos centrales. También precisa los servicios reservados a la prestación exclusiva del Estado como servicio público a cargo de la Secretaría (art. 9 LFT); y los correspondientes a la concesión o permisos de servicios de radiodifusión que son objeto de la Ley Federal de Radio y Televisión (art. 13 LFT).

Finalmente, vale comentar que las disposiciones de la ley desarrolladas por el Presidente de la República en el reglamento interior y decreto de creación de la Cofetel, tienen notoria redundancia del sentido y alcance de las atribuciones establecidas como casos especiales, las mismas al integrarse en las reglas técnico operativas o administrativas generales; presentan contradicción, siendo de explorado conocimiento jurídico que esa no era la intención del legislador material, por ello la conveniencia de interpretar el contexto.

b.- CONSIDERACIONES

La naturaleza jurídica de los servicios de valor agregado, está en reconocerlos como uso de la red pública para distribuir, difundir o diseminar servicios o productos, empleándola como transporte de la actividad. Allí está el motivo que lo hace objeto de regulación en la Ley Federal de Telecomunicaciones. Pues el objeto transportado es un bien inmaterial regulado en otros dispositivos cuya objeto está en la propiedad intelectual, protección al consumidor, etcétera.

El carácter de registratario, debe obtenerse previo a la prestación, la tramita quien pretende prestar o proveer servicios o productos con base en información digital que tenga en posesión bajo título lícito.

Donde, el procedimiento administrativo de registro, es una formalidad con efecto declarativo y publicidad, en lo concerniente a la conexión con las multicitadas redes; razón por la cual la ley, delimita como usuario de servicios de telecomunicaciones, no como operador.

Luego, la solicitud de registro confiere al peticionario una expectativa de derechos, no un derecho adquirido; empero al resolverse en sentido negativo le ocasiona un perjuicio que afecta su interés jurídico. En atención al criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, plasmado en el considerando sexto párrafo séptimo:

“... si bien es cierto que la solicitud le confiere únicamente una expectativa de derechos y no así un derecho adquirido, lo cierto es que al resolverla en sentido desfavorable al que pretendía, es inconcuso que le ocasiona un perjuicio y, por ende, afecta su interés jurídico.” (396)

Entonces, el criterio de resolución se actualiza al acreditar al particular como prestador de servicios de valor agregado, mediante la expedición de la constancia de inscripción en el Registro de Telecomunicaciones.

Por lo tanto, las causales de negación de la inscripción deben estar previstas con claridad y precisión; en mi entender solamente aplican cuando se pruebe afectación a la seguridad y soberanía de la Nación, a las reglas para homologación de equipo, los sistemas interfieran otros; no exista seguridad para la transmisión con privacidad.

Concomitantemente, no procede fijar más formalidades que las expresamente previstas en la ley, a efecto del registro de telecomunicaciones, las mismas deben ser diferentes y de menor grado a la de concesión y permiso, por coherencia con la institución del dispositivo que lo integra, indubitadamente atenderá a criterios determinados como objeto de la ley, ésta es de orden público, es decir, está orientada al beneficio de la sociedad, materializados como:

- Seguridad y soberanía de la Nación
- Calidad y diversidad de servicios
- Competitividad de precios o tarifas
- Homologación de equipos a conectar en la red pública
- Privacidad de comunicaciones
- Seguridad de sistemas informáticos

³⁹⁶ Poder Judicial de la Federación. Semanario ... Novena Época. op cit. Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, *Tesis jurisprudencial: 1. 2º. A. J/20, octubre de 1998*, Tomo VIII, pág. 1044.

Ante lo cual, no creo que aplique la revisión del fondo de los documentos públicos, pues hace nugatoria la fe pública y la legitimidad del principio de publicidad del registro que lo emitió, aún más cuando es una de las responsabilidades del mismo Registro de Telecomunicaciones; es decir, no procede negar la inscripción con motivo en que el operador, no actúa legalmente.

La inferencia realizada por el órgano regulador, respecto a los mandatos de ley, desvirtúan el pensamiento del legislador, al aplicar ambiguamente criterios de permiso y registro simultáneamente; tal se aprecia en el Reglamento Interno de la Cofetel, donde desarrolla generalidades sobre el procedimiento administrativo para otorgar la calidad de registratario de servicios de valor agregado a los particulares.

En concreto, el régimen jurídico de los servicios en estudio, deriva del derecho público en mérito a las disposiciones legales que le dan fundamento (artículos 33, 64-II, 65 en relación con la fracción XII del artículo 3 LFT) doctrinalmente entendido como una especie del acto administrativo, sobre el cual se argumenta atipicidad.

Sin embargo, en mi apreciación los efectos jurídicos son similares a los de un acto administrativo típico, pues la finalidad de todo registro administrativo público, consiste en preservar y dar constancia de los hechos y actos jurídicos de acuerdo a lo autorizado en la ley respectiva.

Al calificar y acreditar la situación legal del prestador que provee información digital en sistemas informáticos para interacción; donde se formaliza el criterio de resolución al expedir la constancia de la inscripción a que está obligado por ley, quien desee prestar servicios de valor agregado; además de tener disponible la información para ser consultada por el público en general, bajo principios documentarios e informáticos comúnmente aceptados.

En el caso específico, se declara y crea la calidad de prestatario o registratario, determinada por la previa inscripción a la prestación, cuya infracción es sancionada con multa de 2 mil a 20 mil salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal al momento de violar la disposición, que se incrementará hasta el doble en caso de

reincidencia; sin ser óbice para la procedencia de responsabilidad civil o penal (artículos 71-C-IV y 73 LFT).

Donde la calificación debe cumplir con todos los requisitos formalmente determinados para el funcionamiento del sistema registral en el procedimiento administrativo, sin transgredir lo autorizado en la ley de la materia.

La acreditación de la calidad de registratario, se materializa al inscribir la prestación para control administrativo que regula al usuario especial, quien debe observar obligaciones específicas concernientes a evitar daños o perturbaciones a la red pública de telecomunicaciones, conectar equipo debidamente homologado, no obstruir, invadir o interferir intencional o dolosamente los sistemas o medios de transmisión, ni interceptar información que vulnere la privacidad de los usuarios, entre otras.

Además, asegura que el usuario de productos, bienes y servicios suministrados asuma la responsabilidad de sus acciones, de ahí la obligación para implantar sistemas que lo identifiquen plenamente, en caso de serle imputable sanciones consecuencia de afectaciones a las redes o patrimonio de otras personas.

Entonces, el órgano regulador, al contar con la acreditación del usuario especial, está en posibilidad de ubicar al usuario convencional de los servicios en comento, dando seguridad y certeza jurídica al tráfico en la red pública de telecomunicaciones.

Por lo tanto, la obligación del particular es solicitar la inscripción previo a la prestación y probar fehacientemente que cuenta con capacidad jurídica, técnica y económica para adecuarse a las bases y reglas establecidas en la ley y sus reglamentos.

Mientras que la autoridad debe iniciar el procedimiento administrativo hasta concluirlo con el otorgamiento o negación de la constancia registral, misma que no debe tener más formalidades que las expresamente previstas en la Ley Federal de Telecomunicaciones (art. 33, 64-II y 64) a lo cual aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (art. 16).

Se observa en la Ley Federal de Telecomunicaciones, que a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, compete llevar el registro de telecomunicaciones (art. 64) cuya información podrá ser consultada por el público en general, salvo aquella que en términos legales se considere confidencial (art. 65) determinación contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Y el Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones para distribuir competencias entre los diversos órganos de la Secretaría, otorga a la Cofetel la administración y control del registro (art. 37 bis – XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, también previsto en el Decreto de creación de la Cofetel, artículo segundo fracción IX).

La Cofetel al distribuir competencia en el Reglamento Interno (art. 26), expedido por el Pleno para establecer su estructura orgánica y bases de operación, la asigna a la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones adscrita a la Presidencia.

Los elementos del acto administrativo producen efectos jurídicos al calificar la actividad bajo los siguientes criterios:

- Sujeto activo, el órgano administrativo es responsable de administrar el registro de telecomunicaciones, establecido como responsabilidad en la secuencia Secretaría-Cofetel-Coordinación-Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado, ésta última produce, ejecuta, da ejecutividad y ejecutoriedad al procedimiento de registro, desde la solicitud de trámite y hasta la resolución del otorgamiento o negación de la constancia de inscripción.
- El sujeto pasivo, el usuario de una red pública cuya pretensión es explotar servicios y proveer información, admitiendo interacción en los sistemas informáticos, identificar puntos de conexión terminal en los cuales estén conectadas redes informáticas.
- La voluntad, expresada por los sujetos en atención a sus respectivos intereses deberá estar libre de vicios y ajustarse al procedimiento administrativo como vía legal para iniciar, producir y resolver sobre la

inscripción; es decir, particularizar el requisito previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, complementada con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- El objeto, debe tener posibilidad física y jurídica: existe jurídica y técnicamente la red pública de telecomunicaciones, el sistema registral, las redes informáticas; etcétera.
- La formalidad, base para motivar y fundar el efecto de publicidad del sistema registral, al ser instrumental consiste en la difusión de la vía legal a seguir (trámite oficial) y la constancia para acreditar la calidad de usuario de una red pública de telecomunicaciones. Además, de la inscripción, el deber de preservar y actualizar los datos para que en todo momento resulten coherentes con la realidad registrada.
- La motivación, al ser los hechos y el fundamento que sirvieron para producir los efectos jurídicos, deberán constar fehacientemente en la constancia.
- El fin, en el se determinan los criterios que el órgano regulador seguirá para lograr el desarrollo de las telecomunicaciones sobre precios competitivos, diversidad y calidad de servicios en beneficio de los usuarios.

Por consecuencia, en mi entender el régimen de registro es un acto administrativo típico que diferencia al registratario del permisionario, pues de él lo exceptuó el legislador, vista la formalidad del procedimiento administrativo.

Sin lugar a dudas, no es un permiso para usar infraestructura de un concesionario de red pública de telecomunicaciones, materializado en la operación de sistemas de transmisión.

Simple y llanamente es un usuario de redes públicas con elevado volumen de tráfico que transporta información digital o enruta a otros usuarios con la finalidad de conmutar la interacción en sistemas informáticos, sin abandonar el punto de origen en la multicitada red. **(397)**

³⁹⁷ La ley en estudio, valga la insistencia regula la infraestructura y no los servicios de telecomunicaciones, ni mucho menos a los usuarios; siendo el prestador de servicios de valor agregado la excepción, a los cuales el legislador les estableció el régimen de registro.

El prestador o proveedor de servicios de valor agregado es un usuario de servicios de telecomunicaciones, sin embargo, cuenta con infraestructura propia de red informática, cómputo y comunicación **(398)**, cuya finalidad tiene dos vertientes: comercializar e intercambiar bienes, productos y servicios con base en información digital; es decir, radicalmente es diferentes a la explotación de telecomunicaciones, él se sirve de las telecomunicaciones como medio o sistema de enlace para identificar redes informáticas y establecer interconexión o conmutación automática y vinculación de documentos, sin abandonar el punto de inicio.

Siendo relevante jurídicamente al ámbito de telecomunicaciones, la conexión y aprovechamiento de las redes públicas, bajo la responsabilidad imputable al incumplir la obligatoriedad de inscribir la prestación de los servicio. **(399)**

Por lo que toca al Internet, no serán inscribibles los nombres de dominio, hospedajes, ni direcciones que configuran sitios para interacción y compra-venta de bienes, productos y servicios sin importar su naturaleza jurídica y real, siempre que el ánimo preponderante no sea ejercer actos de comercio.

Luego, inscribir la prestación en el registro de telecomunicaciones, es una formalidad cuyo efecto consiste en dar publicidad al carácter jurídico de prestador, bajo criterios y principios del sistema registral; al declarar la existencia jurídica; sin ser constitutivo, ni perfeccionar la prestación.

Entonces, al órgano regulador por competencia y jurisdicción, únicamente le corresponde resolver sobre el uso de la red pública de telecomunicaciones, sin fijar reglas al objeto transportado; pues ello es materia de regulación de leyes especiales que entre otras, sistematizan normas del derecho administrativo, del derecho de la

³⁹⁸ Las redes informáticas tecnológicamente aparejan sistemas de transmisión y comunicación a distancia para lo cual utilizan tendido local de líneas y bandas de frecuencia del espectro de uso libre, más la finalidad consiste en adquirir la calidad de registratario para proveer servicios sobre la red pública de telecomunicaciones.

Ante lo cual, nunca tendrán como finalidad principal operar sistemas, ni medios de transmisión que agoten la acción de comunicación; por ello, legalmente no caen en la figura de concesión, ni permiso.

Aunque indubitadamente existe la intención de usar la red pública de telecomunicaciones, pues es una excepción que la ley autoriza; téngase en cuenta que el legislador lo observó como usuario especial, distinguiéndolo del comercializador de servicios de telecomunicaciones, al cual le fijó el régimen de permiso.

³⁹⁹ La ley expresamente delimita a los servicios de valor agregado (art. 3-XII LFT) deduciendo la realización a título oneroso o gratuito de los servicios y productos, sin embargo es claro que el régimen de registro solamente aplica al prestador o sea a quien los explote comercialmente.

propiedad intelectual y el derecho económico en el aspecto de competencia y consumo.

Finalmente, considero que no es conveniente distinguir a los servicios de valor agregado de los servicios de telecomunicaciones, con base en la posesión de infraestructura de transmisión; pues creo coherente ubicar la distinción en la finalidad de la operación de dicha infraestructura.

SECCIÓN IV.- LA POSICIÓN DEL ESTADO

A.- CRITERIO ADMINISTRATIVO

La esfera de competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, debe tener como base la distribución de atribuciones fundada y motivada en la ley, sin ser el resultado de una interpretación analógica, extensiva, tácita, ni partir de simples inferencias, pues es un órgano público.

Luego, todo acto administrativo tiene ejecutividad, se presume válido, eficaz y exigible a partir de que surte efectos la notificación legalmente efectuada, salvo que el particular pruebe la ilegalidad ante la autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso. **(400)**

Más si transcurre el plazo determinado para impugnarlo, de no acatarlo aparece la ejecutoriedad, el poder coactivo del órgano administrativo para obligar al cumplimiento.

Entonces, al no aplicar la acción de inconstitucionalidad (art. 105 II Constitución), pues solo aplica a leyes y tratados que contravengan la Constitución, cuyos efectos son generales y abrogatorios.

⁴⁰⁰ Por mandato de ley el acto administrativo es válido y eficaz, acorde a los artículos 8, 9 y 10 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Únicamente procede el amparo contra leyes, recurso de inconstitucionalidad que requiere para su procedibilidad: interés jurídico y agravio directo, derivados de violaciones a garantías individuales, donde los efectos de la resolución aplica a quien protege y ampara la justicia de la Nación (art. 103 Constitución).

Mientras que en la vía administrativa procede impugnar la notificación (**401**) irregular oponiéndose a los actos administrativos no notificados o violenten las disposiciones del procedimiento administrativo conforme a las reglas fijadas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

O bien, interponer el recurso de revisión, acorde a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, donde se establece que los afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas emitidas durante el procedimiento administrativo, conforme al Título sexto del recurso de revisión. Ello acorde al envío del artículo 74 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. De aquélla destaca lo siguiente:

Art. 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Art. 92.- **La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios** hechos valer por el recurrente teniendo **la autoridad la facultad de invocar hechos notorios;** pero, **cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.**

Así las cosas, plantearé las coincidencias y discordancias que observe entre las bases y reglas técnico-operativa, dispuestas por la Cofetel, frente al sentido y alcance de la Ley Federal de Telecomunicaciones, respecto a los servicios de valor agregado.

⁴⁰¹ Título tercero del procedimiento administrativo, capítulo séptimo de la impugnación de notificaciones de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

En principio y a simple vista se considera al prestador, como operador de servicios de telecomunicaciones, aunque lo acredita con la calidad de usuario especial; criterio plasmado en el Reglamento Interno y desarrollado en los *Lineamientos para la Tramitación del Registro de Servicios de Valor Agregado*, ambos sirven de fundamento para cumplimentar los trámites oficiales a través de los cuales se legitima la prestación de los servicios de valor agregado.

Sin lugar a dudas, los servicios de valor agregado, estructural y operativamente deben ser congruentes con lo autorizado en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Luego, el decreto de creación de la Cofetel y el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tienen como función desarrollar particularmente las situaciones previstas en las leyes aplicables, sin complementarla, ni mucho menos completarla; además por jerarquía normativa, deben plegarse las disposiciones técnico operativas emitidas por el órgano competente.

Queda a salvo el ánimo del legislador (**402**) respecto a la autorización al ejecutivo en el transitorio:

“Artículo.- Décimo Primero

A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 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 mismo tiene motivo en la dinámica del sector de telecomunicaciones, razón por la cual otorga facultades al titular del Ejecutivo para configurar y dotar de atribuciones a un órgano desconcentrado.

Ante ello, el titular del ejecutivo, emite el decreto de creación de la Cofetel (agosto de 1996), en el fija criterios de competencia, seguridad y acceso no discriminatorio;

⁴⁰² Voluntad legislativa que en nuestro parecer no se ha cumplido desde 1996, pues la delegación ha servido al órgano para extraviar el desarrollo del mercado, por la carencia de normas que adecuen las acciones a patrones de conducta que den luz y hagan coherente el desarrollo de la institución. Puesto que el marco es confuso, inaplicable e inoperante, además de que extensas áreas están en vacío legal, infiriendo que la ley no es eficaz, esencialmente porque el fundamento técnico operativo es ambiguo, al menos en lo concerniente a los servicios de valor agregado, sujetos al registro administrativo público cuyos efectos son publicidad y formalidad a la transparencia de información.

respecto a las atribuciones a los efectos destaca la de llevar el registro de telecomunicaciones (art. Segundo fracción IX). Esta la reafirma expresamente al reformar por adición el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (octubre de 1996), acorde al texto de la fracción XII del artículo 37bis; además en la fracción XXIX, irregularmente delega el poder reglamentario para que la misma Cofetel, emita el reglamento interno.

Como se observa en la fracción XXV del artículo 37 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes correlativo a la fracción XII del artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones atribuye competencia a la Cofetel para interpretar con efectos administrativos la legislación de telecomunicaciones, fijando como competencia del Pleno en la fracción XVI del artículo 15 del Reglamento Interno de la Cofetel.

El órgano regulador, está facultado en lo general para regular el desarrollo del mercado de telecomunicaciones, ejercer la rectoría del estado para proteger la seguridad y soberanía de la Nación en el ámbito de las telecomunicaciones.

Luego, la Cofetel al interpretar la fracción XII del artículo 3 en relación con el artículo 33 de la multicitada ley, observa aisladamente los elementos; no considera que están desagregados de la idea **información**; por lo tanto discrecionalmente los establece como independientes en su autorización para inscribirlos en el Registro de Telecomunicaciones, previo legalización en el permiso y concesión (**403**), inferencia que indubitadamente transgrede el régimen autorizado en el artículo 33, el cual no distingue formas de prestación de servicios de valor agregado.

Amen de que a simple vista, aprecio en los actos administrativos generales: Reglamento Interno de la Cofetel y Lineamientos (**404**) el establecimiento de bases y reglas reglan ambiguas entre el régimen de permiso y registro, donde fundamentan

⁴⁰³ El artículo 20 del *Reglamento de Telecomunicaciones*, establece como regla a los concesionarios que podrán prestar servicios de acuerdo con el alcance definido en su título de concesión, donde a su vez se especificarán las modalidades y el área de servicio autorizada.

⁴⁰⁴ El inciso D del artículo 26 del Reglamento Interno, tiene fundamento en el *Reglamento de Telecomunicaciones*. Y los lineamientos, no se han publicado en el Diario Oficial de la Federación, acorde a lo establecido en el artículo 4 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

los trámites oficiales para facilitar el derecho de prestar servicios de valor agregado en telecomunicaciones.

Entonces, el acto administrativo sustanciado con la constancia de inscripción, a solicitud de quien desea prestar servicios de valor agregado, tiene fundamento en disposiciones ineficaces conforme al artículo segundo y tercero transitorio de la ley al contravenir o en su caso simplemente regular servicios de índole distinta.

a.- EL REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES

La expresión histórica de la tecnología de telecomunicaciones, observa jurídicamente a los servicios de valor agregado como conducción de señales (405) y prestación o explotación (406) de servicios de transporte de comunicaciones e información digital.

El Reglamento de Telecomunicaciones, delimita como:

“Art. 2 Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

V.- En materia de servicios de Telecomunicaciones

[párrafo sexto]

Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado: son los servicios que se prestan a terceros, utilizando como soporte para la conducción de señales una red pública de telecomunicaciones o privadas o complementarias locales;”

Dicha conceptualización con desglose y análisis correlativo en las disposiciones del reglamento frente a la ley, infiere características, elementos y naturaleza; donde los primeros aspectos son distintos y el último contraviene lo autorizado en la ley.

⁴⁰⁵ El *Reglamento de Telecomunicaciones* los delimitó como servicios de telecomunicaciones de valor agregado sujetos al régimen de permiso; siendo inaplicable en lo referente a los servicios de valor agregado por diferir en la delimitación y régimen de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*.

Aunque tienen plena vigencia como reglamentación de los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, mismos que por ser distintos a lo regulado en la fracción XII del artículo 3 y artículos concordantes 33 y 64 – II de la ley. Así como las normas oficiales mexicanas relativas a la homologación de equipos terminales de telecomunicaciones.

⁴⁰⁶ La *Ley Federal de Telecomunicaciones*, vigente desde 1995, corresponde a la etapa de las tecnologías de la información que convergen con las telecomunicaciones; desarrolla peculiarmente la delimitación de los servicios de valor agregado y los preceptúa con el régimen de libre prestación sujeta al registro con fundamento en el artículo 3 – XII, 33 y 64 – II y conexos de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*; amén de la observancia de normas oficiales mexicanas relativas a la homologación de equipos terminales de telecomunicaciones y las relativas a la conservación de mensajes en negocios mercantiles, por tanto: son usuarios de perfil especial, no tienen carácter de operadores de servicios de telecomunicaciones.

Donde la fracción I del artículo 8 del reglamento en comento, establece como requisito el permiso para la instalación, establecimiento, operación y explotación de servicios especiales de telecomunicaciones auxiliares de vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales o de otra índole, donde integra la prestación de servicios de telecomunicación de valor agregado que utilicen como soporte infraestructura de conducción de señales (407) contratada de una red pública de telecomunicaciones y en su caso, instalen una red privada complementaria. Mientras que en el artículo 35 indica que el permiso debe establecer las condiciones a que se compromete el permisionario.

El artículo 20 del reglamento en cita, es la única referencia a **servicios de valor agregado**, sin delimitar, ni fijarles régimen jurídico:

Art. 20 Los concesionarios de redes públicas de telecomunicación podrán prestar **servicios de conducción de señales**, de sonido, voz, datos, textos o imagen, así como de **servicios de valor agregado**, de acuerdo con el alcance definido en su título de concesión, donde a su vez se especificarán las modalidades y el área de servicio autorizada.

Este artículo, marca la diferencia con la conducción de señales que como requisito excede el régimen determinado en la Ley Federal de Telecomunicaciones; amén de prever que en el permiso se establezcan obligaciones al permisionario (art. 35).

En el capítulo IV Permisos, sección II Permisos para Servicios de Telecomunicación de Valor Agregado, el articulado fija reglas para prestar dichos servicios, configurados como red propia complementaria de telecomunicaciones, prohibiendo la conducción de señales de larga distancia (art. 40) y, determina aquellas que requieren arrendamiento de líneas y circuitos dedicados, o simplemente utilizan la red pública telefónica conmutada, sin necesidad de infraestructura propia de transmisión adicional.

Asimismo preceptúa que el concesionario debe tramitar permiso y llevar contabilidad separada como fórmula de transparencia y sana competencia.

⁴⁰⁷ Servicios básicos de telecomunicaciones, materializados como: servicio público de telefonía básica, telégrafos, comunicación nacional por satélite, la instalación, establecimiento, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones en el territorio nacional, etcétera.

Con mérito a lo apuntado, las disposiciones del reglamento en estudio fijan a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado, el régimen de permiso y los delimita como conducción de señales sobre infraestructura contratada de una red pública de telecomunicaciones o instalen una red privada complementaria; indubitadamente son diferentes a los servicios de valor agregado preceptuados en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Por lógica jurídica, no procede equiparar los *servicios de valor agregado* a los *servicios de telecomunicaciones de valor agregado*; pues con ello el Reglamento de Telecomunicaciones, quedaría derogado por contravenir el régimen dispuesto en la ley; el objeto es incongruente con la norma de carácter jerárquico superior, el reglamento no debe rebasar el contenido de la ley, ni crear situaciones no previstas en ella, ni complementarla.

Sobre el particular, genéricamente tres criterios aplican para resolver contradicciones entre acto legislativo y reglamentario:

- El jerárquico, establece que la norma de rango superior prevalece sobre la de rango inferior;
- El cronológico, la norma posterior prevalece sobre la anterior y
- El de especialidad, donde se atribuye prevalencia a la norma de contenido particular o concreto sobre la de contenido general o abstracto; determinando a la norma aplicable, sin ser en sentido estricto un criterio derogatorio, por lo tanto no excluye a la norma del orden jurídico; éste efecto deriva de una decisión del órgano competente, según lo determine el sistema jurídico.

Al derogarse una norma, las de rango inferior que la reglamentan o especifican también quedan derogadas por el mismo acto; no habiendo necesidad, ni obligación de mencionarlas expresamente, aún cuando con ello se incrementaría la seguridad jurídica. Por el contrario, su subsistencia sí requiere de la determinación expresa por parte de la autoridad normativa.

Por lo tanto, los efectos derogatorios decretados por el legislador en la Ley Federal de Telecomunicaciones, derogan las disposiciones correspondientes de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley de Inversión Extranjera; además de usar de la fórmula genérica (408) acorde a la fracción III del artículo segundo transitorio. Mientras en el transitorio:

“Artículo Tercero.

Las disposiciones reglamentarias y administrativas en vigor se continuarán aplicando, hasta en tanto se expidan nuevos ordenamientos que las sustituyan, salvo en lo que se opongán a la presente Ley.”

En este sentido, por una parte están derogadas todas las disposiciones que se *opongan*, y permanecen vigentes las que sean distintas; siendo aplicables hasta cuando se expida el nuevo reglamento afín a las dimensiones enunciadas en las delimitaciones y regímenes en la ley.

La trascendencia de las delimitaciones en el Reglamento de Telecomunicaciones, equiparables a figuras jurídicas de la ley, son las siguientes:

“Art. 2 Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

V.- En materia de servicios de Telecomunicaciones

[Párrafo séptimo]

Servicio de Conducción de Señales: Es 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 una red de telecomunicaciones;

[Párrafo noveno]

Servicio Público de Telefonía Básica: Servicio final de telecomunicaciones por medio del cual se proporciona la capacidad completa para la comunicación de voz entre usuarios, incluida la conducción de señales entre puntos terminales de conexión, así como el cableado y el primer aparato telefónico terminal, a solicitud del suscriptor. Dicha conducción de señales constituye la que se proporciona al público en general, mediante la contratación de líneas de acceso a la red pública telefónica, que utilizan las centrales públicas de conmutación telefónica, de tal manera que el suscriptor disponga de la capacidad para conducir señales de voz de su punto de conexión terminal a cualquier otro punto de la red pública telefónica, de acuerdo a una renta y tarifa que varía en función del tráfico que se curse;

[Párrafo décimo]

Servicio de Arrendamiento de Líneas o Circuitos Dedicados: 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

⁴⁰⁸ En el decir del licenciado Alfonso Nava Negrete, los reglamentos se extinguen por abrogación o derogación, más cuando se hace uso de la fórmula genérica (se derogan, todas aquellas disposiciones que se opongán a la presente ley), no es afortunado pues “deja vivas y vigentes las disposiciones o preceptos que son distintos y no necesariamente opuestos. Nava Negrete, op. cit, págs. 99 y 100.

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;

[Párrafo décimo cuarto]

Servicio de Comunicación de Datos: Consiste en la transferencia de información entre unidades funcionales mediante transmisión de datos conforme a un protocolo;"

De allí la delimitación de la Ley Federal de Telecomunicaciones (art. 3-XII), se correspondería, en todo caso con la delimitación y régimen del servicio de comunicación de datos, complementada con las redes públicas de telecomunicaciones. (409)

b.- EL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La esfera administrativa y el desarrollo técnico operativo, en la especie de servicios de valor agregado, se motiva y funda en el Reglamento Interno de la Cofetel, al no existir reglamentación específica, aunque su naturaleza consiste en reglamentar orgánica y operativamente de la Cofetel, además su origen es inconstitucional; pues la facultad expedidora corresponde exclusivamente al Presidente de la República con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, prevista en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin ser impedimento el artículo 17 sobre la naturaleza y competencia de los órganos desconcentrados, ya que es una facultad indelegable.

El Reglamento Interno en estudio, establece reglas técnico operativas que a simple vista observan reglas generales y abstractas, donde no solamente se prevén los órganos estructurales y como se distribuye la competencia, sino que fija bases y reglas a servicios de telecomunicaciones y de valor agregado; especialmente a los de valor agregado, al carecer de disposiciones que los reglamenten.

⁴⁰⁹ Entendiendo por red pública de telecomunicaciones a la red de telecomunicaciones (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) 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.

Ello es porque sus disposiciones establecen, obligaciones a efecto de los servicios de valor agregado, en algunos casos sin fundamento en la ley.

Las disposiciones del Reglamento Interno en comento, crean situaciones generales que afectan a los particulares, están decretadas como atribución de competencia que da lugar a la materialización de actos legislativos y administrativos, indubitadamente en contradicción a lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones. De ello son inferidas obligaciones contenidas en los títulos de concesión, asignación y permiso con fundamento en el artículo 20 del Reglamento de Telecomunicaciones.

i.- EL VALOR AGREGADO

El empleo de la calificación **valor agregado** en la delimitación de servicios diferentes a las telecomunicaciones, tiene peculiaridades en la denotación y el régimen a que se somete aquella; en mi parecer, resulta ambigua y se presta a confusiones por la connotación.

Así las cosas, el artículo 26 del Reglamento Interno de la Cofetel, orgánicamente determina cuatro divisiones para los servicios de telecomunicaciones:

- A. La comunicación vía satélite
- B. La televisión y audio restringidos
- C. El servicio local y radiocomunicación
- D. Los servicios de larga distancia y valor agregado

Dichas divisiones en términos generales están directamente relacionadas con los servicios que legalmente podrán operarse en las redes públicas de telecomunicaciones, aunque no correspondan sus apartados con los del mercado.

Aunque de alguna manera, son inferidos de la Ley Federal de Telecomunicaciones: bandas de frecuencias (art. 18-IV), redes públicas (art. 24-II y 26-III), previstos en reglamentos especiales: comunicación vía satélite, del servicio de televisión y audio

restringido, así como el de telecomunicaciones, éste siempre que no contravenga lo dispuesto en la ley.

En sentido amplio, las tres primeras áreas y sus respectivas categorías, tienen competencia para conocer y sustanciar el procedimiento de trámites para concesión y permisos; así como lo correspondiente a la expedición de constancias de registro del servicio *básico* o *adicional* de telecomunicaciones; excepto en lo relativo a servicios de valor agregado (fracciones IX (inciso A), VIII (inciso B) y IX (inciso C) respectivamente del artículo 26 del reglamento interno en cita).

Visto que todo lo relativo a servicios de valor agregado, es competencia exclusiva del área de servicios de larga distancia y valor agregado.

Donde, el inciso D del artículo 26 del reglamento interno en cita, desarrolla con ambigüedad los servicios de telecomunicaciones de valor agregado y los servicios de valor agregado.

Dicho apartado comprende, sin mayor problemática los supuestos jurídicos para servicios de telecomunicaciones de larga distancia en las fracciones I, II, VI, VII, IX, X y XVI.

Luego en las fracciones IV, V, VIII, XII, XIII, XIV y XV del inciso y artículo en revisión se equiparan incorrectamente, las reglas jurídico-administrativas para servicios de telecomunicaciones de larga distancia con las de valor agregado; y los denomina *servicios de telecomunicaciones de valor agregado*, fijándoles el régimen de permiso, tal como lo preceptúa el Reglamento de Telecomunicaciones.

Mientras que únicamente las fracciones III y XI (**410**) tratan a los servicios de valor agregado, acorde a lo autorizado en la Ley Federal de Telecomunicaciones, limitándolos al registro, trámite cuya competencia corresponde a la Dirección General

⁴¹⁰ Los lineamientos se resuelven como fundamento a la obligación de indicar y documentar en la solicitud de inscripción la validez jurídica de la certificación que el mismo órgano realizó sobre el otorgamiento en concesión o permiso de una red pública de telecomunicaciones, condición base para negar la inscripción en el registro de telecomunicaciones.

de larga Distancia y Valor Agregado, dependiente de la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones adscrita a la Presidencia de la Cofetel.

De lo apuntado, advierto notoria confusión que afecta considerablemente las bases del procedimiento administrativo, el cause legal a seguir que engloba los actos, pasos o formalidades que concurren previa, durante y posterior a la formación definitiva del acto administrativo; o sea el

“... procedimiento de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquéllos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.” **(411)**

admite discrecionalidad en el registro, cuando el texto de la ley no distingue por particularidad de servicio a prestar y le fijan un régimen preciso: el registro administrativo público.

Cabe tener presente que el desorden terminológico proviene de asumir como vigente y aplicable lo dispuesto sobre servicios de telecomunicaciones de valor agregado en el Reglamento de Telecomunicaciones, mismo que notoriamente reglamenta servicios distintos técnicamente a los que establece la ley de la materia.

ii.- PLURALIDAD DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

Desde el punto de vista operativo, la Cofetel incluye a los servicios de valor agregado en la categoría denominada *otros servicios*. **(412)**

La prestación de servicios de valor agregado está determinada por diez claves **(413)**, y múltiples parámetros, según inferencias de los registros que constan en el catalogo

⁴¹¹ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 360

⁴¹² El **directorío de concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones**, indica tres categorías: **telefonía** (Local fija e inalámbrica, celular, larga distancia, pública y provisión de enlace); **televisión** (Restringida por cable, por Microondas y vía Satélite) y **otros Servicios** (paging, provisión de capacidad, radiolocalización y recuperación de vehículos, servicios de comunicación personal de banda angosta, servicio de radio comunicación móvil terrestre, servicios de valor agregado, transmisión de datos, Trunking, videoconferencia y servicios vía satélite). Concesionarios y Permisionarios (*Directorio y Padrón por sector/servicio*). *Servicios de Telecomunicaciones*. Cofetel. Fecha de acceso 27 de abril del 2003. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/serv_telecom_consypem.html

⁴¹³ Ibidem. cfr. *Padrón de Registratarios*. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/conse/valor_agregado/alfabetico.htm

de claves para servicios de valor agregado cuyas inscripciones comprenden el periodo 1995 a marzo del 2003; donde las primeras nueve indican servicios típicos y la décima servicios atípicos:

1. Audiotexto
2. Procesamiento Remoto de Datos, proveniente de dispositivos GPS
3. Intercambio Electrónico de Datos
4. Correo Electrónico de Datos y Facsímil
5. Videotexto
6. Correo de Voz
7. Teletexto.
8. Consulta Remota a Bases de Datos, para aplicaciones de mediciones remotas de datos o con aplicaciones de recepción de mensajes e información personalizada vía Internet.
9. Acceso a Internet, acceso móvil o bidireccional.
10. Otros: **servicios de Internet**, correo electrónico de datos para aplicaciones de mediciones remotas de datos y procesamiento remoto de datos provenientes de dispositivos GPS, comercialización de información reestructurada para su transmisión segura a través de Internet o medios de telecomunicaciones, consulta remota a bases de datos con aplicación de mensajería inalámbrica y servicios de información vía Internet o para aplicaciones de mediciones remotas de datos, identificador de llamadas entrantes o con aplicaciones de apoyo a servicios de seguridad y emergencia (oficina virtual), punto de acceso nacional a Internet (servicios multimedia), servicio de transmisión unidireccional de información financiera almacenada, servicio mejorado de conmutación de paquetes, convertidor de códigos y protocolos, servicios Informativos TECHTEL-Finsat; **servicios adicionales de telefonía**, caller ID, marca y cuelga, mensaje numérico y notificación de correo de voz, registrador de llamadas, servicio de noticias, servicio de telemensajes, skyalarm activación de alarmas automovilísticas

Algunos parámetros sin correspondencia con alguna clave, están referidos expresamente en clases citadas, sin embargo, son indicados sin correspondencia con ellas: ejemplo: **servicio de Internet**, acceso móvil a Internet y acceso unidireccional a Internet (modalidad cable-teléfono); y **servicio adicionales a telefonía**, desvío de llamadas, llamadas en espera y llamada tripartita, servicio de identificación y validación y unidireccional.

Por otra parte, en forma cuasi similar el anexo B (414) de los lineamientos, determina en siete clases los servicios de valor agregado, donde describen las aplicaciones; sin embargo, no incluye las claves 9 y 10, antes referidas:

SERVICIO	DESCRIPCIÓN	APLICACIONES
a) Correo Electrónico [CLAVE 4 y 6]	Servicio que consiste en asignar a cada usuario un segmento de la memoria del centro de cómputo del prestador de servicios (buzón electrónico), en el cual se depositan en forma remota mensajes dirigidos al suscriptor, quien los recupera de manera diferida mediante equipos terminales apropiados que se conectan por cualquier medio de telecomunicación.	1. Mensajes de voz (Correo de Voz) 2. Mensajes de datos 3. Mensajes de facsímil (Fax mejorado)
b) Videotexto [CLAVE 5]	Servicio que consiste en la comunicación interactiva bidireccional que permite al usuario mediante terminales dedicadas o computadoras personales, consulta remota a través de cualquier medio de telecomunicaciones desde centros de información administrados por el prestador del servicio. Este sistema ofrece a los suscriptores la transmisión de información mediante técnicas de paginación a través de pantallas controladas por menús con información contenida en bases de datos.	1. Telecompras 2. Directorios 3. Anuncios clasificados 4. Información de viajes 5. Información de productos
c) Teletexto [CLAVE 7]	Sistema de transmisión de datos unidireccional, que permite a los usuarios del servicio dotados de receptores equipados adecuadamente, visualizar imágenes gráficas o alfanuméricas previamente confeccionadas por el prestador del servicio. Comúnmente se ofrece mediante subportadoras de estaciones de radio de FM o la trama vertical suprimida de un canal de TV, entre otros.	1. Mercado de divisas 2. Cotizaciones 3. Noticias 4. Avisos clasificados
d) Consulta Remota a Base de Datos [CLAVE 8]	Servicio que permite suministrar a los usuarios información especializada o de interés general almacenada en bancos de datos.	1. Telereservaciones 2. Información financiera 3. Infor. económica 4. Información de interés general
e) Audiotexto [CLAVE 1]	Es un servicio de información pública grabada que consiste en ofrecer a los suscriptores del servicio telefónico mensajes de voz con información de interés general y de entretenimiento, los cuales han sido previamente almacenados por el prestador del servicio en la memoria de un centro de cómputo. Dicho servicio puede ser conectado a través de la red pública telefónica conmutada mediante aparatos telefónicos convencionales.	
f) Procesamiento Remoto de Datos [CLAVE 2]	Servicio que consiste en ofrecer a los usuarios tiempo de máquina (computadora) y en su caso programas de cómputo para que procesen en forma remota su información, a través de equipos terminales que se conectan al centro de cómputo del prestador del servicio por cualquier medio de telecomunicación.	1. Nóminas 2. Inventarios 3. Programas advos. 4. Programas de diseño y construcción 5. Modelos matemáticos
g) Intercambio electrónico de datos [CLAVE 3]	Servicio que consiste en proporcionar a los usuarios el almacenamiento y envío automatizado de información estructurada bajo un formato definido. Este servicio es una variante del servicio de correo electrónico.	1. Ordenes de compra 2. Pedidos 3. Facturación 4. Suscripciones.

⁴¹⁴ Incluye la clave 6 en la 4 y no comprende la clave 9 y 10; es decir, este anexo que es la base para requisitar la solicitud está desactualizado o es incompleto. *Tramites Oficiales (Clave y trámite) Servicios de Telecomunicaciones.* Cofetel. Fecha de acceso 27 de abril del 2003. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/trami/cfttramites.html. El acceso se modificó enero del 2004 para acceder por el sitio web de la COFEMER. Registro Federal de Trámites y Servicios, fecha de acceso 20-01-04 <http://www.apps.cofemer.gob.mx/buscador/nuevo/displaytram.asp?org=cofetel>

Ante lo cual, creo conviene establecer un solo criterio, donde se integren grupos observando la pertenencia a la esfera de telecomunicaciones (básicos y adicionales) y los correspondientes a servicios de valor agregado e Internet:

- Servicios de Telecomunicaciones
 - Servicios Básicos.
 - Servicios adicionales (correo de voz, clave e)
 - Servicios especiales (teletexto, clave c)
- Servicios de Valor Agregado
 - Servicios de conexión a Internet, toda aquél cuya base sea conectar e identificar redes informáticas en puntos de conexión terminal de las redes públicas.
 - Servicios de de contenido en Internet, comprende las claves a, b, d, f y g; dichos servicios con la convergencia telefónica es posible realizarlos en una terminal digital convencional, emulando a una computadora personal, desde luego, no admite reestructurar o editar la información digital en volumen en forma simultánea.

iii.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En primer lugar, el reglamento en comento es inconstitucional por ser expedido con fundamento en la fracción XXIX del artículo 37 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (**415**), y los correlativos del artículo segundo fracción I y XVI del Decreto por el que se crea la Cofetel (**416**); indubitablemente facultad indelegable del Presidente de la República, únicamente está limitada por la responsabilidad de no rebasar, ni contravenir las disposiciones a reglamentar, pudiendo ser ejercida mediante distintos actos y diferentes tiempos, según las circunstancias.

A dicha facultad la rigen dos principios: el de reserva de la ley y subordinación jerárquica; tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando en detalle sus normas, sin completar o exceder el sentido y alcance de lo mandado en la ley, sin contravenirla, ni alterarla, pues la ley es su medida y justificación.

⁴¹⁵ *Acuerdo de Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*. Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1996.

⁴¹⁶ *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*. Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996. *Ley de Vías Generales de Comunicación*. Porrúa, México, 2001. 30 ed. págs. 873-879

En este orden de ideas la Ley de Amparo, admite promover juicio de amparo contra normas jurídicas expedidas por el legislador o el ejecutivo (art. 114 fracción I) en los términos del artículo 103 y 107 de la Constitución, el plazo es de 15 días computados a partir de la notificación del acto impugnado, exponiendo como agravio la garantía de legalidad, empero los efectos son relativos; este recurso aplica en vista de que la Cofetel, motiva y fundamenta los actos administrativos en el Reglamento de Telecomunicaciones, contraviniendo por incongruencia lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones en la especie de servicios de valor agregado.

Advierto que no procede ejercer la acción de inconstitucionalidad (art. 105 fracción II de la Constitución), pues únicamente cabría sí la Ley Federal de Telecomunicaciones dispusiera como régimen el registro de la actividad de prioritaria de comunicación vía satélite, que es libre la explotación del espacio y los derechos de vía, que el Estado no debe regir el desarrollo de las telecomunicaciones, etcétera.

Mientras que en materia judicial compete a los Tribunales Federales conocer y resolver las controversias sujetas a disposiciones establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones (art. 6).

Donde la argumentación radica en aplicar criterios jurídicos, cuyo sustento está en el conflicto de normas contraventoras del reglamento interno a la ley, aunque no se da en forma total, pues en algunos preceptos están estipuladas situaciones jurídicas distintas, a las cuales no aplica el criterio derogatorio (417) necesariamente por la especialidad de los dispositivos.

Los criterios: *lex superior* y *lex specialis*, no tienen como efecto la derogación; el primero resuelve conflictos, es el fundamento para la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, responde a la exigencia de conservar el sistema, no de innovarlo; el segundo opera como principio de individualización de las disposiciones jurídicas complejas, al ser una técnica básica de la organización del texto normativo.

⁴¹⁷ El principio **lex posterior**, da lugar a la derogación por incompatibilidad, ordena las normas en conflicto y como efecto limita en el tiempo la aplicabilidad de la norma, *sin producir invalidez*; responde a la exigencia de soltar al sistema jurídico de la tradición para evitar los inconvenientes del carácter estático del régimen jurídico.

Por dichas razones, los criterios referidos aplican a las disposiciones del Reglamento Interno, al observarlo como fundamento de la nulidad del acto administrativo materializable en la constancia de inscripción en el registro de telecomunicaciones.

c.- LOS LINEAMIENTOS PARA LA TRAMITACIÓN DEL REGISTRO DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO.

De acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, reformada el 19 de abril del 2000, los lineamientos deben observarse como actos jurídicos de carácter general (**418**), éstos crean normas generales y abstractas; es decir, disposiciones jurídico administrativas cuya obligatoriedad, reside en que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación (art. 4); por el nivel jerárquico dentro del sistema jurídico, no deben exceder los mandatos de la ley.

Luego, la expedición debe responder a una simple interpretación administrativa de la ley y reglamento, esclareciendo el sentido y alcance; estableciendo procedimientos, requisitos de trámites para hacer posible la aplicación concreta de los ordenamientos superiores, sin alterarlos por modificación, ni adición de derechos y obligaciones.

Las disposiciones operativas emitidas por la Cofetel para el trámite de registro, establecen obligaciones específicas al presunto prestador de servicios de valor agregado, respecto a las cuales no existe correspondencia en la competencia fijada en la ley. Ante lo cual afirmo que son anticonstitucionales y atacables, vía el recurso de amparo, argumentando como agravio la garantía de legalidad, aunque sus efectos únicamente protegen y amparan al quejoso.

Sin embargo, la sola publicación en el Diario Oficial de la Federación las reconoce como acto administrativo de carácter general, válido; por lo tanto eficaz y exigible; es decir produce efectos jurídicos (art. 4 en relación con 8 y 9 LFPA).

⁴¹⁸ Así los denomina la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y al respecto existen criterios de jurisprudencia que los consideran como actos legislativos del ejecutivo, donde precisa o detalla con claridad el texto de la ley o reglamento para facilitar su aplicación, sin ir más allá de lo autorizado por la ley, entendiéndolo como un acto meramente técnico operativo, pues bien, para que produzca efectos jurídicos, tenga obligatoriedad, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación, amén de ser diferentes a los reglamentos en estricto sentido.

Más al no publicarse, no producirá efectos jurídicos, lo cual es subsanable con la simple publicación. Aunque los actos administrativos que les dé fundamento serán recurribles administrativamente vía la revisión (art. 74 LFT, en relación al título sexto de la LFPA). Y jurisdiccionalmente ante los Tribunales Federales (art. 5 y 6 LFT).

El acto administrativo de carácter general, consiste en la facultad discrecional de la Administración Pública para proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, sin ser estrictamente la facultad reglamentaria del Presidente, mediante las cuales interpreta administrativamente lo previsto en las leyes y reglamentos, sin crear situaciones nuevas, ni diferentes a las establecidas; pues únicamente son disposiciones administrativas que fijan el procedimiento y reglan la operación.

Los lineamientos dan fundamento a la expedición de la constancia de inscripción en el Registro de Telecomunicaciones que autoriza prestar servicios de valor agregado; a aquellos les falta la publicación en el Diario Oficial de la Federación, como lo ordena la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (art. 4); luego, no obligan, ni someten a nadie.

Desde mi punto de vista, los lineamientos son subsanables con la simple publicación en tanto requisito de forma; sin embargo, el contenido en mi parecer es ineficaz; dos razones observo para ello; la primera al ser expedidos por autoridad incompetente, pues se funda en disposiciones inconstitucionales; en el segundo las reglas y bases fijadas exceden el sentido y alcance de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Independientemente de lo considerado, el máximo tribunal de la Nación (**419**) emitió criterios respecto a las reglas generales administrativas; donde argumenta que constituyen una categoría de ordenamientos, cuya índole no es legislativa ni reglamentaria, son **diferentes a los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes dictadas por el presidente de la República, pues percibe su contenido específico** sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas

⁴¹⁹ Tesis aisladas en materia constitucional administrativa, el Tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el 19 de marzo del 2002, determinó que las votaciones no eran idóneas para integrar tesis jurisprudencial por no haber obtenido la votación requerida: **Clave: P. Núm.: XV/2002, Clave: P. Núm.: XII/2002 y Clave: P. , Núm.: XIV/2002.** Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, jurisprudencia y tesis del 2000 a la fecha. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

tendientes a actualizar los cuerpos normativos ante los constantes avances tecnológicos y el acelerado crecimiento de la administración pública; ello sin pugnar con **el principio de distribución de atribuciones entre los órganos del poder público** (art. 90 de la Constitución).

Es decir, los lineamientos son un cuerpo normativo de aspectos técnicos y operativos (**420**) que precisan las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley expedida por el Congreso de la Unión, cuya existencia guía la operación de la Administración Pública; desarrollan la función administrativa ante los particulares, son la vía legal para crear el acto administrativo.

En mérito al criterio jurisprudencial, los lineamientos son válidos al derivar de la potestad legislativa o ejecutiva; donde habilitan a la Cofetel para expedir reglas generales administrativas que interpreten a la ley; sin que ello corresponda a extender analógicamente los supuestos legales.

A los efectos, el fundamento para emitir los lineamientos está fijado en la fracción I del artículo 15 del Reglamento Interno de la Cofetel (DOF 9-12-96) como facultad del pleno para expedir disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones; correlativa al artículo segundo fracción I del Decreto que crea a la Cofetel (DOF 9-08-96), posteriormente prevista en el artículo 37bis-XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (DOF 29-10-96).

Sin embargo, al **interpretar extensivamente (quebrantando el principio de legalidad)** la competencia del pleno tiene fundamento de origen en el artículo décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a la letra:

“Artículo Décimo Primero

A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 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.**”

⁴²⁰ Las reglas técnico-operativas están fuera del ámbito exclusivo del titular del Poder Ejecutivo, gravitan dentro de la potestad legislativa del Congreso de la Unión, por ello la **facultad para habilitar a las Secretarías de Estado a fin de expedir reglas generales administrativas, no constituye una delegación de facultades legislativas.**

La Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones y Verificación, elaboró los lineamientos para la tramitación del registro de servicios de valor agregado, aprobados y emitidos por el Pleno (421) mediante oficio P/090797/0129. Actualizando la presentación, no el fondo en el sitio de Internet el 14 de abril del 2003 y el 19 de mayo del mismo año, al ser insertados como fundamento de algunos trámites, donde reconocen expresamente la falta de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sobre el particular, en 17 puntos se desarrolla el procedimiento para tramitar la constancia de inscripción en el Registro de Telecomunicación, requisito legal previo a la prestación de servicios de valor agregado, al respecto debe llenarse el **anexo A: Formato de solicitud para registro de servicios de valor agregado**, al texto los lineamientos establecen:

- “1. Los interesados en proporcionar servicios de telecomunicaciones a través de una red pública de telecomunicaciones, que tengan 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 la interacción del usuario con información almacenada (“servicios de valor agregado”), **deberán registrar dichos Servicios de Valor Agregado conforme a los presentes Lineamientos** para la Tramitación del Registro de servicios de valor agregado y presentar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (“Comisión”) la Solicitud de Registro de Servicios de Valor Agregado (“Solicitud”) debidamente completada.
2. **Solamente se registrarán como Servicios de Valor Agregado aquéllos 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.**
3. **No son Servicios de Valor Agregado aquéllos servicios en los que para su establecimiento, operación o explotación se haga uso de infraestructura de transmisión propiedad del prestador del servicio, (422) 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**

⁴²¹ Los lineamientos cuya facultad corresponde al Pleno de la Cofetel (art. 15 – I y II) que expidió el oficio P/090797/0129 en 1997, asumen el 20 de mayo del 2003 en su sitio de Internet, el compromiso de actualizar y publicar en el DOF 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 y a sus usuarios.

⁴²² Se tiene carácter jurídico de propietario de medios de transmisión, tales como estaciones transmisoras satelitales, redes de transmisión con o sin guía artificial que operan servicios de telefonía, televisión y audio restringido y los servicios telefónicos destinados al público en general; así como todos los servicios derivados de dichas redes públicas (art. 11 LFT).

deberán registrar los Servicios de Valor Agregado que deseen prestar a través de dichas redes.

4. **No se considerarán Servicios de Valor Agregado** aquéllos 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 vía satélite, radiolocalización móvil de personas, radiocomunicación especializada de flotillas, radiocomunicación privada o marítima, y radio restringido.
5. **No podrán prestarse Servicios de Valor Agregado que no estén amparados por una Constancia de Registro** de Servicios de Valor Agregado emitida por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (“Constancia”), **o al amparo de un permiso, constancia o autorización** emitidos por la autoridad competente con anterioridad a la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. **(423)**
6. **La Comisión no registrará tarifas** de Servicios de Valor Agregado, **salvo** en aquéllos casos en que los Títulos de Concesión o Permisos al amparo de los cuales se presten los Servicios de Valor Agregado, exijan tal requisito. En dichos casos, sólo se registrarán las tarifas relativas a aquéllos 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 Agregado a un prestador de los mismos, con el fin de limitar una práctica de ese prestador que la Comisión 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.
7. **La Comisión evaluará las solicitudes de Registro** de Servicios de Valor Agregado que le sean presentadas. La Comisión en todo momento podrá requerir del solicitante información adicional a la información que haya presentado con su Solicitud.
8. **El estudio y trámite de toda Solicitud requiere del pago de los derechos** correspondientes de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Derechos. El pago de derechos correspondiente deberá notificarse a la Unidad de Ingresos de la Comisión.
9. Toda Solicitud deberá ser presentada a la Comisión debidamente integrada para efectos de que la Comisión inicie el estudio y trámite de la misma. **Se considerará que una solicitud está debidamente integrada** cuando incluya la siguiente documentación:
 - a) la Solicitud debidamente completada y firmada por el solicitante o el representante legal acreditado;
 - b) el original o copia del comprobante del pago de los derechos por el estudio y trámite de la solicitud conforme a la Ley Federal de Derechos;

⁴²³ La idea de retroactividad de la ley, no fue aplicada al establecer este criterio.

El principio de irretroactividad satisface la seguridad jurídica; empero la retroactividad permite la evolución del sistema jurídico para satisfacer de mejor manera las necesidades económicas, políticas y culturales de la comunidad, por ello deben ser claras las excepciones al principio de irretroactividad. El artículo 14 de la Constitución, contiene una restricción fundamental al principio, indica que no se dará retroactividad a las leyes cuando se presuma perjuicio a alguna persona, luego es retroactiva una ley cuando nadie resulte dañado; sin embargo, si alguien se sienta agraviado por la aplicación retroactiva tiene el recurso de amparo (art. 103 de la Constitución) para proteger sus derechos.

- c) el original o copia certificada del acta de nacimiento, en caso de que el solicitante sea persona física;
 - d) el original o copia certificada del acta constitutiva y estatutos sociales vigentes del solicitante, en caso de que se trate de persona moral;
 - e) el original o copia certificada del poder notarial del representante legal, mismo que deberá autorizarlo para realizar actos de administración en nombre de su representada;
 - f) tratándose de sociedades que, conforme a la Ley de Inversión Extranjera, requieran registrarse en el Registro de Inversiones Extranjeras, presentar original o copia certificada de su constancia de registro;
 - g) tratándose de sociedades extranjeras sin domicilio legal en México, presentar el acta constitutiva y estatutos sociales vigentes del solicitante debidamente apostillados y traducidos al español por perito traductor mexicano, así como poder notarial debidamente apostillado y protocolizado ante notario público mexicano, en favor de un representante legal en México. Dicho poder deberá autorizar al representante legal para realizar actos de administración en nombre de la sociedad extranjera en México y, para oír y recibir toda clase de notificaciones en tanto se encuentre vigente la Constancia de Registro de Servicios de Valor Agregado que se solicita; y
 - h) una descripción técnica del servicio a proporcionar.
10. Respecto a aquellas Solicitudes que no se encuentren debidamente integradas, la Comisión 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 Comisión en un plazo de diez días hábiles a partir de la fecha en que se requirió dicha información, la Comisión podrá rechazar de oficio la Solicitud.
 11. Una vez que se encuentren debidamente integradas, las Solicitudes serán estudiadas y dictaminadas por la Comisión. De considerarlo necesario para emitir su dictamen la Comisión requerirá al solicitante información adicional.
 12. **En caso de que el estudio y dictamen de la Comisión 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.
 13. En caso de que la Comisión **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.
 14. **Toda Constancia podrá incluir las condiciones que la Comisión considere necesarias para asegurar que la prestación de servicios al amparo de la Constancia se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.** En todo caso, la Constancia incluirá por lo menos las siguientes condiciones:

“Primera.- El registro para la prestación de los servicios de valor agregado (Servicios) amparados por la presente Constancia, tiene **vigencia indefinida. Cuando el titular de la presente (Titular) deje de proporcionar los Servicios, deberá dar aviso a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Comisión) con por lo menos treinta días naturales de anticipación.** Tratándose de caso fortuito o fuerza mayor, el Titular deberá dar aviso escrito a la Comisión dentro de los 10 días hábiles siguientes a dicho evento, explicando los motivos por los cuales deja de prestar los Servicios, a fin de que la Comisión haga la anotación correspondiente en el Registro de Telecomunicaciones.”

“Segunda.- Para proporcionar los Servicios, **el Titular se obliga a utilizar únicamente equipos homologados** y redes públicas de telecomunicaciones autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Secretaría).”

- “Tercera.- El Titular estará **obligado a permitir a los inspectores de la Comisión el acceso a sus instalaciones, así como a otorgarles todas las facilidades para que realicen la verificación del cumplimiento de las obligaciones** del Titular en términos de la presente Constancia, así como de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables. El Titular deberá proporcionar la información que requiera la Comisión para **conocer la operación y explotación de los Servicios.**” (424)
- “Cuarta.- El Titular deberá notificar a la Comisión con por lo menos 20 días hábiles de anticipación cualquier modificación que realice con respecto a su domicilio, representante legal, y/o **medios o redes de transmisión utilizados para la prestación de los Servicios.** Tratándose de modificaciones debidas a caso fortuito o de fuerza mayor, el Titular deberá dar aviso por escrito a la Comisión dentro de los 10 días hábiles siguientes a dicha modificación, indicando los cambios realizados, mismos que, de considerarlo procedente, la Comisión inscribirá en el Registro de Telecomunicaciones. Asimismo, el Titular deberá explicar el caso fortuito o de fuerza mayor por los cuales no dio aviso previo a la Comisión.” (425)
- “Quinta.- Los contratos que celebre el Titular con los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los modelos de contrato a celebrar con sus usuarios, deberán ser presentados a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, dentro de los 10 días hábiles siguientes al inicio de la prestación de los Servicios.” (426)
- “Sexta.- **La prestación de cualquier servicio de valor agregado adicional a los Servicios amparados por la presente Constancia, será objeto de registro y constancia independiente,** por lo que deberá solicitarse a la Comisión conforme al procedimiento y lineamientos establecidos por la misma.” (427)
- “Séptima.- **El incumplimiento de las Condiciones** de la presente Constancia, o la presentación de información falsa o incompleta para registrar o actualizar el registro de los Servicios, o en relación a cualquier otro requerimiento de información que la Comisión le solicite al Titular, **será motivo suficiente para la cancelación del registro** de los Servicios. En caso de cancelarse el registro de los Servicios, la presente Constancia quedará invalidada y su Titular no podrá continuar prestando los Servicios. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones legales, reglamentarias y administrativas que resulten aplicables.” (428)
- “Octava.- La prestación de los Servicios implica la aceptación incondicional de todos los términos y condiciones de la presente Constancia.”
15. La Constancia será entregada al solicitante o a su representante legal, quien deberá firmarla aceptando sus términos y condiciones. Ninguna Constancia

⁴²⁴ En mi parecer el criterio establecido corresponde a quien este sometido al régimen de permiso, en el régimen de registro excede lo preceptuado en la ley, dejando sin finalidad al régimen de registro. La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* en el artículo 15 fija que no deberán exigirse más formalidades que las expresamente previstas en la ley aplicable.

⁴²⁵ Es un criterio que contradice al fijado en el punto tres.

⁴²⁶ Es un criterio que repite la condición cuatro de este mismo punto. No existe fundamento en la ley para obligar a los prestadores a presentar a la Cofetel la autorización previa del contrato a celebrar con los usuarios, sí existe tal obligación para los permisionarios y concesionarios, quienes operan servicios en las redes públicas.

⁴²⁷ En mi entender, es un criterio que obstaculiza el desarrollo, al imponer trámites excesivos a la prestación de servicios de valor agregado.

⁴²⁸ Sí es indefinido el tiempo de vigencia de la constancia de registro, cual sería el caso de fijar un criterio para actualizar el registro, cuya sanción sea la cancelación. No existe fundamento legal, ni criterio jurídico para ello.

será inscrita en el Registro de Telecomunicaciones sin contar con la firma autógrafa del solicitante o su representante legal.

16. 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 Comisión podrá ser motivo suficiente para la negación de la Constancia.
17. Las solicitudes presentadas con anterioridad a la aprobación del presente procedimiento en el formato de solicitud que se venía utilizando para tal efecto, serán atendidas y tramitadas como si hubieran sido presentadas en el formato de solicitud que se adjunta como Anexo A de los presentes Lineamientos.”

d.- LOS TRÁMITES OFICIALES PARA EL REGISTRO DE LOS SERVICIOS DE VALOR AGREGADO.

La idea de trámite, está delimitada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución.

Es decir, el trámite es una fase de la vía legal que sigue la autoridad para crear un acto administrativo: el procedimiento administrativo.

Del régimen jurídico de los actos administrativos, se desprenden los requisitos y elementos que conforme al artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deben cumplir los tramites que desarrollen un procedimiento administrativo; en correspondencia con las siguientes fracciones:

- I. Ser expedido por órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; *de esta manera corresponde al pleno emitir los lineamientos (art. 15-I RICofetel) y a la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado le compete emitir, negar, modificar o revocar constancias de registro (art. 26-D-III y XI RICofetel), siendo el primero un acto materialmente legislativo.*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; corresponde a la inscripción en el registro de la prestación de *servicios de valor agregado de telecomunicaciones para*

proveer información e identificar puntos en la red pública donde estén conectadas redes informáticas (art. 3-XII y 33 LFT).

- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos consistentes a los efectos en brindar conectividad a múltiples servicios y productos con base en información digital, aprovechando servicios de telecomunicaciones.
- V. Estar fundado y motivado; *aspecto imposible de realizar, visto la confusión terminológica en la delimitación entre la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Reglamento de Telecomunicaciones.*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; *la confusión actualiza vicios de la voluntad, están indubitablemente presentes, ya que la autoridad reguladora interpreta como una pluralidad de actividades los servicios de valor agregado, ante los que el particular debe precisar cuáles y cuántos realizará, haciéndolos constar en el registro y solamente esos podrá desarrollar en nuestro entender va más allá de lo autorizado en la ley.*

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, determina que la nulidad (art. 5 y 6) del acto administrativo, se dará por la omisión o irregularidad de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones del artículo 3 o leyes administrativas de la materia; de esta manera al adolecer de los básicos repercute en la declaración de nulidad del acto, declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional (art. 8), mientras ello no ocurra, por principio de eficacia será válido y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada (art. 9).

Luego el procedimiento administrativo para el registro de la prestación de servicios de valor agregado, el órgano regulador de telecomunicaciones, lo sustancia al inscribir en el Registro de Telecomunicaciones como prestatarios o registratarios a quienes lo solicitan, siempre y cuando cumplan con las obligaciones indicadas en los lineamientos y la constancia de registro.

Entonces, la Cofetel a partir del 19 de mayo del 2003, en cumplimiento de disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (**429**), estableció la estructura de los procedimientos administrativos, inscribió 161 trámites oficiales en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) adscrita a la Secretaría de Economía. (**430**)

De ellos más de 23 trámites aplican a servicios de valor agregado, desarrollan la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, sin precisar las medidas de que se valdrá la Cofetel para observar que todos los servicios de valor agregado implementados cuenten con el registro respectivo; tampoco tratan aspectos de privacidad, homologación, interferencia.

Correspondiendo directamente 12 trámites a los servicios típicos de valor agregado de Internet, conforme a los lineamientos; el resto de trámites aplican a la larga distancia, extensivamente a servicios adicionales de telefonía y especiales de telecomunicaciones, así como a los diversos servicios de telecomunicaciones.

En ellos, observo que no todas las fracciones del inciso D del artículo 26 del Reglamento Interno de Cofetel, están representadas en algún trámite oficial, aunque algunas se fijan como la base de más de un trámite.

Dicho inciso, contiene la competencia de la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones y específicamente de la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado, en algunos expresamente ubica el fundamento en el Reglamento de Telecomunicaciones.

⁴²⁹ La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, fijó como término el 19 de mayo de 2003 para que las dependencias y organismos descentralizados sujetos al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no aplicarán trámites adicionales, ni de manera distinta a como se establezcan en el Registro Federal de Trámites y Servicios con fundamento en los artículos 69O y 69Q concordantes con el primer transitorio fracción I del decreto que reformó la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* publicado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de abril del año 2000 y demás aplicables a los efectos.

⁴³⁰ *Tramites Oficiales (Clave y trámite) Servicios de Telecomunicaciones*. Cofetel. Fecha de acceso 27 de abril del 2003. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/trami/cfttramites.html. El acceso se modificó enero del 2004 para acceder por el sitio web de la COFEMER. Registro Federal de Trámites y Servicios, fecha de acceso 20-01-04 <http://www.apps.cofemer.gob.mx/buscador/nuevo/displayytram.asp?org=cofetel>

Sin embargo, el carácter jurídico de trámite oficial, considero no implica subsanar las irregularidades, ya referidas; pues la inscripción en el Registro de Trámites Oficiales y Servicios, no subsana las deficiencias legales, ni es óbice para declarar la irregularidad de los actos administrativos, de ello deriva la nulidad.

A continuación refiero sustancialmente peculiaridades de cada trámite, de interés a los efectos del presente trabajo.

“Solicitud de Registro de Servicios de Valor Agregado”

El fundamento genérico lo sitúa en el régimen de registro y la atribución del acto registral en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (431), respecto a la operatividad técnica fijan la competencia del órgano (art. 26-D-XI RICofetel) y los lineamientos que determinan cuáles son los servicios típicos y los atípicos.

El solicitante debe indicar expresamente cuáles servicios proporcionará, la autorización al concesionario de red pública para operar dichos servicios; las características de los medios de transmisión y equipo propio, la descripción técnica del proceso de cada servicio; asimismo cubrir el pago de derechos por estudio y trámite.

La vigencia del registro es indeterminada salvo la procedencia de cancelación o revocación.

Los criterios de resolución, consisten en registrar los servicios montados sobre redes debidamente concesionadas o permisionadas, excluyendo los servicios no considerados de valor agregado, aquéllos basados en infraestructura de transmisión propiedad del prestador a menos que cuente con concesión, asignación y permiso; debidamente integrada la solicitud procede el estudio y dictamen, este puede ser: requerimiento de información adicional, negación del registro o emisión de la constancia, ésta indicará las obligaciones a observar.

⁴³¹ Cita incorrectamente la fecha de vigencia del artículo 37bis del *Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte*, manifestando la que corresponde a la publicación original que no lo contenía, siendo la correcta la que corresponde al acuerdo de modificación por adición.

“Cumplimiento de obligaciones, cambio de domicilio o representante legal de los registratarios de servicios de valor agregado”

Su naturaleza es de un aviso, el fundamento base deriva de los lineamientos y la constancia de registro que obliga a dar aviso sobre actualización de la calidad jurídica, domicilio y el Informe Anual de Información Estadística (432), donde el apéndice “I” del formato en comento exclusivamente corresponde a la prestación del servicio de acceso a Internet (433).

Como criterios de resolución establece, al estar debidamente integrada la información, actualizar el expediente respectivo o en su caso requerir información adicional.

“Presentación de Contratos y Modelos de Contratos a que se refieren los Lineamientos para la Tramitación del Registro de Servicios de Valor Agregado”

El fundamento está en los lineamientos que indican como obligación la presentación del contrato celebrado con el operador para conocimiento de la autoridad reguladora y actualización del expediente; respecto a los usuarios para estudio y dictamen de autorización o en su caso requerirles información adicional.

⁴³² El *Formato Anual de Información Estadística de los Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado*, construido por la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado enfatizan las notas 1 y 4 referidas a la prestación del servicio de acceso a Internet que lo considera como parte de los servicios de valor agregado en el llenado de este formato y, adicionalmente requisitará el “Apéndice I” y que se deberá llenar el formato por cada una de las constancias o permisos con que se cuente. Desplegado en 7 apartados: I información general; II información corporativa; III servicios de valor agregado; IV cobertura que solicita datos sobre infraestructura y cobertura con acceso local o de larga distancia y el número de cuentas otorgadas por el ISP; V usuarios, demanda información desde 1995 desagregada por tipo; VI información financiera y laboral; y VII infraestructura, pide declarar tipo de red, líneas y circuitos telefónicos, proveedores, enlaces y equipos de telecomunicación y cómputo.

⁴³³ *Apéndice “I” Prestadores del Servicio de Telecomunicaciones de Valor Agregado de Acceso a Internet*, estructurado en nueve apartados: I descripción de servicios, enuncia sin ser limitativo los siguientes servicios, acceso conmutado/Dial-up a Internet, acceso dedicado a Internet, proveedor de contenido para Internet, hospedaje de páginas web, servidor de correo electrónico, "chat", "FTP", etc., venta de equipo y/o programas de cómputo, instalación y mantenimiento de equipo y/o programas de cómputo, diseño, implementación y mantenimiento de páginas web, gestoría de dominios; II usuarios y cuentas, desagregados por tipo de usuario (residencial, empresarial, educativo, gubernamental, etcétera) y acceso (conmutado, dedicado, cable coaxial, ISDN, XDSL, WAP, MMDS, satelital, etcétera); III usuarios y cuentas por ciudad, requiere datos de cobertura desde 1995; IV infraestructura; V información financiera y laboral; VI redes empleadas, telecomunicaciones e interconexión ISP; VII flujo de información, transfronterá; VIII equipos utilizados, telecomunicación y cómputo; IX tarifas, para acceso conmutado y dedicado.

En mi consideración, no aplica; pues el prestador conecta o identifica ordenadores a través de la red operada por el concesionario; el precio fijado para la conexión a las redes informáticas depende de un contrato de prestación de servicios diferente al de telecomunicaciones; mediante el cual se identifica y conectan redes informáticas, más no se realiza transmisión. Es una actividad entre particulares que compete a autoridades con atribuciones de protección al consumidor o bien a las que corresponde regular los derechos de apropiación de información.

“Solicitud de modificación técnica y operativa a la constancia de registro de servicios de valor agregado”

El fundamento directo es la **fracción V del Apartado D del Artículo 26** del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la fracción II del Artículo 103 de la Ley Federal de Derechos y el numeral 14 de los Lineamientos.

Este trámite se presenta para el caso de modificación o actualización de lo que consta en la inscripción del registro.

Donde el criterio de resolución es similar al trámite de *solicitud de registro*; considero que el fundamento erróneamente está en la fracción V del inciso D del artículo 26, cuando aplica la fracción III; aunque en mi perspectiva es inaplicable, por ser una facultad de verificación y observancia del cumplimiento aplicable a los servicios de telecomunicaciones regulados. De proceder este criterio se desnaturalizan los principios de mejora regulatoria.

“Aviso de Suspensión de los Servicios amparados por las Constancias de Registro de Servicios de Valor Agregado”

El fundamentado es el numeral 14 de los lineamientos, el criterio de resolución es integrar el aviso al expediente y anotar la cancelación de la constancia en el registro.

“Autorización de modificaciones a las características técnicas, operativas y administrativas de las concesiones y permisos, incluyendo las prórrogas y ampliaciones de los plazos establecidos para instalar, operar y explotar concesiones, asignaciones y permisos de larga distancia, así como, en su

caso, constancias de servicios de valor agregado, así como la recepción de las solicitudes correspondientes”

En mérito a lo apuntado diré que es un trámite inoperante por duplicidad de procedimiento con el de solicitud, modificación técnica y operativa, aunque el fundamento sea la fracción III del inciso D del artículo 26.

“Resolución o trámite de desacuerdos presentados por los comités de operadores de los servicios de telecomunicaciones de larga distancia y valor agregado”

Con fundamento en la fracción VIII del inciso y artículo en comento, donde el criterio de resolución consiste en evaluar las posturas y en su caso resolver el desacuerdo.

Considero que por la estructura del mercado de valor agregado, no le aplica este trámite, pues corresponde a la actividades de concesionarios y permisionarios de larga distancia, servicios adicionales y especiales.

“Expedición de constancias de los expedientes a cargo de la dirección general de larga distancia y servicios de valor agregado”

Tiene fundamento en la fracción XVIII del inciso y artículo en estudio, donde el criterio de resolución radica en evaluar los requisitos u otorgar la constancia y la certificación.

En mi apreciación, es un trámite meramente operativo, de administración. No obstante, certifique lo que consta en el registro, éste es de consulta por el público en general, salvo que la información tenga carácter legal de confidencial (art. 65 de la LFT concordante con los artículos 18 y 19 de la LFTAIPG y art. 18-VIII, 33 y 34 LFPA).

“Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión, asignaciones, permisos y constancias otorgados relativos a los servicios de telecomunicaciones de larga distancia y valor agregado”

En mi óptica, más que un trámite (art. 69-B LFPA) es el ejercicio de un poder, cumplimiento de una obligación (art. 16-II LFPA) a cargo de concesionarios y permisionarios. Además, está duplicado con los trámites para **cumplimiento de**

obligaciones, cambio de domicilio o representante legal y los relativos a la manifestación de modificaciones técnicas, operativas y administrativas.

“Presentación del informe del cumplimiento de obligaciones a los permisos de transmisión de datos”

Es un trámite específico para servicios de valor agregado con fundamento en el Reglamento de Telecomunicaciones (art. 35 y 155 aplicables a los servicios de telecomunicaciones especiales y de valor agregado, sujetos a permiso). Además en lo general está comprendido en otros dos trámites, donde el efecto de la resolución es exactamente el mismo.

“Presentación del informe del cumplimiento de obligaciones a los permisos de valor agregado” (434)

El fundamento lo sitúan en la fracción XI del inciso y artículo en comento, como en artículos del Reglamento de Telecomunicaciones, en él expresamente no se indica que la atribución este orientada a los permisionarios, sino a los efectos jurídicos de la *constancia de registro*; **los efectos de la resolución son los indicados en los trámites de cumplimiento de obligaciones.**

“Cambio de régimen de permiso de valor agregado a registro de valor agregado”

El fundamento esta situado en dos resoluciones del pleno P/260297/044 y P/090797/0129 del 26 de Febrero y 9 de julio de 1997 respectivamente, mismos que no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, ni están visibles en el sitio de Internet.

⁴³⁴ “*Relación de Cumplimiento de Obligaciones para Permisionarios de servicios de valor agregado*” confeccionada por la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones, encontramos el fundamento y motivación en el Reglamento de Televisión y Audio Restringido fracción XV del artículo 2 y el 4, vigente desde el año 2002 y el capítulo IV del Reglamento Telecomunicaciones, destacando el artículo 30 permisos para servicios especiales de telecomunicaciones, el 35 servicios de telecomunicaciones de valor agregado y especialmente el 39 que describe las categorías sobre las que trata la relación en estudio; donde los datos solicitados son, entre otros, permisos vigentes para el establecimiento y operación de enlaces, convenios o contratos de interconexión, solicitud de registro de tarifas, informe de la configuración de las instalaciones, fianza, bases y criterios de comercialización, terminales de usuarios en operación, aprobación de modificaciones a las poblaciones a servir, configuración y cobertura detallada de la red y la inscripción en el registro de telecomunicaciones.

El trámite procede, cuando se renuncie al permiso y desea obtener el registro de los servicios que ampara el permiso; donde el criterio de resolución es la cancelación del permiso cuando se encuentre al corriente de obligaciones y la emisión de la resolución que otorga el registro al ser concordantes con los lineamientos, en caso contrario será negado el registro.

En concreto la Cofetel, regula dos fases de Internet (acceso e identificación o contenido) como especies de los servicios de valor agregado.

Donde el criterio que los delimita está en la denotación de servicios de telecomunicaciones de valor agregado; al efecto fundamenta la competencia y régimen en el Reglamento de Telecomunicaciones y lo desarrolla en el Reglamento Interno de la Cofetel.

B.- CRITERIO LEGISLATIVO.

La esfera de competencia de la Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones, en mi consideración, determina el criterio legislativo sobre la telecomunicaciones y los servicios de valor agregado, vía la facultad del Congreso de la Unión para fijar los principios constitucionales sobre el aprovechamiento, usos y explotación del espacio y la actividad prioritaria de comunicación vía satélite.

Donde, la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones presentada a discusión y aprobación de la Cámara de Senadores en la LVIII legislatura durante el año 2002 por la Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones (**435**), distingue entre servicios de acceso a Internet y servicios de valor agregado.

En dicha iniciativa se propone el régimen administrativo de las telecomunicaciones para regular los servicios de telecomunicaciones operados por cualquier medio o

⁴³⁵ La Conferencia Parlamentaria en Telecomunicaciones, se instaló el 22 de marzo de 2001, además de diputados y senadores, la integran representantes del Poder Ejecutivo, adscritos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; toda vez que fijó sus propósitos y los objetivos de la nueva ley, inicio una consulta abierta con temas específicos concordantes con los objetivos delineados para la nueva ley; por lo cual, recibió un total de 431 propuestas, de las cuales 55 % correspondieron a empresas relacionadas con el sector, 17% a autoridades, 15% a instituciones académicas y 13% a asociaciones y cámaras.

tecnología; los considera actividades prioritarias para el desarrollo nacional; fija 45 delimitaciones de las cuales, tres resultan relevantes:

“**Servicios de telecomunicaciones:** los servicios básicos y los de valor agregado;
Servicios básicos de telecomunicaciones: los servicios de telefonía fija; telefonía móvil; radiocomunicación especializada de flotillas; transmisión y conmutación de datos por paquetes; transmisión y conmutación de datos por circuitos; radiodeterminación; radiolocalización; televisión restringida; audio restringido; **de acceso a Internet**, y de provisión de capacidad; [la enunciación pretende ser limitativa]
Servicios de Valor Agregado: los servicios que se prestan a través de una red pública de telecomunicaciones y mediante los cuales los **usuarios obtienen información adicional, diferente o reestructurada** [servicios adicionales de telefonía], de la que brindan los servicios básicos de telecomunicaciones o que implican **interacción del usuario con información almacenada** [navegación en Internet].

Con motivo y fundamento a lo anterior, el Internet está particularizado en dos fases y les fijan un régimen cuya base está en el respectivo acto administrativo:

- El acceso a Internet, es un servicio básico de telecomunicaciones que para su prestación requerirá de permiso.
Pues bien, del texto legal se desprenden dos situaciones:
 - ❑ La prestación del servicio de acceso a Internet, observado como reventa de capacidad, caracterizadas como comercializadoras de servicios de telecomunicaciones: *toda persona que adquiere servicios de telecomunicaciones de un concesionario para revenderlos al público en general.*
 - ❑ La concesión de red pública de telecomunicaciones, es otra forma de prestar el servicio de acceso a Internet, éste queda comprendido en el título de concesión de redes públicas de telecomunicación, visto que está definida como *la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones, mediante el empleo de infraestructura propia o arrendada*, siendo una especie de los servicios de telecomunicaciones.
- La prestación de servicios de valor agregado, tienen como régimen el registro que comprende por delimitación: a) la interacción de usuarios con información almacenada en equipos de cómputo, no integrados a la infraestructura de las redes de telecomunicaciones, *la red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes*

privadas de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal; es decir, lo que se conoce como navegación en Internet que más bien indica la provisión de contenido; y b) los servicios adicionales de telefonía.

Sin lugar a dudas en lo reseñado se observan las fases del Internet: acceso e identificación o navegación.

No obstante, la comprensión del acceso a Internet y los servicios de valor agregado, se aprecia ambigua, pues integra los servicios adicionales de telefonía.

Como medida para evitar confusión, conviene delimitar a los servicios adicionales, entendiéndolos como aquéllos donde los suscriptores obtienen información adicional, diferente o reestructurada sobre el uso y aplicaciones de la línea telefónica sin afectación directa de la función natural que es la transmisión de voz.

Por cuanto hace al procedimiento administrativo para la prestación del servicio de acceso a Internet, fija como requisito tramitar permiso ante la Cofetel; este será intransferible, salvo en los casos de fusión o escisión de sociedades. Además, cuando se otorgue para fines científicos o pruebas temporales de equipo, la vigencia de los mismos no podrá exceder de 2 años improrrogables.

Otro aspecto de interés general consiste en la excepción a la negativa ficta, por la cual la autoridad en un plazo de 15 días puede solicitar información adicional al solicitante de permiso, en caso de no hacerlo, la negativa del permiso no podrá motivarse en la falta de información y en caso de no resolver en 30 días, a pesar de que el solicitante haya presentado la información adicional o requerida, se entenderá por otorgado el permiso.

Queda claro el régimen de servicios de valor agregado: el registro ante la Comisión.

El procedimiento administrativo, inicia con la solicitud de inscripción al Registro de Telecomunicaciones ante la Cofetel , quien en cinco días autorizará la prestación de éstos servicios, en caso de cumplir los requisitos establecidos en la lista publicada en

el citado registro con sus especificaciones técnicas, operación, calidad y la protección a usuarios.

Y cuando los servicios de valor agregado, no estén contemplados en la lista, se podrá solicitar la inscripción, la Cofetel tendrá un plazo de 60 días para aceptarla o rechazarla.

En caso de incumplir las condiciones impuestas al otorgamiento de la constancia, el acto administrativo será revocado y la prestación del servicio será prohibida y no podrá tramitarse nueva autorización para prestar el mismo servicio durante un año.

Para cursar e intercambiar tráfico nacional de Internet los prestadores de servicios de transmisión de datos conmutados por paquetes o por circuitos deben establecer interconexiones, la instalación y operación del punto de intercambio del tráfico nacional de Internet deben acordarla los concesionarios y permisionarios.

Son inscribibles en el registro de telecomunicaciones los actos, documentos e información concernientes a títulos de concesión, permisos y asignaciones orbitales otorgadas, y en su caso las modificaciones autorizadas a los mismos; y los actos de autoridad por los que se extinga la inscripción para prestar servicios de valor agregado.

CAPÍTULO IV.- MARCO REGULATORIO DEL ACCESO A INTERNET

SECCIÓN I.- EL ACCESO A INTERNET

El acceso a Internet, indica la conexión a servicios operados en redes públicas de telecomunicaciones, además que tratar aspectos de tecnologías de redes afecta al Derecho a investigar, difundir y recibir contenidos.

A.- ASPECTOS DE TECNOLOGÍA DE REDES

Internet es una forma de recibir y transmitir información a costo mínimo con gran oportunidad y relevancia para la satisfacción de necesidades específicas sin importar tiempo o espacio en razón a las afectaciones positivas o negativas que impactan el desarrollo individual o social; una vertiente de Internet, se observa como una serie de acciones informáticas para tratar información, digitalizarla y ponerla a disposición en infraestructura propia.

Entonces, observando al Internet en fases de la cadena de valor, la primera requiere de elevada inversión económica, cuya recuperación estaba limitada por los canales de distribución; aunque recuperar la información era fácil, pocos tenían acceso directo, reduciendo los niveles de oportunidad y relevancia, pues lo que determinaba el valor económico estaba graduado por la oportunidad con la cual el usuario satisface necesidades.

Dicho aspecto se cubrió al aplicar como segunda fase en la cadena de valor, las plataformas de telecomunicaciones como canal de distribución, lo cual abrió accesos múltiples y directos; tecnológicamente era irrelevante la ubicación geográfica o nivel de conocimientos del potencial adquirente; como tercera fase de la citada cadena, está el volumen y velocidad de transmisión recepción; es decir, la recepción de

cúmulos de referencias en nanosegundos (milmillonésima de segundos), aunque más que sumar oportunidad y relevancia se las restó.

Empero, una cuarta fase de valor se genera al aplicar sistemas de filtración con eficaces soportes de recuperación documental, los niveles de discriminación e incertidumbre en la búsqueda de referencias acortaron considerablemente los tiempos e incrementa considerablemente la oportunidad y relevancia de la información.

En toda la cadena se desarrolla y agrega valor en diversas dimensiones, teniendo como fin último convertir a la información en un bien útil a las necesidades; es decir, un bien que las satisfaga en diferentes grados; luego, el valor agregado que innova la actividad es la aplicación de tecnologías de telecomunicaciones, al lograr recuperar la inversión en menor tiempo y maximizar las utilidades.

Además de añadir valor a los productos y servicios de telecomunicaciones, principalmente los transformó de recurso limitado a recurso ilimitado, incrementando exponencialmente el valor económico del mercado de las telecomunicaciones y generó simultáneamente el sector de las tecnologías de la información.

Es decir, por un lado los servicios de telecomunicaciones se expandieron y diversificaron; por otro los servicios de telecomunicaciones que transportan la información digital se consolidaron en el mercado.

Así las cosas, los servicios de telecomunicaciones utilizan un recurso que expande la distribución, difusión y diseminación de la información; paralelamente reduce el precio comercial e incrementa la recuperación económica de la inversión, al potenciar el volumen de usuarios reales y hacer uso eficiente de servicios financieros y comerciales para recibir el pago de los productos y servicios que comercializa.

Donde a los servicios financieros y de banca les agrega valor, con la diversificación de productos y servicios, reduciendo costos de administración y operación al emplear la infraestructura y estructura existente con mayor eficiencia, los mejora e integra a su cadena de producción de bienes y servicios bancarios y financieros.

El Internet en las vertientes de conexión y operación, debe observarse como servicios de valor agregado, entendiéndolos como la suma de valores, añadidos a uno de origen, representados en la cadena de valor de la información digital, la cual sirve para incrementar los niveles o grados de oportunidad y relevancia, cuya finalidad es satisfacer necesidades colectivas conforme a perfiles determinados o determinables; además con facilidad se adecua a criterios estrictamente particulares de quien los aprovecha, en un mínimo de tiempo al emplear infraestructuras existentes reduce costos de operación.

Entonces, una manera de entender a la nueva sociedad de la información, descansa sobre consideraciones jurídicas de espacio (no geográfico) y tiempo; pues es el soporte y modo natural de difusión o comunicación electrónica; la realidad no es tangible, ni ubicable. Cuando un usuario se conecta a Internet, no sabe a donde lo lleva la conexión alámbrica o inalámbrica; en esa razón Internet se mide económicamente por el tiempo, el espacio y las relaciones o vínculos que inciden para resolver problemáticas.

Las redes informáticas, han revolucionado los patrones de conducta de la sociedad, su dinámico desarrollo permite intercambiar, a altas velocidades y en tiempo real información digital que modifica radicalmente las formas de gobernar, negociar, trabajar, comprar, estudiar, obtener información, prestar servicios a la población, comunicarse y, por supuesto, entretenerse; al permitir tomar decisiones con oportunidad y suficiente motivo y fundamento.

Entonces, la red Internet es un factor importante para la sociedad, comprende miles de redes informáticas interconectadas, cuyo tamaño, alcance y dispersión se ha acrecentado en los últimos años. Cuyos usos y costumbres han reforzado el criterio de desregulación de los servicios de valor agregado, éstos crecieron más de 70 veces en 8 años , iniciaron en 1994 con 39 mil y al finalizar el 2002 rebasaban los 2.7 millones.

En el caso de México, transparentar el marco regulatorio del acceso a Internet facilitará a la autoridad competente avanzar en los proyectos de normas técnicas

para el comercio electrónico (firma digital y a la seguridad de transacciones comerciales en línea) derivadas de los servicios de Internet y el aprovechamiento de las redes de banda ancha, a través de emplear el comercio electrónico, la telemedicina, la educación a distancia, el correo electrónico, los servicios digitales de difusión y en general los conocidos como servicios de multimedia.

Vale reafirmar, por los protocolos de telecomunicaciones (TCP/IP), Internet es ingobernable, pero eficaz. Sin embargo, existen acuerdos entre gobiernos que marcan pautas para regular la intercomunicación de redes informáticas con redes públicas de telecomunicaciones, así como de las actividades que allí se realizan.

Sin embargo, las IP son rutas de direcciones virtuales, a través de las cuales viajan paquetes de datos, sin decir quien los envía, a donde van, ni la finalidad; características que no permiten ejercer el control jurídico.

Luego, el Internet por sus características tecnológicas y dimensión internacional, no puede considerarse objeto de concesión, permiso, ni registro.

En principio, Internet es libre y gratuito, más no todos los contenidos disponibles responden a dicho criterio; están sometidos al Derecho de Autor en general; respecto a la confidencialidad de la información y datos personales a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección al Consumidor; así como en lo tocante a transmisión de mensajes, vistos como medios de prueba en los negocios jurídicos, a lo dispuesto en el código civil y código de comercio.

Aunque, la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo determina como usuario especial que emplea infraestructura de telecomunicaciones, donde se operan servicios concesionados y permisionados.

Por su especificidad, la conexión e identificación de redes informáticas, converge en cualquier canal, sistema o medio y conmutan sistemáticamente la información digital; aspectos que los sitúan como servicios de valor agregado, cuyo objeto directo consiste en aprovechar servicios, más no en operarlos, ni aún realizar transmisiones

en infraestructura propia o arrendada, aunque para realizar sus actividades cuente necesariamente con sistemas de transmisión.

En concreto, el acceso a Internet (**436**) jurídicamente se configura como usuario de servicios de telecomunicaciones dedicadas y conmutadas vía arrendamiento exclusivo de sistemas o medios de transmisión contratados para conectar e identificar puntos de conexión terminal donde estén conectados ordenadores o redes informáticas con la finalidad de ejercer interacción en ellos a través de la red pública de telecomunicaciones.

Mientras que los servicios de Internet (**437**) están integrados en la delimitación del usuario de servicios de telecomunicaciones con suscripción especial o convencional (depende del tráfico que curse) cuya finalidad consiste en identificar y transportar información digital, además de productos informáticos, sujetos a la protección del derecho de propiedad intelectual y colateralmente del consumidor de bienes y servicios; por el tipo de transacción, estará sometido al derecho civil y mercantil o administrativo, cuando participa el Estado.

Las prestaciones remuneradas están sujetas al régimen fiscal y de tesorería para el pago de impuestos y derechos correspondientes al giro comercial de la actividad mercantil que se desarrolla como actividad empresarial.

Por su parte el Gobierno Federal se fija como prioridad facilitar el acceso universal a los servicios de información en línea vía Internet; fomentar la actualización tecnológica permanente de la infraestructura, sin descuidar el orientar la competencia entre los diversos operadores de redes públicas de telecomunicaciones al establecer reglas claras y transparentes para prestar cualesquier servicio de telecomunicaciones que utilice Internet como medio para llegar a los usuarios finales.

⁴³⁶ El acceso a Internet, plantea conocer si la conexión está sujeta a normas que autoricen o prohíban la instalación y operación para determinar la jerarquía en el ámbito temporal y espacial, derivando obligaciones y derechos a cada sujeto en vista de su interés jurídico y económico.

⁴³⁷ En México, el entorno del Internet y los servicios de valor agregado en el año 2000 y la prospectiva al año 2006, acorde al Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, el Gobierno plantea un crecimiento con libertad de acceso y competencia como vía para dar acceso a educación y cultura; así como mejorar los conocimientos personales y del entorno, además de tener acceso a los servicios básicos de salud y cuidados médicos.

A efectos de la conectividad y conexión a Internet el Estado, diseñó el Sistema Nacional e-México, como medio para que la población acceda a numerosas oportunidades de desarrollo individual y colectivo, haga efectiva la equidad y la movilidad sociales; afecte a todos los ámbitos, desde la seguridad pública hasta el estudio, el ingreso a amplios acervos de información y conocimiento, la realización de trámites ante autoridades de los tres órdenes de gobierno, la salud y la educación a distancia, la participación política, el intercambio cultural y comercial, la capacitación, el fomento de las actividades productivas y más.

B.- EL DERECHO DE ACCESO A INTERNET

El derecho de acceso a Internet o conexión a las redes informáticas mundiales, en la doctrina española (438) se entiende como una parte del derecho a la cultura y la información, donde destaca el principio de universalidad aplicable a la infraestructura (sistemas y medios de transmisión de comunicación e información) materializado como derecho fundamental de la comunicación libre que se ejerce en cualquier lugar y por cualquier medio o sistema con probabilidad de recibir, acceder o difundir información.

Para el caso de México, es posible integrar el derecho de acceso a Internet al Derecho a la Información, a la educación, a la cultura, a la salud, etcétera; entendiéndolas como especies del género. Ello de alguna manera se deduce de las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los anteriores derechos están reconocidos en la Constitución como garantías individuales y sociales; más el desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinal, aún no se ocupa del aspecto correspondiente a las peculiaridades del Internet.

⁴³⁸ Carreira y Alfonso, Loreto. *El acceso a Internet*. La Ley Actualidad, Barcelona, 2001. capítulo 27 y 28. págs. 545 a 578

Luego, el derecho de acceso a Internet, es un derecho universal; aplicado al concepto de servicio universal, desarrollado en el ámbito legal de las telecomunicaciones como cobertura social y administrativamente como conectividad; ante lo cual deben observarse diversos planos, tales como infraestructura, conexión y servicios para Internet y telecomunicaciones.

El servicio universal o conectividad, es reconocido como derecho a la infraestructura; es decir, que sea accesible a todos por su arquitectura (art. 41 LFT), previo pago de un precio por el servicio de interconexión de redes públicas, privadas; éste es el aspecto que regula la Ley Federal de Telecomunicaciones en el capítulo IV De la operación de servicios de telecomunicaciones en la sección De la operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, sección II De la cobertura social de las redes públicas.

Por dichas razones, lo más conveniente es determinarlo como un servicio público, en cuanto las bases y perfil jurídico necesarios para la prestación, entendiéndose que al Estado le corresponde la desarrollar y operar la actividad, aspecto confirmado en la Ley General de Vías de Comunicación (art. 7 y 51, observados en sus diferencias con los servicios públicos de exclusiva prestación art. 11 en relación con 9 de la LFT)

Los aspectos que favorecen el acceso a Internet, son la calidad, la velocidad (tráfico), la eficacia y el coste de la comunicación. Es decir, cabe comprenderlos en la expresión **servicios universales de telecomunicaciones** que refieren el acceso a la red pública de telecomunicaciones (servicios clásicos de telefonía y radiocomunicación).

Dicho derecho se materializa en dos vertientes de disponibilidad: una corresponde a la infraestructura y la otra la información; donde la primera garantiza el acceso en tanto calidad y precio para interconectar redes informáticas a las redes públicas de telecomunicaciones; pues respecto a los recursos informáticos, las formas de posesión está en una diversidad de títulos jurídicos, visto que la información circula en grandes volúmenes con gran diversidad de calidad, oportunidad y relevancia.

Sin embargo, al reconocer en sentido amplio el principio de universalidad en la conexión informática, los operadores de redes públicas de telecomunicaciones quedarían comprendidos como proveedores de Internet; por lo cual debe distinguirse entre servicio de conexión y de contenido; en éste último no deben participar los operadores con sus recursos fácilmente monopolizarían el mercado.

Por ello, reconozco que técnicamente la interconexión de redes informáticas y de telecomunicaciones, agrega valor a los servicios producidos por la infraestructura de telecomunicaciones, en dicha razón la garantía está en la disponibilidad de las redes.

Una de las garantías del derecho está en el principio de libertad (439) en todas sus dimensiones constitucionales; el Estado al ejercer la rectoría prevé la provisión de un máximo de oportunidades para contratar servicios y productos de comunicación electrónica, como herramienta que disperse valor y agregue multifunciones a un servicio o producto, cuya finalidad consiste en cubrir las funciones públicas en diversos ámbitos: educación, salud, economía, finanzas, comunicaciones, etcétera.

Luego, el acceso universal a Internet, implica el derecho a los servicios de información y conocimiento, es decir, la ampliación de oportunidades y operaciones de las redes públicas, más que especificaciones tecnológicas.

a.- DERECHO DE INFORMACIÓN

En México el Derecho de Información es la base para desarrollar la cultura de transparencia y acceso a la información y documentación , en el ámbito público está desarrollada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras; donde la pretensión es dar claridad a las instituciones por lo que hace a sus actos, a la forma de adoptarlos y al contenido para establecer el marco jurídico que haga inteligible la toma de decisiones.

⁴³⁹ En Estados Unidos, a través de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, el acceso a Internet amplió la fórmula del servicio universal, al incluirlo como una competencia de la FCC (Comisión Federal de Comunicaciones) observado como subsidio de los servicios de telecomunicaciones para bibliotecas y colegios. Federal Communications Commission. *Telecommunications...* op cit.

Dichas acciones aparejan como consecuencia afectación a la intimidad (**440**), observadas como protección a las personas y la cultura; destacan las situaciones de información electrónica, tales como las telecomunicaciones, las EDI (diferentes a los medios: radio, televisión, cine e industria audiovisual), el comercio electrónico y el Internet.

Donde los datos de localización, determinan al usuario de los servicios de valor agregado, tales como: tarifas, productos, orientación del tráfico, entre otros; éstos podrán recibir tratamiento, previo consentimiento de los abonados, en la medida y durante el tiempo que estén activos los servicios de valor agregado; ello obliga al prestador a informar al usuario de los datos que recibirán tratamiento, la finalidad y la duración, además de precisar si serán transferidos a un tercero (efecto legal delimitado para los servicios de valor agregado).

Al dar tratamiento a la información, surgen consideraciones respecto a la pertenencia: derecho de las telecomunicaciones (medios de comunicación o información), derecho a la información (acceso y protección de datos personales y derechos de la personalidad) y derecho a la cultura (acceso a Internet).

Asimismo, se presenta la disyuntiva de determinar si es información o comunicación electrónica. Donde las telecomunicaciones constituyen la actividad económica más importante, desarrollada a partir de la liberalización del mercado y la armonización técnica, derivando la consolidación de las políticas de comunicaciones.

Luego, el comercio electrónico visto como un servicio de la sociedad de la información, donde los prestadores de servicios y destinatarios, actúan bajo reglas de comunicaciones comerciales sometidas a principios de seguridad y confidencialidad de la voluntad de contratación cuya base es la firma y documento electrónico que son archivados y almacenados.

⁴⁴⁰ El derecho a la intimidad, entre otros aspectos comunes y de tradición histórica en la era virtual, se presenta en las dimensiones denominadas como *datos de localización*; es decir, cualquier dato tratado en una red de comunicaciones electrónicas que indiquen la posición geográfica del equipo terminal de un usuario de redes públicas de telecomunicaciones; sin ser el denominado *dato de tráfico*, o sea los datos tratados a efecto de transportar la información a través de conducción de comunicación empleando redes públicas de telecomunicaciones.

Por todo lo anterior, se argumenta que Internet es un medio de comunicación o información electrónico, sujeto a mecanismos de autorregulación y supervisión accesibles mediante filtros y sistemas de clasificación, discriminando un cúmulo de ofertas de productos y servicios, donde se evalúa las consecuencias jurídicas.

b.- DERECHO A LA INTIMIDAD

El derecho a la intimidad al incidir en amplios aspectos es estudiado con diversas perspectivas; concierne a la informática el análisis del uso y explotación de los datos personales egresados de la intimidad o vida privada de un individuo registrados y compilados para ser conservados o asociados con otros y aprovechados en actividades particulares o públicas para cumplir propósitos decretados como legítimos o ilegítimos.

Sobresale el uso de información privilegiada, cuyas responsabilidades y obligaciones por su manejo y conservación dejan en claro la necesidad de saber y de ocultar de frente a disposiciones para transparencia pública, privada o social.

SECCIÓN II.- EL MARCO REGULATORIO

Entiendo por marco, al límite de encuadramiento de un problema; y por regulador, al mecanismo que sirve para determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo; luego el marco jurídico consiste en la sistematización de los artículos que dan fundamento a la institución.

Por ello, el marco regulatorio del acceso a Internet, comprende las normas jurídico administrativas y reglas técnicas a que debe ajustarse la conexión a Internet; partiendo de la naturaleza jurídica, inferida del análisis legal y reglamentario, además de las fases evolutivas y teorías doctrinales del régimen jurídico aplicable.

En México, la regulación de los servicios de telecomunicaciones, particularmente los servicios de valor agregado, carece de reconocimiento expreso en la Constitución; no obstante, existen las garantías constitucionales de libertad de expresión, de

información, de educación, entre otras, cuyo contenido nos permite reproducir un marco legal, estableciendo el escenario para el objeto, los sujetos, el órgano regulador, los criterios para las autorizaciones, el tiempo y otros aspectos de interés en la implementación y operación.

Entonces, el marco regulatorio para conectar, identificar y operar Internet, está en las disposiciones normativas para los servicios de telecomunicaciones y de valor agregado; por ello, en el presente estudio se observan las normas jurídico-administrativas aplicables para describir la realidad del mercado de Internet.

Desde el aspecto patrimonial del Estado, históricamente el ámbito de las telecomunicaciones ha estado en la concesión del recurso natural de dominio directo: el espacio, pues en éste y los derechos de vía se operan los servicios, de allí el motivo del régimen que los somete a la jurisdicción administrativa.

Actualmente el ámbito de las telecomunicaciones tiene aristas, sobre las cuales el derecho es incipiente, por ejemplo, el tráfico de información que circula por las redes públicas y privadas, así como la interacción y conmutación de redes, disecionados a dispositivos que contienen información disponible que admite interacción con restricciones o en forma libre: el Internet.

En concreto el marco regulatorio de los servicios de valor agregado, se motiva y fundamenta en un *acto registral* cuya ejecutividad está en las actividades del Estado; y al prestador le corresponde la responsabilidad jurídica de previamente registrar su actividad en el *registro telecomunicaciones de la Cofetel*, evento que en nuestra consideración, lo agota.

Donde, valga la insistencia, el fundamento para los prestadores de servicios de valor agregado, está en el artículo 3- XII y 33 concordantes con los artículos 7-III y V; 44-VI, VII, VIII, IX y X; 48, 49, 60 y 71 apartado A fracción V, apartado C fracciones II, IV y V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; el artículo segundo fracciones I, VII y IX del Acuerdo de creación de la COFETEL y los aplicables del Reglamento Interno.

Advierto que la infraestructura de los servicios de valor agregado, está en el ámbito de las telecomunicaciones (ISP/IAP) y la estructura en el derecho intelectual y una multiplicidad de materializaciones cuyo objeto de regulación corresponde a diversos dispositivos jurídicos.

Sin embargo, considero que el acto administrativo derivado del procedimiento de registro (441) desnaturaliza el carácter jurídico del registro administrativo, pues lo equipara con el permiso, acto cuyos elementos de existencia, necesariamente en lo tocante al objeto, motivo y fin, resultan distintos a los del registro.

Así las cosas, no existe un marco legal y reglamentario expreso para el Internet en su integridad; pues su interdisciplinariedad y dimensión universal, producen una diversidad de efectos y consecuencias jurídicas.

Donde la seguridad y certeza jurídica de las personas que participan en el mercado de las telecomunicaciones, está en varios cuerpos jurídicos especiales conteniendo normas que autorizan, prohíben o prescriben conductas respecto a las actividades necesarias previas, de conexión, identificación y operación de Internet, así como de prestación de servicios y productos a título oneroso o gratuito.

Una vez más, insisto que por las limitaciones del presente trabajo, únicamente trato la vertiente: acción de conexión, a través de ella se vinculan redes informáticas e identifican puntos de conexión terminal donde estén conectados ordenadores o redes informáticas, además de ejercer interacción sobre productos y servicios.

Como ya argumente, en mi parecer el régimen legal de los servicios de valor agregado, se agota en la Ley Federal de Telecomunicaciones; no obstante, las conductas desplegadas son complejas, cuyas consecuencias jurídicas pueden derivar actos lícitos e ilícitos, durante las fases de conexión y navegación, afectando

⁴⁴¹ La constancia de registro ante la Cofetel, es el “acto administrativo” que certifica y acredita la prestación del servicio, peculiaridad que lo diferencia del permiso, la licencia o la autorización. La doctrina administrativa, lo trata como acto jurídico que establece la autorregulación de los agentes bajo la intervención del Estado para supervisar el uso del bien y prevenir actos ilícitos; a través de expresar “la situación legal del particular...” Nava Negrete, Alfonso. *Derecho* op cit. pág. 383.

un amplio ámbito de cuerpos jurídicos que regulan aspectos especiales de la actividad del hombre.

Y al deducir la naturaleza jurídica de la delimitación de servicios de valor agregado (art. 3 –XII LFT), determino el sentido y alcance de las fases de Internet: conexión, identificación y navegación; en cuanto usan las redes públicas de telecomunicaciones.

Entonces, en el ámbito de las telecomunicaciones, está la naturaleza del Internet.

A.- EQUIPARACIÓN DE INTERNET Y SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

La palabra Internet es una composición de las voces en inglés interconexión y redes; mientras que la frase servicios de valor agregado, indica la misma idea; luego, el marco regulatorio del acceso a Internet, tiene sustento en el principio de conectividad o servicio universal de telecomunicaciones, establecido como uno de los objetos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En mi consideración, la problemática en estudio se relaciona con el origen técnico y jurídico, convertido en problema estructural, al no existir correspondencia entre los servicios, la delimitación y el régimen legal; donde a simple vista la Ley Federal de Telecomunicaciones, autoriza el registro del carácter de usuario, cuyas peculiaridades lo diferencian radicalmente de sus fuentes naturales inmediatas y mediatas: el permiso y la concesión.

Donde la complejidad legal, se magnifica por la ambigua interpretación de la Cofetel, pues determina a los servicios de valor agregado, como la producción de actos administrativos válidos por disposición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, eficaces y exigibles a partir de que surta efectos la notificación, hasta en tanto su invalidez la declare autoridad administrativa o jurisdiccional competente, según sea el caso (art. 8, 9 y 10 LFPA).

El marco regulatorio del acceso a Internet, lo determina el tipo y la finalidad de las ondas electromagnéticas y bandas de frecuencia, empleadas en la red de telecomunicaciones; la información cursada es irrelevante en el ámbito de las telecomunicaciones, pues la regulan corresponde a leyes especiales: Ley Federal del Derecho de Autor, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Información Estadística y Geográfica, Ley General de Bienes Nacionales, etcétera.

Luego el carácter jurídico de los sujetos en el ámbito de las telecomunicaciones, en la especie de valor agregado, siempre será de **usuario**, nunca podrá ser de **operador** de servicios de telecomunicaciones.

Estos usuarios para no perder su carácter jurídico, están restringidos a operar en el espectro radioeléctrico para uso libre y en redes privadas de telecomunicaciones; pues en caso distinto, se actualizará la obligación de tramitar concesión o permiso.

Respecto a las redes públicas de telecomunicaciones, el usuario en comento aprovecha los servicios allí generados, sin ánimo de explotar comercialmente servicios derivados o conexos a la operación de la red de telecomunicaciones de ocurrir así, se convertiría en red pública de telecomunicaciones y por lo tanto, debe tramitar la concesión respectiva.

Incuestionablemente el marco regulatorio del acceso a Internet deriva del régimen que el legislador fijo en la Ley Federal de Telecomunicaciones a los servicios de valor agregado: inscripción en el registro de telecomunicaciones.

Dicho trámite es considerado un mero acto administrativo; es decir, una acción de reconocimiento de calidad de usuario de redes públicas de telecomunicaciones, cuya finalidad consiste en conectar redes informáticas, identificando puntos de conexión terminal.

Luego, atendiendo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no deben exigirse mayores requisitos a los establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Por lo tanto, el único trámite exigible es la solicitud de inscripción en el registro que identifica a la persona y la relación con el operador de redes públicas.

Los principios normados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, obligan a los concesionarios y permisionarios; ella no preceptúa obligaciones al usuario; excepto la de registro cuando se presten comercialmente servicios de valor agregado.

El Reglamento de Telecomunicaciones, por delimitar y fijar un régimen para servicios de telecomunicaciones de valor agregado, no aplica a los efectos de la Ley Federal de Telecomunicaciones; aunque es viable y factible considerar aspectos de homologación de equipos y confidencialidad de la información.

El acto administrativo de registro, tiene como finalidad reconocer y corroborar la autenticidad de que el prestador de servicios de valor agregado está autorizado a cursar tráfico en las redes públicas de telecomunicaciones y de que el operador con quien contrato tiene autorizada la operación de los mismos. (442)

PUNTOS COINCIDENTES ENTRE SVA E INTERNET
Empleo de servicios de telecomunicaciones, especialmente la telefonía.
La acción de comunicación no se agota en el punto de origen, se conmuta o vincula a varios destinos, donde se ejerce interacción en recursos informáticos disponibles.
Identifica puntos de conexión terminal que cuentan con ordenadores o redes informáticas
Las redes informáticas en las que se ejerce interacción cuentan con información disponible (sistema cliente/servidor). Los cuales no son necesariamente datos de localización, ni de tráfico.
Los ordenadores son tecnología necesaria para realizar las actividades.
La infraestructura tiene carácter de recurso desregulado.
El objeto jurídico principal consiste en proteger el derecho a la información y libertad de expresión
PUNTOS DIVERGENTES ENTRE SVA E INTERNET
Los servicios de valor agregado están delimitados y el Internet no.
El órgano regulador, administrativamente ha determinado que Internet es una especie de servicios de valor agregado.
Los servicios de valor agregado, según el órgano regulador, comprende a la conexión a Internet, el comercio electrónico y servicios de contenido en Internet en algunas especies.
El Internet, teóricamente, en su integridad comprende a todos y cada uno de los servicios de valor agregado utilicen o no redes de telecomunicaciones. Es decir, sus productos y servicios están determinados por la tecnología de la información, computación y comunicación.

⁴⁴² Antes de 1996 las redes de telecomunicaciones eran un medio de transmisión limitado; desde el año 2000 la convergencia tecnológica en telecomunicaciones, permite transmitir más de una señal sobre el mismo canal al convertir las señales analógicas a digitales, procedimiento técnico de multiplexión, donde la operación no requiere inversión y genera más servicios, pues al aplicar tecnología en la operación, administración y productividad, son producidos diversos servicios y productos en el mismo canal o circuito, cuya comercialización le genera ingresos adicionales, por ende el costo incremental promedio a largo plazo, se recupera más rápido, aunque la tarifa por criterio economicista no es afectada a la baja.

Donde las fases de Internet, producen consecuencias jurídicas, cuya índole está determinada por la afectación a uno o más ordenamientos especiales:

- Los actos previos a la conexión, adquisición de licencias de usuario final, derechos de autor, contratos de compraventa y arrendamiento de bienes y servicios.
- Los actos de conexión, contrato de servicios de telecomunicaciones y de valor agregado (conexión y operación en Internet) así como aceptación de reglas de trato social o asentimientos ante la prestación de servicios profesionales específicos.
- Los actos de operación o navegación, contratación de servicios específicos a través de reglas de trato social o celebración de contratos de servicios profesionales o asentimiento sobre el conocimiento de responsabilidades penales, administrativas, fiscales, mercantiles, civiles, derivadas de las acciones de consumidor o comercializador.

Por lo tanto, la naturaleza del Internet en el ámbito de las telecomunicaciones está observada como servicio de valor agregado, de ahí se infiere el régimen legal aplicable con sus peculiaridades, a simple vista aparecen dos dimensiones de usuarios, según la finalidad en la afectación de los recursos informáticos disponibles como suscriptor de servicios de telecomunicaciones, sin ser relevante la posesión de infraestructura: el temporal y el permanente.



Entonces, Internet es una actividad equiparable a los servicios de valor agregado; al emplear como medio de transporte servicios de telecomunicaciones, según lo observe en el esquema anterior por el tipo de prestatario autorizado y usuario; donde el origen o fin está en la especie de medio de transmisión o red de telecomunicaciones.

B.- USUARIOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES

Los usuarios presentan en general el siguiente perfil:

- Convencional, usuario de servicios de telecomunicaciones que conecta en el punto de conexión terminal equipo afín a la red pública y opera el servicio suscrito, en algunas ocasiones hace uso del espectro libre.
- Concesionario/Usuario, requiere de aprobación expresa del órgano regulador para proveer y prestar servicios de valor agregado y por ende el servicio de conexión a Internet. **(443)**
- Especial, es el prestador o proveedor de servicios de valor agregado con calidad de registratario, en vertiente permanente y temporal. **(444)**

El usuario especial conecta al punto de conexión terminal de la red pública, infraestructura que emplea el espectro de uso libre o cableado local y se configura como red privada de telecomunicaciones; donde en la vertiente temporal, no aparece el carácter jurídico de prestador o comercializador. Mientras que en la vertiente permanente, coexisten el carácter de prestador, proveedor y simple intercambio.

⁴⁴³ En cuanto al carácter jurídico de operador de una red pública y usuario que presta servicios y productos, por congruencia deben preverse aspectos de competencia, el concesionario cuenta con recursos que le permitirían acaparar el mercado, actividad que prohíbe la Ley Federal de Telecomunicaciones; ahí está la razón por la cual los prestadores deben ser diferentes a los concesionarios y permisionarios. Aunque en el mercado mexicano se aprecia la presencia de concesionarios mexicanos, asentados en territorio extranjero, sometidos a su jurisdicción que prestan servicios de conexión a Internet, ejemplo: **Prodigy** en el sitio **T1mns.com.mx**

⁴⁴⁴ En cuanto al carácter jurídico de prestador de servicios sobre una red pública, podría considerarse sujeto al régimen de permiso, al observarlo como comercialización de servicios de telecomunicaciones. Aunque, realmente no comercializa capacidad de un concesionario. La actividad ejercida es comercialización de servicios y productos, sin agotar la acción de comunicación. Se infiere del régimen (art. 33 LFT), la distinción de prestador, sin incluir a quien simplemente ejerce interacción con ánimo de intercambiar servicios y productos. Aunque por congruencia se aprecian aspectos de competencia, el concesionario

Donde, ninguno está autorizado a prestar servicios de telefonía IP o VoIP, pues en su caso deberá tramitarse concesión o permiso.

También, debe considerarse que algunas empresas realizan intercomunicación corporativa a distancia, emplean bandas de frecuencia de uso determinado o las mismas redes públicas; sin embargo, no realizan comercialización de tal operación, luego, no actualizan las excepciones a las redes privadas. (art. 28 LFT)

Entonces, aplican los supuestos generales del aprovechamiento de redes de telecomunicaciones, por lo tanto tácitamente son actividades desreguladas.

Espectro radioeléctrico Bandas de Frecuencia	Usuarios de redes públicas de telecomunicaciones
USO LIBRE Frecuencias para enlazar redes informáticas (LAN)	Prestador de servicios y productos , previa contratación de servicios de telecomunicaciones especiales o dedicados, cuenta con infraestructura propia e interconecta redes públicas. Intercambio de servicios y productos , la diferencia con el anterior está en que no comercializa.
USOS DETERMINADOS Autorización para explotar comercialmente servicios autorizados.	Opera servicios en redes públicas de telecomunicaciones conforme a la autorización expresa de la autoridad, según conste en la concesión o permiso. Podría solicitarse la autorización para operar servicios de valor agregado, no obstante, requerirá tramitar el registro.
USO OFICIAL Asignación directa a instituciones públicas	Al Estado para fines de comunicación se le asignan bandas de frecuencias intransferibles, destinadas exclusivamente para actividades públicas.
USO EXPERIMENTAL Concesión directa e intransferible por 2 años	Son concesiones directas e intransferibles para fines precisos, sometidas a las disposiciones reglamentarias.

Aunque, quienes operan Internet cuentan con amplio margen de libertad **(445)** para contratar el servicio de conexión que apareja la identificación y navegación, los dispositivos jurídicos nacionales o internacionales; adquieren relevancia al momento de producirse las consecuencias, materializadas en sanciones o simples restricciones a la conducta que afecte a terceros; así como el acatamiento de reglas de trato social, elaboradas por organismos no gubernamentales de amplia cobertura en la web, la más conocida: netiqueta.

⁴⁴⁵ Donde la libertad de expresión y el derecho a la información, no son absolutos, los limita la protección a una serie de bienes jurídicos de orden público, vida privada y moral social, expresados en principios de dignidad humana, protección a la niñez, a la propiedad intelectual y criterios de seguridad y soberanía de la Nación; los cuales no son obstáculo para el Internet por la simultaneidad de sitios, multiplicidad de telecomunicaciones, descentralización de infraestructura y dimensión internacional del tráfico de información en formato digital.

Sin menoscabar las especificaciones sobre aspectos técnicos del punto de conexión terminal y los servicios adicionales contratados con usuarios autorizados, tales como proveedor de acceso a Internet o el proveedor de servicios de Internet, en el siguiente esquema muestro la secuencia del acto administrativo.



Luego, los derechos y obligaciones sobre el aprovechamiento de servicios de valor agregado, se plantean en dos vertientes: una consiste en observarlo como **usuario permanente**, es decir como prestador o proveedor de servicios; la otra corresponde al **usuario temporal**, quien requiere contratar servicios de conexión en adición a la suscripción de línea telefónica residencial o comercial, en su caso la contratación de conexión por servicio de cable o recepción satelital.

a.- USUARIO PERMANENTE

En mi consideración el marco regulatorio del Internet en la vertiente de usuario permanente, cuenta con dos vertientes: prestador y proveedor de servicios o productos, la distinción radica en el carácter jurídico del ánimo de lucro o simple intercambio gratuito, característica que para el primer caso lo sujeta al registro y colateralmente a la verificación documental de lo concesionado; así como en lo tocante a la interconexión para transmisión transfronteriza; entre otros criterios.

Respecto al Internet, en mi perspectiva no existe ninguna disposición reglamentaria, aunque cada ISP y propietario de dominio, impone reglas técnicas que cree justas

para autorizar la apropiación de la información digital o la interacción en el sistema informático, sujetos a la adquisición de licencia de usuario final.

Al prestador de servicios de conexión a Internet y en general al proveedor de servicios de valor agregado, le aplica lo autorizado en la Ley Federal de Telecomunicaciones; el régimen de registro, además de la obligación de conectar equipos homologados y establecer sistemas que no admitan con facilidad la invasión de privacidad, las interferencias y perturbaciones a los sistemas o medios de transmisión. (446)

Luego, quien compra un dominio y hospedaje o instala redes privadas de telecomunicaciones o realiza la actividad como cliente/servidor, cumple con el perfil de usuario especial permanente.

Sin embargo, también actúa quien no pretende lucro, pero presta servicios equiparados, a éste por interpretación a contrario sensu, se le tiene como usuario permanente desregulado.

b.- USUARIO TEMPORAL

El usuario temporal de Internet, tiene acreditado el carácter jurídico como suscriptor de servicios de telecomunicaciones, además al respectivo servicio de conexión a la red de redes informáticas.

Es decir, requiere de conectar esporádicamente un ordenador para operar o navegar en puntos de conexión terminal donde estén identificadas redes informáticas con recursos disponibles en formato digital.

Sobre el particular, México sigue el sistema de libre acceso, por tanto su marco regulatorio está en la Ley Federal de Telecomunicaciones, observando la

⁴⁴⁶ Debe cumplir con los requisitos de previa inscripción y actualización frente a las necesidades del sistema y administración del registro de telecomunicaciones; amén de las obligaciones a que lo sujeta el derecho positivo mexicano, internacional y extranjero. Todas las normas jurídicas de un país dan fundamento a instituciones y se integran bajo la dirección de principios generales que caracterizan al sistema u ordenamiento jurídico para hacerlo coherente, es decir, darle integridad lógica a las instituciones en sus elementos que no deben observarse aisladamente, ni pueden a la vez referir varios objetos.

obligatoriedad de seguir procedimientos de homologación, normas oficiales mexicanas, y las reglas aplicables a los usuarios de servicios de valor agregado en la medida de las consecuencias jurídicas derivadas de las acciones en Internet.

En lo general el aprovechamiento de los servicios de telecomunicaciones prestados al público en general, formalmente no requiere de verificar la legitimidad de la red pública de telecomunicaciones, donde se operan dichos servicios; pues es intrínseca a la legalidad y legitimidad del contrato de suscripción que estipula las bases y reglas de la prestación del servicio bajo criterios previamente autorizados en cuanto a calidad, competitividad, seguridad y permanencia de los servicios (art. 60 LFT).

Las actividades realizadas por el usuario del servicio de conexión a Internet, están desreguladas, siempre y cuando no adquiera la calidad de cliente/servidor permanente con carácter jurídico de prestador, es decir, pretenda comercializar desde una dirección virtual, ya que ello lo sujeta al régimen para los servicios de valor agregado; cabe considerar las peculiaridades cuando se rentan servidores y desde ellos se opera a través de conexiones temporales.

El usuario de servicios de valor agregado, no tiene ninguna obligación expresa, y los derechos reconocidos están en términos generales para el beneficio de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

No obstante, el usuario especial temporal tiene las obligaciones derivadas de los actos previos y post conexión; materializados como responsabilidades cuando la conexión es realizada por medios ilícitos. (447)

c.- REGLAS COINCIDENTES

Sin ser obstáculo lo antes planteado para ambos casos con diferente gradación aplican los siguientes derechos y obligaciones preceptuadas en la Ley Federal de Telecomunicaciones:

⁴⁴⁷ Las responsabilidades están determinadas en el contrato celebrado para recibir el servicio de conexión a Internet, donde el prestador se denomina ISP y al usuario se le llama suscriptor; además de las cláusulas aceptadas para el servicio de telecomunicaciones que sirve de base a la conexión de Internet.

- La homologación de equipos terminales a conectar en la red pública, obligación estipulada como acto de autoridad que certifica a productos (art. 3-V) para usarlos en las telecomunicaciones, bajo criterios establecidos en procedimientos (art. 7-V) dirigidos a los distribuidores y comercializadores de bienes (448), observable por los concesionarios, a contrario sensu, a través de permitir o impedir la conexión de equipos terminales (art. 44-VIII). Para el caso de infracción aplica una sanción con multa de 2 mil a 20 mil salarios mínimos (art. 71-C-II).
- La contratación de los diversos servicios con características satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad, permanencia y mejores bases tarifarias (art. 7, 44-VII y 60)
Donde las infracciones por deficiencias o insuficiencias apercibidas y no atendidas se multara de 4 mil a 40 mil salarios mínimos (art. 71-B-III) y la contravención de disposiciones tarifarias con multa de 2 mil a 20 mil salarios mínimos (art. 71-C-I); sin obstar que el mercado fija las tarifas con libertad, al respecto la autoridad monitorea la congruencia de la tarifa inscrita en el registro con la aplicada en el mercado.
- La portabilidad de número, derecho a conservar el mismo número telefónico, sin importar la ubicación geográfica del domicilio (art. 44-V).
- A recibir servicios adicionales y especiales, sin discriminación en todas las redes públicas. (art. 48)
- La confidencialidad o secrecía de la comunicación, excepto la que por su naturaleza sea pública o exista mandato de autoridad competente (art. 49); es una obligación del operador implementar sistemas y mecanismos de seguridad.
Sin embargo, la infracción cuya sanciona es multa de 10 mil a 100 mil salarios mínimos (art. 71-A-V) se imputa a quien intercepte información; es decir, aplica al sujeto que actualice el precepto, donde no importar su carácter, únicamente la afectación ilícita a la red de telecomunicaciones e informática.

⁴⁴⁸ Al respecto el *Reglamento de Telecomunicaciones* establece en el capítulo X y artículos 110 al 152, las obligaciones, la jerarquía de las normas técnicas y los requisitos para solicitar los certificados de homologación de equipo terminal de telecomunicaciones a cargo de los fabricantes, proveedores y prestadores de servicios de telecomunicaciones.

- Ser avisado con tiempo por el operador de modificaciones en el servicio (art. 44-III RT).
- Seleccionar libremente al prestador de servicios (art. 44-IX RT).
- Les aplica el decomiso de probarse obstrucción o invasión de vías generales de comunicación (art. 72).
- Al operar el servicio de telefonía IP sin la debida concesión o permiso, (art. 71-A-I y 71-B-I), pues técnicamente es servicio de telecomunicaciones o en su caso se usa la capacidad de un concesionario para proporcionar a terceros servicios de telecomunicaciones sujetos al régimen de permiso (art. 31-I, 32 y 52 a 54 LFT)

Las sanciones expresadas se impondrán, sin perjuicio de la aplicación de la responsabilidad civil o penal que resulte (art. 73) y en caso de reincidencia podrá imponerse una multa hasta por el doble de la cuantía indicada (art. 71 penúltimo párrafo).

En principio y a simple vista, la conexión a Internet vía telefónica es la de uso más común, pues registra un menor costo; la telefonía por interpretación está regulada constitucionalmente como concesión de sistemas de comunicación vía satélite y garantía de privacidad de comunicaciones, a la cual aplica la Ley Federal de Telecomunicaciones y supletoriamente, entre otras, en la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Radio y Televisión.

Aunque las aristas del Internet como actividad formativa e informativa, no consta en el contrato de servicios de telecomunicaciones, especialmente en el clausulado de la provisión de acceso a Internet (**449**), ni tampoco están referidos los sistemas de posesión y apropiación de recursos, productos y servicios informáticos con base en información digital.

Sin embargo, considero que la protección al consumidor compleja técnica y jurídicamente, debe atender a los principios fijados en la Ley Federal de Protección al

⁴⁴⁹ Advierto que el contrato para la conexión a Internet, comúnmente comprende tres tipos de usuarios, cuyas necesidades de comunicación e información determinan el perfil: dial up (telefonía fija o inalámbrica o celular) o línea dedicada (telefonía de banda ancha), sistemas de televisión restringida (cable-módem o inalámbrica) y satelital (estaciones terrenas receptoras).

Consumidor; además de lo preceptuado en el Código Civil y de Comercio, donde regulan la autocomposición para el caso de conflicto de intereses. (450)

C.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los servicios de valor agregado, tienen como requisito previo a la prestación la inscripción en el registro; ello corresponde al denominado proveedor de servicios de Internet (ISP) por ser quien explotará comercialmente, junto con el proveedor de acceso, quien posee los backbone.

Al ISP/IAP, además le aplican normas que regulan a las personas jurídicas con actividad empresarial al constituir un establecimiento mercantil para realizar actividades comerciales por la prestación de servicios y provisión de productos; aún cuando no realice actividades de comercio electrónico.

El ISP/IAP, se estarán a lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones para el registro de servicios de valor agregado, en cualesquiera de sus especies, por la Cofetel en función de autoridad y el NIC México como administrador de nombres de dominio.

Donde el trámite derivado de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a los efectos del presente estudio, es la solicitud de inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, cuya formalidad debe ser de menor grado a la del permiso.

Sin embargo, por congruencia jurídica el peticionario debe contar con los instrumentos y herramientas que le permitan tecnológicamente asegurar la calidad y eficiencia del servicio a prestar: conexión a redes informáticas para identificar recursos disponibles, donde se ejercerá interacción a través de redes públicas de telecomunicaciones, para que al navegar sean transportados, buscados y recuperados los recursos digitales, como servicio o producto.

⁴⁵⁰ Los resultados aún no son apreciables, pues la regulación es incipiente, la vigencia data respecto al sector privado de mayo del 2000 (reformas a la legislación) y abril del 2003 (publicación de la norma oficial para mensajes comerciales electrónicos); y en cuanto al sector público en junio del 2003 entró en vigencia la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

La mejora regulatoria (**451**), evalúa en forma continua el marco normativo con la finalidad de que las reglas sean claras y sencillas, además de proteger esencialmente a los consumidores, al menor costo posible y con beneficio máximo.

Por ello, desde el 19 de mayo del 2003, solamente los trámites inscritos en el Registro de Trámites Oficiales, serán exigibles conforme a los requisitos determinados para cada trámite, sin que la autoridad competente pueda modificarlos a discreción, por ello el trámite inscrito debe indicar todas las formalidades a seguir por el particular que pretenda obtener como resolución un acto administrativo; a los efectos la constancia para prestar servicios de valor agregado.

El legislador, en la ley en comento enuncia lo que debe ser, puede o tenga que ser hecho en el ámbito de las telecomunicaciones; indica los medios para lograr el desarrollo de las telecomunicaciones sobre criterios de sana competencia, cobertura social y beneficios al usuario; y determina parámetros de conducta a que deben ajustarse los concesionarios, asignatarios, permisionarios y registratarios; fija las normas prescriptivas, directivas y regulatorias.

Por lo cual, ante las infracciones aplican sanciones por la omisión o comisión de conductas que actualizan infracciones al no dar seguimiento al procedimiento; es decir, trasgresión de lo dispuesto en la ley; empero, estimo que no aplican al registratario de servicios de valor agregado, pues es un usuario especial de servicios operados en redes públicas de telecomunicaciones y nunca podrá tener el carácter de operador.

Donde esencial es verificar las emisiones radioeléctricas para identificar interferencias perjudiciales y demás perturbaciones a los sistemas, medios y servicios de telecomunicaciones.

⁴⁵¹ El objetivo de la mejora regulatoria, no consiste en eliminar la normatividad, sino mejorarla y cuando sea necesario, proponer disposiciones que subsanen vacíos jurídicos ocasionados por regulaciones inadecuadas o inexistentes; así como por cambios sociales y tecnológicos. Aunque los avances logrados han sido considerables, la mejora regulatoria debe ser una labor continua, pues el marco regulatorio cambia constantemente, y es necesario crear esquemas dinámicos para mantener y mejorar su calidad.

Tal mecanismo debe cotejar lo verificado con la información recabada de los concesionarios y permisionarios, por ello existe la obligación de éstos para permitir a los verificadores debidamente autorizados la revisión de documentación contable, operativa y de explotación de los servicios de telecomunicaciones, así como el acceso a las instalaciones, otorgándoles todas las facilidades (art. 64 y 68 LFT). Además de pagar los derechos correspondientes.

Encuadrar tales infracciones a los efectos de los servicios de valor agregado en la especie conexión y operación de Internet; tecnológicamente no tiene complicación, pues cada acción es registrada desde el momento en que se realiza la conexión a Internet en los puntos identificados en la red pública, así como durante el tiempo que permanezca utilizando los servicios.

Tal comprobación es técnicamente compleja, costosa y cuasi inútil; de realizarla como actividad el órgano regulador; visto que cada propietario de red informática, por eficiencia y eficacia del sistema le instala sistemas de seguridad para proteger la infraestructura, sistemas y recursos que posee; es decir, lo procedente es fijar el plazo que estará obligado a mantener útil tal información y las restricciones sobre su empleo.

Por ejemplo, el rastreo en la red de algún sujeto determinado, se da a través del punto de conexión terminal; el cual en alto porcentaje de ocurrencias no arroja resultados satisfactorios; siendo aún menor para los casos en que se comete un acto ilícito; aún cuando los afectados denuncien los hechos ante la autoridad competente y el prestador de servicios donde se realizó la conducta.

Luego teóricamente, el usuario de servicios de valor agregado, únicamente tendrá responsabilidad por las consecuencias derivadas de sus actos; éstos comúnmente se producen respecto al aprovechamiento ilícito de los servicios de telecomunicaciones y, en mayor medida por la apropiación ilícita de recursos disponibles a través del uso de la red pública de telecomunicaciones, al ejercer interacción en las bases de datos o afectar las transmisiones, obstruyéndolos o invadiendo la privacidad.

Visto que la pretensión del presente trabajo, no consiste en buscar la juridicidad de los actos y hechos generados en el Internet; pues la pretensión es determinar el marco regulatorio de la conexión a Internet, cuya fuente legal son los servicios de valor agregado, observando las diferencias con los servicios de telecomunicaciones, sin desconocer que su ámbito es la Ley Federal de Telecomunicaciones.



Donde el usuario que implementa redes privadas de telecomunicaciones y aprovecha bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico de uso libre, sin emplear líneas de transmisión por derechos de vías, para poner disponibles servicios y productos con base en información digital; expresamente la ley le fija que no está obligado a realizar ningún trámite.

Aunque, la implementación está expresamente desregulada, es posible interconectar por proximidad redes informáticas utilizando el espectro de uso libre para enlazar backbone; es decir, operar redes informáticas de área restringida (LAN) configuradas como medios de transmisión, cuyo carácter jurídico está en el régimen de concesión.

Lo anterior, tecnológicamente es posible; más sin embargo, los propietarios de backbone (AIP) y prestadores de servicios de conexión a Internet (ISP), instalan en sus redes informáticas sistemas de seguridad que impiden la interconexión de ordenadores no autorizados.

Luego, el único camino para interconectar redes informáticas, es a través de contratar el servicio de un ISP, bajo el pago de un precio por renta de la conexión con modalidad de tiempo medido o ilimitado (tarifa plana).

Por ello, es necesario diferenciar con precisión y claridad, el marco regulatorio del acceso a Internet, determinando el procedimiento administrativo como la vía legal para establecer y operar el servicio; éste en sentido estricto, tiene su naturaleza en la Ley Federal de Telecomunicaciones y respecto a las actividades aplican una diversidad de cuerpos legales, unos regulan al Estado y otros a los particulares.

D.- ACTOS PREVIOS Y DE POST ACCESO A INTERNET

Entre otras las acciones generales a realizar previamente a conectar Internet son:

- Adquirir ordenadores, equipos y accesorios homologados
- Suscripción a servicios de telecomunicaciones
- Contratación a los servicios de un ISP
- Adquisición de software lícito

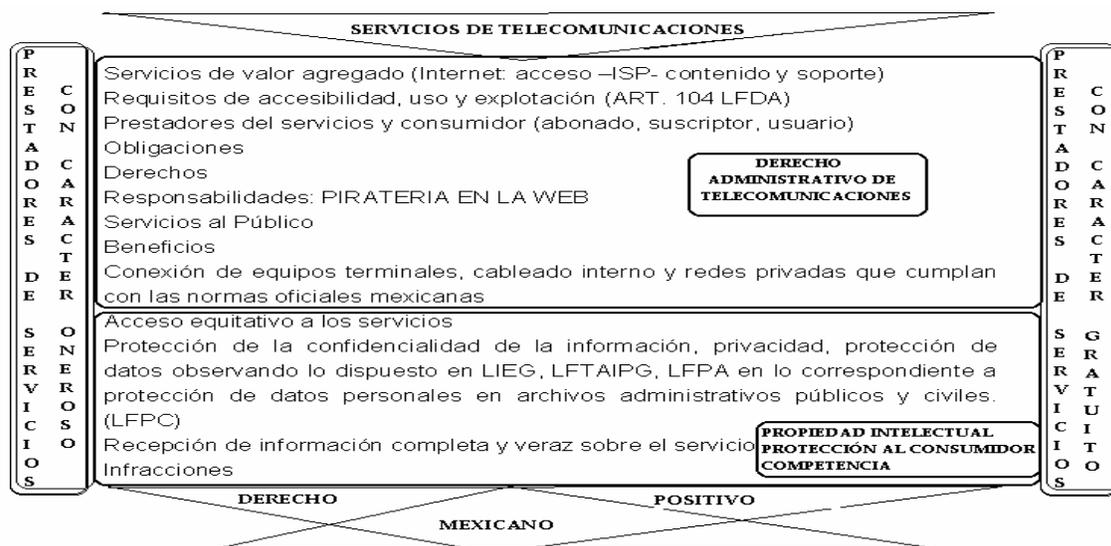
Y entre otras, las respectivas acciones post conexión a Internet son:

- Observar la netiqueta
- Responsabilizarse por las consecuencias de sus actos
- Observar en lo general los principios de los privilegios otorgados a los autores, artistas, innovadores e inventores

E.- EL MARCO REGULATORIO

El marco regulatorio de los servicios de valor agregado se agota en la Ley Federal de Telecomunicaciones, en aquél se motiva y funda el Internet.

Los sujetos que cumplen con el perfil especial de usuario de servicios de telecomunicaciones, materializados al conectarse a Internet mediante una red pública de telecomunicaciones; en mi consideración están reflejados en el siguiente esquema, donde se advierten derechos y obligaciones:



Entonces, la inferencia del carácter público del régimen jurídico eficaz, inicia con el mandato constitucional, deriva en la ley reglamentaria, finalmente presente en los reglamentos y disposiciones administrativas afines.

Sin desconocer la legislación específica sobre las múltiples manifestaciones del objeto *comunicación e información*: ejemplo de ellas:

- Administración Pública, Ley de Información Estadística e Informática, Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental, Ley Federal de Telecomunicaciones, etcétera.
- Particular, Ley Federal de los Derechos de Autor, Ley Federal de Protección al Consumidor, Código Civil, Código de Comercio, etcétera.

Pues bien, tengo clara la inexistencia del marco regulatorio para la conexión a Internet; sin embargo, a partir de inferencias lógico-jurídicos, de un ejercicio teórico derivo el régimen jurídico de los servicios de telecomunicaciones, en especial de los

servicios de valor agregado, donde la sistematización tiene motivo y fundamento en la Ley Federal de Telecomunicaciones. (452)

Aunque en estricto sentido jurídico, los servicios de valor agregado e Internet, además de los requisitos fijados por el NIC México para solicitar el nombre de dominio, deben someterse a las bases y reglas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y cuerpos jurídicos supletorios.

Sobre el particular, cabe argumentar que solamente los dominios de la categoría **punto-net** caen en el régimen; pues en el mercado dichos dominios tienen como finalidad proveer servicios de conexión; sin embargo, algunos prestadores cuentan con dominio **punto-com** y realizan actividades similares al **punto-net**.

Por lo cual, las inscripciones en el registro de telecomunicaciones, deberían ser mayores (453) a la cantidad de nombre de dominio administrados por el NIC México; éste ha establecido en sus políticas el requisito para otorgar un dominio **punto-net** y **punto-com** que el adquirente debe adjuntar la constancia expedida por la Cofetel, cuando el interesado manifiesta que prestará el servicio de conexión a la red de redes.

Luego, el marco regulatorio se materializa en patrones de conducta que someten al prestador de servicios de valor agregado en el mercado de telecomunicaciones:

En obvio de repeticiones, aquí ya no desarrollaré ejemplos vivenciales que plasman actividades cotidianas, aunque en la actualidad, casi nunca llegan a planteamientos jurídicos de conflicto de intereses. Mismas que servirían de base para diferenciar el deber ser del ser, observando la eficacia del derecho positivo, a través de las opiniones doctrinales y los criterios jurisprudenciales del sentido y alcance del pensamiento expresado por el legislador.

⁴⁵² Sin obviar que tratándose de la competencia de las autoridades, ésta jamás debe resultar de una interpretación analógica, extensiva, tácita, ni partir de simples inferencias; pues la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza, sino está prevista la actividad, no pueden existir válidamente atribuciones que produzcan efectos jurídicos.

⁴⁵³ NIC México, en sus políticas para asignar nombres de dominio, estipula la renovación anual de la autorización del dominio, siendo que en febrero del 2003 los dominios administrados eran 75,374 fecha en que las inscripciones en Cofetel no rebasaban el 0.7%.

La base constitucional

Tienen relevancia los mandatos que indican el carácter del patrimonio y actividades del Estado vinculadas con particulares; donde la actividad prioritaria de comunicación vía satélite (art. 28 párrafo 4°) es la base de las correlativas garantías individuales y sociales fijadas en los artículos: 3, 4, 5, 7, 8, 16, 27 párrafo 4° y 6°, 28 párrafo 10°, 73-X y XVII, 79-III, 89-XV, donde se hace referencia, entre otros aspectos al acceso a la información, el comercio electrónico, la firma digital y el gobierno digital

Legislación reglamentaria de la Constitución

- Ley Federal de Telecomunicaciones, delimita a los servicios de valor agregado y les fija el régimen.
- Legislación sobre Propiedad Intelectual: Ley Federal de los Derechos de Autor y Ley de la Propiedad Industrial, entre otros aspectos, licencias de uso, criterios para la apropiación de creaciones intelectuales, especialmente las bases de datos y programas de cómputo; así como la competencia del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial con atribuciones de jurisdicción y competencia concurrente homologada.

Tratados

- Convenio Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), está considerado como la base de la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde a los efectos de los servicios de valor agregado, sigue la figura de **servicios mejorados** desarrollados en el mercado de telecomunicaciones de los Estados Unidos.
- Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS-GATT). Anexo de Telecomunicaciones, delimitan a los servicios de valor agregado en sus diferencias con los servicios de telecomunicaciones básicos.
- Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS-GATT), trata mecanismos para regular formas de apropiación lícitas de los recursos.

Legislación con apoyo en la Constitución:

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, regulación sobre transparencia y acceso a documentación de actividades públicas.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos y lineamientos de los procedimientos para realizar tramites oficiales.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, delimitación de la obligatoriedad de las normas oficiales mexicanas.
- Ley de Información Estadística y Geográfica, delimitación de información e informática.
- Ley Federal de Protección al Consumidor, derechos de los consumidores en general y perfil de la protección a datos personales como obligación de los prestadores de servicios.
- Ley Federal de Radio y Televisión, características de la concesión de bandas de frecuencia para uso determinado de señales abiertas de radio y televisión.
- Ley General de Bienes Nacionales, determinación del dominio sobre bienes del patrimonio del Estado.
- Ley de Vías Generales de Comunicación, estipulación del perfil de servicio público de las vías generales de comunicación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Legislación civil y mercantil, licencias de uso, compraventa de productos y servicios de tecnología de la comunicación, computación e información; así como las adiciones específicas sobre registro, archivo y documentación electrónica, firma digital, comercio electrónico y medios de prueba con soporte electrónico o cualquier tecnología.
- Código Penal, tipificación de delitos informáticos.
- Legislación fiscal, procedimiento para registrar actividades empresariales y pago de derechos por el uso de bienes nacionales.
- Legislación estatal sobre establecimientos mercantiles.

Reglamentos

- Los afines a la Ley federal de Telecomunicaciones.
- Los correspondientes a cada tratado y ley.

Disposiciones administrativas

- Normas Oficiales Mexicanas: homologación y mensajes de datos electrónicos.
- Lineamientos para la tramitación del registro de servicios de valor agregado.
- Trámites oficiales para el registro de servicios de valor agregado.

ANEXO

ANEXO I

ANÁLISIS EXEGÉTICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO RELATIVO A LAS TELECOMUNICACIONES

SECCIÓN I.- DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A.- JUSTIFICACIÓN

Una característica de la realidad jurídica es la elasticidad entre la generalidad de las normas y el carácter concreto de los hechos y actos que actualizan a las normas, siendo imputable una consecuencia jurídica. Por ello, adaptar la regla general al caso específico, requiere de conocer el sentido de ésta e indagar si lo dispuesto se adecua al problema o conjunto de problemas sociales que reclaman solución; donde sin lugar a dudas la interpretación concreta el contenido normativo con los hechos y actos jurídicos. Así lo considera, el investigador Manuel Jesús Rodríguez Puerto (454), posición doctrinal con la cual estoy de acuerdo.

Sobre el tenor, el jurista Manuel Ovilla Mandujano, señala que el derecho no existe para ser objeto de reflexión, sino para ser aplicado y por ello es necesario interpretarlo, lo que implica:

“... desentrañar la naturaleza del derecho y el sentido de la ley.” (455)

Las telecomunicaciones son un complejo tecnológico que al transformarse en servicios, tienen como destino una diversidad de personas, cuyos actos por su rentabilidad comercial, originan consecuencias jurídicas; asimismo, los múltiples fines de la actividad de telecomunicaciones para su adecuada funcionalidad exigen límites jurídicos.

⁴⁵⁴ Rodríguez Puerto, Manuel Jesús. *La interpretación de las leyes y las circunstancias del caso. Una mirada estadounidense*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 94. UNAM/IIJ, México, 1999. págs. 174-175.

⁴⁵⁵ Ovilla Mandujano, Manuel. *Teoría del Derecho*. Manuel Ovilla Mandujano, México, 1980. 4 ed. pág. 321

Respecto a las consecuencias el Derecho brinda respuestas, al delimitar la protección del Estado, la certeza jurídica a inversionistas y usuarios con la finalidad de lograr calidad, eficiencia y competitividad; éstos últimos orientan la funcionalidad o desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

A los efectos del presente trabajo; la delimitación legal sobre telecomunicaciones, está en la Ley Federal de Telecomunicaciones y, no en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; aunque éste reduce la complejidad tecnológica, al precisar los elementos: transmisión, recepción, señales y medios electromagnéticos.

Tal reducción, obvia elementos subyacentes que la fórmula abierta de la ley, deja ver con claridad: la acción de comunicación, la información, los medios de transmisión y los sistemas electromagnéticos.

Donde, la *información*, en mi entender, es el contenido de las telecomunicaciones, cuyo carácter es de bien mueble inmaterial de contenido económico que requiere tutela jurídica para reglar las formas de apropiación y aprovechamiento.

El *espacio*, medio natural donde se transmiten las ondas electromagnéticas sin guía artificial; así como el *derecho de vía*, donde se tienden hilos o cables; ambos necesarios para operar sistemas electromagnéticos que configuran servicios de telecomunicaciones y de valor agregado.

En concreto, al diagnosticar la situación legal del acceso a Internet, interpretaré las disposiciones administrativas y legales sobre servicios de valor agregado con base en la doctrina constitucional y administrativa, observando la regulación de las telecomunicaciones; agruparé las disposiciones en la categoría políticas públicas, donde integraré el programa de gobierno cuyos criterios de planificación y administración orientan el quehacer público conforme a las metas planteadas y, las normas técnicas que orientarán las acciones de los agentes activos y pasivos participantes en el sector. **(456)**

⁴⁵⁶ Las directrices y líneas de acción para el desarrollo del mercado nacional de las telecomunicaciones, comprenden los estándares, las normas oficiales mexicanas y a las normas internacionales. Estas últimas explicitan la posición de México ante las obligaciones convenidas con organismos internacionales especializados

En otra categoría incluiré el conjunto de normas de carácter administrativo, preventivo y correctivo que sirven al trámite de concesión y permiso para operar servicios de telecomunicaciones; así como el registro para prestar servicios de valor agregado.

Asimismo con brevedad observaré el motivo y fundamento de la desregulación y autorregulación de ciertas actividades de telecomunicaciones con el fin de determinar las que expresamente no requieren de acto administrativo, pues se implementan para exclusivo provecho personal (457); por ejemplo, el espectro radioeléctrico para uso libre, las redes privadas y la instalación de estaciones terrenas receptoras. Donde el interés jurídico radica en determinar los límites del provecho personal, base de la excepción para operar redes privadas de telecomunicación. (458)

a.- FUENTES DEL DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por la naturaleza legal de las telecomunicaciones en el Sistema Jurídico Federal, es viable, determinarlo como una rama del Derecho Administrativo, pues éste le brinda los elementos y la base doctrinal con alto desarrollo, como las teorías del acto administrativo, del reglamento, de la función pública, del patrimonio del Estado, etcétera. Sin desconocer la interdisciplinariedad de la materia en sus relaciones entre otros con el Derecho Internacional, de Patentes y Marcas, Intelectual, Económico y demás ramas en que se subdivide para efecto de estudio el Derecho Positivo Mexicano.

y otros estados; ejemplo: la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial de Comercio y el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.

⁴⁵⁷ Salvo que empleen capacidad de la red telecomunicaciones o exploten comercialmente servicios de la red privada (art. 3-IX y 28 de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*) y las estaciones terrenas receptoras de señales satelitales (artículo 34 de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*; no obstante, que el reglamento de comunicación vía satélite establece obligaciones para adquirir el derecho de protección contra interferencias perjudiciales - artículo 43-; así como el contar con certificado de homologación para los equipos que las conforman y para los comercializadores y distribuidores, el de avisar a la Cofetel previo al inicio de operaciones de la estación terrena receptora.

⁴⁵⁸ Una de las formas técnicas de telecomunicaciones bajo las cuales operan las grandes empresas nacionales y transnacionales, pues tienen gran impacto económico y financiero; en Estados Unidos de Norteamérica en 1995 existían más de 700 mil redes privadas de telecomunicación y en la Comunidad Europea un poco menos de 120 mil. México desconoce la cantidad de redes privadas en operación.

El Derecho Administrativo relativo a las telecomunicaciones, tradicionalmente ha enfocado aspectos de telefonía, pues en la realidad sobre ella se han generado los servicios de telecomunicaciones, además es la base en gran medida de los servicios de valor agregado y acceso a Internet.

Algunos jurisconsultos proponen para solucionar las problemáticas jurídico-sociales derivadas del uso de tecnología: la autorregulación con base a usos y costumbres, autoaplicables por imitación de otras legislaciones, donde el instrumento jurídico sean las normas oficiales mexicanas. **(459)**

No obstante tal criterio, el Poder Legislativo discute una iniciativa de nueva Ley Federal de Telecomunicaciones que elaboró la Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones. **(460)**

En la iniciativa, destaca el alejamiento de la tendencia a privilegiar la telefonía; mira otros instrumentos técnicos como la convergencia tecnológica, las microondas, los sistemas de comunicación vía satélite, los sistemas de comunicación celular, etcétera. Cabe destacar que el acceso a Internet está diferenciado de los servicios de valor agregado.

i.- FUENTES FORMALES

Por lo que se refiere a las fuentes formales, conforme al criterio del licenciado Nava Negrete **(461)**, existen las siguientes categorías y en mi entender son aplicables a las telecomunicaciones; bajo las siguientes consideraciones:

⁴⁵⁹ El fundamento está en el artículo 51 en relación con el 55 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; además de la normalización voluntaria.

⁴⁶⁰ La Conferencia Parlamentaria en materia de Telecomunicaciones se creó el 22 de marzo del 2001 con fundamento en el artículo 88 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y 90 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*; como instancia especial para desarrollar estudios legislativos y presentar eventuales iniciativas de ley en materia de telecomunicaciones, integrada por la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado y la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados. La preside el senador Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República.

⁴⁶¹ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 60 et al.

- El Congreso constituyente, creó las bases para las normas administrativas, en materia de telecomunicaciones están en el artículo 27 párrafo cuarto y sexto, artículo 28 párrafo cuarto y décimo, así como la fracción VI del artículo 42.
- El Poder reformativo de la Constitución, se estableció en el artículo 135 como la base para complementar o ajustar lo dispuesto por el constituyente originario, conforme a la realidad del desarrollo y progreso de la humanidad. En materia de telecomunicaciones se ha reformado el artículo 27 (para introducir consideraciones jurídicas sobre el aprovechamiento de los bienes naturales de dominio directo de la Nación) y el 28 (al modificar la calidad de la actividad como estratégica y posteriormente la determinó como prioritaria).
- El Congreso de la Unión, es el órgano cuya finalidad primordial consiste en resolver mediante deliberación todo proyecto de ley o decreto que les sea presentado. Mediante la actividad legislativa se han regulado las telecomunicaciones, bajo las siguientes leyes: de comunicaciones eléctricas, de vías generales de comunicación, federal de radio y televisión y la federal de telecomunicaciones. Actualmente y desde el año 2000 está en estudio el proyecto de la nueva ley federal de telecomunicaciones.
- El Presidente de la República y el Senado, realizan acciones para dar lugar a que los tratados adquieran el rango de Ley Suprema de toda la Unión. Empero por interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1999, los tratados se ubican en segundo plano respecto a la Constitución con ella se deja a los organismos internacionales la regulación de las telecomunicaciones, actividad sustancial para el desarrollo nacional por su impacto económico y social.
Al respecto cabe citar a los tratados celebrados con la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial de Comercio y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- El Presidente, tiene conferida constitucionalmente la facultad extraordinaria de expedir leyes conforme a lo previsto en el artículo 49 segundo párrafo, previo acuerdo con los titulares del gabinete legal y la aprobación del

Congreso de la Unión o Comisión Permanente para los casos indicados en los artículos 29 (462) y 131 párrafo segundo (463)

Cabe citar la facultad que el Congreso delegó al Presidente para legislar en materia de radiocomunicaciones, telégrafos y telefonía en 1926. Y en particular la requisa en materia de telecomunicaciones establecida en el artículo 66 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

- El Presidente y los Secretarios de Despacho, el primero tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes emitidas por el Congreso de la Unión (art. 89-I Constitución), los segundos el poder de refrendo (art. 92 Constitución). A los efectos, existen cuatro reglamentos derivados de la Ley Federal de Telecomunicaciones; uno de la Ley de Vías Generales de Comunicación y otro le corresponde a la Ley Federal de Radio y Televisión, publicado en el Diario Oficial de la federación el 10 de octubre del 2002 que abrogó al que estaba vigente desde 1973.
- Los Secretarios de Estado, al expedir actos administrativos de carácter general, hacen uso material del acto legislativo con la finalidad de que el titular de la Secretaría trate asuntos sobre organización o funcionamiento de la dependencia y, en su caso facilite el entendimiento y alcance de leyes o reglamentos. No obstante ser actos jurídicos de hecho y no de Derecho, tienen eficacia.

Sin embargo, el origen es inconstitucional; sobre todo incurrirá en responsabilidad el funcionario público que cree situaciones nuevas para regular la conducta, complemente o contravenga lo que se autoriza, prohíbe o prescribe en las leyes y reglamentos que interpreta.

Lo mismo ocurrirá con las disposiciones administrativas de carácter operativo y las normas técnicas u oficiales mexicanas, cuya obligatoriedad está en la publicación en el Diario Oficial de la Federación con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, respectivamente las prevén.

⁴⁶² Previsiones generales -leyes- que suspendan, por tiempo determinado, las garantías en todo o alguna parte del territorio nacional.

⁴⁶³ Facultad otorgada al Presidente por el Congreso de la Unión para a través del tráfico de mercancías e impuestos para la importación y exportación, con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país; cuando lo estime urgente.

Al respecto se cito el Reglamento Interno de la Cofetel y las Normas Oficiales Mexicanas y los Lineamientos.

- Los Organismos descentralizados, aunque el Congreso de la Unión o Titular del Ejecutivo, otorguen competencia para expedir reglamentos necesarios para el funcionamiento interno de los organismos, tal acto es inconstitucional de origen.

No aplica a las telecomunicaciones, visto que el órgano especializado tiene carácter jurídico de desconcentrado; no obstante, emitió su propio reglamento interno por atribución establecida en la fracción XXIX del artículo 37 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; luego lo allí dispuesto es inconstitucional de origen y nulo, al no estar conforme con el procedimiento de creación de la ley (art. 72 Constitución); ni cumplir las reglas para emitir actos administrativos generales, en lo tocante al órgano competente, media error en el motivo y fundamento; además respecto a los servicios de valor agregado, el objeto regulado es distinto.

ii.- FUENTES HISTÓRICAS

El papel histórico de México en el mercado de las telecomunicaciones, ha sido de regulador de transferencia tecnológica para el consumo de productos y servicios.

Consecuentemente, en mi consideración, el mercado mexicano de las telecomunicaciones, y por ende los servicios de valor agregado, sientan su desarrollo, en los siguientes eventos:

- 1851 Primer decreto que expedía la patente (concesión) para explotar por 10 años telegrafía eléctrica, en 1859 se prorroga por 25 años.
- 1853 Se crea la Dirección General de Telégrafos
- 1864 Privilegio a extranjeros para explotar comunicaciones eléctricas.
- 1869 Reglamento para la Expedición de Correspondencia Telegráfica.
- 1882 Constitución de la Compañía Telefónica Mexicana que inicia servicio de radiotelefonía hasta 1888 y en 1901 presta regularmente el servicio de

radiocomunicación comercial, realizando el primer enlace telefónico en 1921.

- 1887 Se da carácter Federal a los telégrafos.
- 1896 Se estudia la integración a la *Unión Internacional de Telégrafos*, en 1943 se convierte en la *Unión Internacional de Telecomunicaciones* (UIT) de la cual México es miembro, ha suscrito y ratificado los convenios que la rigen operativa y ejecutivamente: la Constitución, los Convenios y Reglamentos.
- 1916 Venustiano Carranza, emite sin publicar en el periódico oficial, el decreto sobre radiotelegrafía, instrumento que indebidamente en 1923, sirvió de fundamento para autorizar la primera estación de radio por el Secretario de Obras Públicas y Comunicaciones.
- 1926 El Congreso delega la facultad de legislar en materia de radiocomunicación, telégrafos y telefonía, al titular del Poder Ejecutivo Federal quien publicó la *Ley de Comunicaciones Eléctricas* (23 de abril de 1929), regulando la telegrafía, radiotelegrafía, telefonía y radiotelefonía; derogada en 1932 por la Ley de Vías Generales de Comunicación que reglamentó las vías generales de comunicación, a los efectos las comunicaciones eléctricas. A su vez abrogada en 1939, al entrar en vigor la Ley de Vías Generales de Comunicación que reguló las telecomunicaciones, hasta 1995, año en que se promulga y publica la Ley Federal de Telecomunicaciones.
- 1947 Son diseñadas políticas públicas para rehabilitar y modernizar el sistema nacional de comunicaciones a través de parámetros fijados en el “Plan Miguel Alemán”; al cual siguió el *Plan de Comunicaciones y Telefonía* cuyos objetivos eran implantar de tecnología de microondas y otorgar la concesión a Telmex para ampliar y diversificar los servicios.
- Ante la obligación constitucional de sujetar los cometidos públicos al Plan Nacional de Desarrollo a través de Programas Sectoriales, se han promulgado (464) para el sector comunicaciones y transportes; el Programa Nacional de Modernización de las Telecomunicaciones 1989-1994 (1991) planteando la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, al delinear la política de informatización

⁴⁶⁴ El *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 1982-1988* se denominó *Programa de Telecomunicaciones 1982-1988*, fue elaborado en 1981, sin ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

y comunicaciones, modernizando las telecomunicaciones para apoyar el desarrollo nacional; el *Programa de Desarrollo del Sector de Comunicaciones y Transportes 1995-2000* (1996). Y por último el *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006* (2002) bajo el lema: *el sector que nos integra y moderniza*.

En todos, los objetivos permanecen sin variación; no obstante en cada uno, el diagnóstico apunta notables deficiencias respecto países de similares indicadores de bienestar social, económico y político.

1949 Teléfonos de México, se constituye en 1947 a través, presuntamente, de la cesión de derechos, del título de concesión (465), otorgado a la empresa holandesa *Teléfonos Ericsson*, previo acuerdo con el Gobierno Federal, las concesiones de telefonía privadas para la prestación de servicios radiotelegráficos y radiotelefónicos internacionales de los cuales asume la operación y la administración, le transfieren las instalaciones y sistemas e inicia la fusión de sistemas y equipos con la *Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana*; adquiriéndola en abril de 1950, fijando como prioridad enlazar los sistemas de las compañías que operaban hasta ese tiempo en México.

En 1958 la empresa Teléfonos de México se transforma en monopolio bajo el régimen de empresa privada con participación estatal, privada nacional y extranjera.

1952 Ley del Impuesto sobre Ingresos por Servicios Telefónicos, la cual gravó con 10 por ciento el servicio de larga distancia y 5 por ciento el local.

1960 Ley Federal de Radio y Televisión, derogó los artículos 407 al 415 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que reglamentaban a las instalaciones radiodifusoras comerciales.

1971 La Administración Pública Federal, emite reglas para servicios de telecomunicaciones e informática en el sector público y crea el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistematización de Datos; en 1972 por acuerdo determina que la prestación del servicio público de conducción de

⁴⁶⁵ Art. 13 segundo párrafo de la *Ley de Vías Generales de Comunicación* de 1940, autorizaba la cesión de derechos a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Por otra parte, en una revisión del Diario Oficial durante el período 1945 a 1955, no se encontraron datos al efecto. No obstante, el 2 de agosto de 1946 el gobierno anunció el enlace de las compañías que operaban la telefonía. Telmex. *Historia de la telefonía en México 1878-1991*. Telmex, México, 1992. Sitio: <http://www.cofetel.gob.mx>

señales de datos y de teleinformática fuera actividad exclusiva de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En 1974, el Comité Consultivo de Teleinformática, recomienda normas aplicables a los sistemas combinados de procesamiento de datos y transmisión de información; se promulga el Reglamento de la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación.

- 1973 Se publica el Acuerdo Relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite INTELSAT y Acuerdo Operativo; adoptado el 20 de agosto de 1971, es un organismo sometido al derecho internacional privado.
- 1976 El ***Sistema Nacional de Información***, se implementa considerando a la informática como el sistema que sustentará los servicios de telecomunicación e información y la fija como atribución del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI).
- 1988 Inicia la liberación del sector telecomunicaciones con base al diagnóstico de la situación que guardaba la telefonía, el Gobierno inicia la privatización y desregulación de los servicios. Como primer paso en 1990 se modifica el título de concesión de Telmex, se promulga y publica el Reglamento de Telecomunicaciones, mismos que abroga o deroga diversas disposiciones legales, reglamentos y acuerdos.
- 1994 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México adquiere obligaciones en el mercado nacional e internacional del comercio de servicios de telecomunicaciones que le impone adecuar los criterios de rectoría para el sector comunicaciones y en especial al subsector telecomunicaciones; iniciando la desregulación de servicios y promoviendo la normalización del sector.

b.- LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

Las personas jurídicas son creaciones del Derecho, reconocidas por el Estado, éste siguiendo a Kelsen (466) es la persona jurídica colectiva que tiene deberes jurídicos y derechos subjetivos; los personifica, mediante poderes, dependencias y

⁴⁶⁶ Kelsen, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1988. pág. 109.

organismos cuya competencia es ejecutada por personas físicas elegidas y nombradas para realizar las atribuciones reconocidas y otorgadas.

Ajustando mi idea al criterio de Kelsen, el Estado es la organización de hombres (seres humanos) a los que el orden jurídico nacional reconoce y otorga facultades para proteger intereses colectivos, siendo sus voluntades las que materializan y formalizan las conductas de la organización.

Al Estado, el jurista Andrés Serra Rojas, le atribuía la

“... potestad, capacidad, derechos y obligaciones” (467)

La idea de Estado indica un conjunto de normas jurídicas que autorizan, prohíben y prescriben conductas de seres humanos, contenidos como deberes jurídicos y objeto de derechos subjetivos; esta idea es unitaria al reunir y unifica intereses que fija como propósitos en un documento fundamental: la Constitución; donde el legislador originario definió el orden jurídico, reconociendo y otorgando al Estado atribuciones para lograr los fines.

Para ello se configuran tres poderes con estructura orgánica definida, en los cuales distribuyó las funciones: legislativa, administrativa y judicial, a cada uno le fijó órganos, competencia y los fines que debe alcanzar para lo cual debe realizar actividades de creación de leyes, promulgación y ejecución, así como aplicación de las mismas.

⁴⁶⁷ Así los describía en la 5° edición de su Derecho administrativo en 1972. Sin embargo, en la 20° edición (1999) que corrigió y aumentó Andrés Serra Rojas Beltrí, argumenta que tal pensamiento (teoría unitaria de la personalidad del Estado) ya no aplica, pues la doctrina actual reconoce que tal idea sirve a la dimensión internacional conforme a la Constitución (arts. 104-I, 89-X, 76-I) Código Civil (art. 25) y Ley de Amparo (art. 9). Más en el orden interno, sólo se aprecia la personalidad de la Administración Pública, al interpretar la Constitución (arts. 27, 39, 40, 41 y 115) donde se infiere la trilogía de la persona Estado: Federación, Entidades Federativas y Municipio, quienes actúan por medio de sus poderes; pues la Administración Pública requiere de personalidad para actuar frente a los particulares, los otros poderes no. Posición doctrinal con sustento en juristas extranjeros como García Enterría y Fernández, Garrido Falla; teorías contarías a la manifestada originariamente por el jurista Andrés Serra Rojas que sustentan administrativistas como Miguel Acosta Romero, Alfonso Nava Negrete y Ernesto Gutiérrez y González. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Porrúa, México, 2000. 20 ed. corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí. págs. 76 y 77.

En concreto la función administrativa del Estado se realiza en base a la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, el Presidente de los Estados Mexicanos (art. 89-I Constitución) que consiste en promulgar y ejecutar las leyes del Congreso de la Unión, proveyendo su exacta observancia en la esfera administrativa. Para lo cual se auxiliará del órgano Administración Pública, al cual el legislador le distribuirá competencia a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública (art. 90 Constitución)

Donde ejecutar las leyes, en el criterio del licenciado Nava Negrete,

“... debe entenderse como poner los medios para que las leyes se puedan aplicar, y esto es posible por dos clases de actos: administrativos y reglamentarios.” (468)

Entonces, la Administración Pública (469) dispone de la personalidad jurídica del Estado, quien es la fuente de las demás personas jurídicas de Derecho Público; es el órgano encargado de ejecutar la ley, atribución que realiza a través de un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales; cuya competencia está indicada en forma expresa para administrar los asuntos públicos, regular la estructura y la actividad de sus entidades con objeto de encausar el desarrollo nacional, ello conforme a la teoría unitaria, sin desconocer que la doctrina actual, induce el criterio de que la Administración Pública tiene personalidad propia.

Por su dinamismo y constante expansión las actividades de la Administración Pública son difíciles de acotar y precisar (470), algunos fijan el límite por exclusión de la función judicial y legislativa, empero dejan fuera de la noción las funciones emergentes, como la registral.

⁴⁶⁸ Nava Negrete, Alfonso, op cit. pág. 67.

⁴⁶⁹ El insigne jurista y Profesor Emérito Andrés Serra Rojas, explica que debe entenderse por Administración Pública a “*es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.*” Serra Rojas, Andrés, op cit pág. 87

Y el investigador Francisco Osornio, la conceptúa orgánicamente como la que “*refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa*” y en su aspecto formal o material como la “*actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos*”. Osornio Corres, Francisco. *Administración Pública. Diccionario Jurídico ...*, Tomo I, op cit. págs. 107-110.

⁴⁷⁰ Fernández Ruiz, Jorge. *Apuntes ...*, op cit. págs. 1013-1054

No obstante lo expresado, el Doctor Miguel Acosta Romero (471), argumenta que la función administrativa requiere de realizar una serie de actos materiales o jurídicos, enunciados genéricamente como:

- Cumplimiento de los fines propios del Estado
- Conservación de la entidad del Estado y su soberanía
- Acción del poder público en su relación con otras entidades públicas
- Mantenimiento del orden público y la seguridad
- Orientación de la Administración Pública
- Gestión y rectoría económica
- Promoción de los servicios públicos
- Recaudación, concentración y distribución del ingreso público
- Disposición, destino y manejo de los bienes que integran el Patrimonio Nacional
- Relaciones con los servidores públicos
- Actividades relacionadas con los particulares

Al respecto, la doctrina señala que el ejercicio de la función administrativa del Estado, implica satisfacer necesidades de interés público, definidas como fines del Estado e impuestas a la Administración Pública, a través de normas jurídicas que reglamentan principios fundamentales o tienen apoyo en la Constitución y se desarrollan, acorde a los argumentos del jurista Serra Rojas, a través de

“No es suficiente que el estado exprese su voluntad en la Ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que concrete a los casos particulares, que la actualice determinando el momento, modo y circunstancias de su aplicación.” (472)

Donde la forma y contenido de los fines, ha variado históricamente en la época contemporánea el económico desplazó al preponderante del estadio moderno que consistía en la libertad y otras garantías individuales; durante la edad media prevalecía el fin religioso y en la antigüedad romana la defensa exterior.

⁴⁷¹ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Porrúa, México, 1999. 14 ed. pág. 801

⁴⁷² Serra Rojas, Andrés. op cit. pág. 68

Particularmente en México desde la Independencia, la actividad administrativa se ha ampliado y modificado los fines esenciales del Estado, casi en forma sexenal. (473)

En concreto la función administrativa se actualiza con la producción de actos formalmente administrativos:

“... es un acto creador de situaciones jurídicas individuales dirigidas a satisfacer necesidades colectivas.” (474)

Sin desconocer que materialmente son realizados actos legislativos (el reglamento) y jurisdiccionales (el proceso administrativo).

Como la mejor forma para planear el desarrollo y sistematizar las materias respecto de los principios y normas aplicables en cada rama de la actividad del Estado, por numerosas obligaron a sectorizar, determinado la competencia de cada entidad, debido a que toda

“... actividad estatal se desenvuelve bajo el imperio del derecho y se estudia y se describe a través del sistema o de los sistemas de las normas jurídicas por las cuales es regulada.” (475)

Luego, la comunicación vía satélite, es una función del Estado, fijada en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, como área prioritaria del desarrollo nacional, acorde a las bases establecidas en el artículo 25 de la Carta Magna.

Sobre ella el Estado ejercerá su rectoría, protegiendo la seguridad y soberanía de la Nación para lo cual al otorgar la *explotación, uso y aprovechamiento* a través de concesión o permiso, deberá mantener o establecer el dominio asegurando la eficacia de la utilización social de los bienes (*espacio y derecho de vía* (476)), evitando la concentración que contraría el interés público.

⁴⁷³ El motivo está en la reseña de la evolución histórica del sistema jurídico mexicano desde 1821 hasta 1969 y el detalla del periodo de 1970 a 1999. Observando que el sector comunicaciones y transportes fue afectado legislativamente durante el lapso 1991-1996 con un 10% del total de leyes aprobadas y vigentes. López Ayllón, Sergio y Héctor Fix Fierro. “*¡Tan cerca, tan lejos!*”. *Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-marzo del 2000. págs. 160-168.

⁴⁷⁴ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 115

⁴⁷⁵ Acosta Romero, Miguel. *Derecho ...* vol. I, op cit. pág. 18

⁴⁷⁶ El fundamento está en el párrafo cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución, la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, la *Ley General de Bienes Nacionales* y la *Ley de Vías Generales de Comunicación*.

Tal función del Estado debe ser regulada en una ley reglamentaria, emitida por el Congreso de la Unión en ejercicio del poder creador de leyes (art. 72 de la Constitución) con apego al principio de reserva de la ley (art. 124 de la Constitución) previsto como una facultad del Congreso:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; **(477)**

Precisando, la comunicación vía satélite usa el espacio y es considerada una de las vías generales de comunicación por la Ley Federal de Telecomunicaciones, además del espectro radioeléctrico y las redes públicas de telecomunicaciones.

El espectro, igualmente necesita del espacio y a las redes les es básico el derecho de vía, pues sobre el se instala el cableado y equipos necesarios para operar servicios derivados y conexos; amén de que solamente a través de redes públicas de telecomunicaciones es posible jurídicamente explotar servicios de telecomunicaciones.

Valga como ejemplo: un ciudadano mexicano podría transmitir señales a otras soberanías, sin la debida autorización o causar daños a personas y patrimonios en otros territorios, por lo que resulta necesario prever afectaciones y en su caso sancionarlas, dejando a salvo la soberanía **(478)** nacional.

En consecuencia, las telecomunicaciones son una especie de las vías generales de comunicación, encuadradas en el sector comunicaciones y transportes, que corresponde ejercer al titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de los funcionarios públicos con poder para ejercer la competencia del órgano desconcentrado denominado Comisión Federal de Telecomunicaciones.

⁴⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

⁴⁷⁸ “La soberanía es la instancia última de decisión. La Soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Herman Héller es ‘aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.’”. Carpizo McGregor, Jorge. *Soberanía. Diccionario Jurídico ...*, op cit. T. IV P-Z pág. 2936

B.- EL PATRIMONIO DEL ESTADO

La idea de patrimonio del Estado (479), está circunscrita a la titularidad y régimen de los bienes, derechos y obligaciones que constituyen su universalidad de Derecho; al respecto el Doctor Acosta Romero manifiesta que

“... resulta a veces difícil de precisar, por que comprende muchos elementos cuyo régimen jurídico es disímbolo y, ...”

...

“... ese régimen también es conveniente apuntarlo, no está sistematizado y unificado, si no al contrario, está integrado por numerosísimas leyes y desde luego derivados del párrafo o fracciones del propio artículo 27 y otros...” (480)

donde, dicha universalidad de Derecho está relacionada con la actividad económica y regulatoria respecto a las formas para disponer de los bienes cuya titularidad originaria corresponde al Estado.

Las características del patrimonio en la teoría clásica (481), orientan al sistema jurídico mexicano; el Estado es la persona jurídica colectiva unitaria, sujeta a derechos y obligaciones, que integra el patrimonio con bienes de propiedad originaria o recursos naturales, cuyo carácter jurídico es el uso común, destinados al aprovechamiento social; así como los bienes adquiridos por otros títulos. (482)

En el mismo tenor el jurista Gabino Fraga, argumenta que

“El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado.” (483)

⁴⁷⁹ Patrimonio “es el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de Derecho”. Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio ...*, op cit. pág. 62.

⁴⁸⁰ Acosta Romero, Miguel. *Derecho ... vol. I*, op cit. págs. 149 y 150

⁴⁸¹ El Derecho Mexicano, respecto al patrimonio sigue la teoría clásica, no acepta la de la afectación en ésta existe más de un patrimonio para cada persona, pues responde a los fines jurídico económicos. Mientras que en la corriente clásica, sólo la persona es sujeto de derechos y obligaciones, por lo tanto, toda persona tiene un patrimonio universal e indivisible, inseparable de la persona y solamente se transmite mortis causa, visto que la personalidad no es enajenable.

⁴⁸² Las primeras previsiones sobre los bienes en general se establecieron en el Código Civil, donde se fijo que los bienes se dividen en inmuebles y muebles, éstos el dominio se les reconoce por la persona a que pertenecen. Así son bienes de dominio público, los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios (art. 765); se regirán por leyes especiales y supletoriamente por el Código en comento (art. 766).

⁴⁸³ Fraga, Gabino. op cit. pág. 343

Conforme a la Constitución existen dos tipos de propiedad, la del Estado que es originaria y la de los particulares a quienes el Estado tiene el derecho de transmitir el dominio bajo las modalidades (484) que dicte el interés público.

El Estado tiene la titularidad sobre los bienes naturales y los así dispuestos por la ley, comprendidos en el territorio nacional y sobre ellos ejerce dominio público o privado, acorde al régimen donde el legislador integró los bienes (art. 1 en relación con 2 y 3 LGBN); la voluntad del legislador es la que califica la calidad del dominio sobre los bienes, más ésta no debe ser contraria a la expresamente determinada por la Constitución, en la cual se determina el dominio y jurisdicción.

La Constitución expresamente fija que bienes están bajo dominio directo del Estado (art. 27 párrafo cuarto de la Constitución), sobre ellos determina que para su explotación, uso o aprovechamiento por las personas jurídicas, diferentes al Estado, éste los podrá otorgar mediante concesión por conducto del Ejecutivo Federal, conforme a las bases establecidas por la ley reglamentaria respectiva (art. 27 párrafo sexto de la Constitución).

En el ordenamiento jurídico mexicano, el legislador fijó en la Ley General de Bienes Nacionales las reglas y bases que someten al patrimonio del Estado.

El Estado tiene bienes que por su naturaleza, afectación o disposición de la ley se clasifican en el dominio público o privado. Por ello, las formas de adquirir los bienes por el Estado y los particulares, determina la posesión y el aprovechamiento que se ejerce sobre los mismos, aparejan el carácter jurídico del dominio.

Los bienes afectos a las telecomunicaciones se adquieren, poseen y aprovechan con sujeción a regímenes cuyas peculiaridades los someten en determinados tiempos y espacios al derecho público y privado; aunque la base siempre estará en la emisión de los actos administrativos, denominados: concesión, permiso y registro.

⁴⁸⁴ Las modalidades deben ser permanentes y no temporales, por ello el legislador fija las limitaciones o restricciones desarrollando lo establecido en la Constitución; en el ámbito de su competencia lo hace el legislador para cada nivel de gobierno: federal, estatal y municipal.

Por ello, reconozco como básico determinar las formas jurídicas de reconocer el carácter del dominio ejercido sobre los bienes afectos a las telecomunicaciones, revisando que estén acordes a los principios constitucionales y actualizados en actos administrativos, donde se otorga el derecho a explotar, usar y aprovechar bienes de dominio público y se autoriza el ejercicio de una actividad del Estado, indicada como prioritaria.

Luego, las personas jurídicas que actúan tendrán la calidad de concesionario, permisionario o registratario, donde los bienes empleados para operar servicios de telecomunicaciones, no obstante el título de posesión, por disposición de ley en ciertos casos revierte al Estado.

Aunque, teóricamente todo bien destinado a un servicio público, pertenece al Estado; conforme a las previsiones legales, existen excepciones a dicha regla; pues los bienes pertenecen al Estado y los particulares, según su naturaleza, destino y forma de adquisición, acorde a la voluntad del legislador, cuya base está en los principios constitucionales sobre propiedad.

Ahora bien, la Ley General de Bienes Nacionales al establecer el régimen de los bienes de dominio público, entre otras peculiaridades indica, que las concesiones sobre bienes de dominio público directo, se regirán por lo dispuesto en la respectiva ley reglamentaria (art. 27 párrafo sexto de la Constitución, previsto en el artículo 27 LGBN). Luego el resto de bienes integrados en este dominio por voluntad del legislador, se regirán por la Ley General de Bienes Nacionales; de ésta destacan las siguientes reglas:

- Los bienes de dominio público son inalienables e intransferibles.
- Los particulares e instituciones podrán adquirir el usufructo de los bienes dados en concesión, acorde a lo regulado en la LGBN y demás leyes que emita el Congreso de la Unión (art. 16 LGBN)
- Las concesiones no crean derechos reales (de propiedad), sólo otorgan el derecho al uso, aprovechamiento o explotación conforme a la ley o acto administrativo que los reglamenta (art. 30 LGBN)

- Al concluir la concesión, los bienes destinados al usufructo y operación de él, pasarán o revertirán a favor del estado (art. 20 in fine y 24 LGBN).
- Los bienes de dominio público por disposición de la autoridad, podrán ser desincorporados (art. 28 LGBN)

En síntesis, las redes de telecomunicaciones para operar servicios derivados y conexos, requieren del espacio y derecho de vía o cruzamiento de vías; bienes que integran el patrimonio del Estado (**485**), están sometidos a diferente especie de dominio público y por ende régimen jurídico; sin embargo, los mismos se otorgan a los particulares mediante concesión (**486**), conforme a las bases y reglas establecidas en las leyes reglamentarias respectivas o en su defecto en las disposiciones supletorias y especiales.

El permiso (**487**), en el ámbito de las telecomunicaciones se otorga para ejercer el derecho de comercializar servicios (art. 31-I en relación con 52 al 54 LFT) por el perfil delimitado técnicamente sería el servicio de telefonía pública (**488**), o sea aquél que se presta al público en general a través de aparatos telefónicos de uso público conectados a las redes públicas de telecomunicaciones (art. 2-I y 5 RSTP).

Para obtener tal permiso, se debe tramitar la solicitud acorde a las bases fijadas para la concesión de redes públicas de telecomunicaciones (art. 32 en relación con 24 LFT) en lo conducente; es decir, no en lo referente a la infraestructura y bienes

⁴⁸⁵ El espacio y los derechos de vía o cruzamiento, son medios necesarios, sirven a las telecomunicaciones para producir servicios derivados y conexos al aplicar tecnología para la transmisión de señales que circulan por todas las distancias a grandes velocidades, sometidos al régimen de concesión.

⁴⁸⁶ La concesión es el acto administrativo que crea en el particular un derecho para prestar un servicio público o explotar un bien de dominio público. En el ámbito de las telecomunicaciones, se otorga en concesión bienes de dominio público que sirven a la explotación, uso o aprovechamiento de medios de transmisión electromagnética, delimitados como vías generales de comunicación; en la Constitución únicamente se menciona a la comunicación vía satélite, pero ella comprende por integración o conmutación al espectro radioeléctrico y a las redes de telecomunicaciones donde se producen servicios derivados y conexos.

⁴⁸⁷ El permiso es el acto administrativo que facilita al particular el ejercicio de un derecho, comúnmente referido al ejercicio de una actividad reglamentada por el Estado, éste ya existe, no se crea. En el ámbito de las telecomunicaciones el permiso consiste en una vertiente en explotar la capacidad de un concesionario y por otro lado en la transmisión a través de estaciones terrenas. La titularidad del derecho la tiene el concesionario, sobre ella por ser el propietario, el Estado autoriza la prestación de servicios derivados o conexos a un tercero que no tiene en posesión o propiedad infraestructura, ni demás bienes afectos a la operación.

⁴⁸⁸ El *Reglamento del Servicio de Telefonía Pública*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1996, establece como objeto regular a las comercializadoras de telefonía pública y la prestación del servicio a través de aparatos telefónicos de uso público.

afectos a la operación de servicios, pues no los puede tener en posesión o propiedad, únicamente debe usar *capacidad del concesionario*.

Desde el 17 de diciembre de 1996 al entrar en vigor el Reglamento del Servicio de Telefonía Pública, es eficaz el régimen de permiso para comercialización; más es viable por el argumento *pro subjecta materia*, considerar que el sentido y alcance delimitante de la comercialización de servicios, por su género en el régimen de permiso, limita en lo que no se oponga al resto de los especies reguladas en dicho capítulo: las estaciones terrenas transmisoras y receptoras, los servicios de valor agregado.

En consecuencia, debe desarrollarse su régimen en un reglamento, especial o general; razón cuyo fundamento, también está previsto en el tercer transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El registro, es el acto administrativo que la ley establece para prestar servicios de valor agregado (art. 33 LFT), en mi parecer le aplica el artículo 54 que obliga a expedir el reglamento para someter a las comercializadoras y el transitorio ordena que se continúen aplicando las disposiciones reglamentarias y administrativas, en lo que no contravengan a la ley, hasta que se expidan nuevos ordenamientos. Por lo que al no existir el dispositivo previsto en la ley, ésta no produce efectos jurídicos.

Es claro la Ley General de Bienes Nacionales (art. 27 en relación al 16 y 20), al establecer que las personas jurídicas, solamente podrán adquirir el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos regulados como dominio público del Estado; conforme a lo fijado en las leyes reglamentarias: Ley Federal de Telecomunicaciones y supletoriamente la Ley de Vías Generales de Comunicación.

La Constitución ordena que la actividad prioritaria, comunicación vía satélite se otorgue mediante concesión o permiso (art. 28 párrafo cuarto), principio que la legislación desarrolla en el articulado de la Ley Federal de Telecomunicaciones (capítulo III), la Ley de Vías Generales de Comunicación (art. 8, servicios derivados y conexos) y la Ley General de Bienes Nacionales (art. 30, aprovechamiento especial de bienes de uso común).

En mi parecer, es una inconsistencia que los servicios de telecomunicaciones, no estén considerados como servicios públicos. No obstante, así lo determine la Ley de Vías Generales de Comunicación (art. 7 y 51). La cual aplica, pues el titular de la actividad es el Estado, es una finalidad consistente en satisfacer de manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial; dichos servicios pueden ser prestados directamente por el Estado u otorgados en concesión a los particulares; ante dichas peculiaridades aplica el derecho de reversión a favor del Estado, conforme al artículo 40 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que afecta sólo a la concesión.

Al permiso para comercializar servicios de telecomunicaciones, no le aplica el derecho de reversión; pues únicamente facilita el derecho a operar bienes conectados más allá del punto de conexión terminal de las redes públicas de telecomunicaciones.

Caso similar es el de las estaciones terrenas transmisoras, infraestructura de medios de transmisión electromagnética cuya finalidad es de intermediario en la conducción de señales, más no en prestar servicios directos al público en general. Las estaciones terrenas receptoras, expresamente están excluidas del permiso, únicamente se instalan y operan, no se explotan.

Y la infraestructura del prestador de servicios de valor agregado, está conectada más allá del punto de conexión terminal; luego, no integra la red pública de telecomunicaciones, por tanto, no aplica el derecho de reversión.

a.- BIEN DE DOMINIO PÚBLICO DIRECTO DEL ESTADO: EL ESPACIO.

El bien espacio, está expresamente fijado en la Constitución y desarrollado en la Ley Federal de Telecomunicaciones que regula el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite; pues a través de él son propagados sin guía artificial ondas electromagnéticas.

El espacio está regulado en la Constitución, conforme al texto siguiente:

“Art. 27

[párrafo cuarto] Corresponde a la Nación el dominio directo ..., y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”

“[párrafo sexto] En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, 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. “ (489)

Las palabras *extensión* y *términos*, indican la dimensión sobre la que se ejerce la soberanía y las modalidades (490) de explotación, uso o aprovechamiento del citado bien natural: *espacio* (491). México aplica como ley interna lo concertado internacionalmente; más ello no debe contravenir lo establecido en la Constitución. (492)

La Constitución remite al Derecho Internacional para fijar la extensión y modalidades de uso, aprovechamiento y explotación del espacio; aquella solamente determina la calidad del dominio sobre el bien que es titular el Estado, y lo caracteriza como inalienable e imprescriptible, además determina que el aprovechamiento por las personas jurídicas solamente se realizará mediante otorgamiento de concesión.

Al revisar la Constitución, encontré que en el artículo 27 párrafos tercero, cuarto y sexto, están establecidas las normas jurídicas que protegen al *espacio* y

⁴⁸⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

⁴⁹⁰ En el ámbito de telecomunicaciones, las modalidades de uso están determinadas por el concierto internacional de naciones, según acuerdo adoptados por los miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, organismo de la ONU de carácter técnico, cuyo objeto principal consiste en asignar bandas de frecuencia y velar porque no existan interferencias de señales entre las naciones y sea utilizado racionalmente el espectro radioeléctrico.

⁴⁹¹ La Constitución contiene la palabra “espacio” y no “espacio aéreo”, éstas voces, coloquialmente son empleados indistintamente, en la realidad materializan la misma idea, solamente que la diferencia responde a dimensiones mesurables; así como a ámbitos jurídicos distintos; aunque ambos soportan el concepto de soberanía que se ejerce respecto a dicho recurso natural. Al respecto, no se ha llegado a una definición consensuada internacionalmente, prefiriéndose en el decir del doctor Acosta Romero: estudiarlo sobre la base de una “delimitación funcional”, al enfocar el aspecto de las actividades humanas que se realizan en su ámbito. Acosta Romero, Miguel. *Derecho...* vol. I, op cit. pág. 260.

⁴⁹² Sí la norma constitucional fija alguna particularidad, la ley debe desarrollar los supuestos jurídicos de acuerdo a dicha peculiaridad. De otra forma la norma o serie de normas serán inconstitucionales.

correlativamente en la Ley General de Bienes Nacionales, derivan las siguientes características:

- Es un **bien** que forma parte del **patrimonio natural**, artículo 27 constitucional párrafo 4°, en relación con la fracción II del artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales. En ellas se indica que el espacio es un recurso natural, bajo el dominio directo de la Nación. Y por ende, está integrado al patrimonio nacional por ser un bien de dominio público (art. 1 y 2 de la Ley General de Bienes Nacionales).
- Es **concesionable**, se otorga el uso, aprovechamiento y explotación al particular mediante el acto administrativo, concesión, en razón a su naturaleza e importancia económica; el particular dispondrá de él bajo las modalidades y limitaciones (**493**) que la autoridad le imponga.
Según lo autorizan los párrafos tercero y sexto del artículo 27 constitucional, pues el Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.
Cuyo objeto consiste en distribuir la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Además la concesión solamente se entrega a los particulares o sociedades mercantiles constituidas conforme al derecho mexicano.
- Los **actos de administración patrimonial** están sujetos a los mandatos constitucionales y la Ley General de Bienes Nacionales. Conforme al párrafo sexto del artículo 27 constitucional en relación con el derecho de propiedad (art. 27 primer párrafo y fracción VI del art. 42), por ser el Estado propietario originario, desprendiéndose las siguientes cuestiones:
 - Es imprescriptible, el Estado jamás perderá la potestad a favor de particulares por el transcurso del tiempo.

⁴⁹³ “Limitación es la carga positiva, o bien la abstención que el legislador de una época que se considere, impone al titular de un derecho, a efecto de que no lo ejercite contra el interés de otros particulares o bien contra el interés general”. “Modalidad , es cualquier circunstancia, calidad o requisito, que en forma genérica, pueden ir unidos a una sustancia, sin modificarla, de cualquier hecho, acto jurídico o derecho”. Gutiérrez y González, Ernesto. op cit. págs. 249 y 261-262.

- Es inalienable, es decir está fuera del comercio
- Es inembargable, sobre él no pueden seguirse procedimientos para forzar al Estado a cumplir una obligación.
- Por último, en lo general cuenta con un régimen especial que lo salvaguarda de acciones que pudieren causar su destrucción o diluir su utilidad. Como lo dice categóricamente el licenciado Nava Negrete, en la actualidad el espacio significa a los países su soberanía y seguridad nacional.

Luego, sobre el espacio (494) se producen la mayoría de los actuales servicios de telecomunicaciones; a él le es consustancial el espectro radioeléctrico y los sistemas de comunicación vía satélite son vías generales de comunicación.

El espacio es un recurso natural patrimonio del Estado, cuya característica esencial es ser de dominio público directo. No es bien de uso común (495), se otorga en concesión o permiso a los particulares, cuya duración y bases de operación están determinadas por la finalidad del uso que se pretenda dar a las bandas de frecuencia asignadas.

En concreto el espacio sirve a numerosas actividades, respecto a él se producen y opera una gran diversidad de servicios, la Constitución fija que la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público (art. 27 párrafo sexto y 28 párrafo décimo), solamente se realice mediante otorgamiento de concesión; reconociendo que el Derecho Internacional, regulará en lo técnico (496) para evitar interferencias o intromisiones en la transmisión de las ondas electromagnéticas.

⁴⁹⁴ El espacio es el medio natural básico para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico: sistema por medio del cual se realiza, actualmente, la mayoría de señales que comunican o transmiten sin guía artificial –ejemplo: radio, televisión, teléfono inalámbrico, telefonía convergente; en él operan las redes de telecomunicaciones de donde derivan servicios derivados y conexos.

⁴⁹⁵ La reforma al artículo 27 de la Constitución del 5 de enero de 1960, modificó la calidad de bien de uso común al espacio, atribuyéndole la de bien de dominio público directo. Así lo delimita la *Ley Federal de Radio y Televisión* en su artículo 1. Por otro lado, la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, omite calificar el dominio que ejerce el Estado sobre el espectro radioeléctrico. La razón está seguramente en relación a que la propagación de ondas electromagnéticas se realiza también con guía artificial (cables) y por ende hace uso de los bienes de uso común (art. 5 LFT en relación con el art. 2 LVGC), regulados en la *Ley General de Bienes Nacionales* (art. 2- I, 29-IX y 30) cuyo antecedente es la fracción XIII del artículo 750 del Código Civil.

⁴⁹⁶ Una responsabilidad de la Organización de Naciones Unidas, consiste en sistematizar el derecho de los tratados, ante lo cual impulsa la codificación del derecho internacional con sustento en el artículo 13.1 de la Carta

La comunicación vía satélite (art. 28 párrafo cuarto de la Constitución), está determinada como una función del Estado, actividad prioritaria para el desarrollo nacional, por lo tanto está sometida a la rectoría del Estado quien la otorgará mediante concesión o permiso, acorde a la Ley Federal de Telecomunicaciones, ésta tiene como objeto regular la infraestructura donde se operan los servicios.

Por lo tanto, la ley y los actos administrativos deben garantizar la protección de la seguridad y soberanía de la Nación; además de mantener o establecer el dominio de las vías de comunicación. En los citados actos el Estado cuidará y asegurará la utilización social de los bienes (497) y evitará la competencia desleal siempre que ésta contraríe el interés público.

La Ley Federal de Telecomunicaciones, delimita lo que es el espectro radioeléctrico

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

II. Espectro radioeléctrico: el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.” (498)

sobre el espectro y las posiciones orbitales asignadas al país, el Estado siempre mantendrá el dominio (art. 2 LFT y art. 1 LFRT).

El espectro radioeléctrico, se otorga en concesión como bandas de frecuencia, acorde a la normatividad técnica convenida con organismos internacionales y en su caso otros países, respecto al uso, aprovechamiento y explotación de las bandas de frecuencia asignadas al país.

La Ley General de Bienes Nacionales en el artículo 27, prevé sin mayor sustancia, pues así lo establece la Constitución, que las bases para otorgar en concesión

de la Organización. Al efecto, la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, es la responsable de elaborar el derecho ultraterrestre, a la fecha han redactado 5 tratados y sus respectivos principios jurídicos. Destacando principios que han de regir la utilización por los estados de satélites artificiales de la tierra para las transmisiones internacionales de televisión. *Resolución 37/92 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 10 de diciembre de 1982.

⁴⁹⁷ Disposiciones sobre cobertura social en la *Ley Federal de Telecomunicaciones*: artículo 7, promover una adecuada cobertura social; artículos 50 y 51, de la cobertura social de las redes públicas.

⁴⁹⁸ Artículo 3 fracción II de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*.

bienes del dominio directo del Estado, las fijarán las leyes reglamentarias respectivas; sin ser obstáculo para aplicar supletoriamente otros cuerpos normativos (art. 8 LFT).

i.- DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES

El maestro Modesto Seara Vázquez apunta que aunque no existe consenso sobre los límites del espacio, es válido el concepto que al respecto contiene la Convención de Chicago de 1944, donde el artículo I establece

“Los Estados contratantes reconocen que cada Estado tiene soberanía completa y exclusiva sobre el espacio atmosférico encima de su territorio” (499)

Sin embargo, la regulación de las actividades en el espacio ultraterrestre, está planteada en líneas generales sobre un régimen jurídico (500), donde:

- Las actividades deben efectuarse en provecho de toda la humanidad.
- No esta sujeto a ninguna forma de apropiación nacional.
- La libertad de explotación.
- Responsabilidad internacional de los Estados por actividades nacionales emprendidas en el espacio y por los riesgos.
- El establecimiento de mecanismos para salvaguarda astronáutica.
- Acciones que dañan el medio ambiente.
- Efectos perniciosos que repercutan en la tierra
- Intercambio de datos e información de teleobservación.
- Normas seguras.

Por otra parte, la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos de Naciones Unidas (CUEUFP-ONU), define al *espacio*, diferenciando teóricamente entre espacio aéreo y ultraterrestre (501); siendo el primero dónde cada

⁴⁹⁹ *Convenio de Aviación Civil Internacional*, celebrado en Chicago el 7 de abril de 1944 depositado ante Estados Unidos de América, ratificado por México el 25 de julio de 1946, vigente desde el 4 de abril de 1947.

⁵⁰⁰ Castro Villalobos, José Humberto. *3º Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Espacio Ultraterrestre y el Derecho*. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. I, 2001. págs. 89 et al

⁵⁰¹ Espacio Ultraterrestre, es la voz que en español autorizó la Organización de las Naciones Unidas para referirse al espacio de uso libre. *Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Explotación y Utilización del Espacio Ultraterrestre*; incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes. 1 de octubre de 1967.

Estado ejerce su soberanía y el segundo el de uso libre del mismo; aunque no se han precisado sus límites. Podría decirse que las potencias consideran espacio ultraterrestre la denominada *órbita geoestacionaria*.

La órbita geoestacionaria, es la región del espacio sobre la cual los países reclaman soberanía (502), apareja problemas jurídicos por la utilización de altas tecnologías de aprovechamiento especial del espacio exterior o ultraterrestre (503); pues es el lugar idóneo para realizar actividades como telecomunicaciones, metrología entre otras, colocando satélites que requieren inmovilidad con respecto a la Tierra.

Al respecto el doctor Acosta Romero, acota que pese a la variedad de teorías sobre soberanía del espacio,

“... llegaríamos a la conclusión que dichos criterios sólo evidencian las dificultades existentes para determinar científicamente el límite entre el espacio aéreo y espacio exterior o ultraterrestre. De ahí que la fijación de este límite habrá de realizarse por vía convencional, dado que los conceptos de espacio aéreo y espacio exterior son meramente jurídicos, y que interesan exclusivamente definir a los estados para conocer cuál es el límite de su soberanía; ...” (504)

Con lo apuntado y la reflexión del investigador Castro Villalobos, respecto a que en 1967 resultaba difícil prever la explotación comercial del espacio, de hecho la voz *explotación*, no aparece en el cuerpo del tratado; pero fija en artículo VI:

“... la responsabilidad de los estados por actividades nacionales en el espacio, sin importar la naturaleza de la entidad que la realice, persona jurídica sometida al derecho privado o público; ...” (505)

siendo la fórmula pragmática para delimitar las conductas bajo la responsabilidad del Estado, donde la doctrina enfoca:

⁵⁰² La problemática planteada a la mayoría de países por el espacio está constreñida a la soberanía, debido a que en lo inmediato no posicionarán satélites en el espacio ultraterrestre que les corresponde; exigen su derecho al uso libre de las ondas hertzianas o electromagnéticas y el reconocimiento de que los estados tienen soberanía nacional para organizar su propio espectro territorial y delimitar la disponibilidad de frecuencias en la diferentes capas de la atmósfera. En atención al acuerdo original del Convenio de Madrid celebrado en 1932 y las posteriores modificaciones y adecuaciones realizadas por acuerdo de los miembros de la Unión Internacional de telecomunicaciones.

⁵⁰³ Mejía, Martha C. *La órbita geoestacionaria*. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXVIII, núm. 157-159, enero-junio de 1988. pág. 170

⁵⁰⁴ Acosta Romero, Miguel. *Derecho...* vol. I. op cit. pág. 271

⁵⁰⁵ *El Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Explotación y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes*, está vigente desde el 1 de octubre de 1967. Castro Villalobos, José Humberto. op cit. pág. 112

- La actividad privada comercial realizada a través de actos administrativos que autorizan la ejecución.
- La interpretación amplia del sistema constitucional, análisis de como se integra el derecho internacional en el derecho interno.

En la actualidad todas las actividades de telecomunicaciones que usan el espacio son de naturaleza comercial y están a cargo de corporaciones privadas o públicas. Donde el fundamento de los entes privados, está en lo dispuesto por los artículos I y VI del Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Explotación y Utilización del Espacio Ultraterrestre, Incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes, al consagrar la libertad de acceso, explotación y utilización del espacio con fines pacíficos, donde la responsabilidad siempre corresponderá al Estado.

No obstante, siempre la finalidad de los organismos internacionales públicos o privados ha consistido en impedir las nocivas interferencias en el espectro radioeléctrico, proteger los servicios de investigación espacial; garantizar el libre acceso a los medios de telecomunicaciones sobre una base no discriminatoria, aspectos que en la perspectiva de Antonio Francoz Rigalt (506) son cuestiones netamente del Derecho Espacial. No obstante que su aplicación la desarrolle el Derecho Interno, previendo parámetros para desarrollar el mercado de telecomunicaciones en cada país sin la intervención de las poderosas transnacionales de las telecomunicaciones.

b.- BIENES DE USO COMÚN AFECTOS A LAS TELECOMUNICACIONES: DERECHO DE VÍA Y VÍA PÚBLICA

Las telecomunicaciones, también utilizan guías artificiales, a guisa de ejemplo: la telefonía fija en su mayoría de conexiones emplea cableado por vía pública; siéndole de utilidad el mobiliario urbano, considerado legalmente como un bien inmueble de uso común (art. 750-XIII y 768 Código Civil y el art. 29-IX LGBN).

⁵⁰⁶ Francoz Rigalt, Antonio. *op cit.* págs. 106 et al.

Los derechos de vía, están regulados expresamente en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal como parte de las vías generales de comunicación; asimismo están indicados en la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Telecomunicaciones. Más por disposición de ley, están integrados como bienes de uso común en la Ley General de Bienes Nacionales que regula el patrimonio del Estado.

Donde el sentido y alcance corresponde al ámbito de las vías generales de comunicación, está desarrollado en leyes especiales que regulan cada categoría por las particularidades del medio, mecanismo o sistema de comunicación que emplean.

Así las cosas, la idea jurídica de bienes de uso común de origen se estableció en el Código Civil:

“Art. 768

Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

Art. 769

Los que estorben el aprovechamiento de los bienes de uso común, quedan sujetos a las penas correspondientes, a pagar los daños y perjuicios causados y a la pérdida de las obras que hubieren ejecutado.” **(507)**

Conforme a la Ley General de Bienes Nacionales:

“Art. 29.- Son bienes de uso común:

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;

Art. 30

Todos los habitantes de la República pueden hacer uso de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes. **(508)**

⁵⁰⁷ *Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.*

⁵⁰⁸ *Ley General de Bienes Nacionales*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, y reformas del 30 de diciembre de 1983.

La ley en comento, erróneamente incluye al espacio como bien de uso común, por mandato de la Constitución no lo es, pues es de dominio directo.

Dicha ley en la enumeración taxativa no limitativa, remite a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Sobre el particular, considero que la relevancia de ésta, está en el ámbito de las telecomunicaciones al servirse de ellas para tender líneas cableadas e instalar equipo afecto a la operación de servicios derivados y conexos que emplean medios físicos de transmisión de redes de telecomunicación, determinados como de interés público y disponible sin base discriminatoria.

A los bienes de uso común, les aplica el derecho de reversión (**509**), conforme a las bases y reglas establecidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y Ley General de Bienes Nacionales. Es procedente en cuanto a los sistemas integrados por medios físicos de transmisión que propagan ondas electromagnéticas con guía artificial; tómesese en cuenta que respecto a la propagación sin guía artificial, no aplica.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, establece que:

“Art. 2.- Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:

II.- los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y ... La extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas se fijará por la Secretaría de Comunicaciones. (**510**)

Asimismo establece en el capítulo VI, artículos 40 al 47 las bases para la construcción y establecimiento de vías generales de comunicación, donde destaca que tal actividad se realizará con apego a lo ordenado en el artículo 8 y las previsiones reglamentarias respectivas, siendo la autoridad la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para:

⁵⁰⁹ El derecho de reversión es una figura jurídica que se aplica en la expropiación, indica que los bienes expropiados poscausa de utilidad pública que en el plazo de 5 años no se hubieren destinado al fin de utilidad pública expresado en el Decreto de expropiación, dichos bienes deben transferirse al expropiado y éste devolver la indemnización. Asimismo establece que si el fin de utilidad pública se cambio, el particular tiene derecho a que se le revierta el bien expropiado. La reversión puede ser total o parcial. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ...* op cit. págs. 302 y 303.

⁵¹⁰ *Ley de Vías Generales de Comunicación.*

- Fijar reglas técnicas de seguridad, utilidad especial y eficiencia del servicio.
- Aprobar previo a la construcción o modificación los planos, memoria descriptiva y demás documentos relativos. Los trabajos de urgencia se realizarán y de inmediato se informará a la Secretaría.
- Autorizar cruzamientos de vías generales de comunicación, por otras vías u obras, únicamente por pasos superiores o inferiores; aunque se podrán hacer a nivel cuando las necesidades del servicio lo requieran con expresa aprobación.
- Autorizar la construcción de obras dentro o fuera del derecho de vía, que afectan el uso de aquéllas (art. 46 LVGC)
- Supervisar
 - ❑ Los trabajos aprobados al concesionario de la vía que cruce.
 - ❑ La obstaculización o estorbo a las vías públicas dentro de los límites urbanizados y urbanizables, cometidas por el concesionario.
 - ❑ La demolición de obstáculos a cargo del concesionario de construcciones que invadan el tránsito por las vías generales de comunicación, temporal o permanentemente. En caso de negativa lo hará la Secretaría o concesionario por cuanta del invasor, exigiéndole el pago de daños y perjuicios.
 - ❑ Las afectaciones al medio ambiente y ecología, pues el concesionario debe tramitar los permisos conducentes y la autorización de la Secretaría.
 - ❑ El desrame de los árboles que puedan afectar tendidos. (art. 45 segundo párrafo LVGC) de empresas de comunicaciones eléctricas, autorizadas, sin tramite alguno.

La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, delimita:

“Art. 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

III.- Derecho de vía: Franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la Secretaría, la cual no podrá ser inferior en 20 metros a cada lado del eje del camino.” **(511)**

⁵¹¹ *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993, y reformas del 4 de enero de 1999.

Por vía pública (**512**), gramaticalmente se entiende a la calle, plaza, camino u otro sitio por donde transita o circula el público.

En concreto los bienes de uso común son aquellos que todos los habitantes del territorio nacional pueden aprovechar, con las limitaciones previstas en las leyes o reglamentos.

Al respecto la Ley Federal de Telecomunicaciones preceptúa que son de interés público las instalaciones, operación, y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones. (**513**) Y establece que los derechos de vía de las vías generales de comunicación y demás instalaciones, sistemas o mecanismos que sirvan a las redes de telecomunicaciones cableadas, deben ponerse a disposición de todos los concesionarios sobre bases no discriminatoria, mientras no sufran demérito técnico y seguridad en la operación (art. 45).

c.- DOMINIO SOBRE BIENES DEL ESTADO: ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y DERECHO DE VÍA

Sobre todo bien se ejerce un poder de dominio de hecho o derecho; el Estado al ser propietario originario de todos los bienes inmuebles del territorio nacional donde ejerce soberanía y jurisdicción; tiene el derecho de transferirlos a los particulares, configurando la posesión originaria y derivada.

El particular puede poseer y apropiar, aquellos bienes cuya naturaleza, afectación o destino legal, no este determinada como de uso común; sin embargo, el Estado los podrá otorgar para aprovechamiento especial en concesión o permiso, siempre que la finalidad sea establecer servicios públicos o realizar actividades de utilización social con los bienes (art. 28 párrafo sexto y art. 28 párrafo décimo de la Constitución).

⁵¹² Real Academia Española, op cit. Vol. 10 pág. 1558 (Vía pública)

⁵¹³ Está parte del artículo 5 de la LFT, concuerda con las fracciones IX y X del artículo 1 de la *Ley de Vías Generales de Comunicación*, derogada, donde se refería al tendido de líneas y conducción eléctrica de señales; mismo que está fijado en el código civil como bienes inmuebles art. 750-XIII.

Los particulares y las instituciones públicas, en el ámbito de las telecomunicaciones, sólo podrán explotar, usar o aprovechar bienes de dominio público, conforme a los principios regulados en la Constitución, desarrollados en la Ley Federal de Telecomunicaciones y supletoriamente en los Tratados, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás leyes supletorias.

Dominio, es la forma jurídica en que se agrupan los bienes; si esta referido a los particulares, denota a la propiedad privada y, al significar las formas de propiedad pública, se habla del dominio público del establecimiento de las formalidades para administrar los bienes del Estado. Aunque existen diversas teorías, en México aplica la referida a que la ley determina la calidad del dominio del bien; la calidad no deriva de su naturaleza.

Al respecto de la noción de dominio público, se han establecido diversas corrientes doctrinales, unas lo entienden como un poder de dominio, no aceptan la idea de que el Estado sea propietario. Por otro lado, la doctrina mexicana aplica la teoría que observa al Estado como propietario originario y por ende está facultado para fijar modalidades a la propiedad con fundamento en la Constitución.

No obstante el dominio público sobre los bienes cuya titularidad corresponde al Estado, en el ámbito de las telecomunicaciones, está en más de un régimen.

i.- DOMINIO DEL ESTADO

A los efectos del espacio y derecho de vía, la Constitución es clara al determinar que el dominio público sobre el espacio es directo y en el caso de transferir la explotación, uso y aprovechamiento a los particulares para que ejerzan el derecho de posesión, el Estado debe otorgarlo en concesión, acorde a las bases y reglas que el legislador fijó en la Ley Federal de Telecomunicaciones y las disposiciones del Derecho Internacional que no contravengan el orden jurídico interno.

Aunque, no existe fundamento expreso en la Constitución para transferir el dominio público de bienes de uso común, respecto al aprovechamiento especial de las personas jurídicas.

Este lo deduzco del principio constitucional establecido en el párrafo tercero del artículo 27, pues el Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales; conforme a la Ley General de Bienes Nacionales.

Sin embargo, el dominio público sobre el espacio y los bienes de uso común afectos a la operación de redes públicas de telecomunicaciones, siempre le corresponderá al Estado, aunque se distinga expresamente que uno lo sea en forma directa y el otro por su destino no es objeto de aprovechamiento especial; salvo que se autorice por acto administrativo de concesión o permiso.

Es decir, ambos únicamente podrán aprovecharse mediante el otorgamiento de concesión por el Presidente de la República. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible. Les aplica el derecho de reversión, al término de la concesión o prorrogas sucesivas que en su caso se dieran.

ii.- DOMINIO DE LOS PARTICULARES

Los instrumentos y sistemas integrados a medios de transmisión; es decir, la infraestructura con todas sus partes integrantes y accesorios necesarios para operar servicios derivados y conexos de telecomunicaciones, es decir los bienes destinados a la operación de la red de telecomunicación; están sujetos a dos regímenes de dominio diferentes:

- La afecta a concesiones del espectro radioeléctrico vía bandas de frecuencia (art. 11-I en relación con la sección II del capítulo III LFT) y la ocupación de posiciones orbitales y orbitas satelitales asignadas al país (art. 11-II en relación con el artículo 29 de la sección IV del capítulo III LFT), por disposición de la Ley Federal de Telecomunicaciones en el párrafo segundo del artículo 40. Todos los bienes siempre le pertenecen en propiedad al concesionario, no aplica la reversión.

- La afecta a las concesiones de redes públicas de telecomunicaciones (art. 11-II en relación con la sección III del capítulo III LFT, así como las otorgadas en el mismo acto de concesión de bandas de frecuencia para uso determinado –art. 18 in fine-) y a la explotación de derechos de emisión y recepción de señales asociadas a satélites extranjeros (art. 11-IV en relación con el artículo 30 de la sección IV del capítulo III LFT), por no contener disposición expresa en la ley reglamentaria, es aplicable supletoriamente lo dispuesto en la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley General de Bienes Nacionales, les aplica el derecho de reversión. (514)

Una interpretación armónica de ambas leyes, me permite deducir que la propiedad de los bienes afectos a la operación de servicios derivados y conexos de telecomunicaciones:

- Le corresponde al concesionario durante el tiempo que dure la concesión.
- Al cumplimiento del término, pasarán al dominio privado (515) del Estado, con las siguientes características;
 - ❑ En buen estado
 - ❑ Sin costo
 - ❑ Libres de gravamen
 - ❑ Con todos los derechos de vía
 - ❑ Comprende a todos los bienes inmuebles
 - ❑ Integra a todos los bienes muebles necesarios a la explotación
- El Estado nombrará un interventor que vigile que se cumplan las características, de observar que en los últimos dos años el concesionario opera los servicios con ineficiencia y menoscabo de las vías y sus conexos.
- El derecho de reversión (516), es imprescriptible.

⁵¹⁴ La figura jurídica, derecho de reversión es empleada incorrectamente, pues dichos bienes no eran propiedad del Estado, antes de la concesión de las vías generales de comunicación; y posiblemente ni siquiera existían. Luego no es posible que regresen a la situación de propiedad que antes de la concesión tenían.

⁵¹⁵ El fundamento está en la fracción VI del artículo 3 de la *Ley General de Bienes Nacionales*, pues cumplen la delimitación: son bienes inmuebles y muebles que el Estado adquirió por el título jurídico: derecho de reversión. Pasaran a formar parte del dominio público, cuando sean destinados a un servicio público o se utilicen en esos fines (art. 4 LGBN).

- En caso de prórroga o nueva concesión, tendrá preferencia el concesionario original para la fijación del monto de los derechos (art. 20 in fine LGBN). La Ley Federal de telecomunicaciones fija a la concesión de redes públicas de telecomunicaciones, una garantía (art. 26 VI)
- Al pasar los bienes al dominio privado del Estado, deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal (art. 24 LGBN).
- Los regirá el derecho común o en su defecto a los principios generales del Derecho, disposiciones de policía y desarrollo urbano en lo conducente.

iii.- SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

Sobre los bienes tiene dominio a quien le pertenecen. No debe ser molestado en su posesión o actividad, siempre que la adquisición sea legal, los destine a una actividad lícita y ejerza un derecho otorgado o reconocido por el orden jurídico.

En concreto, la propiedad es el dominio que se ejerce sobre la cosa poseída, es un elemento de los derechos reales (517), forma jurídica en que se apropian, aprovechan y explotan las cosas o bienes materiales; determinados como patrimonio pecuniario o económico, donde se dan las relaciones entre las personas civiles. Siendo el derecho de propiedad, aplicable a todos los bienes (518) (materiales e inmateriales –aquellos que brindan satisfacción o ingreso al agente económico que lo posee-), donde los bienes escasos, adquieren mayor valor en todos los ámbitos.

El marco legal, define los derechos de propiedad sobre los recursos que cada agente económico posee y le permite apropiarse del flujo neto de los ingresos derivados directamente de la explotación del recurso; y al reinvertir desarrolla y expande el mercado donde se comercializan los servicios derivados y conexos.

⁵¹⁶ Todas las cosas no excluidas del comercio por su naturaleza o disposición de la ley, son objeto de apropiación. Están fuera del comercio por su naturaleza los bienes de uso común y por disposición de la ley aquellas así declaradas irreductibles a propiedad particular.

⁵¹⁷ Derecho real, es el poder jurídico ejercido directa o inmediatamente sobre una cosa, para obtener de ella el grado de aprovechamiento que autoriza el título legal al que ejerce el poder, oponible erga omnes. Gutiérrez y González, Ernesto. *El patrimonio ...* op cit. pág. 233

⁵¹⁸ Bien o cosa. Cosa es toda realidad corpórea o incorpórea interior o exterior al ser humano, susceptible de entrar en una relación de Derecho a modo de objeto o materia de la misma, que le sea útil, tenga individualidad propia y sea sometible a un titular. *Ibidem*, op. cit. pág. 68

Luego, los bienes afectos a servicios de valor agregado, le pertenecen a quien los posee con el poder que le autoriza el título legal que los ampara; la persona jurídica que presta dichos servicios, ejerce sobre los bienes en comento un poder legal que nadie puede aprovechar sin su consentimiento o autorización de la ley o la autoridad competente que funde y motive el acto. Además de destinarlos a actividades lícitas e inscribir la prestación en el registro de telecomunicaciones.

Donde la delimitación del derecho de posesión aplica a los servicios de valor agregado, pues quien tiene la posesión de una cosa y derecho apropiables, ejerce sobre ella un poder de hecho y goza de él; ello ante el uso de derechos de autor, patentes y marcas, la información, etcétera.

A los servicios de valor agregado, no les aplican los actos administrativos de concesión, ni permiso.

La concesión es un acto administrativo que crea un derecho **(519)** en la persona jurídica particular que pretende explotar un bien dominio público; el particular es propietario de la infraestructura y bienes afectos a la operación de los servicios derivados y conexos de telecomunicaciones.

Empero, cuando la concesión se entrega a órganos del Estado, se denomina asignación **(520)** y para usos experimentales o pruebas técnicas se califica de directa e intransferible con un plazo de 2 años. **(521)**

El Permiso, facilita a la persona jurídica particular el ejercicio de un derecho, del cual el titular es el concesionario; sin embargo, el titular del poder de dominio autoriza a un tercero aprovechar la infraestructura instalada para operar servicios; específicamente explicita la cobertura social, pues el fin de la comercialización es poner a disposición de la población en general, aparatos de uso público.

⁵¹⁹ Otorga la titularidad del derecho creado, no crea derechos reales de propiedad, pues la propiedad originaria siempre será del Estado con el carácter de inalienable e imprescriptible.

⁵²⁰ El acto a través del cual se otorga el uso del espectro radioeléctrico para uso oficial, se denomina asignación directa e intransferible y deben destinarse al uso exclusivo de la administración pública (art. 10-III en relación con 22 LFT).

⁵²¹ El uso experimental del espectro radioeléctrico, se otorga vía concesión directa e intransferible por un plazo de 2 años (art. 10-IV en relación con 21 LFT)

Donde el titular del permiso, no posee derivada, ni originariamente medios de transmisión; únicamente explota capacidad del concesionario, por lo tanto no cuenta con infraestructura.

El Registro, es el acto jurídico para hacer constar hechos o actos sobre bienes o personas que requieren de fe pública y publicidad; la doctrina considera que no son actos administrativos, pues la voluntad del administrador no consiste en producir efectos jurídicos.

En el ámbito de las telecomunicaciones, mediante la inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se reconoce el carácter de prestador de servicios de valor agregado, entendiéndolo como usuario de la red pública que se sirve de ella para transmitir información digital con la finalidad de comercializar o simplemente realizar interacción con otros usuarios o respecto a dispositivos informáticos plenamente identificados en puntos de conexión terminal cuyo propósito es almacenar información digital original o tratada y ponerla disponible para ser apropiada en forma libre y gratuita o restringida sujeta a las bases y reglas que fije el poseedor del mecanismo de almacenamiento.

La inscripción de la prestación en el registro administrativo de telecomunicaciones, en mi parecer, tiene como finalidad producir efectos jurídicos; indudablemente el efecto jurídico consiste en que los particulares usen cabida de las redes públicas de telecomunicaciones en forma especial, estableciendo, operando y explotando redes informáticas para satisfacer necesidades colectivas:

- Para conectar redes informáticas a las redes públicas de telecomunicaciones, desde fuera de los puntos de conexión terminal de cada suscriptor del servicio final de telecomunicaciones.
- Para comercializar servicios o productos apropiables desde un punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones, identificado o identificable por sistemas informáticos que utilizan sistemas de comunicación.

- Para poner disponible información digital apropiable desde un punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones, identificado o identificable por sistemas informáticos que utilizan sistemas de comunicación.

iv.- FORMAS DE ADQUISICIÓN DE BIENES

La adquisición de bienes afectos a la prestación del servicio de valor agregado, siempre será del prestatario. Éste no es poseedor por ningún título de medios de transmisión electromagnética. Es un simple usuario de las redes públicas de telecomunicaciones. Los bienes afectos están conectados más allá del punto de conexión terminal de la red pública de telecomunicaciones.

Es decir, la infraestructura de redes de comunicación e informática, siempre la posee con la autorización del título legal con el cual ejerce el poder o dominio sobre los bienes.

El Estado en ejercicio de sus funciones para lograr los fines, tiene el poder de afectar la propiedad privada para adquirir bienes.

En el ámbito de las telecomunicaciones, es dable mediante acto administrativo adquirir bienes al aplicar el derecho de reversión a las bandas de frecuencia y posiciones orbitales y orbitas satelitales (**522**), la requisa (**523**) de las vías generales de comunicación (art. 66 LFT) y la confiscación, acto administrativo que priva de los bienes a los particulares que hayan cometido con ellos un acto ilícito (art. 72 LFT)

⁵²² La reversión aplica en todo los casos de terminación y revocación (art. 40 en relación a 37 y 38).

El derecho de reversión, es una figura jurídica aplicable en la expropiación por causa de utilidad pública y servicio público; donde en su circunstancia al propietario originario le revertirá el dominio sobre los bienes objeto de la privación. En el ámbito de las telecomunicaciones se emplea correctamente en la *Ley Federal de Telecomunicaciones* (art. 40) aunque en forma incompleta, pues solamente establece la situación del bien de dominio público directo y la operación de la actividad prioritaria para producir servicios de telecomunicaciones; más no indica nada respecto a las redes públicas, mecanismos y medios físicos donde se explotan dichos servicios.

⁵²³ La palabra correcta es requisición (art. 112 LVGC), es el acto administrativo excepcional realizado por el Estado para adquirir bienes o servicios de particulares; en época de guerra se llama requisición militar, prevista en la Constitución (art. 16 in fine) ; en caso de paz es conocida como requisición civil o administrativa, no está prevista en la Constitución, sí en la LVGC y la LFT, cuya finalidad es asegurar la operación de los servicios de telecomunicaciones, se mantendrá mientras subsista el motivo que la decreto, es facultad del Presidente de la república (art. 66 LFT).

aplica como sanción a la infracción de operar servicios derivados y conexos de telecomunicaciones sin la debida concesión o permiso, o hayan invadido u obstruido las vías generales de comunicación; pierden en beneficio de la Nación los bienes muebles e inmuebles empleados en la comisión de las infracciones.

A los servicios de valor agregado, únicamente le aplica la confiscación. Es decir la propiedad de los bienes afectos a servicios de valor agregado, el Estado puede adquirir los bienes afectos a dichos servicios a través del acto administrativo de confiscación, situándolos en su dominio privado (art. 3 VI LGBN).

Sin embargo, es viable aplicar las disposiciones de la ley de expropiación (**524**) cuyo objeto es la adquisición de la propiedad de bienes de particulares, por el Estado quien limita el dominio ejercido sobre los bienes a expropiar, el fundamento es el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución, mismo que desarrolla la ley de expropiación, indicando taxativamente, sin ser limitativa las causas de utilidad pública.

v.- USO, APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN

No procede el concepto de usufructo, éste es el derecho real y temporal de disfrutar bienes ajenos (art. 980 CC), figura inadmisibles para aprovechar bienes de dominio público.

A los efectos de las telecomunicaciones, el servirse o aprovechar bienes de dominio público con calidad de servicios públicos, cuenta con base constitucional expresa para explotar, usar o aprovechar el espacio (art. 27 párrafos cuarto y sexto) y respecto a la función pública (art. 28 párrafo cuarto), donde los motivos consisten en:

- Evitar competencia desleal
- Ser de interés general y utilidad social
- El Estado debe ejercer la rectoría
- El Estado debe proteger la seguridad y la soberanía de la Nación

⁵²⁴ *Ley de Expropiación*. Diario Oficial de la Federación 25 de noviembre de 1936. Y reformas publicadas el 22 de diciembre de 1993.

- El Estado debe mantener o establece el dominio público
- La explotación, uso o aprovechamiento con fines determinados o determinables, solamente se autorizará a las personas jurídicas vía la concesión
- La ejecución de una actividad económica fijada como exclusiva del Estado, solamente procede vía la concesión o permiso, siempre y cuando exista autorización expresa para transferir la atribución, sin obstar que por irregularidad jurídica los servicios no se califican de públicos en la Ley Federal de Telecomunicaciones; aunque la Ley de Vías Generales de Comunicación así se establezca (art. 7, 51 y correlativos)
- El régimen legal lo establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y supletoriamente (art. 8 LFT) entre otras la Ley de Vías General de Comunicación y Ley General de Bienes Nacionales
- Son aplicables las reglas para el aprovechamiento especial del derecho de vía o cruzamiento de vías, es decir las disposiciones de la Ley General de Bines Nacionales, Ley de Vías Generales de Comunicación y Ley de Caminos, Puentes y Autotransportes Federales.

Por concesión o permiso las personas jurídicas podrán disfrutar de los frutos producidos por la explotación, uso o aprovechamiento de medios de transmisión electromagnética: redes públicas de telecomunicaciones donde operan servicios derivados y conexos.

Mediante el registro, quien solicita la inscripción y es inscrito en el Registro de Telecomunicaciones, no debe poseer medios de transmisión electromagnética con la finalidad de derivar servicios para comercializarlos al público en general; sino que únicamente debe ser usuario especial de dichos servicios.

Aunque, cuenta con mecanismos y sistemas que por si mismos realizan transmisiones electromagnéticas en el espectro radioeléctrico libre o el de usos determinados; en el primero lo pueden realizar sin interferir o obstruir las transmisiones de redes concesionadas, de incurrir en infracción la sanción es según el caso, una multa mínima y la confiscación de los bienes empleados. Más de ocupar

bandas de frecuencias de uso determinado, la multa es máxima y la confiscación de los bienes empleados.

vi.- CONFLICTO DE LEYES

Acorde a la norma suprema, la titularidad del dominio sobre bienes otorgados en concesión o permiso, siempre será del Estado, mismo que está facultado para otorgarlos en formato de banda o canal de frecuencia, razón a la disponibilidad del bien que utilice el espacio o derechos de vía.

La infraestructura es adquirida por el concesionario; sin embargo, en los casos no regulados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, revertirán al Estado al momento de terminar la concesión por disposición de la Ley de Vías Generales de Comunicación y Ley General de Bienes Nacionales.

En mi consideración, existe conflicto de leyes, pues tres ordenamientos regulan la explotación, uso y aprovechamiento de los mismos bienes de dominio público con peculiaridades incompatibles al integrar los principios del régimen jurídico.

Respecto a los conflictos, prevalecen los principios constitucionales que privilegian por jerarquía normativa lo dispuesto en la ley reglamentaria que a falta de disposición expresa, la propia ley establece la preferencia de cuerpos legales supletorios.

Conflictos potenciales en el ámbito de las telecomunicaciones

La Constitución fija que disposiciones del Derecho Internacional regulen el espacio; además, ordena respecto a la explotación, uso o aprovechamiento del espacio soberano, otorgarlo en concesión a las personas jurídicas, sobre las bases y reglas preceptuadas en la legislación.

Ello implica que para aprovechar en forma especial el espacio como medio de transmisión, se debe atender al contenido de la Constitución y posteriormente las leyes siempre y cuando el sentido y alcance de la voluntad del legislador

corresponda al espíritu de la Constitución, así como lo dispuesto en los tratados aprobados, ratificados y publicados por el Estado mexicano.

La ley que regula el ámbito de las telecomunicaciones en sentido estricto es la Ley Federal de Telecomunicaciones, reglamentaria del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, y por extensión el párrafo cuarto del artículo 27 de la misma Carta Magna, al ser esencial el uso del espacio y derecho de vía.

Los tratados que regulan a las telecomunicaciones, tratan aspectos meramente técnicos, donde se disponen las formas de operación y explotación del espacio y promueven mecanismos para evitar la interferencia de señales, con la finalidad de asegurar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, evitando la invasión u obstrucción de las vías de comunicación.

Una primera cuestión consiste en discernir sobre el sentido y alcance de las palabras: extensión y términos que fije el Derecho Internacional; sin lugar a dudas por orden normativo, ninguna disposición emanada de la Constitución puede contravenir lo en ella ordenado, pues de ser el caso tales normas jurídicas serían inconstitucionales (525); sin obstar que constituyen normas internas del orden jurídico y en caso de conflicto se estará a lo siguiente:

- Conflicto con leyes reglamentarias,
 - ❑ Aplicando el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prevalecería lo dispuesto en el tratado, siempre que no contraríe a la Constitución.
 - ❑ De consentir en la corriente doctrinal que sostiene igualdad de jerarquía entre leyes reglamentarias y tratados, el problema se resolvería con los principios generales de derecho: primacía de la ley posterior sobre la anterior y de la ley particular sobre la general.

⁵²⁵ La misma Constitución, por técnica legislativa, no produce disposiciones redundantes, ni contradictorias; pues es tarea de la interpretación armonizar de tal manera que ambas normas valgan sin excluirse en lo individual y se complementen integrándose al cuerpo; pues de otra manera la voluntad del legislador sería inútil en uno de los casos, situación improcedente por ser principios fundamentales para proteger la seguridad y soberanía de la Nación.

- Desde mi punto de vista, el artículo 133 de la Constitución es claro y no requiere de interpretación, la jerarquía normativa indicada es: la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados.
- Conflicto con leyes federales o locales, en este sentido el tratado tiene mayor jerarquía normativa, por ende, prevalecen sus disposiciones frente a las leyes de referencia.

El comentario anterior, adquiere relevancia frente a lo dispuesto en el *Anexo sobre telecomunicaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios*, pues algunas disposiciones, contrarían el espíritu de la Constitución y la Ley Federal de Telecomunicaciones; empero el conflicto se salva en el mismo Tratado con la denominada cláusula de la nación menos favorecida (NMF).

Por otro lado, existe conflicto real, en las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley General de Bienes Nacionales; en mi consideración es dable observar algunos casos teóricos o situaciones en otros países respecto a la operación y explotación de servicios de telecomunicaciones en su problemática jurídica. Ellas por el nivel de desarrollo en México, está en la realidad, más aún el Derecho no las matiza.

Aunque desde mi punto de vista, el sentido y alcance del derecho de reversión no aplica a los servicios de valor agregado, pues por disposición de ley no integran la red pública de telecomunicaciones y están sometidos al régimen de registro.

Es útil como ejemplo el derecho de reversión, regulado en la Ley Federal de Telecomunicaciones:

“Art. 40.- Al término de la concesión o de las prórrogas que se hubieren 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.”

En el se dispone que las frecuencias del espectro radioeléctrico otorgadas en concesión, al término revierte al Estado, a éste se las asigna la Unión Internacional de Telecomunicaciones para su operación sirviéndose de su espacio soberano.

Aunque, expresamente en sentido contrario determina que la infraestructura y demás accesorios afectos a la operación de servicios derivados y conexos pertenecen en propiedad a los concesionarios y, sobre ellos tiene derecho de preferencia el Estado para adquirirlos, cuando aquel los ponga a la venta, tal vez no se fijo plazo o término, presumiendo que como los bienes ya no le son necesarios para la operación de inmediato los vendería, más la realidad indica que no siempre será el caso pues algunos mecanismos o equipos se aplican a otras actividades por su tecnología.

La ley en comento, no establece la situación de las redes públicas de telecomunicaciones (art. 11-II LFT), excepto que considera de interés público los bienes afectos a la instalación, operación y mantenimiento de dichas redes (art. 5 LFT). Ni lo correspondiente a los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencia asociadas a sistemas satelitales extranjeros (art. 11- IV LFT).

Luego aplica supletoriamente (art. 8-I LFT) la Ley de Vías Generales de Comunicación y a falta de disposición en ella la Ley General de Bienes Nacionales (art. 8-VI).

Mientras que la Ley de Vías Generales de Comunicación, dispone:

“Art. 89.- 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, y enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación.

Si durante la décima parte del tiempo que preceda a la fecha de la reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un inventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la Nación, respecto de los bienes sujetos a reversión.”

Por su parte la Ley General de Bienes Nacionales, establece

“Art. 20

Las concesiones sobre bienes redominio público no crean derechos reales; ...

...

Al término del primer plazo de la concesión, las obras, instalaciones y los bienes dedicados a la explotación de la concesión revertirán a favor de la Nación. ...”

Entonces, el ámbito de las telecomunicaciones es de jurisdicción sujeta a los Poderes Federales; quienes ejercen competencia a través de diversos órganos (art. 3 LVGC, art. 5 LFT y art. 8 LFRT), a los Tribunales Federales les corresponde conocer las controversias suscitadas con motivo al uso de los bienes de dominio público afectos a las telecomunicaciones y los servicios que en ellas se presten (art. 5 LVGC, art. 6 LFT y art. 8 LFRT).

No omito comentar que la protección y salvaguarda del dominio público que el Estado mexicano ejerce sobre el *espacio*, es a través de ámbitos jurídicos administrativos y penales.

C.- RECTORÍA DEL ESTADO

La rectoría del Estado es entendida como

“... la capacidad jurídica del mismo para conducir la actividad económica del país.”

(526)

es una figura jurídica establecida en la Constitución y prevista en la Ley General de Planeación, donde las atribuciones del Estado en actividades económicas son sistematizadas para orientar el desarrollo nacional, imponiendo restricciones y modalidades a través de observar y regular dichas actividades; clasificándolas en estratégicas y prioritarias.

⁵²⁶ Osornio Corres, Francisco J. *Rectoría del Estado*, Diccionario Jurídico ..., Tomo IV op cit. pág. 2699

Las actividades estratégicas corresponde desarrollarlas exclusivamente al Estado; en las prioritarias se acepta la participación de particulares, en esta clase se incluyó a las telecomunicaciones desde 1995 (sistemas de comunicación vía satélite).

El jurisconsulto Gabino Fraga (527) apunta que al Estado, le corresponde como rector ejercer poder de mando, policía o coacción, cuyos actos deben mantener y salvaguardar la seguridad y orden público, reglando las actividades económicas de los particulares y creando servicios públicos. Advierte la existencia de dos corrientes:

- La individualista, el Estado privilegia las leyes supletorias y reduce las de carácter imperativo; las disposiciones son esencialmente represivas con el fin de imponer restricciones a las libertades individuales.
- La estatista, privilegia leyes imperativas con disposiciones preventivas, actúa antes de que se dé el acto ilícito; donde la experiencia muestra que el libre juego del mercado es insuficiente para mantener el equilibrio social; en esta teoría encuadran las disposiciones sobre telecomunicaciones.

La base constitucional, está en los siguientes textos:

“Art. 25.

[párrafo primero] Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste 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, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

[párrafo segundo] 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.”

En relación con lo anterior, Jorge Moreno Collado (528), señala que la mera distribución de funciones y responsabilidades respecto a la actividad económica, no garantiza un desenvolvimiento equilibrado y justo, por lo que surge la necesidad de subordinar todas las fuerzas al interés general configurado por las decisiones mayoritarias y representadas por el Estado.

⁵²⁷ Fraga, Gabino. op. cit. pág. 15

⁵²⁸ Moreno Collado, Jorge. *El capítulo económico de la Constitución. Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)* UNAM, México, 1984. pág. 522

Para Pedro Astudillo Ursúa (529), el desarrollo económico según el criterio de la Organización de las Naciones Unidas, consiste en asimilar con rapidez la tecnología y elevar el nivel de vida de la población; es decir, diagnosticar, planear e implementar acciones para crear o mantener la infraestructura que soporta la economía nacional.

Es decir, la intervención del Estado en la economía está orientada a la defensa del interés general: primero con la función legislativa que le confiere legitimidad constitucional y política; y segundo a través de la legitimidad técnica que indudablemente se alcanza al ceder la competencia a la intervención de organismos integrados por personas de reconocida competencia técnica, expertos cuya tarea consiste en imponer obligaciones jurídicas a los agentes que operan en el mercado. Ello en la opinión del investigador, Juan José Montero Pascual (530), con lo cual coincido, es la consecuencia de aplicar el modelo de las comisiones independientes creadas en Estados Unidos de América.

La rectoría del Estado, establece la inducción al Derecho Administrativo y con ello a las políticas públicas previstas en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006.

a.- REGULACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

En mi entender, el primer paso para la toma de decisión, consiste en establecer un marco jurídico (531) que integre coherentemente la legislación, las políticas, los criterios, los procedimientos, las reglas de uso que promueven el desarrollo y la competencia, entre otros aspectos.

⁵²⁹ Astudillo Ursúa, Pedro. *Estudios sobre problemas jurídico-económicos*. Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIX, núm. 74; abril-junio de 1969. pág. 174

⁵³⁰ Montero Pascual, Juan. *La desregulación estadounidense y la última crisis del servicio público en Europa*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XXXII, Núm. 94, enero-abril 1999. pág. 105

⁵³¹ Las alternativas para establecer un marco regulatorio es precisar ¿cuál aplica en México?, visto que en las economías planificadas la autoridad decide y asume la responsabilidad sobre el diseño y elaboración del marco regulatorio, dejando un gran margen a la discrecionalidad de los servidores públicos. Mientras en las economías democráticas, todos los agentes que actúan en el mercado participan con propuestas y la autoridad las integra y consensa para tomar una decisión con bases sólidas; siempre bajo un proceso transparente, estructurado sobre canales de comunicación que permiten mantener toda la información con oportunidad a disposición de quien quiera consultarla, sobre estos parámetros han establecido su marco regulatorio países como: Australia, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Nueva Zelanda, entre otros desde 1996.

Así quien pretenda prestar servicios de valor agregado, tendrá certeza jurídica y la autoridad podrá diagnosticar las deficiencias y proponer las reformas pertinentes que le faciliten la emisión de los actos con el debido motivo y fundamento.

La Ley Federal de Telecomunicaciones, en el caso de México, es la base del marco regulatorio para establecer y operar servicios de telecomunicaciones derivados y conexos sobre premisas de fomento a la competencia, prestación de los servicios con eficiencia y calidad, además de incentivar la cobertura social, según los objetivos plasmados en el artículo 7.

El jurista venezolano, Víctor Rafael Hernández-Mendible, al efecto manifiesta que

“... el nuevo orden legal no puede obviar la necesidad acuciante de reconocer el valor añadido que supone para el Derecho Administrativo, incorporar los grandes avances de las tecnologías de telecomunicaciones en el desarrollo habitual de la actividad administrativa.” **(532)**

Una adecuada regulación debe garantizar la transparencia en la gestión pública; pues implica un cambio radical en los órganos del poder público, teniendo en principio que emplear un nuevo lenguaje en las interrelaciones respecto a los otros órganos y frente a los particulares; ello al utilizar terminología que denota y connota servicios eficientes y eficaces, los cuales auténticamente transforman la realidad y conducen al bienestar social de la población.

Al especular sobre los aspectos que deben regularse en las telecomunicaciones, Hernández-Mendible opina que los siguientes puntos permitirán configurar una sociedad de la información:

- La convergencia tecnológica, permite brindar servicios básicos sobre múltiples plataformas y especies.
- El servicio Universal, garantiza servicios básicos mínimos a todos los usuarios que tengan una calidad determinada, con independencia de su localización geográfica, a un precio accesible, justificado en un régimen de libre competencia

⁵³² Hernández Mendible, Víctor Rafael. op cit. pág. 200

- La infraestructura de telecomunicaciones, permite la circulación de la información y los conocimientos, sin límites; además de que facilita la adaptación de los servicios a las nuevas tecnologías.

Las razones están en el desarrollo, huelga repetirlo, de las tecnologías de la información y la comunicación, plasmados entre otros en los siguientes motivos: el tratamiento de datos personales, los contratos sobre bienes y servicios informáticos, el comercio electrónico, la transferencia electrónica de datos, el servicio universal, la televisión digital terrena y entre otros los delitos e infracciones administrativas telemáticas.

Entonces, al entender a la regulación jurídico-administrativa, como:

“... la vía legal que sigue la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo.; (y a éste en su sentido material como la) ...expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.” **(533)**

Luego, la función rectora, normativa y promotora en el sector comunicaciones la ejerce por mandato de ley, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien por así estar facultada, delega en la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, las atribuciones que le corresponde ejercer sobre el subsector telecomunicaciones; excepto la decisión sobre el otorgamiento de concesiones, pues es una facultad indelegable del Secretario (art. 5-XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes)

La actual regulación de las telecomunicaciones en México, tiende a delimitar la infraestructura de medios de transmisión para operar servicios de telecomunicaciones **(534)**, donde el diseño responde a la idea de telefonía, por ser el origen de la actual diversidad de servicios que se ofertan en el mercado de las telecomunicaciones; de hecho inició en 1990 y se consolidó en 1995 al reformarse la Constitución e iniciar vigencia la Ley Federal de Telecomunicaciones.

⁵³³ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho...*, op cit. págs. 360 y 352

⁵³⁴ Ante tantos planos diferentes y contradictorios existentes en las telecomunicaciones, el legislador formal y material, los consideró de la misma importancia, sin determinar las consecuencias económicas, sociales y políticas que apareja este tipo de fenómenos tecnológicos en el entorno nacional e internacional; consecuencias que en mi entender, obstaculizan el desarrollo de las telecomunicaciones e impiden al órgano regulador orientar en forma precisa el rumbo del mercado de las telecomunicaciones.

Sin embargo, la dinámica de la actividad, la rentabilidad económica y los beneficios sociales que brinda a la población en general; han rebasado las expectativas del sentido y alcance del legislador. Amen de que México, como miembro de organismos internacionales de telecomunicaciones, ha contraído compromisos que debe asumir y plasmar en la legislación interna, está obligado a adecuar los regímenes de las actividades económicas que trascienden su soberanía.

En cuanto a los retos, el gobierno ha superado algunos al emitir actos administrativos; otros simplemente deja que impacten el nivel de eficiencia regulatorio y orden en el mercado.

El legislador le fijó a la Administración Pública, la obligación de trazar políticas para gradualmente introducir tecnología e infraestructura para beneficio social, sin provocar desniveles de desarrollo regional; pues los operadores prefieren invertir en las zonas de alta densidad comercial y rehuyen las áreas remotas donde las inversiones se recuperan muy lentamente o no se recuperan.

Así las cosas al órgano competente, le corresponde regular, controlar y administrar la participación de empresas privadas nacionales y extranjeras (**535**), estableciendo políticas de distribución equitativa de la infraestructura de telecomunicaciones.

Es perceptible que actualmente el reto del regulador, no es el grado de liberalización del sector, sino el cómo controlar a los corporativos que actúan en estrecha colusión o alianza en distintas áreas de la economía nacional, cuyos proyectos de expansión no se detienen en fronteras geográficas, políticas, ni tecnológicas.

Para controlar a los operadores de telecomunicaciones, el Gobierno a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, monitorea el cumplimiento de las reglas

⁵³⁵ El objetivo primordial de los corporativos, es obtener ganancias por ello privilegian la implementación de servicios a grandes empresas por ser los más redituables, tales como, servicios mejorados y de larga distancia, en detrimento del servicio básico residencial, público y el desarrollo de redes para zonas apartadas y deprimidas económicamente.

sobre tarifas y flujos financieros entre las empresas del sector (536) asegurando en la integridad la viabilidad de la actividad en su impacto en el desarrollo nacional.

Además, para lograr los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y evitar practicas monopólicas; el órgano regulador ha establecido estándares técnicos de interconexión para asegurar la integridad de las redes; monitorear el uso del espectro radioeléctrico; participa activamente en negociaciones técnicas y administrativas a nivel nacional e internacional; establece estrategias para asegurar el acceso no discriminatorio a todos los sistemas, entre otras acciones.

Sin embargo, ante la perdida definitiva de fronteras, los estados se están planteando, cómo incorporar las nuevas tecnologías de información, ante lo cual establecen estrategias y programas de desarrollo social para mejorar los niveles de vida; evaluándolos con indicadores de bienestar social diseñados por organismos internacionales de amplio reconocimiento técnico, como Naciones Unidas.

Para ello, es conveniente medir el impacto de las telecomunicaciones en otras áreas de la economía (537); además de prever el empleo que hará la industria y el comercio de las formas de intercambio de información, el derecho a la privacidad y la libertad de acceso a las fuentes de información, la información transfronteriza, el intercambio de datos, incluyendo a los restringidos, especificando cómo y en qué medida se debe proteger la información básica; y por tanto debatir sobre las posibilidades reales, tomando en consideración los usos potenciales de las nuevas formas técnicas de transmisión global de datos.

⁵³⁶ Las reglas de operación, tarifas y alianzas empresariales, cada vez dependen menos de los reguladores nacionales e internacionales, debido a que las corporaciones buscan ingresar a los mercados más competitivos fusionándose o haciendo convenios estratégicos con empresas de distintos ramos de las comunicaciones: telefonía móvil celular, satélites para comunicaciones, cables submarinos, telefonía básica, televisión por cable, compañías de desarrollo de software y computación, operadoras de bases de datos, etcétera.

⁵³⁷ Al negociar el TLCAN, el gobierno mexicano hizo oídos sordos al clamor de grupos de académicos y profesionales quienes solicitaban un examen exhaustivo de las consecuencias e impacto que produciría el cambiar radicalmente los esquemas de operación en las telecomunicaciones; sin olvidar que el sector no está encargado exclusivamente de la administración de los sistemas técnicos de transporte de señales, ni de tomar a los bienes y servicios de la industria de las telecomunicaciones como proveedores de servicios, sino como las puertas de acceso a toda una variedad de servicios, no solamente industriales, empresariales o comerciales, sino también públicos: servicios que transportan voz, imágenes, datos, textos, gráficos, sonidos, cuadros de información, protocolos de intercambio de datos, programas y paquetes de interconexión e integración.

Sin perjuicio de lo anterior, creo relevante la reflexión realizada por el investigador Miguel Carbonell (538), respecto a la regulación de los medios electrónicos, pues considero que matiza a las telecomunicaciones; destaca que por su importancia los medios electrónicos (radio y televisión) han sido analizados ampliamente en la dimensión jurídica y política, pues realizan inversiones económicas cuantiosas que impactan todos los ámbitos del desarrollo nacional, por tanto requieren de reglas jurídicas modernas que transparenten la intervención del Estado y den certeza jurídica a todas los participantes: Estado, concesionarios, permisionarios y usuarios en general.

El investigador en comento, explica que la regulación de los medios de comunicación y del derecho a la información se da en dos niveles normativos:

- El constitucional, el legislador debe desarrollar los mandatos constitucionales para hacerlos aplicables y eficaces; en éste desarrollo se debe respetar el contenido esencial del derecho, llevando a cabo una *regulación que no suponga una restricción del derecho*, sino el aumento de su *capacidad regulativa y garantizadora*.
- El legislativo, debe atender los procesos de globalización que impactan el sector, *basta mencionar el fenómeno Internet y toda la problemática jurídica que existe a su alrededor para ilustrar el tamaño de los retos a los que se enfrenta cualquier esfuerzo regulador*.

Entonces en mi perspectiva, lo reseñado debe orientar necesariamente las diversas etapas de la regulación y apertura del mercado de las telecomunicaciones, cuyo fundamento está en la Ley Federal de Telecomunicaciones desde 1995, complementada con la Ley Federal de Competencia Económica, vigente desde 1992.

Ahora bien, indubitablemente a la Administración Pública Federal le corresponde elaborar disposiciones reglamentarias y administrativas que con claridad y precisión desarrollen la ley marco que reglamenta la actividad de telecomunicaciones. Donde observe la realidad nacional e internacional de la actividad económica, pues México

⁵³⁸ Carbonell, Miguel. *Regulación de los medios electrónicos*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXV, núm. 104 may-ago, 2002. págs. 371 et al

es un neto consumidor, al no contar con innovaciones, ni creaciones propias; por ende lo idóneo es proteger la industria y paralelamente a los usuarios (nacionales) de la oferta del mercado, visto que esencialmente atenderán las necesidades impuestas por empresas extranjeras.

Sin embargo, a la fecha el Poder Ejecutivo no ha cumplido; téngase presente como lo expresa, Carlos Báez Silva:

“... que no existe algo así como un “deber” o una “obligación” del legislador de legislar, ...” (539)

de ser así, implicaría correlativamente un derecho a la legislación; indicando que ante la inactividad legislativa, solamente cabe la evaluación del ciudadano al momento de emitir su voto en el periodo electoral.

A ello tampoco, aplican los mecanismos de control constitucional, ya que tienen como finalidad revisar las consecuencias o los efectos normativos, no evaluar la inactividad legislativa; en todo caso, como defensor de la constitucionalidad y órgano constituido le corresponde dotar de eficacia a la norma.

La expedición del reglamento que desarrolle una ley, es un poder discrecional del Presidente de la República; al respecto observo, la argumentación del licenciado Alfonso Nava Negrete:

“... La ley sin reglamento no es irregular frente a la Constitución. Nadie tiene acción procesal constitucional para obligar al presidente; otra cosa son las acciones políticas si lo logra.

....

... Si el Ejecutivo no lo expide (el reglamento), la ley no produce sus efectos, sus mandatos no son obligatorios, sus normas no crean, no modifican, no extinguen situaciones jurídicas. Es una condición irremplazable, si no se realiza no hay práctica y jurídicamente ley por aplicar, por producir efectos.” (540)

Advierto que el Estado, no obstante haber desarrollado mecanismos para contrarrestar efectos de las tecnologías de información; ha obviado la necesidad de crear políticas regulatorias sobre infraestructura que tienda a acortar la brecha

⁵³⁹ Báez Silva, Carlos. *Omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXV, número 105, sep-dic 2002. pág. 760

⁵⁴⁰ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 86 y 87.

digital, evolucione hacia servicios avanzados y reconozca la existencia de disparidades en el grado de desarrollo del país; dichas compromisos los pretende salvar con programas de conectividad y de servicio universal que cuentan con diagnósticos críticos del mercado.

Más el diseño de las soluciones no está apegada a la realidad observada, respecto a los medios de transmisión, ni la situación de la información, entendida como libertad de información que vista como derecho de la información y difusión de información compete a la Federación; mientras que al mirarla como derecho a la información, es atribución legislativa y ejecutiva de cada entidad federativa; tal cuestión es afirmada por el investigador José Antonio García Becerra (541), con la cual coincido, luego de analizar el marco jurídico de las telecomunicaciones.

En lo particular, creo que las razones están en determinar la posición del Gobierno (542) en el sentido de la libre concurrencia de los interesados (543) en el mercado de telecomunicaciones, donde se operan los medios de transmisión que generan servicios derivados y conexos, éstos se autorregulan (544) con base en las normas jurídicas del uso, aprovechamiento y explotación de las redes públicas de telecomunicación de la cual se sirven quienes operan bajo concesión frecuencias del espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales y órbitas satelitales asignadas al país.

⁵⁴¹ García Becerra, José Antonio. op cit. págs. 786-788

⁵⁴² El *Director General de Análisis Financiero de la Cofetel*, en el *Seminario de la Feria Internet World 2000*, afirmó que “desgraciadamente, la industria va más adelantada en este sector que el gobierno, al grado de que se prevé que sea la industria la que vaya autorregulando los procesos de transacciones y actividades mercantiles en la red, por medio de la formación de estándares”.

⁵⁴³ El mercado de telecomunicaciones ha generado un creciente número de participantes en las políticas públicas, sin obstar la privatización y liberalización del sector, siendo que los actores no suman más de 10, donde uno es dominante; ello ha convertido al mercado en un campo de batalla en el cual participan, con intereses distintos: operadores privados de redes (como AT&T, British Telecom, Cable & Wireless), operadores públicos (France Telecom, Deutsche Telekom, Telefónica de España), proveedores de redes de datos (IBM, General Electric Information Service), grandes usuarios (Benz, City Bank, Meryll Linch, American Express, General Motors), proveedores de tecnología de información (DEC, Hewlett Packard, Motorola) y cientos de empresas privadas.

⁵⁴⁴ De aplicar la autorregulación de derecho y no de hecho, ¿cómo será protegido el consumidor? Los servidores públicos, argumentan que existe la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, además de las facultades de vigilancia y supervisión del órgano regulador. El ejercicio de la atribución le corresponde a la Dirección General de Inspección, Verificación y Radiomonitorio adscrita a la Coordinación General Ejecutiva que depende directamente del Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. (artículo 24bis apartado C del *Reglamento Interno de la Cofetel*)

Desde mi perspectiva la realidad del mercado de las telecomunicaciones en México, identifican lo siguiente:

- Los órganos competentes, como prioridad buscan cimentar su ámbito de poder que les posibilite actuar y cumplir las atribuciones conferidas por acto legislativo formal.
- La Cofetel, por ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, está acotado en sus decisiones. **(545)**
- A la fecha no existe un Reglamento de Telecomunicaciones, la ley entro en vigor hace más de 7 años.
- Por la autorregulación y la regulación ambigua, las empresas tienden a monopolizar áreas del mercado y desvirtuar el desarrollo tecnológico, éste lo dejan totalmente a laboratorios de corporativos internacionales.
- La existencia en el mercado de una empresa dominante, marca las pautas de crecimiento y diversidad de servicios.
- El marco jurídico ambiguo (entre las disposiciones internacionales y las nacionales) genera inseguridad en los potenciales inversionistas y desprotege a los consumidores.
- La proliferación de redes privadas de telecomunicaciones **(546)** para grandes empresas (la mayoría trasnacional) erosionan la autoridad, al contar con mayores recursos tecnológicos que les permiten innovar servicios, además de dificultar el cobro de impuestos en el ejercicio del comercio electrónico, controlar los flujos de capital y regular a largo plazo las actividades económicas realizadas sobre dichas redes.

⁵⁴⁵ Por ello estimo adecuado dotar al órgano de personalidad jurídica y patrimonio propio, convirtiéndolo en una instancia dinámica, acorde con los avances tecnológicos que pretende regular y dé respuestas puntuales a las problemáticas planteadas por usuarios y prestadores de servicios de telecomunicaciones.

⁵⁴⁶ El impacto económico es considerable para los corporativos que utilizan este tipo de redes, al realizar actividades de comunicación a distancia, amén de los ingresos y utilidades que obtienen por las transacciones económicas y financieras que por ese medio realizan. Se dice que los propietarios de las redes privadas de telecomunicaciones son quienes orientan el desarrollo del mercado e inducen cambios en los sistemas jurídicos donde actúan como agentes económicos de gran poder económico y político. En Estados Unidos de Norteamérica en 1995 se calculaban 700 mil redes privadas y en la Unidad Europea se contabilizaron aproximadamente 114 mil redes operando con la calidad de privadas. La capacidad que les sobra la destinan como backbone o conexión al Internet, hasta algunos cuentan con satélites propios. Ruelas, Ana Luz op cit. págs. 102, 114-115 y 142.

Por ello, aproximar una conclusión, en mi entender, es incuestionable que el sector de telecomunicaciones requiere de inversiones a largo plazo y para orientar su dinámica necesita de una autoridad reguladora ágil y eficiente: un órgano descentralizado por servicio **(547)** sectorizado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, donde el objetivo principal consista en dar certidumbre a los sujetos y oriente el desarrollo sobre los principios internacionales de universalidad, competitividad y desregulación.

Finalmente, revisaré dos ideas significativas en la noción de desarrollo nacional: la soberanía y la seguridad nacional; éstas resaltan al someter la actividad a la rectoría del Estado (comunicaciones vía satélite y por extensión las telecomunicaciones), dándole el carácter jurídico de actividad prioritaria.

i.- SOBERANÍA DE LA NACIÓN

Por lo que hace al significado usual de la palabra soberanía, el diccionario de la Lengua Española establece como soberanía nacional:

“f. la que, reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos” **(548)**

Desde el punto de vista doctrinal, el doctor Carlos Arellano García, sostiene que la soberanía tiene dos aspectos: uno interno, el cual admite la existencia de un poder superior y; otro internacional, éste no admite la supremacía de un Estado sobre otro, pues no existe un gobernante internacional; por lo tanto:

“La soberanía es la aptitud que tiene el Estado para crear normas jurídicas, en lo interno, con, contra o sin la voluntad de los obligados; en lo internacional, dándole relevancia a su voluntad para la creación de normas jurídicas internacionales, expresamente a través de los tratados internacionales, tácitamente a través de la costumbre internacional.” **(549)**

⁵⁴⁷ La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializados para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos. Serra Rojas, Andrés op cit. pág. 778. Es decir, un organismo creado por ley con personalidad jurídica y patrimonio propio, caracterizado por autonomía técnica y operativa que complementa los instrumentos, ejecute las políticas y programas sectoriales, regule y promueva el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

⁵⁴⁸ Real Academia Española. op cit. Vol. 9 pág. 1409 (Soberanía)

⁵⁴⁹ Arellano García Carlos. *Soberanía y derecho internacional público*. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XXXII, núm. 124-126, julio-diciembre de 1982. pág. 507

La soberanía, es una característica del Estado y la protección a una de sus atribuciones; así las cosas, la obligación de la Administración Pública de salvaguardar la soberanía nacional; debe entenderse como la última instancia de decisión, por ser la libre determinación del orden jurídico, según afirmación del doctor Jorge Carpizo. (550)

En la Constitución, observo que la idea de soberanía está después de las garantías individuales, la nacionalidad y la ciudadanía:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Siguiendo lo apuntado por el investigador Manuel Becerra Ramírez, sobre que

“... el desarrollo de las comunicaciones ha puesto en entredicho la soberanía de los países sobre un ámbito geográfico específico” (551);

es decir, la facultad soberana de autogestión de cada Estado fue vulnerada por el desarrollo tecnológico, al configurar una verdadera aldea mundial que diluye las fronteras físicas de cada Estado, éstas se vuelven invisibles al operar las telecomunicaciones y la teleinformática.

Ante ello, el Derecho Internacional reconoce una serie de principios para proteger a la soberanía nacional, de los cuales destacan:

- La no intervención en asuntos internos de los Estados
- La igualdad soberana de los Estados
- La soberanía permanente sobre los recursos naturales
- La autodeterminación de los pueblos

⁵⁵⁰ Carpizo McGregor, Jorge. *Soberanía. Diccionario...* op cit. pág. 2936

⁵⁵¹ Becerra Ramírez, Manuel. *El impacto de la revolución tecnológica en el derecho internacional y la problemática de la transferencia de tecnología a nivel interno e internacional.* Kaplan, Marcos. *Revolución Coord. Revolución Tecnológica: Estado y Derecho.* IIJ-UNAM-PEMEX, México, 1993. Tomo III: Aspectos sectoriales. 281 p. págs. 14 y15

Apoyan lo apuntado, los argumentos del licenciado Nava Negrete, quien denomina *soberanía de las concesiones administrativas*, al camino obligado para que la Administración Pública otorgue en concesión recursos naturales y servicios públicos como ejercicio de un poder soberano, más que una

“... decisión técnica, legal, pero sobre todo política”, (552)

amén de que las concesiones administrativas, son el instrumento legal más utilizado por los gobiernos neoliberales privatizadores de empresas públicas y, observa que las concesiones esconden múltiples intereses sin correspondencia con los de la Nación, además juegan un papel vital en la actividad económica de cada Estado, donde la soberanía separa y protege a cada país de la intervención de otro.

Como consecuencia, el licenciado Nava Negrete propone facultar al Congreso de la Unión para aprobar las concesiones administrativas, logrando transparencia a través de la discusión, el análisis y la votación, sin obviar que las concesiones ya no son actos de soberanía, pues son impugnables.

Luego, las concesiones administrativas no deben ser más, la decisión discrecional que entrega el ejercicio del dominio para explotar recursos naturales de la Nación o servicios públicos a favor de particulares, sobre todo extranjeros, donde la autoridad favorece el excesivo lucro de los concesionarios, sin garantizar la protección del usuario, consumidor y especialmente el interés de la Nación; pues el resultado final vulnera la soberanía de la Nación.

ii.- SEGURIDAD NACIONAL

Aunque el Estado está más vigilado, conserva la capacidad de ejercer la violencia institucional; sin embargo, dicho monopolio se diluye con la configuración de redes de datos que trascienden fronteras físicas y jurídicas.

⁵⁵² Nava Negrete, Alfonso. *Soberanía de las concesiones administrativas*. Fernández Ruíz, Jorge. Perspectivas... pág. 141 et al.

En vista de que las nuevas tecnologías, los sistemas y medios de comunicación, cada día evidencian una nueva relación frente al Estado; donde la creciente interdependencia legal y financiera, así como la capacidad tecnológica permite espiar al Estado, en nombre de la sociedad o grupos de interés específico, lo que hace vulnerable al Estado; creo necesario delimitar lo que debe ser la seguridad nacional.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, delimita a la seguridad nacional como:

“Artículo 3 Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;” (553)

En el mismo orden de ideas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha elaborado la siguiente noción de seguridad nacional:

“... se refiere a todo aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa.” (554)

Y la Academia Superior de Guerra de Brasil, entiende que la:

“Seguridad Nacional es el grado relativo de garantías que, a través de acciones políticas y económicas, sicosociales, y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles.” (555)

b.- EL ÓRGANO REGULADOR

Para el logro de los fines del Estado, el legislador distribuye competencia entre órganos y subórganos, más ella no debe afectar la legalidad al establecer la organización y el procedimiento administrativo.

⁵⁵³ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio del 2002.

⁵⁵⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús. *Seguridad nacional*. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, op cit., pág. 2886

⁵⁵⁵ Díaz Muller, Luis. *El problema jurídico del estado de seguridad nacional*. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XXX, núm. 115, enero-marzo de 1980. pág. 170

La Ley Federal de Telecomunicaciones, regula la actividad en el ámbito de las telecomunicaciones, en tanto objeto sustantivo, de organización y operación administrativa, aspectos para los cuales el legislador reconoce como atribución del Poder Ejecutivo, la emisión de actos formal y materialmente administrativos.

Donde la autoridad administrativa, en ningún caso podrá actuar, más allá de lo autorizado, pues siempre deberá fundar y motivar la causa legal de sus actos; además de atender y privilegiar el principio de reserva de la ley.

A los efectos de las telecomunicaciones, la Constitución fija que mediante ley sea regulada la materia de vías generales de comunicación, poder que corresponde ejercer en exclusiva al Congreso de la Unión, vía la Cámara de Diputados.

Mientras que al Poder Ejecutivo, le compete regular el sector comunicaciones y por ende el subsector telecomunicaciones, para lo cual se auxilia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Las telecomunicaciones, las entiendo como la materialización de las vías generales de comunicación, donde la voluntad del legislador integró: el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite, ésta constitucionalmente está fijada como actividad prioritaria del Estado para el desarrollo nacional como atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien en exclusiva resolverá cada función; mientras el órgano desconcentrado tiene asignadas las funciones: técnica, operativa y administrativa.

En dichas funciones se comprende el trámite, la vigilancia, control y evaluación del cumplimiento de las disposiciones técnicas y jurídicas con la finalidad de promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en beneficio del interés público.

i.- EL ÓRGANO

La idea jurídica de órgano se entiende en relación a la persona jurídica; el Estado es la persona jurídica colectiva que personifica al orden normativo, tiene deberes jurídicos y derechos subjetivos; manifiesta su existencia en la expresión de la

voluntad de seres humanos que actúan por él, como órganos de la comunidad, cuya capacidad o competencia está determinada por el orden jurídico de la comunidad, es la única forma en que el Estado producirá consecuencias jurídicas.

Donde la competencia del órgano determina la conducta de los seres humanos que actuando en lo individual o colegiadamente, ejerciendo la función determinada por la voluntad del legislador, ésta la reconoce y otorga para cumplir los fines del Estado, criterio que tiene base en el argumento de Kelsen:

“... la persona jurídica, en sentido técnico y estricto de la palabra, solo se considera existente cuando los órganos de la comunidad, en cuanto personas, son capaces de representar jurídicamente a la comunidad, ...” (556)

Por ello no es corrector indicar en la noción que el órgano **representa o esta representado (557)**, pues existe únicamente una relación, en ésta la voluntad del órgano le es atribuida a la persona jurídica unitaria: el Estado; pues la palabra representación, siempre refiere una relación entre seres humanos; siendo que entre un órgano del Estado y un ser humano, únicamente existe simple relación (558). Kelsen da la noción de órgano estatal como:

“Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora de derecho.” (559)

En concreto órgano, en la teoría del Estado y sentido jurídico es el ser humano que actúa con carácter de autoridad o en ejercicio de una función pública, cuya competencia está determinada en el orden normativo.

⁵⁵⁶ Kelsen, Hans. op cit. pág. 118

⁵⁵⁷ El diccionario de la lengua española, define al órgano como la “Persona o conjunto de personas que **actúan en representación** de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado”. Real Academia Española, op cit. Vol. 7 pág. 1107 (Órgano)

⁵⁵⁸ El Estado como persona jurídica, no puede ser representado por sus órganos, pues la representación indica relación entre seres humanos; mientras que la relación entre creación jurídica y ser humano, es simplemente una relación. Pues, representar es actuar por voluntad de, por ello se argumenta que la persona jurídica es la suma de la voluntad de los individuos, la organización social, ésta es un orden regulador de la conducta, a los que el orden jurídico nacional reconoce y otorga facultades para proteger sus intereses. Es decir unos seres humanos, elegidos o designados se les ha otorgado poder, capacidad o competencia para lograr los fines establecidos por la colectividad, en su interés.

⁵⁵⁹ Kelsen, Hans. op cit. pág. 229

Mientras que la palabra regulador se entiende como:

“... el control continuo y concentrado de un sector económico por parte de una comisión especializada, ejercido a través de la imposición de obligaciones jurídicas a los actores privados en el sector” **(560)**

De donde la frase órgano regulador, indica al ser humano que ejerce una función pública consistente en controlar una actividad económica, orientándola conforme al orden jurídico.

Entonces, la única persona jurídica pública **(561)** es el Estado, los poderes son órganos de él y de éstos dependen subórganos, etcétera. Luego el Estado actúa por la voluntad de los seres humanos, a quienes les son fijadas atribuciones en forma general en la Constitución. **(562)**

La personalidad jurídica del Estado, se materializa en funciones caracterizadas por:

- El carácter de autoridad, imperio, potestad, competencia y jurisdicción, elemento esencial como sujeto
- El origen legal, la ley lo debe precisar, está sometida por la legalidad
- Los cometidos, fines del Estado
- Los recursos públicos y regulados, régimen patrimonial del Estado
- La sujeción a vigilancia, control y sistema de responsabilidades.

ii.- LA COMPETENCIA

Las corrientes doctrinales, disienten respecto a la figura jurídica de la competencia, entendida como capacidad para actuar con apego a la voluntad del legislador.

⁵⁶⁰ Montero Pascual, Juan José. op cit. pág. 110

⁵⁶¹ Las personas jurídicas son creadas por ley y ésta delimita la atribución de capacidad, derechos y obligaciones. Donde capacidad, indica el ejercicio de derechos y obligaciones necesarios para realizar el objeto de la institución conforme al orden jurídico establecido.

⁵⁶² Donde la principal facultad es ejercer el poder público, materializando y formalizando en las funciones de legislar, administrar y juzgar; éstas son realizadas por seres humanos elegidos o designados para que actúen conforme y en apego a la competencia fijada en las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas que integran el sistema jurídico nacional.

Con base a un conjunto de normas se ejecuta y orienta la actividad del Estado, los cuerpos de leyes y reglamentos delimitan las funciones atribuidas a un órgano como competencia o capacidad de actuar. **(563)**.

El licenciado Nava Negrete, desarrolla argumentos para entender a los órganos como una esfera de competencia, pues actúan a través de los seres humanos que la comunidad ha elegido o designado para realizar las funciones de legislar, ejecutar y juzgar.

Donde al Poder Ejecutivo, le compete la función administrativa del Estado que se materializa a través de actos formalmente administrativos: actos de gobierno, meras decisiones políticas y los actos administrativos, a través de los cuales se ejecuta el sentido y alcance expresado por la voluntad del legislador, dan dirección a la Administración y desarrollan la ley con normas de carácter general y abstracto, el reglamento administrativo.

Luego, la competencia determina la realización precisa de acciones, pues denota la capacidad de ejecutar acciones, expresadas como poder de la entidad, el órgano y el organismo, los cuales tienen el poder o la facultad para actuar, donde siempre la conducta de los seres humanos debe estar acuerde al orden jurídico, éste delimita el carácter de la función, por lo tanto tienen capacidad jurídica para actuar y resolver en el ámbito de su jurisdicción, siendo el contenido desarrollar los fines del Estado.

Por ello, Kelsen determina como órgano a la:

“... persona (ser humano) que cumple una función determinada por el orden jurídico ...” **(564)**

Donde la calidad de órgano, está constituida por la función que desempeña:

“Es el órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora de derecho.” **(565)**

⁵⁶³ La doctrina clásica y el derecho positivo, reconocen al Estado tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Kelsen, argumentó que tal trilogía en realidad es una dicotomía, pues una es el poder para crear leyes y el otro el poder para ejecutarlas mediante actos administrativos o aplicaciones del derecho, según la esfera de competencia que se le atribuya para actuar. Kelsen, Hans. op cit. pág. 303

⁵⁶⁴ *Ibidem*. pág. 229

⁵⁶⁵ *Loc cit*.

Entonces, siguiendo la noción del licenciado Nava Negrete, un órgano:

“.. es una esfera de competencia; o sea, un conjunto de atribuciones que fija la ley. No bastará, en consecuencia que se dé el nombre del órgano sin prever al mismo tiempo cuáles son sus facultades, sus obligaciones, su competencia.” (566)

Las facultades son del órgano, no del funcionario público (s) titular, sin embargo éste es quien realiza la función.

En conclusión una acción es imputada al Estado, en cuanto la realiza un individuo con carácter de órgano del Estado, realiza un fin del Estado, actuando en forma individual o colegida para emitir actos jurídicos conforme al orden jurídico nacional.

Pues de no existir la competencia del órgano, éste no existe jurídicamente; aunque el ser humano sea asignado o electo para realizar la función, sus actos no producirán efectos jurídicos; conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, serán nulos irregularidad en la expedición (art. 3-I) por falta de capacidad para actuar.

Donde, la atribución de competencia a los órganos de la Administración Pública, por disposición de la Constitución es facultad del Poder Legislativo y de nadie más; no obstante, el Presidente de la República en uso del poder reglamentario desarrolle la delimitación legal, ésta no debe complementar o completar la voluntad del legislador.

Por ello, la competencia es capacidad para actuar en la relación órgano ser humano acorde a la esfera de atribuciones dadas por el legislador para actuar a nombre y cuenta de la comunidad; de ahí que el funcionario público actúe con carácter de órgano del Estado, imputándole los actos a éste, pues desempeña una función otorgada o reconocida al Estado (567), por lo tanto la calidad de órgano la constituye la función que desempeña o bien la calidad estatal de la función la determina el ser humano que realiza la función concreta de órgano del Estado; a través de la competencia guía las funciones para lograr los fines.

⁵⁶⁶ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ... op cit.* pág. 355.

⁵⁶⁷ El Estado es la persona jurídica colectiva que personifica a la comunidad, en tanto organización de hombres, es decir orden jurídico, orden regulador de conductas; donde las facultades están dadas por el orden jurídico, determinadas por la voluntad de la organización de hombres.

Aunque la competencia de los órganos especializados sea clara y precisa, es tradicional que se distorsione con formalidades jurídicas, al momento de interpretar, pues de hecho la complejidad burocrática sirve para inmovilizar la acción y la toma de decisiones, bajo el argumento de invasión competencial o jurisdiccional, que corresponde solucionar a los Tribunales, dejan la deriva las atribuciones para realizar actividades sustentadas en argumentos técnicos y jurídicos insostenibles.

Al respecto, en el decir del senador Javier Corral Jurado,

“Hemos escuchado diversas inquietudes. Sobre todo con respecto al órgano regulador, que la Cofetel no es suficientemente autónoma, y entre otras cosas no ha podido implementar (1996-2002) los cambios que se ha planteado.” **(568)**

iii.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es el titular del Poder Ejecutivo Federal (art. 80 de la Constitución); es el Jefe del Gobierno Federal y de la Administración Pública Federal.

Por mandato constitucional, le compete la rectoría de la economía nacional (art. 25 y 26), ante la imposibilidad de ejercer en forma personal y directa las atribuciones conferidas, está autorizado para auxiliarse de la Administración Pública, estructurada con dependencias, órganos y organismos (art. 90) a quienes el legislador en uso de su poder distribuye competencia; donde la función pública se desarrolla en una relación jerárquica de subordinación a los poderes; destacando el poder de nombramiento, decisión, mando, revisión, vigilancia y disciplina.

La Administración Pública para la doctrina, tiene naturaleza estrictamente instrumental **(569)** con fundamento en el artículo 69 de la Constitución, es observada

⁵⁶⁸ Corral Jurado, Javier. *El Reto de las Telecomunicaciones en el Marco de la Reforma de Estado en México*. (Texto participación en la IV Conferencia Internacional, 18/Julio/2001). Sitio: <http://www.senadorcorral.org.mx>.

⁵⁶⁹ El licenciado Nava Negrete, argumenta que la centralización administrativa se caracteriza porque sus órganos se agrupan y concentran integrando una relación de jerarquía, cuyo contenido es el conjunto de poderes jurídicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores; esto es lo que garantiza la unidad y cohesión. Todos los poderes se concentran en el titular del poder ejecutivo en cada nivel de gobierno, mismos que son distribuidos a sus órganos por voluntad del legislador, quienes los establecieron en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho...* op cit. págs. 134 y 135.

como el conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales, donde gobernar es fijar políticas públicas y administrar es disponer de los medios para concretar dichas políticas.

Es la institución centralizada que dispone de la personalidad jurídica del Estado para actuar por competencia o diferencia, el Presidente y su conjunto de órganos, formalmente realizan las tareas administrativas a través de dependencias, órganos y organismos, reconocidos en la Constitución (art. 90 en relación a 69 y 89) y previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

A la Administración Pública, le compete administrar, evaluar y controlar el patrimonio del Estado, carece de personalidad jurídica, en ello coincide la doctrina nacional, participa de la personalidad del Estado, a través del Poder Ejecutivo, éste en sentido orgánico cumple los fines del Estado en la esfera administrativa (art. 90 de la Constitución), acorde a lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se fija la naturaleza de las dependencias y órganos desconcentrados; a los mismos el legislador les distribuye competencia.

Por lo tanto, el Presidente está autorizado a nombrar a los titulares de los órganos auxiliares que actúan individual o colegiadamente, en estricta competencia y jurisdicción del órgano; aquéllos son seres humanos relacionados con el órgano.

En concreto, los órganos del Ejecutivo Federal con facultad legal para regular la esfera administrativa en el ámbito de telecomunicaciones por sus atribuciones son la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y la Dirección General de Política de Telecomunicaciones adscrita a la Subsecretaría de Comunicaciones dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT-SC-DGPT).

1.- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

A los efectos del presente trabajo, por disposición de ley la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones, le corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien a través del órgano desconcentrado, regula y promueve el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

En el ámbito de las telecomunicaciones por mandato constitucional y previsión en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Tratados respectivos, le corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por acuerdo del Presidente de la República, ejecuta y provee en la esfera administrativa la exacta observancia de los fines del Estado, por ello tiene como atribuciones:

- La rectoría en materia de telecomunicaciones. (art. 7-I en relación art. 2 LFT), a través de normas jurídicas que salvaguarden bienes de dominio público y el bienestar social con los servicios, sin tener carácter jurídico de servicio público.
- Las funciones de regulación y fomento, están bajo el control y administración del Estado.
- Es competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, emitir reglas técnicas y administrativas.
- La creación de infraestructura, el desarrollo tecnológico y la prestación de los servicios están regidos por la libre competencia, sometidos a reglas técnicas y administrativas.
- El inversionista debe cumplir disposiciones de competencia económica.
- El usuario final de servicios de telecomunicaciones debe estar en sus derechos a lo estipulado en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y obligaciones consecuencia de las conductas desplegadas en su caso, lo dispuesto para responsabilidad civil, penal o administrativa en que incurra con sus actos o hechos; en ocasiones éstas pueden trascender las fronteras físicas y virtuales del territorio nacional.

Sin ser obstáculo que en sentido amplio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), fije competencia a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (**570**) para el estudio, la planeación y despacho de los negocios en el ámbito administrativo de las vías generales de comunicación; por lo que su naturaleza es instrumental, está al servicio de la política del presidente; ejerce sus

⁵⁷⁰ La calidad de órgano auxiliar del Presidente de la República, los órganos participan de la personalidad del Estado que viste al Presidente o titular del Poder Ejecutivo, pues ejercen la competencia que les distribuyó el legislador por acuerdo de él (art. 11 LOAPF).

funciones en auxilio del presidente por delegación y distribución de atribuciones otorgadas por la voluntad del legislador.

Con respecto al ámbito de competencia en materia de comunicaciones la Ley Orgánica de la Administración Pública, refiere que:

“Art. 37.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II.- Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos.

III.- Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones;”

Puede delegar funciones, el Secretario, siempre que no estén por indelegables en el Reglamento Interior (**571**) expedido por el Presidente, donde especifica la estructura, la competencia, la jerarquía y la adscripción de cada órgano; la suplencia de servidores públicos, las facultades indelegables, etcétera.

En el citado reglamento, advierto que es facultad del Secretario para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, delegar (**572**) atribuciones a subalternos a través de acuerdos que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación. (art. 4). Sin embargo, el son expresas las atribuciones indelegables (art. 5), entre otras: otorgar concesiones que por ley le correspondan y resolver sobre su proroga, declarar la caducidad, nulidad, rescisión o revocación. Así como, proponer al Presidente de la República, la requisita de las vías generales de comunicación y el rescate de las concesiones en la forma autorizada por la ley.

⁵⁷¹ *Reglamento Interior de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes*. México, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 1995; y reformas del 29 de octubre de 1996 y 8 de septiembre de 1999.

⁵⁷² La delegación de facultades del titular de la Secretaría, se realiza a través de acuerdo general del mismo titular y, debe publicarlo en el Diario Oficial de la Federación; es un acto discrecional en que renuncia a ejercer tales facultades, luego la delegación reconoce que el único facultado es la autoridad delegada. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ... op cit. pág. 176*

La fracción XVII del artículo 23, fija la competencia de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones que consiste en *coordinarse con la Cofetel en el ámbito de su competencia*.

Es decir: analizar opiniones para autorizar trámites, aprobar y publicar los programas que someta a su consideración, recibir asistencia y apoyo técnico; formular y proponer políticas y programas de los servicios de telecomunicaciones; fijar la posición de la Secretaría en las reuniones internacionales en materia de telecomunicaciones con la asistencia de la Cofetel; *imponer sanciones* tomando en su caso propuestas de la Cofetel; elaborar programas de cobertura social y rural y concertar convenios, tomando en cuenta las propuestas de los interesados; coordinar a los organismos descentralizados en materia postal, satelital y telegráfica; regular el servicio postal, telegráfico y demás similares y análogos; contribuir al mejoramiento de las telecomunicaciones en los diferentes niveles de gobierno.

En lo anterior observo que el poder de decisión (573) en el ámbito de las telecomunicaciones lo ejerce la dependencia centralizada, dejando al órgano desconcentrado la actividad técnica y de trámite.

2.- COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (COFETEL)

La Comisión Federal de Telecomunicaciones, es un órgano desconcentrado (574) creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996, en atención al transitorio *décimo primero* de la Ley Federal de Telecomunicaciones:

⁵⁷³ El poder de decisión, lo ejerce el titular de la dependencia con facultades para delegarlo en subalternos, acorde a lo dispuesto en la ley orgánica y reglamento interno, le sirve para emitir la resolución de un asunto con carácter de autoridad administrativa, definir la situación legal a través de actos administrativos o de meramente administrativos y hasta de administración.

⁵⁷⁴ Respecto a la personalidad jurídica del Estado, existen múltiples corrientes doctrinales que explican el fenómeno de la persona Estado, más el Derecho Positivo acepta que un órgano cuenta con funciones específicas, lo que está en el ámbito de su competencia, éstas las realiza un ser humano; la teoría organicista asegura que el valor de la institución política, confirma la autoridad de los órganos estatales y acrecienta la obediencia de los ciudadanos. Pues el Estado solamente actúa a través de sus órganos, debido a que el orden jurídico únicamente es creado y aplicado por seres humanos designados por el mismo orden jurídico. Kelsen, Hans. op cit. págs. 221 y 232.

“Décimo primero.- A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación.”

El fundamento genérico de todo órgano desconcentrado está en la Ley Orgánica de Administración Pública:

“Art.17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Secretaría en la fracción XXIX del artículo 37 bis autoriza a la Cofetel a expedir, en forma incorrecta e inconstitucional, su Reglamento Interno. Dicha delegación contraviene lo dispuesto en el artículo 89-I y 90 de la Constitución, así como lo previsto en el artículo 18 de la ley orgánica en cita.

En la consideración del licenciado Nava Negrete **(575)**, la fórmula de desconcentración administrativa, consiste en ser una especie de la delegación de autoridad.

“En el fondo, la desconcentración es distribución de competencias y ésta se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades, contenidas en acuerdo general o individual. La competencia del órgano desconcentrado será en los primeros casos directa y en el de la delegación, indirecta o derivada.” **(576)**

Como queda de manifiesto, el objeto del órgano regulador consiste en reglar técnico operativamente y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el ámbito de la competencia, establecida en treinta fracciones del artículo 37 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y dieciséis del numeral segundo del Decreto de creación de la Cofetel.

Ante lo cual, su estructura y organización debe asegurar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y tener claro que sistema (jurídico, económico, técnico,

⁵⁷⁵ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ... op cit.* pág. 183

⁵⁷⁶ *Ibidem.* pág. 192

financiero) aplicará para el control del mercado, siempre observando el interés general y la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacional.

Del contenido de los ordenamientos en comento, observo similitudes entre las normas jurídicas que describen las atribuciones, no obstante la marcada distancia numérica; misma que están distribuidas en el Reglamento Interno de la Cofetel como competencia de la estructura formal; sin embargo, en lo general es práctico agruparlas bajo los siguientes criterios:

- **Las administrativas**, expedir disposiciones administrativas; promover la formación de recursos humanos; integrar el acervo estadístico y llevar el registro de telecomunicaciones.
- **Las legislativas**, elaborar anteproyectos que adecuen, modifiquen o actualicen las disposiciones legales y reglamentarias; e incorrectamente expedir el reglamento interno.
- **Las técnicas**, expedir NOM's, elaborar y administrar planes técnicos fundamentales, evaluar y dictaminar técnica, económica, financiera y legalmente las solicitudes turnadas por la Secretaría en materia de concesión, asignaciones y permisos; proponer la revocación de concesiones y permisos; interpretar para efectos administrativos las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; monitorear el espectro radioeléctrico y corregir las interferencias.
- **La investigación**, realizar estudios, formular políticas y directrices para estadísticas.
- **Las productivas**, autorizar modificaciones a las características técnicas, administrativas y operativas de las concesiones y permisos; tramitar las licitaciones públicas de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico y remitir a la Secretaría la información para que otorgue o no los respectivos títulos de concesión; establecer los procedimientos para la homologación de equipos y otorgar la certificación correspondiente conforme a la Ley sobre Metrología y Normalización.

Administrar el espectro radioeléctrico y el cuadro nacional de atribución de frecuencias; vigilar la interconexión de equipos y redes públicas, aprobar los convenios respectivos y establecer clases; autorizar la instalación y

medios de transmisión transfronterza; registrar las tarifas y establecer obligaciones específicas, aprobarlas en su caso; recibir y administrar el pago de derechos, productos o aprovechamientos; ejercer las facultades de vigilancia y supervisión; dar seguimiento a los compromisos adquiridos por México en materia internacional; coordinar la operación de satélites; aplicar y ejercer funciones de autoridad en las reglas, NOM's y demás disposiciones administrativas

- **Las concurrentes**, asistir y participar en foros internacionales; proponer a la Subsecretaría de Comunicaciones (es facultad de la DGPT) la imposición de sanciones por infracciones; opinar sobre el uso de los derechos de vía de las vías generales de comunicación en el ámbito de las telecomunicaciones; proponer a las autoridades competentes los derechos, productos y aprovechamientos aplicables en la materia; concertar compromisos con concesionarios y permisionarios; opinar previa evaluación sobre requerimientos de la Subsecretaría de Comunicaciones.

A los efectos del estudio, son relevantes las atribuciones que regulan la inscripción de la prestación de servicios de valor agregado y, adicionalmente los servicios de conexión de redes informáticas y los actos que afectan servicios con base en tecnologías de la información.

Luego, al Área General de Planeación y Análisis Económico, le corresponde el ejercicio de las atribuciones para el análisis y la evaluación de prácticas del mercado, así como proponer políticas regulatorias contra conductas anticompetitivas (fracción II), proponer modelos de costo para servicios (fracción III) y proponer esquemas para fomentar la cobertura y densidad de los servicios (fracción VII), a través de la Dirección General de Estudios Económicos y Regulatorios (art. 21 apartado B).

Mientras que, al Área General de Ingeniería y Tecnología, le corresponde (art. 22 apartado A) ejercer las atribuciones referidas a las tecnologías de la información para elaborar las NOM's (fracción II), expedir certificaciones de cumplimiento de las NOM's (fracción III), dictaminar características técnicas de los servicios (fracción IV), promover la formación de recursos humanos (fracción VI) y participar en foros regionales o internacionales (fracción VII), mediante la Dirección General de

Estudios, Investigación y Desarrollo. Asimismo el apartado C, lista las atribuciones de la Dirección General de Ingeniería y Homologación, consistentes en brindar apoyo técnico para redes de datos del gobierno federal; un ejemplo, el Sistema e-México.

De modo que, a la Dirección General de Larga Distancia y Valor Agregado, adscrita a la Coordinación General de Servicios de Telecomunicaciones (responsable del *registro de telecomunicaciones*, del cual no existe ninguna especificación), le corresponde cumplimentar y sustanciar las atribuciones (art. 26 apartado D) sobre el registro de los servicios de valor agregado, mismos que diferencio de lo concerniente a larga distancia, bajo los siguientes criterios, donde el texto en negrita, sirve para indicar que en mi parecer contraviene el sentido y alcance previsto por el legislador en la Ley Federal de Telecomunicaciones:

- Recibir solicitudes y autorizar las constancias, previa opinión del área competente; fracción III.
- **Proyectar las reformas estatutarias de los concesionarios y permisionarios**; fracción IV.
- Vigilar la debida observancia; fracción V
- Participar en los **comités de operadores**, resolviendo los desacuerdos y en su caso someterlos al pleno; fracción VIII.
- Emitir, negar, modificar o revocar constancias de registro, conforme a los lineamientos establecidos por el pleno (no existe ninguna atribución expresa al respecto, aunque de la interpretación a la fracción I del artículo 15 podría derivarse); fracción XI.
- Someter a la consideración del Pleno asuntos en que proceda la declaración de rescate, requisa, revocación, caducidad o abandono de trámite; fracción XII.
- Recibir, citar a comparecer personas que realizan actividades **reguladas** y en su caso requerir información técnica, operativa, legal, contable y financiera de la instalación o explotación de las **concesiones, permisos, asignaciones y servicios de telecomunicaciones**; así como respecto a los requisitos y bases con que presta dichos servicios de telecomunicaciones a los usuarios; fracción XIII.

- Recibir, citar a comparecer a **terceros contratados por concesionarios, permisionarios o asignatarios y demás prestadores de servicios de telecomunicaciones de valor agregado**, en cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; requiriéndoles información relacionada con las funciones que desempeñan; fracción XIV.
- Integrar los expedientes, abiertos en razón del ejercicio de las atribuciones conferidas.

Las atribuciones se diluyen entre tres dependencias de dos áreas generales y otra adscrita a una Coordinación General, donde a las primeras les corresponden actividades indirectas y a la última directamente las relacionadas con los servicios de valor agregado.

Advierto en el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la frase ***constancia de registro***, como idea del documento expedido por la citada Comisión donde da conocimiento de que un particular, usa servicios de telecomunicaciones en forma especial, acción delimitada como valor agregado y, fija que el Pleno determinará los requisitos para otorgar la constancia y en su caso se observarán las opiniones que emitan en uso de sus atribuciones otros órganos de la multicitada Comisión.

Cabe comentar que el artículo 33 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, únicamente dispone como requisito legal *registrar ante la Secretaría* la prestación de servicios de valor agregado; con la finalidad de dejar constancia del ejercicio que se hará (artículo 61 fracción II en relación con el artículo 33 de la Ley Federal de Telecomunicaciones).

Asimismo, considero que un órgano que desarrolla competencia, respecto a actividades de distinta índole y régimen jurídico; comúnmente durante el procedimiento administrativo, induce a confusión; ésta se observa en varias disposiciones que dan igual trato a trámites de larga distancia y de valor agregado; tales como: *servicios regulados, concesión, permiso, asignación* que en sentido estricto, no aplican a los servicios de valor agregado, autorizados en la Ley Federal de Telecomunicaciones; pues más bien corresponden a los preceptos del

Reglamento de Telecomunicaciones; en mi opinión y a los efectos de los servicios de valor agregado, está derogado.

Finalmente, aproximado, vista la situación en que se desenvuelve el órgano regulador que conviene diseñar un órgano especializado que cuente con los mecanismos jurídicos para cumplir con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ante ello, observo que la personalidad jurídica y patrimonio propios son elementos del carácter jurídico de un órgano descentralizado; al cual le es transferida parte de la autoridad que ejerce el Estado, equiparable a la delegación de facultades; pues su perfil es de órgano público; además de ser una forma jurídica de organizar la Administración Pública, cuya finalidad consiste en prestar servicios públicos.

Donde dichas características le dan la cualidad de autonomía frente a los órganos centralizados y desconcentrados; conforme al artículo 90 de la Constitución, dispuestos en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y los correlativos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

No es una administración paralela, es otra forma de lograr los fines del Estado, a través del conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales.

La Administración Pública Descentralizada, se le puede fijar como autoridad ejecutar actividades prioritarias que tiendan a satisfacer el interés público (art. 14-I LFEP)

c.- DESREGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN

Para acotar el intervencionismo del Estado en la actividad económica, se han aplicado diversas estrategias de Estado, acciones que se han denominado: *privatizar, reprivatizar, desincorporar, desnacionalizar, desregularizar, liberar*, etcétera (577). Cada una pretendía dar la idea de la estrategia aplicada para disolver la intervención del Estado en la vida económica de México; donde se aprecian los intereses de organismos internacionales y corporativos transnacionales.

⁵⁷⁷ No obstante el significado específico de cada palabra, éstas en ocasiones se emplean como sinónimos; lo que en sentido estricto no es correcto; pues a cada voz le corresponde un significado y éste tiene diferentes consecuencias en el sistema jurídico.

En mi consideración, serían suficientes las palabras desregulación, privatización y liberación; éstas indican la vía legal para limitar la intervención del Estado sobre la economía; modificando su calidad de propietario, a la de rector de la economía nacional. Donde el Poder Legislativo, fija el grado de control o intervención al establecer límites precisos al Poder Ejecutivo.

Luego, desregular es:

“... el relajamiento del control ejercido por la comisión reguladora, a través de la eliminación de determinadas obligaciones jurídicas impuestas a las empresas privadas del sector en cuestión.” **(578)**

Por lo tanto, regular consiste en tener el control continuo y concentrado de un sector económico por parte de un órgano especializado que impone obligaciones jurídicas.

Es así que, desregular no supone necesariamente una simplificación de la intervención del Estado, sino un cambio de estrategia, la cual puede requerir una intervención más compleja, pero menos agresiva; incurre en una depuración de procedimientos administrativos o simplificación administrativa.

De manera similar y a pesar de que, al respecto se han aplicado diversas teorías y elaborado varias denominaciones; podría asegurarse, como lo argumenta el licenciado Nava Negrete:

“Ahora la simplificación se aplica a las nuevas leyes administrativas al abreviar su texto sustantivo y procedimental, dejando una gran labor “legislativa” a los reglamentos.” **(579)**

La palabra privatizar en sentido amplio, como noción económica indica el cambio de naturaleza legal de un bien de dominio público, al ser declarado por acto legislativo de dominio privado **(580)**; no obstante continuar sometido a disposiciones contenidas en la Ley General de Bienes Nacionales.

⁵⁷⁸ Montero Pascual, Juan José op cit. pág. 110

⁵⁷⁹ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 365

⁵⁸⁰ Desincorporación de bien de dominio público (art. 17-III LGBN) solo pueden ser objeto de desincorporación los bienes de dominio público por disposición de ley destinados a servicio público, los de dominio directo o de uso común nunca podrán ser desincorporados (art. 28 y 32 LGBN).

Una última fase de la estrategia que diluye la intervención del Estado, se denomina: liberalizar, palabra empleada para indicar el otorgamiento de una mayor libertad a los agentes que concurren a ofertar en el mercado productos y servicios.

Deduzco a simple vista, un adelgazamiento del Derecho Administrativo; evento que no ocurre, pues la actividad de la Administración Pública, se transforma en normas jurídicas que ordenan la actividad económica de los particulares; aparejando como consecuencia inmediata una ramificación donde los jurisconsultos soportan con teorías en base a actos jurídicos para legitimar conductas perceptibles a la realidad.

México para liberar las telecomunicaciones, ha atendido a las estrategias de apertura económica promovida por Estados Unidos; éste pretende que se desregule el sector comunicaciones en el exterior y argumenta diferencias técnicas consistentes en servicios de voz y otros para mantener cerrados los servicios básicos a la competencia extranjera en su mercado.

Los beneficiarios de la liberalización del mercado de telecomunicaciones son primordialmente: los corporativos de telecomunicaciones, no los operadores nacionales de servicios concesionados o permitidos, pues el usuario está en libertad de seleccionar con quien contrata determinados servicios en base a la mercadotecnia.

Y los grandes usuarios de las redes públicas (transnacionales en su mayoría) por la supresión de los subsidios cruzados, la modernización de la red con la instalación de fibra óptica y la digitalización del equipo terminal y de conmutación; pues les permite producir con flexibilidad, ahorrarse inventarios, ser eficientes y competitivos, especialmente al utilizar capacidad sobrada para conectar Internet y comercializar servicios de valor agregado a menor precio que el ofertado por inversionistas locales.

Son logros de la liberalización, los siguientes: **(581)**

- Participación parcial de empresas extranjeras en la operación de servicios de telecomunicaciones.

⁵⁸¹ Ruelas, Ana Luz op cit. pág. 130

- Participación abierta de empresas extranjeras en la prestación de servicios de valor agregado.
- La libertad del usuario para conectar a la red equipo terminal de su selección, sujeto solamente a requerimientos técnicos que prevean o eviten daños a las redes públicas.
- La interconexión que da libertad a los operadores para interconectarse a la red básica, incluyendo el arrendamiento de circuitos dedicados (los denominados Proveedores de Servicios de Acceso a Internet) para proporcionar servicios competitivos de valor agregado en red.

El sistema aplicado en México, tiende a consolidar la autorregulación bajo el criterio de libre mercado; pues el legislador, incorrectamente delegó su función en órganos técnicos, los cuales en forma discrecional establecen los sistemas de control y vigilancia, en ocasiones rebasan la ley.

Por último, observo que la regulación y desregulación del servicio de Internet, está inmersa en la inoperatividad de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones, relativas a los servicios de valor agregado y por ende la ineficacia del Reglamento que por disposición del tercer transitorio de la ley en cita aún permanece vigente, salvo en lo que la contravengan, hasta la expedición de uno nuevo.

Queda claro que la desregulación, requiere de un órgano regulador cuya competencia fortalezca el desarrollo del mercado de telecomunicaciones; el cual para su eficacia, diluya a la brevedad la realidad apreciada por la doctora María de la Luz Casas Pérez:

“Mientras tanto, con un marco regulatorio deliberadamente débil y poco claro, y con un sector industrial en franco crecimiento las pugnas por la concesión de las frecuencias del espectro radioeléctrico no se hicieron esperar. El gobierno mexicano, a través de sus diferentes instancias dependientes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aprovechaba el pleito interno entre los concesionarios para hacer la subasta del espectro radioeléctrico de la banda de 2500 a 2,686 Mhz, con posibilidades de extenderla hacia abajo a los 2,150 Mhz y hacia arriba a los 2,698 Mhz incluyendo desde luego servicios de paging así como de televisión restringida, pasando por las bandas de telefonía celular.” **(582)**

⁵⁸² Casas Pérez, María de la Luz. *Globalización y soberanía cultural, el problema de la reglamentación en las telecomunicaciones*. http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n19/19_mcasa.html

Queda como anécdota: mientras a luz pública se libraba una batalla por los servicios de telefonía y las concesiones de nuevas bandas de frecuencia para dar cabida a las nuevas tecnologías de información, cimiento de la sociedad informatizada.

Por su parte los inversionistas diversificaban sus actividades aplicando tecnologías para explotar las redes públicas concesionadas, vía arrendamiento para establecer servicios de acceso a Internet y sus servicios derivados y conexos, como el hospedaje, diseño y comercialización; hasta servicios de telefonía IP. Bajo el argumento que contaban con autorización y el registro respectivo ante el ICANN; pues su base de operaciones geográficamente se sitúa dentro del territorio de los Estados Unidos de América.

SECCIÓN II.- POLÍTICAS PÚBLICAS

La Administración Pública, diseña y ejecuta planes, programas y proyectos para cumplir los fines del Estado, área donde las políticas públicas (**583**) desempeñan un rol fundamental al plantear propuestas de mediano y largo plazo.

Toda política pública debe estar sustentada (**584**) en un consistente cuerpo teórico que oriente la acción y toma de decisiones; permita establecer prioridades y asignar los recursos financieros necesarios, creando canales para que fluya la información entre el Estado y la sociedad.

⁵⁸³ **Políticas públicas**, “Entenderemos por Política Pública un instrumento (programas y proyectos) de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil.” Estas deben sustentarse en un cuerpo teórico que oriente la acción, la toma de decisión, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros; así como la creación de un canal para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad Civil; además de señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo. Lahera, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. CEPA, Chile, 1999. <http://www.monografias.com/trabajos7/popu/popu.zip>.

⁵⁸⁴ Destacados investigadores en telecomunicaciones, argumentan que la regulación y planeación de las telecomunicaciones siempre ha estado en manos de cerrados equipos de funcionarios y técnicos que comúnmente consultan, quizá porque son los únicos que tienen información, a grupos empresariales emergentes para tomar sus decisiones, lo cual resulta inconveniente cuando se trata de una industria que constituye los cimientos del nuevo edificio económico y social.

En el instrumento (**585**) se deben precisar la misión, visión, objetivos, recursos, límites y plazos para la entrega de resultados y su cumplimiento. En México, se le denomina *Plan Nacional de Desarrollo*, mismo que sectorizado por área de función administrativa, se conoce como *Programa Sectorial*.

Los objetivos del Estado, atribuidos a la Administración Pública en el ámbito de las Telecomunicaciones, en 1995 eran y continúan siendo, según la especialista en telecomunicaciones Ana Luz Ruelas: (**586**)

- Trazar las políticas de introducción de tecnología e infraestructura, sin provocar desniveles en el desarrollo regional.
- Regular y controlar la participación de empresas privadas nacionales y extranjeras para que desarrollen servicios universales.
- Diseñar y ejecutar políticas de distribución equitativa de la infraestructura sobre bases no discriminatorias, ni competencia desleal.
- Acciones especiales a regular:
 - ❑ tarifas;
 - ❑ flujos financieros que aseguren la integridad del sector;
 - ❑ responsabilidad en el logro de objetivos amplios;
 - ❑ previsión y control de actos de monopolio;
 - ❑ establecimiento de estándares para interconexión que aseguren la integridad de las redes;
 - ❑ otorgar concesiones y permisos con transparencia
 - ❑ monitorear el uso del espectro de radioeléctrico;
 - ❑ representar al sector en negociaciones técnicas y administrativas;
 - ❑ asegurar el acceso no discriminatorio a todos los sistemas.

En la realidad del mercado se observa un control disminuido frente al complejo sector de las telecomunicaciones, por la diversificación tecnológica y la intervención de diversos actores nacionales y extranjeros. (**587**)

⁵⁸⁵ Cuatro elementos que no se excluyen, sustentan los objetivos de las políticas públicas: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones. Para el interés del trabajo será el denominado *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio del 2002.

⁵⁸⁶ Ruelas, Ana Luz. op cit. pág. 143.

El Estado, al diseñar las políticas públicas debe cumplir con los principios constitucionales, crear propuestas que promuevan la existencia de medios y sistemas de comunicación e información cuya expresión sea la libertad, privacidad y el uso racional de los recursos naturales; además, elaborar indicadores que midan la conectividad y cobertura social; valoren los aspectos técnicos y comerciales; busquen el perfil de la sociedad de la información y estén más allá de las consideraciones técnicas o relaciones productor-consumidor-productor. A los efectos del Internet, tienen que observar las nuevas posibilidades en comunicación e información que transformó al usuario de consumidor a productor. (588)

A.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 (589), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo del 2001, es el documento que rige el contenido de los programas enmarcados en el Sistema Nacional de Planeación.

La planeación es un instrumento de la actividad administrativa del Estado, le sirve para establecer prioridades determinando el qué, cómo, cuándo y con que medios cuenta para lograr los objetivos a corto, mediano o largo plazo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo, propiamente no es una ley, pues no desarrolla el procedimiento indicado en el artículo 71 del ordenamiento supremo. Aunque, tampoco se trata de un reglamento (art. 81-I). Por lo tanto, apunta el doctor Acosta Romero:

“... no es obligatorio para el sector privado, ni para la población en general, y tampoco es un documento que obligue a las entidades federativas y los municipios.” (590)

⁵⁸⁷ Estos están personificados por grandes usuarios y corporativos de telecomunicaciones: telefónicas, prestadoras de servicios de televisión por cable, de redes de comunicaciones personales, de servicios de radiodifusión, de comunicaciones de datos y otros inversionistas que desean incorporarse al mercado para ejercer actos de comercio empleando la red como canal de venta y publicidad.

⁵⁸⁸ Por consecuencia es conveniente incentivar la investigación jurídica sobre altas tecnologías, pues ante la llamada revolución tecnológica, la realidad muestra un movimiento con libertad, algo de fraternidad pero nada de igualdad, generando insalvables brechas con sustento en: quién controla la información controla la realidad.

⁵⁸⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Sitio: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6>

Aunque como disposición ejecutiva, es el instrumento del Poder Ejecutivo Federal que obliga a la estructura de la Administración Pública Federal (dependencias, órganos y organismos); sin embargo, resulta de interés tener presente la afirmación del licenciado Nava Negrete, respecto a la competencia:

“Tratándose de la competencia de las autoridades se debe ser estricto; jamás debe resultar de una interpretación analógica, extensiva, tácita, ni a partir de simples inferencias.” (591)

Por su parte el jurista Acosta Romero (592), considera al Plan un instructivo para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, siendo obligatorio como lineamientos de política gubernamental. Además, sirve a las entidades federativas y municipios para celebrar convenios de coordinación con la federación; mientras que para la población, es una herramienta de inducción y concertación.

En el mismo orden de ideas, distinguidos constitucionalistas, afirman al respecto que el contenido de los artículos 25 y 26 de la Constitución, no es ninguna garantía individual, ni social; sino la expresión de un programa de gobierno, cuya funcionalidad debe tener en cuenta la intemporalidad de la legislación, frente a la temporalidad (sexenal) del plan y los programas sectoriales; circunstancias relevantes, pues varias leyes y reglamentos la indican como directriz para ejecutar actividades específicas.

Independientemente de lo anterior, el doctor Acosta Romero (593) argumenta que dichos artículos, resultan inoperantes razón a que falta el órgano (competencia) que desarrolle la función. No obstante sean la base constitucional, donde el Estado reafirma su participación en el desarrollo económico y social para establecer los principios normativos de su conducción; aún y cuando no delimitan lo que es la rectoría económica y planeación democrática; además, la función se dispersa en diferentes dependencias, bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁵⁹⁰ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial. Tomo II*. Porrúa, México, 1999. pág. 40

⁵⁹¹ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 110

⁵⁹² Acosta Romero, Miguel. *Derecho...* Tomo. II, op cit. pág. 40

⁵⁹³ El administrativista Acosta Romero, propone la derogación de los artículos 25 y 26, pues en 18 años, no han sido eficaces y tienen un alto costo. *Ibidem*, pág. 44

A través de políticas públicas de telecomunicaciones, el Estado tiene como prioridad alinear los objetivos del sector de comunicaciones con las metas nacionales, y éstas con los objetivos globales; a ello responde el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, cuya finalidad consiste en abatir el rezago en infraestructura para asegurar la adecuada oferta de servicios en la sociedad de la información del siglo XXI, donde el principal recurso económico es y será la información.

El plan en comento, fija como necesidad emplear tecnologías de la información como elemento para la transición económica:

“En la gran mayoría de las regiones, pueblos y naciones del mundo, la revolución de la informática y las telecomunicaciones está transformando la forma de vivir, conocer, trabajar, entretenerse e interrelacionarse con el mundo. Cada día convergen nuevas tecnologías, servicios y contenidos, que ofrecen oportunidades hasta hace poco inimaginables. Éste es el cuarto motor de la globalización.

No se trata sólo de incorporar novedosas tecnologías, el objetivo es lograr que el Estado pueda ser un activo promotor del potencial de la informática y las telecomunicaciones para ampliar así el acceso de los habitantes a los servicios y al mundo globalizado, lo que implica atender varios aspectos que van desde lo tecnológico hasta lo jurídico.” **(594)**

Para crecer con calidad:

“México requiere una profunda revisión y actualización del marco legal vigente, que le permita responder a cabalidad a la nueva dinámica económica nacional y a los estándares internacionales en comercio y tecnología. Con reformas adecuadas, la acción pública habrá de facilitar el desarrollo económico, reduciendo el costo de aplicación de los contratos y ofreciendo la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de las empresas.” **(595)**

Donde el principio de competitividad sustenta las acciones del Poder Ejecutivo Federal:

“En este contexto de búsqueda de competitividad no hay desarrollo posible si el modelo elegido no es capaz de reducir la brecha entre los que tienen acceso a las nuevas tecnologías de información y de producción, y los que se han ido quedando cada vez más lejos del acceso a estas herramientas para el desarrollo.” **(596)**

⁵⁹⁴ *Plan ...* op cit. pág. 32

⁵⁹⁵ *Ibidem.* op cit. pág. 107

⁵⁹⁶ *Ibidem.* op cit. pág. 42

Luego, establece como objetivo rector para elevar y extender la competitividad del país, crear infraestructura y servicios públicos de calidad como estrategia:

En términos de la infraestructura de la nueva economía, el gobierno desempeña un papel importante en la adopción generalizada de tecnología digital del país. Para ello, el gobierno desarrollará un sistema nacional para que la mayor parte de la población pueda tener acceso a las nuevas tecnologías de la informática, y que éstas sean el vehículo natural que intercomunique a los ciudadanos entre sí, con el gobierno y con el resto del mundo. Este sistema, llamado “e-México”, incluye servicios de educación, salud, economía, gobierno y otros servicios a la comunidad.

Dentro de este sistema, existirá una sección de “e-gobierno”, la cual ofrecerá al ciudadano diferentes servicios y trámites de ventanilla, que agilice y transparente la función gubernamental. Este subsistema permitirá también, entre otros servicios, establecer un contacto directo con los contratistas y proveedores del gobierno, logrando reducir gastos y costos, así como transparentar los procesos de compra-venta gubernamentales y combatir la corrupción.” (597)

a.- PROGRAMA SECTORIAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 2001-2006

La Ley de Planeación, instrumenta procedimientos de planeación y evalúa y controla los programas. El programa sectorial es necesariamente de categoría inferior al Plan.

El Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio del 2002, desarrolla las directrices de política pública del Plan Nacional de Desarrollo, diseñadas por la Oficina para la Innovación Gubernamental adscrita a la Presidencia de la República.

Dicho programa lo elaboró la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de coordinadora de sector, considerando las propuestas de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, de las entidades sectorizadas, los gobiernos de los estados y, los planteamientos vertidos en los foros de consulta ciudadana.

Es un programa de observancia obligatoria para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y organismos sectorizados, orienta el desarrollo prospectivo del subsector telecomunicaciones, da estructura al modelo de regulación de los diversos servicios de telecomunicaciones.

⁵⁹⁷ *Ibidem.* op cit. págs. 111 y 112

Lo componen nueve capítulos que en síntesis desarrollan; en el primero, la situación que guarda el sector dentro del contexto nacional, hace referencia a los diferentes modos de transporte y servicios de comunicaciones; el segundo presenta la visión del sector al año 2025; el tercero establece los criterios a seguir para transformar estructuralmente las instancias del sector y plantea las políticas; los capítulos 4 y 5 presentan la situación que guarda la infraestructura y el transporte.

Mención especial merece el capítulo 6, dedicado al sector comunicaciones, en el da cuenta de la situación guardada por el subsector telecomunicaciones y por ende sus servicios calificados de básicos y de valor agregado; al respecto asienta datos relevantes del diagnóstico, los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que adoptará la Administración Pública.

Asimismo el capítulo 7, detalla el Sistema Nacional e_México, al cual como sistema se le fijo la meta de proporcionar conectividad de voz y datos a toda la población.

La importancia de lo reseñado, resalta en el capítulo 8 con el enfoque regional y la sustentabilidad; el documento finaliza plasmando la prospectiva del horizonte tecnológico al año 2025, donde esboza el avance esperado para la ciencia y la tecnología aplicada al transporte y los servicios de comunicaciones en el capítulo 9.

i.- DIAGNÓSTICO

De la serie de diagnósticos, destaca el porcentaje de participación del sector comunicaciones en el índice de crecimiento nacional, éste es de 3.5, mientras aquél alcanza el 13.5%. Resultados cuya relación ésta en las transformaciones operadas en las comunicaciones y los transportes en el mundo globalizado; así como los desarrollos científicos y tecnológicos aplicados a la infraestructura para alentar la eficiencia económica que junto con la desregulación y el espíritu de competencia, promueven la oferta de una gran diversidad de nuevos servicios.

Por otro lado, se observa que México cuenta con un nivel relativamente bajo en desarrollo de las telecomunicaciones, en especial la comunicación interactiva a distancia; deficiencia de conectividad a solucionar con el diseño y aplicación de

estrategias de corto plazo cuidando el no obstruir la implementación del sistema nacional e_México; además de dar seguimiento a los siguientes indicadores: teledensidad (13%) y la penetración de líneas telefónicas fijas a nivel de viviendas de la población mexicana (36.2%), donde es posible observar el cumplimiento de metas y objetivos trazados.

A través de la *convergencia tecnológica*, se beneficiara a la población, la cual podrá a su libre determinación emplear los servicios electrónicos de comercio electrónico, telemedicina, educación a distancia, correo electrónico y múltiples servicios digitales de difusión multimedia.

Respecto al los servicios de valor agregado, el crecimiento deberá darse en un ambiente de libertad de acceso y competencia que coadyuve a consolidar y asegurar la interconexión e interoperabilidad de los sistemas con las redes informáticas globales; a ello responde el diseño del sistema nacional e-México.

Donde el aprovechamiento de nuevas tecnologías y servicios en telecomunicaciones requiere de la formación de recursos humanos especializados, de la promoción de la investigación y la capacitación y adiestramiento a la población en general para recibir el beneficio en forma directa y emplearlos con racionalidad.

ii.- OBJETIVOS

El objetivo general consiste en: contar con un sistema de comunicaciones apoyado en tecnologías modernas, para integrar las diversas comunidades del país, urbanas y rurales, a la cobertura universal y facilitar la prestación de servicios en las mejores condiciones de oportunidad, precio y calidad, aprovechando las ventajas de la globalización, la era de la información y el conocimiento.

De acuerdo con él, se diseñaron los siguientes objetivos sectoriales:

- El impulso a la cobertura universal y penetración de las comunicaciones disminuyendo su desigual distribución geográfica y social, para integrar comunidades, particularmente las marginadas, y de esa manera llevar

servicios de educación, salud, comercio, gobierno, cultura y entretenimiento.

- La mejora en la calidad de los servicios de comunicaciones con objeto de promover la eficiencia y productividad en beneficio de los usuarios.
- El propiciar un entorno de libre competencia entre los distintos operadores, a fin de que los servicios de comunicaciones se ofrezcan a menores precios.
- El promover la innovación tecnológica para incrementar la diversidad de los servicios de comunicaciones, aprovechando la convergencia de las telecomunicaciones con la informática.

Mientras que los objetivos particulares, observan oportunidades y retos que apuntan a la rápida evolución tecnológica, siendo determinantes los efectos sociales, políticos y económicos; razón a que la globalidad, la convergencia y el desarrollo tecnológico, inciden directamente en las actividades productivas, respecto a las cuales se hacen negocios, se proveen servicios, se disminuyen costos y se amplían mercados.

iii.- POLÍTICAS

Con la finalidad de lograr los retos, se trazaron las siguientes políticas:

- De largo plazo o de gran aliento, el Sistema Nacional e-México.
- De mediano plazo, el impulso a la inversión para el crecimiento de los sistemas de telecomunicaciones; la promoción de inversiones para la modernización de los sistemas de comunicaciones; la modernización administrativa del sector y certificación ISO-9000 para procesos de calidad; y la creación de agencias especializadas y promoción de reformas regulatorias de los sistemas de comunicaciones.

Para cumplir dichos propósitos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá concentrarse en la función rectora, la regulación, la promoción, planeación y en la atención de áreas prioritarias que resultan poco atractivas a la inversión privada.

Además, se abrirán al capital privado los servicios de telecomunicaciones e inducirá la participación de los particulares en las diversas áreas de comunicaciones, para impulsar el desarrollo de servicios con alto impacto social.

De ello deriva, un cambio en la estructura organizacional previo a implementar nuevas fuentes de financiamiento que garanticen el desarrollo sostenido del sector; donde la redefinición estructural, transformará a la dependencia de ser un agente dominante a un actor que comparta responsabilidades con los particulares.

Luego, el ámbito de competencia entre las áreas normativas y operativas del sector, deberán uniformarse y compactar funciones, evitando duplicidad y dispersión en la actividad de los diversos órganos, aprovechando las oportunidades de la convergencia (**598**); siendo necesario estructurar las áreas responsables de planeación, normatividad y operación.

Donde la prioridad para desarrollar las telecomunicaciones vía el sistema nacional e_México, tendrá como base una efectiva competencia comercial entre los diferentes operadores de servicios, la protección del usuario; así como dar transparencia e imparcialidad a las resoluciones cuya atribución compete al órgano regulador, a éste se le deberá fortalecer precisando la autonomía técnica y de gestión.

A pesar de que en telefonía básica, las oportunidades y retos están determinados por el ámbito internacional, los acuerdos en telecomunicaciones básicas con la Organización Mundial de Comercio (OMC), serán base para la competencia sana y equilibrada entre todos los países participantes y fomentar la inversión.

Destaca la incorporación de nuevas tecnologías, como las sustentadas en el Protocolo de Internet (IP, por sus siglas en inglés), que permiten mejorar la prestación de los servicios, vigilando que las condiciones de competencia sean equitativas.

⁵⁹⁸ El fenómeno de la convergencia tecnológica de las telecomunicaciones, es decir, la fusión de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la transmisión de datos, ofrecerá mayores beneficios para la población, que podrá utilizar nuevos servicios como el comercio electrónico, la telemedicina, la educación a distancia, el correo electrónico, los servicios digitales de difusión y en general los conocidos como servicios de multimedia.

iv.- REDES INFORMÁTICAS

Las redes informáticas mantienen un entorno que permite ahorros importantes en la industria y empresas, les facilita la transmisión constante de comunicaciones con intercambio expedito de datos e información.

El Internet, es un factor importante para la sociedad, a través de sus miles de redes informáticas interconectadas, hace eficiente la prestación de servicios comerciales y servicios básicos de atención a la comunidad como salud, educación y otros.

Destaca que, la desregulación de los servicios de valor agregado ha permitido un crecimiento importante de prestadores y usuarios, principalmente en los servicios de Internet. Así, a finales de 1994 el número de usuarios en Internet era de 39 mil, en 1999 llegaron a 1.8 millones, y en 2000 sumaban más de 2.7 millones, es decir, en seis años se multiplicó casi 70 veces; en diciembre del 2002 se contaba con 230 proveedores y 3.7 millones de usuarios.

Por ello resultarán vitales los mecanismos regulatorios que establezcan los proyectos de normas técnicas para el comercio electrónico, como la firma digital y la seguridad de transacciones comerciales en línea. Asimismo, los modelos regulatorios, al tiempo de adecuarse a las tendencias internacionales deben incorporar los intereses y las características propias de nuestro país.

En suma la red Internet como aplicación, ofrece oportunidades en diversos campos del quehacer humano, induciendo con la convergencia tecnológica el mercado globalizado. Ante ello, requiere enfoques novedosos que integren su funcionalidad dentro de un desarrollo armónico de los servicios de telecomunicaciones en conjunto; por lo cual, plantea los siguientes objetivos particulares:

- El impulsar el desarrollo eficiente de las redes telemáticas, con el propósito de ofrecer, a toda la población del país, acceso a servicios de educación, salud, comercio, gobierno, cultura y entretenimiento.
- El mejorar la calidad de transmisión en las redes informáticas, para beneficio de los usuarios.

- El crear un entorno competitivo y equitativo e incrementar la diversidad de los servicios.
- El consolidar la convergencia de los servicios de telecomunicaciones con las redes informáticas.

v.- ESPECTRO RADIOELÉCTRICO: RADIODIFUSIÓN ABIERTA

La radio y televisión abiertas (**599**), cuentan con entorno satisfactorio; la gratuidad propicia mayor cobertura en el país: el 99% de las comunidades reciben señales de radio, y el 96.5% tiene acceso a la televisión. Además, la radiodifusión contribuye a la integración nacional, fundamentalmente al mantener informados a los habitantes sobre el acontecer del país y del mundo, en forma inmediata.

Donde, las oportunidades y retos se logran al identificar con precisión las regiones que carecen de servicio, replanificando el espectro radioeléctrico y las formas de operación de las emisoras, sin descuidar el equilibrio entre radiodifusión comercial y cultural, permitiendo la libre selección de la audiencia. Asimismo, se tendrá la oportunidad de introducir la tecnología digital en la radio y televisión.

vi.- ESPECTRO RADIOELÉCTRICO: RADIODIFUSIÓN RESTRINGIDA

La televisión restringida, hará efectivas nuevas opciones de servicios con la autorización de redes públicas para prestar servicios adicionales, tales como voz, datos y de valor agregado.

vii.- TELEGRAFÍA

El desarrollo de la telegrafía, se sustentará en la red telegráfica de cobertura nacional que integrará diversos protocolos de comunicación como Internet y la instalación de teléfonos rurales satelitales en las oficinas telegráficas más pequeñas y de bajo tráfico.

⁵⁹⁹ La radiodifusión está regulada por la *Ley Federal de Radio y Televisión*, y por el Reglamento de la *Ley Federal de Radio y Televisión*, así como la *Ley de la Industria Cinematográfica*. Esta última se refiere exclusivamente al contenido de las transmisiones en ambos medios.

Además de continuar el sistema informático de giros telegráficos (Sigitel), se desarrollarán aplicaciones para ofrecer servicios en línea con base de datos central.

viii.- SISTEMA NACIONAL e_México

El Sistema Nacional e-México, será la base para proporcionar conectividad (voz y datos) a todas las familias mexicanas, será el motor de desarrollo económico, social y humano; por ello, los principios que rigen el proyecto son: igualdad de oportunidades para toda la población, derecho a la educación, la salud, la libre expresión de ideas, y respeto a la diversidad de culturas y valores.

Con la finalidad de que los usuarios valoren el acceso a la información y la calidad de la misma, se plantea la conveniencia de que el servicio tenga un precio.

El diseño del sistema en comento, tiene como una de sus metas incrementar la teledensidad fija del 13.0% al 25.0% y el porcentaje de hogares con línea telefónica fija, de 36.2% al 52.6% como forma de reducir la brecha digital.

ix.- MARCO LEGAL

Una forma de aprovechar las oportunidades negociadas en los acuerdos de libre comercio internacional, para promover la inversión extranjera en el sector, debe considerarse prioridad actualizar el marco legal existente con modelos regulatorios, integrando demandas internas y externas confluyentes en las telecomunicaciones.

En concreto, los principios en la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, son:

- Promover el incremento de la teledensidad y la conectividad.
- Fortalecer la integración nacional.
- Apoyar el desarrollo educativo.
- Facilitar el acceso a servicios de salud a distancia.
- Incentivar la investigación y desarrollo tecnológicos.
- Permitir la convergencia tecnológica.
- Salvaguardar los derechos de los inversionistas y usuarios.

- Eliminar lagunas técnicas y jurídicas de la actual Ley.
- Fortalecer la capacidad de gestión de la Cofetel.

B.- NORMAS OFICIALES MEXICANAS

La norma técnica (**600**), se delimita y clasifica por tipos de normas: *oficiales mexicanas* (NOM's), *mexicanas* (NMX) e *internacionales* (NI), y están reguladas jurídicamente en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; conforme a la reforma del 20 de mayo de 1997; no obstante, el texto original recogía con otra delimitación la noción de normas mexicanas y normas oficiales mexicanas:

“Art. 3 Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

X. **Norma mexicana:** la que elabore un organismo nacional de normalización, o la Secretaría, en los términos de esta Ley, que prevé para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado;

X-A. **Norma o lineamiento internacional:** la norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional de normalización u otro organismo internacional relacionado con la materia, reconocido por el gobierno mexicano en los términos del derecho internacional;

XI. **Norma oficial mexicana:** la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; ...”

En consecuencia para efectos del presente trabajo:

“Art. 40 Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

“XVI. Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios;...”

De modo que, el empleo de bienes técnicos afectos a los servicios en el mercado de telecomunicaciones, están sometidos a obligaciones establecidas en la Ley sobre

⁶⁰⁰ Regla que determina las dimensiones, composición y demás características que ha de tener un objeto o producto industrial. Enciclopedia Encarta, op cit. (Norma Técnica).

Metrología y Normalización; previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, como atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para cumplir los objetivos de la ley:

“Art. 7 La presente ley tiene como objetivos ...

III. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones y otras disposiciones administrativas;...”

Lo apuntado, por la especificidad legal de las normas técnicas, perfila diferencias respecto a los *planes técnicos fundamentales* de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, elabora y administra, conforme al artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Dichos planes son verdaderas normas técnicas que dan eficiencia y eficacia a los servicios de telecomunicación, sin crear obligaciones, restringir la libertad individual, ni afectar el patrimonio de los individuos; pues su característica consistente en establecer la base científica o técnica; es decir, la *evidencia científica u objetiva necesaria para comprobar que la alternativa planteada da cumplimiento a las finalidades de la norma respectiva* (art. 49 en relación a 40 LFMN). Son razones científicas, técnicas o de protección al consumidor que apoyan la formulación y expedición; además, describe los beneficios, costos y la cuantificación monetaria; además justifica que no existía otra alternativa para lograr el beneficio neto (art.45).

A mayor abundamiento, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable hasta abril del 2000 en el:

“Art. 4-A.- Cuando las dependencias de la administración pública federal elaboren anteproyectos de disposiciones de carácter general o de reformas a éstas, con incidencia en la actividad económica a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, presentarán a ésta una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Secretaría determine en materia de desregulación económica, quien, cuando así lo considere, podrá emitir un dictamen público sobre la misma. ...” **(601)**

Dicha manifestación se delimito en su alcance y sentido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización:

⁶⁰¹ Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

“Art. 45 Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión, se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma.” (602)

La ley en comento dispone a los efectos de obligatoriedad:

“ART. 4.- **Los actos administrativos de carácter general**, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, **normas oficiales mexicanas**, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, **deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.**” (603)

Entonces, los actos administrativos generales o situaciones jurídicas generales desde el punto de vista material son actos legislativos (604), no administrativos, de naturaleza normativa (605), son obligatorios y coercibles por disposición de la Ley Federal de Metrología y Normatividad, abstractos y generales.

Aunque se distinguen de la norma jurídica, por la temporalidad, pues se agotan con su cumplimiento (606), como los actos administrativos.

⁶⁰² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Diario Oficial de la Federación, 1 de agosto de 1997.

⁶⁰³ Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

⁶⁰⁴ Lo caracteriza la generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad, independientemente del órgano que lo produzca; además de que se agota hasta su derogación o abrogación. Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 113

⁶⁰⁵ Fraga Gabino. op cit. págs. 31 y 33.

⁶⁰⁶ En la vigencia de las normas oficiales mexicanas aplica la regla general de las normas jurídicas: tiempo indefinido o la delimitación temporal por la misma disposición. Existe un mecanismo de depuración que por orden técnico y las especificaciones metodológicas aparejadas por la dinámica del conocimiento científico debe reflejarse en los cambios, autorizado en el artículo 51 párrafo cuarto como obligación de revisar cada 5 años las normas por la dependencia que las expidió, la falta de notificación dentro del plazo de 60 días posteriores al término del plazo produce la cancelación automática de la norma y la dependencia deberá publicarla en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo dentro del segundo año de vigencia se podrá solicitar a las dependencias expedidoras que “analice su aplicación, efectos y observancia a fin de

determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación” Huerta Ochoa, Carla. *Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. IIJ – UNAM, México. Año XXXI, No. 92 mayo – agosto 1998. págs. 388 a 392.

Mientras que el objeto del acto administrativo es crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.

Luego, como lo expresa la investigadora Carla Huerta Ochoa, el objeto de las normas oficiales mexicanas consiste en:

“... regular cuestiones técnicas, establecer especificaciones de un alto grado de precisión para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley. Por lo mismo, su función no es ni puede ser reglamentar disposiciones de ley, no puede establecer obligaciones a los particulares, ni derechos; tampoco conceder permisos, solamente puede referirse a obligaciones previstas en leyes y reglamentos, o bien especificarlas.” (607)

Las normas técnicas, existen en México aproximadamente desde 1920 (608), eran expedidas por el titular del ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria; elaboradas virtud a la necesidad de normalizar productos industriales destinados a la exportación a requerimiento del país comprador.

Dichas normas proliferan al iniciar los programas de desregulación y los compromisos internacionales por comercio de bienes y servicios que dan paso a la segunda ley (la primera ley se expidió en 1961), sobre la materia en el año 1988, año en que registró más de 4 mil autorizaciones para el *Sello Oficial de Garantía*.

Es importante destacar que, en la exposición de motivos en 1992 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (609), justificaba que ésta unificaría

“... bajo el concepto de norma oficial mexicana, las funciones normativas que realizan las dependencias. Esto permitirá la codificación de las disposiciones administrativas obligatorias que expiden las dependencias, facilitando su consulta y brindando una mayor certeza y seguridad jurídica a los particulares, ya que se podrán conocer con anticipación las reglas con que deberán cumplir para realizar una determinada actividad.

Uno de los aspectos de mayor relevancia que se contempla en la iniciativa es el relativo a la normalización que se contiene en su Título Tercero. Actualmente, las diversas dependencias de la administración pública federal se encuentran legalmente facultadas para expedir normas o especificaciones técnicas, criterios y lineamientos, entre otras disposiciones de naturaleza análoga de carácter obligatorio, para hacer

⁶⁰⁷ Huerta Ochoa Carla. *Las reformas a la Ley Federal sobre metrología y normalización en materia de normalización*. *Anuario Jurídico* 1997, IJJ-UNAM, México, 1998. pág. 63

⁶⁰⁸ La Dirección General de Normas fue creada en 1943 como dependencia de la Secretaría de Economía Nacional, actualmente Secretaría de Economía.

⁶⁰⁹ *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*.

frente a los diversos y complejos problemas que se presentan en sus áreas de atención.

Esta situación, por una parte, ha dificultado los particulares conozcan todas las disposiciones administrativas con que deben cumplir para poder realizar lícitamente una actividad. Por la otra, dado que distintas leyes facultan a diversas dependencias para regular los mismos procesos, productos, servicios o actividades,

Dado que la figura jurídica -norma oficial mexicana- tiene entre los industriales y comerciantes del país, y el público en general, un reconocimiento por su valor y utilidad, se estimó conveniente utilizar este esquema, con lo que se aprovecha, además, la experiencia adquirida en los años que tiene de existir dicha en nuestro país.

Con un sistema como el propuesto, se aseguraría el cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por México, como es el caso de los derivados del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que han fijado la sana práctica de incorporar procedimientos transparentes en la elaboración de regulaciones técnicas, para evitar que éstas puedan constituir indeseables barreras al comercio internacional.

Por último, en el Título Sexto de la presente iniciativa, se propone incrementar el monto de las sanciones para dar a éstas un carácter realmente disuasivo y preventivo.”

Mientras que en 1996, la exposición de motivos a las modificaciones, proponían:

“... marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente, indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos en el sector industrial y en el de servicio.

En el logro de dichos objetivos la desregulación económica ha constituido un instrumento fundamental, pues fomenta la competencia interna en condiciones equitativas, elimina el lastre de los trámites y requisitos onerosos e innecesarios, supera normas inadecuadas que obstruyen o entorpecen la actividad productiva de los particulares, y a su vez allana el camino para que la autoridad cumpla con la obligación de brindar a la población un trato conforme a los principios de legalidad y eficiencia que deben caracterizar al servicio público.”

Por último, la exposición de motivos a la reforma de 1997, plasmó como finalidades:

“... ampliar la infraestructura técnica que el país requiere para producir más y apoyar el avance tecnológico

... a fin de procurar una economía que compita con éxito en los mercados mundiales.

... compromisos internacionales que ha adquirido nuestro país, resulta imperiosa realizar una revisión de dicho marco normativo a fin de modernizar y adecuar sus disposiciones.

... mejorar los procedimientos para la elaboración de normas oficiales mexicanas. el análisis de su efectividad y los mecanismos de control correspondientes; fortalecer y consolidar los esquemas previstos en la legislación actual relativos a la creación de normas mexicanas de carácter voluntario, con el objeto de promover la cultura de la autorregulación en beneficio de la calidad de los procesos, bienes y servicios; establecer procedimientos eficientes y confiables a nivel internacional para llevar al cabo la acreditación y aprobación de las personas que evaluará el cumplimiento y la conformidad con las normas; incrementar la participación privada en dichas actividades y reforzar las acciones de verificación y vigilancia por la autoridad.”

El Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1999, entró en vigor el día 15 del mismo mes y año. En 116 artículos distribuidos en seis títulos y diversos capítulos desarrolla la esfera administrativa de la ley con disposiciones generales sobre metrología, normalización, de la acreditación y determinación del cumplimiento, de la verificación y de los incentivos.

Las normas técnicas, tienen una índole práctica, son un procedimiento expedito para que resuelva la Administración Pública. **(610)**

Al respecto de que las normas oficiales mexicanas son instrumentos útiles de regulación, observó la reflexión de la investigadora Carla Huerta Ochoa **(611)**, pues las mismas deberán expedirse en un marco de legalidad y constitucionalidad; una razón consiste en la falta de competencia del legislador para atribuir a las dependencias de la Administración Pública una función que no les corresponde **(612)**; donde quien podría delegarla sería el Presidente de la República, si la Constitución así se lo autorizará; indudablemente la facultad está fundamentada en el poder reglamentario, por ende queda sujeta a los principios fundamentales de reserva de la ley y subordinación jerárquica.

⁶¹⁰ El promedio mínimo para que sea publicada una norma técnica, acorde a los tiempos previstos en la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, suman más de 200 días naturales; para el caso de emergencia la publicación será inmediata pero las disposiciones tendrán una vigencia máxima de 60 días prorrogables por otro periodo igual, siempre que esté debidamente justificado.

⁶¹¹ Huerta Ochoa, Carla. *Las normas op cit.* pág. 397 y 398

⁶¹² Considero que esta apreciación es incorrecta, pues existen criterios de jurisprudencia donde se indica como facultad del legislativo fijar atribuciones a los órganos de la Administración Pública. Tesis aislada Clave: P. Núm.: XII/2002. Reglas Generales Administrativas. La facultad del congreso de la unión para habilitar a las secretarías de estado a fin de expedirlas, no constituye una delegación de facultades legislativas. Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, jurisprudencia y tesis del 2000 a la fecha. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

Otro punto de vista, lo sustenta el licenciado Alfonso Nava Negrete, al puntualizar que las normas técnicas, son expedidas por los Secretarios de Estado y tienen como finalidad describir técnicamente los elementos que deben reunir algunos productos o servicios para que su uso o empleo se considere autorizado. Al respecto de su juridicidad, afirma lo siguiente:

“No son verdaderas normas de conducta; su normatividad está más bien en la obligatoriedad que les dan esas leyes y ésta es muy discutible desde el punto de vista constitucional” **(613)**.

Por consecuencia, es posible impugnar las normas oficiales mexicanas por la vía jurisdiccional, argumentando: vicios de procedimiento (en su caso, de no haber cumplido con lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización) o inconstitucionalidad material (para los casos en que el contenido exceda su objeto, establezca obligaciones que restrinjan la libertad individual o el patrimonio de los individuos).

La investigadora en cita, Carla Huerta Ochoa, concluye que:

“Las NOMs no solamente son inconstitucionales, a pesar de su legalidad, sino que por lo mismo están impedidas para establecer reglas de conducta en su contenido que impliquen obligaciones, derechos o permisos, y menos aún podrán establecer sanciones” **(614)**

Sin embargo, la observancia de las normas en estudio está en la obligatoriedad de las mismas, siendo aplicable a productos o servicios del país como a importaciones similares (art. 53 LFMN) ante lo cual se observará la jerarquía siguiente: Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas y Normas Internacionales (art. 55 LFMN).

Donde, las sanciones administrativas están determinadas en el título sexto: de los incentivos, sanciones y recursos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, correspondiendo al capítulo II la prescripción de las sanciones aplicables por incumplimiento de lo dispuesto en la ley; sin perjuicio de lo prescrito en otros ordenamientos: siendo éstas la multa; la clausura temporal o definitiva que podrá ser parcial o total; el arresto hasta por treinta y seis horas; la suspensión o revocación de la autorización, aprobación, o registro según corresponda; y la suspensión o

⁶¹³ Nava Negrete, Alfonso op cit. pág. 70

⁶¹⁴ Huerta Ochoa, Carla. *Las normas...*, op cit. pág. 398.

cancelación del documento donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad, así como de la autorización del uso de contraseñas y marcas registradas.

Y dichas sanciones las impondrán las dependencias conforme a sus atribuciones y en base a las actas de verificación y dictámenes de laboratorios acreditados que les sean presentados a la dependencia encargada de vigilar el cumplimiento de la norma conforme lo establecido en esta ley (art. 112 LFMN); adicionalmente las citadas sanciones podrán imponerse con base en cualquier elemento o circunstancia de la que se infiera en forma fehaciente una infracción a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o disposiciones derivadas de ella. En todo caso, las resoluciones en materia de sanciones deberán ser fundadas y motivadas (art. 114 LFMN). Las dependencias competentes de oficio o a petición de la Comisión Nacional de Normalización o de cualquier interesado, previo cumplimiento de la garantía de audiencia, iniciarán el conocimiento de las infracciones.

Sin perjuicio de lo anterior, creo de interés lo afirmado por los ingenieros Díaz Cerón y Topete Corral, funcionarios de la Cofetel, especializados en normalización de telecomunicaciones, en el sentido de que:

“... publicar e implantar una norma, equivale a establecer y operar un pacto plasmado en un documento técnico, mediante el cual los fabricantes, los distribuidores, los usuarios o consumidores y la Administración Pública, acuerdan las características que deberán reunir los productos o servicios involucrados. Luego entonces, el grado de facilidad para lograr dicho pacto, esto es, para normalizar, dependerá de qué tan rápido se puedan armonizar los intereses de los que producen con los de los que consumen y, a final de cuentas, con los intereses de la sociedad en la que están inmersos.” **(615)**

los servidores públicos en cita, concluyen que antes de las dos últimas décadas, lograr el pacto era sencillo, ante un marco de política comercial de *fronteras cerradas*; sin embargo la perspectiva global, complicó el citado marco.

Para lo cual México, desarrollo acciones firmes para sentar las bases de una cultura propia y un proceso de normalización continuo, con el necesario orden y oportunidad.

⁶¹⁵ Díaz Cerón, Enrique y Raúl Topete Corral. *La Normalización de las Telecomunicaciones en México*. (documento virtual, mayo del 2000) Sitios: www.red.com.mx y http://www.cft.gob.mx/frame_inf_telecom.html.

En el sector de las telecomunicaciones, se creó el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CCNN-CTI) que en 1998, dio paso al Comité Consultivo Nacional de Normalización de Telecomunicaciones (CCNN-T), presidido por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Radiodifusión, Telegrafía y Servicio Postal (CCNN-RTSP), presidido por la Subsecretaría de Comunicaciones de la SCT.

La CCNN-T, formó tres subcomités: Redes de Telecomunicaciones, Radiocomunicaciones y Servicios Satelitales y Tecnologías de la Información, competentes para ejecutar el Programa Nacional de Normalización 1998 (PNN-98).

Asimismo, destacan las siguientes actividades en el ámbito de telecomunicaciones:

- El fomento a la participación del Sector Privado en las tareas de normalización y evaluación de la conformidad.
- La negociación y ejecución de convenios, tratados bilaterales y multilaterales para desarrollar el libre comercio internacional con México, así como la participación del país en organizaciones internacionales (TLCAN, OMC, OCDE, APEC).
- El impulso a la participación del Sector Privado y Gobierno Mexicano, en foros internacionales para el desarrollo y la cooperación en materia de telecomunicaciones (UIT, CITEL, ISO, IEC).
- Los trabajos relativos a los programas nacionales de Normalización 1998-1999 en materia de telecomunicaciones en el marco del CCNN-T.
- El trabajo conjunto entre la autoridad federal y la industria para elaborar un nuevo procedimiento de homologación de equipo de telecomunicaciones.
- Las negociaciones para instrumentar y poner en operación diversos acuerdos de reconocimiento mutuo con resultados de la evaluación de la conformidad (MRA) ante socios comerciales internacionales.
- El estudio permanente de las recomendaciones internacionales para obtener referencias válidas que retroalimenten el esfuerzo nacional de normalización.

Por lo tanto, México está trabajando en todos los sectores para desarrollar la normalización, tanto obligatoria como voluntaria, con el fin de participación en la economía global; no obstante, contar con estructura básica de normas, aún faltan para enfrentar los requerimientos nacionales y compromisos internacionales.

Sin lugar a dudas, la modernización del país necesita de la infraestructura de telecomunicaciones, por lo cual requiere normas nacionales para la selección de las mejores opciones tecnológicas y realizar adquisiciones en óptimas condiciones.

a.- NORMAS OFICIALES MEXICANAS RELATIVAS A COMUNICACIONES

El catálogo de normas oficiales mexicanas administrado por la Dirección General de Normas adscrita a la Secretaría de Economía, contiene 31 proyectos y 11 normas oficiales mexicanas que abarcan el periodo 1993 a 1999.

Mientras que el catálogo de normas oficiales de la Cofetel, actualizado al 24 de octubre del 2001, registra 29 proyectos y 38 NOM's, abarcando el periodo 1993 a 1999. Además de 2 respuestas a los proyectos y 3 modificaciones a las NOM. De las NOM corresponden 19 a los denominados servicios de telecomunicaciones y únicamente 5 están relacionadas de alguna manera con los:

- Servicios de Valor Agregado de Telecomunicaciones
 1. **NOM-010-SCT1-1993**, PROYECTO de Norma Oficial Mexicana Referencia a la Norma NOM-I-212-1991, Módems dúplex a dos hilos que funcionan a velocidades binarias de hasta 9 600 bits para uso en la red telefónica pública conmutada y en circuitos arrendados de tipo telefónico. (SE-DGN)
 2. **NOM-060-SCT1-1993** (06/12/1994) Terminología y conceptos básicos aplicables a los sistemas de transmisión de datos. Parte 1: módems. **(solo esta referida en la SE-DGN)**
 3. **NOM-EM-044-SCT1-1994**, NORMA Oficial Mexicana Emergente sobre Amplificador para transmisión de datos en la banda de 300 a 3 400 hz 300 hz a 3 400 hz.

4. NORMA Oficial Mexicana Emergente **NOM-EM-009-SCT1-1994**, Interfaz de usuario a velocidad básica para la RDSI - Capa 1.
5. NORMA Oficial Mexicana **NOM-102-SCT1-1995**, Protocolo del nivel de enlace de datos del interfaz usuario-Red para la Red Digital de Servicios Integrados (canal D).

La **norma oficial mexicana**, NOM-151-SCFI-2002 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio del 2002, en julio del 2003 no consta en el registro de la Secretaría de Economía, ni en el de la Cofetel, ambos, en sus respectivos sitios de Internet. Esta NOM's, es la primera y única que trata a los datos digitales como **prácticas comerciales -requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos. (616)**

SECCIÓN III.- NORMAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS

A.- LEGISLACIÓN SOBRE TELECOMUNICACIONES

El régimen jurídico (617) que somete a las telecomunicaciones, indubitablemente se integra al Derecho Administrativo; pues los actos jurídicos formales y materiales emitidos por la autoridad, son actos administrativos, mediante los cuales el particular amplía su esfera jurídica, se le facilita el ejercicio de un derecho o reconoce una situación legal a los efectos del uso, aprovechamiento y explotación de bienes que pertenece al patrimonio del Estado; además del ejercicio del poder reglamentario.

Donde, los bienes de dominio público, son el espacio (espectro radioeléctrico) y derecho de vía (tendido de cables); además de la actividad pública, determinada como prioritaria para el desarrollo nacional: la comunicación vía satélite.

⁶¹⁶ Norma Oficial Mexicana. op cit. págs. 8-34

⁶¹⁷ La *Ley Federal de Telecomunicaciones*, los Tratados celebrados, ratificados, promulgados y publicados relativos al ámbito de las telecomunicaciones; así como los ordenamientos reglamentarios que de ellos derivan y a falta de disposición expresa en las de leyes supletorias (art. 8 LFT).

Y la ley base determina el régimen jurídico al cual debe ceñirse la autoridad, así como las sanciones imputables a las infracciones que sean comprobables.

Luego, el espacio es la infraestructura no visible de las telecomunicaciones, al ser la red natural para transmitir ondas electromagnéticas sin guía artificial.

Entonces, el derecho de vía, es la infraestructura visible o física, las redes artificiales empleadas para transmitir ondas electromagnéticas que observadas como tendido de líneas telefónicas y telegráficas, por disposición de ley son bienes inmuebles (618) de uso común, por lo tanto están en el dominio público, amén de configurar un servicio público.

Así las cosas, la comunicación vía satélite, es una forma de las vías generales de comunicación que junto con el espectro radioeléctrico y las redes de telecomunicaciones son reguladas por la Ley Federal de Telecomunicaciones; mismas que tienen como finalidad operar medios de transmisión donde se generan y transportan servicios derivados y conexos.

La información, observada operativamente como el objeto de la transmisión o servicio, los cuales se sirven de la infraestructura; quien la posee la pone en disponibilidad en dispositivos tecnológicos con el fin de comercializarla o simplemente dejarla al libre aprovechamiento.

Ahora bien, la naturaleza jurídica de las telecomunicaciones, observada a través de la teoría tradicional del acto jurídico, está radicada en el criterio del órgano emisor o el tipo de acto.

Sobre el tenor el jurista Gabino Fraga, argumenta que

“.. en cada caso hay necesidad de examinar la naturaleza de las diversas situaciones que se originan a consecuencia de un acto jurídico para poder determinar la clase de acto que puede variarlos o extinguirlos.” (619)

⁶¹⁸ El artículo 750 - XIII del *Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal* y el artículo 30 de la *Ley General de Bienes Nacionales*.

⁶¹⁹ Fraga, Gabino. op cit. pág. 33

Es decir, todo acto administrativo debe ser investigado en base a su naturaleza y efectos jurídicos (620); observando si derivan del órgano u objeto (621) para en ello motivar y fundar las características. Este criterio seguiré al analizar el marco jurídico de las telecomunicaciones y servicios de valor agregado, induciendo el marco regulatorio del acceso a Internet.

Visto que las funciones del Estado, se clasifican bajo el criterio orgánico o formal y criterio objetivo o material, según se ajusten a las descripciones teóricas reconocidas para cada caso. Donde la función legislativa, crea leyes y la ejecutiva las aplica, desarrollando la esfera administrativa, para lo cual realiza actos materiales y jurídicos que determinan situaciones individuales; sin embargo, puede crear situaciones jurídicas generales bajo el principio de primacía y reserva.

Por su parte Carla Huerta Ochoa, distingue entre normas jurídicas que regulen conductas (actos, acciones o estados de cosas), virtud al sujeto al cual se dirigen o bien el objeto o eficacia. Pues, algunas reglas tienen como función regular conductas de individuos (normas de primer orden), y otras están dirigidas a las autoridades (normas de segundo orden).

“Las normas jurídicas poseen una estructura común que se integra por un supuesto (o hipótesis, que se integra por diversos elementos de la realidad regulada), una cópula (o nexa atributivo) y una sanción (entendida como consecuencias jurídicas, ya sean derechos u obligaciones).” (622)

Por consiguiente, el conjunto de elementos que determinan a las telecomunicaciones, como objeto jurídico, recaen en la concesión, el permiso o el registro; actos jurídicos emitidos por servidores públicos adscritos al órgano competente para realizar el procedimiento administrativo de concesión que transfiere el derecho a explotar, usar o aprovechar el espectro radioeléctrico, las redes de

⁶²⁰ La característica del acto jurídico, consiste en que siempre producirá efectos per se; mientras que al hecho o acontecimiento natural, la ley le debe vincular efectos. Siendo que los actos o hechos materiales, no tienen trascendencia jurídica. Así se presenta la situación jurídica general (leyes y reglamentos) e individual (actos administrativos). Donde la Ley, tienen como característica la primacía y reserva, frente al Reglamento; sin embargo, son similares los requisitos de creación, modificación y extinción; distinguiéndose por que una crea y la otra ejecuta o provee el cumplimiento de lo creado.

⁶²¹ El criterio formal, indica el origen en el carácter del órgano que realiza la función del Estado. Mientras que el criterio material, refiere al contenido o función. Fraga, Gabino. op cit. pág. 29

⁶²² Huerta Ochoa, Carla. *Artículos transitorios y derogación*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XXXIV, núm. 102 septiembre-diciembre 2001. pág. 819

telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite para operar servicios de telecomunicaciones y de valor agregado.

Y en su caso el permiso respectivo para facilitar el ejercicio del derecho a usar la infraestructura instalada por los concesionarios; o bien a través de una constancia reconocer la inscripción en el registro de telecomunicaciones del uso especial de la red pública de telecomunicaciones para prestar servicios de valor agregado.

Un comentario temerario pero con argumento coherente, consiste en que la Ley Federal de Telecomunicaciones está orientada a evitar repercusiones políticas y sociales; más no a la protección del usuario de telecomunicaciones; pues garantiza al Estado a los inversionistas que instalen y operen infraestructura con seguridad y certeza en el uso, aprovechamiento y explotación de las vías generales de comunicación; deja a otros ordenamientos la tutela del consumidor final; aunque excepcionalmente reglamente los servicios de valor agregado, como servicio especial de las redes públicas de telecomunicaciones (art. 3-XII, 33 y 62-II LFT).

No obstante, lo anterior los sujetos están sometidos a la jurisdicción federal (art. 5 y LFT) del derecho interno por el principio de jurisdicción territorial (art. 12 y correlativos del 13 al 15 del CC), por lo tanto quedan obligados por lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y normas supletorias, siéndoles imputables las sanciones por las infracciones probadas con el debido motivo y fundamento.

Para el caso de que el acto tenga consecuencias en jurisdicción diferente a la del territorio de soberanía nacional, aplicarán el Derecho Internacional o extranjero, según el medio de prueba del acto o hecho que determine la jurisdicción que someta al emisor y receptor de las transmisiones, conforme a los ordenamientos normativos del país respectivo en acatamiento a compromisos internacionales concertados.

En razón a lo apuntado, es preciso conocer la legislación eficaz, en materia de telecomunicaciones, así como las facultades atribuidas como competencias al órgano regulador, plasmadas en instrumentos que flexibilicen los mandatos de la ley al desarrollar la misma en la esfera administrativa, a través de actos generales y de interpretación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

a.- BASE CONSTITUCIONAL

En primer lugar, por cuestión práctica la Constitución en tanto conjunto de normas, admite clasificar su contenido, según lo indica el investigador, Carlos Báez Silva (623) con base al grado de eficacia, en las siguientes categorías:

- Las normas de eficacia directa, fijan principios que regulan situaciones concretas, a los efectos: la privacidad de las comunicaciones, el dominio público, las actividades estratégicas (telégrafos y radiotelegrafía) y prioritarias (comunicación vía satélite) para el desarrollo nacional.
- Las normas de eficacia indirecta, requieren de desarrollo normativo, pues necesitan ser concretadas en una ley, se diferencian como:
 - ❑ Normas constitucionales de eficacia diferida, sirven para organizar los poderes, se convierten en leyes orgánicas.
 - ❑ Las normas constitucionales de principios, establecen criterios generales a seguir por interpretación; característica de las normas de eficacia directa, dan coherencia interna al ordenamiento, miran el inicio del ejercicio de un derecho al precisar una actividad de concreción de parte del legislativo que regularmente consiste en el establecimiento de normas secundarias que den operatividad al derecho fundamental en situaciones particulares, ejemplo, *las comunicaciones privadas son inviolables*.
 - ❑ Las normas constitucionales programáticas, indican aspectos sociales, miran el fin de forma imperativa, ejemplo, *el derecho a la información será garantizado por el Estado, la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley*.

Luego, entiendo que al sector comunicaciones le aplican las reglas generales que la Constitución establece en materia de libertad de expresión (624) e información,

⁶²³ Báez Silva, Carlos op cit. págs. 754-756

⁶²⁴ La libertad de información, se entiende en sentido amplio como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos de trascendencia pública; tal como lo establece el artículo 19 de la Declaración

vistos a través de los privilegios a la creación intelectual (art. 28 párrafo noveno); el acceso a la información (visto como el derecho a la y de la información –art. 6-); las reglas que fijan el dominio público sobre la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del Estado (art. 27 párrafos cuarto y sexto y art. 28 párrafo décimo) y respecto a la actividad prioritaria (art. 28 párrafo cuarto en relación con el art. 25).

El Estado al ejercer la rectoría sobre los sistemas de comunicación vía satélite, está facultado para otorgar concesiones o permisos y, establecer el dominio de las respectivas vías generales de comunicación acorde a la legislación de la materia.

En la medida que el espacio es el medio a través del cual son transportadas las ondas radioeléctricas (electromagnéticas o hertzianas) y las señales vía satélite, también aplica el artículo 42 fracción VI en relación con el párrafo cuarto del artículo 27 de la constitución).

No es obstáculo, lo razonado para dejar confirmado el argumento doctrinal que sostiene, al efecto del marco jurídico de las telecomunicaciones y sus especies; el carecer de previsión a nivel constitucional, según lo expone el investigador Ernesto Villanueva (625); sin embargo, la normatividad correspondiente se encuentra en la Ley Federal de Telecomunicaciones, los Tratados que sean Derecho interno en el ámbito de las telecomunicaciones, Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Radio y Televisión y demás leyes supletorias, reglamentos y disposiciones administrativas correlativas.

Es cierto que la Carta Magna, no trata a las telecomunicaciones; más es responsable decir que la palabra, telecomunicación, aparece solamente una vez, como referencia a infraestructura de vías de comunicaciones, disposición específica de aplicación a los pueblos indígenas:

“Art. 2 La Nación Mexicana es única e indivisible.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, ...

Universal de los derechos Humanos y el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos ordenamientos impulsados por la ONU. García Becerra, José Antonio. op cit. pág. 783

⁶²⁵ Villanueva Villanueva, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. IJ-UNAM, México, 1998. pág. 59

VI.- Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.”

Del contenido de la Ley Fundamental, observo que como concepto general se emplea la palabra *comunicaciones* para describir actividades de comunicación, consideradas vías generales de comunicación en los artículos: 16 párrafo noveno y décimo; 28 párrafo cuarto y el 73 fracción XVII.

En lo general dichas normas del documento fundamental, establecen mandatos sobre privacidad de las comunicaciones, las comunicaciones vía satélite y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de telecomunicaciones:

“Art. 16

[párrafo noveno] Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

[párrafo décimo] Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.”

“Art. 73 El Congreso tiene facultad:

XVIII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;”

Por otra parte, es relevante la referencia a los privilegios concedidos a los autores, artistas, inventores e innovadores:

“Art. 28

[párrafo noveno] Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.”

b.- LEYES

Las leyes a revisar tienen por objeto normar jurídicamente las telecomunicaciones y aplican por interpretación algunos supuestos a los servicios de valor agregado.

i.- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Por iniciativa del Poder Ejecutivo (626), en 1995 el Congreso de la Unión discutía por primera vez en sentido estricto (627) la reglamentación del ámbito de las telecomunicaciones; aprobando la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Aunque, la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 en su libro quinto, y el Reglamento de Telecomunicaciones de 1990, en su dimensión, indudablemente, normaban la operación de servicios de telecomunicaciones; amén de que en el decir de especialistas las lagunas siempre han sido una constante, las nuevas realidades cuyos aspectos cruciales determinan a las telecomunicaciones (628) en la actualidad, ostensiblemente carecen de reglamentación sustentada con el debido motivo y fundamento en el orden jurídico nacional.

No obstante, tengo claro que la regulación de las telecomunicaciones, a través de la Ley Federal de Telecomunicaciones y cuatro reglamentos, responden en laguna medida al impacto de las nuevas tecnologías y, por interpretación orientan la aplicación convergencia tecnológica, cuyo sustento está en las tecnologías de la información, computación y comunicación.

Aunque no tiene por objeto directo reglamentar el aprovechamiento del espacio, el derecho de vía y la información, la ley en comento los regula (629), como elementos

⁶²⁶ La iniciativa de *Ley Federal de Telecomunicaciones* fue presentada al Congreso de la Unión el 24 de abril de 1995, debatida en periodo extraordinario siendo aprobada el 18 de mayo, promulgada el 6 de junio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de junio del mismo año; entrando en vigor el 8 del mes y año referido.

⁶²⁷ Estados Unidos cuenta con una ley de telecomunicaciones desde 1934.

⁶²⁸ En la *Ley Federal de Telecomunicaciones* y el *Reglamento de Telecomunicaciones*, observó el empleo de la palabra *telecomunicaciones* como sinónimo de *telecomunicación*; lo mismo ocurre con el uso del término *comunicación*.

⁶²⁹ La *Ley Federal de Telecomunicaciones* reglamenta el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, observando a las telecomunicaciones como área prioritaria del desarrollo nacional, mientras que en la perspectiva de recurso

concomitantes que subyacen a la delimitación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite, los cuales en su calidad de vías generales de comunicación, son objeto directo de la ley en estudio.

Las disposiciones de la ley, básicamente refieren el aspecto de telefonía (630), justificado porque junto con la telegrafía, son el origen de las telecomunicaciones; además aquella consolida y genera la diversidad de servicios de telecomunicaciones.

La estructura de la Ley Federal de Telecomunicaciones, comprende 74 artículos en nueve capítulos, algunos están seccionados:

- Capítulo I, disposiciones generales, comprendidas del artículo 1 al 9.
- Capítulo II, del espectro radioeléctrico, en el artículo 10.
- Capítulo III, de las concesiones y permisos: sección I, de las concesiones en general, del artículo 11 al 13; sección II, de las concesiones sobre el espectro radioeléctrico, del artículo 14 al 23; sección III, de las concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones, del artículo 24 al 28; sección IV, de las concesiones para comunicación vía satélite, en los artículo 29 y 30; sección V, de los permisos, del artículo 31 al 34; sección VI, de la cesión de derechos, en los artículos 35 y 36; y sección VII, de la tramitación y revocación de las concesiones y permisos, del artículo 37 al 40.
- Capítulo IV, de la operación de servicios de telecomunicaciones: sección I, de la operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, del artículo 41 al 49; sección II, de la cobertura de las redes públicas, en los artículos 50 y 51; sección III, de la operación de las comercializadoras de servicios, del artículo 52 al 54; y sección IV, de la comunicación vía satélite, del artículo 55 al 59.
- Capítulo V, de las tarifas, del artículo 60 al 63.

natural de dominio público concesionable, está prevista en el párrafo cuarto y sexto del artículo 27 y párrafo décimo del 28 de la Constitución. Donde los objetos regulados: el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite; todos requieren como medio de transmisión del recurso natural y el derecho de vía, como sistemas de transmisión conmutables de sin guía a con guía artificial; materializando las vertientes de comunicación por frecuencia, vía satélite, microondas y línea cableada.

⁶³⁰ No obstante contiene referencias a la convergencia tecnológica de telecomunicaciones, especialmente a las *redes digitales integradas*.

- Capítulo VI, del registro de telecomunicaciones, en los artículos 64 y 65.
- Capítulo VII, de la requisa, en el artículo 66.
- Capítulo VIII, de la verificación e información, del artículo 67 al 70.
- Capítulo IX, infracciones y sanciones, del artículo 71 al 74.
- Transitorios, en diez artículos establece la vigencia, la derogación y sus efectos y la creación del órgano desconcentrado.

En concreto, la ley preceptúa que el Estado es el rector de las telecomunicaciones y responsable de proteger la seguridad y soberanía de la Nación; establece que todos los servicios son de jurisdicción Federal y están delimitados como de interés público, a los operadores les determina el modo de aprovechamiento de los objetos de la ley.

Mientras que somete a los concesionarios, permisionarios y registratarios a cumplir los derechos y obligaciones sobre el régimen tarifario, el registro administrativo, la verificación de información, la requisa, las infracciones y sanciones; es decir, la función de regulación como autoridad le compete como atribución al Estado; mientras la instalación y operación de la infraestructura, así como el desarrollo tecnológico le corresponden a los inversionistas nacionales (art. 12 LFT); aunque los extranjeros podrán participar hasta con un 49%, o en porcentaje mayor, si lo autoriza la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

Donde, el Estado debe a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, desarrollar los 12 objetivos (art. 7 LFT), a los cuales el investigador Mauricio Farra Gebara (631) siguiendo a Alejandro Spíndola Yáñez, los agrupa como

- Orden económico, apertura económica, competitividad, desarrollo tecnológico, estímulos a la inversión productiva, generación de empleo y libre concurrencia.
- Orden social y político, cobertura social, derecho a la información, preservación de la soberanía nacional, reciprocidad internacional, rectoría del Estado y cultural.

⁶³¹ Farra Gebara, Mauricio. *La Ley Federal de Telecomunicaciones*. Anuario Jurídico 1995, nueva serie. UNAM-III, México, 1996. págs. 55 y 56.

A los efectos, el Estado tiene la facultad de concesionar (632) o permisionar a los particulares la actividad de telecomunicaciones, autorizando los servicios derivados y conexos para operarlos en las redes públicas de telecomunicaciones que se sirve del espacio y los derechos de vía; bienes integrados al patrimonio nacional.

Donde las concesiones del espectro radioeléctrico como bandas de frecuencia, se clasifican en espectro de uso: libre, determinado, oficial, experimental y reservado. Y los de uso determinado (633) se otorgan previa licitación. Ante lo cual un requisito es contar con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia; la transferencia es por un plazo máximo de 20 años prorrogables y, el Gobierno Federal tiene derecho a recibir una contraprestación económica.

Por lo que toca a las redes públicas (634) de telecomunicaciones, las solicitudes serán evaluadas dentro del plazo que no podrá ser mayor a 120 días naturales; el plazo máximo de la concesión es por 30 años prorrogables; representan a la infraestructura instalada para operar servicios de telecomunicaciones concesionados, permisionados y sometidos al registro.

Dichas redes, también son objeto de otorgarse a través del acto administrativo expedido para facilitar el derecho de emplear la infraestructura instalada por el concesionario con la finalidad de comercializar servicios de telecomunicaciones, mediante la instalación y operación de aparatos telefónicos que podrá utilizar el público en general. Así como la instalación de estaciones terrenas transmisoras.

Los servicios de valor agregado, están delimitados como uso especial de la red pública de telecomunicaciones, sobre la cual se prestaran servicios cuya base es la

⁶³² El régimen de concesión de explotación es la figura jurídico administrativa donde solamente se producen relaciones entre el agente económico que realiza la inversión para establecer servicios en ciertas formas de telecomunicaciones y el Estado, éste se limita a autorizar la explotación del citado recurso: espacio, siempre bajo su rectoría sin dejar de mantener el dominio del espectro y las posiciones orbitales asignadas por convenio internacional, siendo la finalidad de ello, proteger la seguridad y la soberanía de la Nación; un régimen similar aplica al bien de uso común, derecho de vía.

⁶³³ La ley expresamente exceptúa a las frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión abierta y su programación que estará sujeta a lo dispuesto en la Ley Federal de Radio y Televisión (art. 13 LFT).

⁶³⁴ Las redes privadas de telecomunicación, no requieren de concesión, permiso o registro para operar, salvo que empleen bandas de frecuencias o las exploten comercialmente servicios.

tecnología de información y computación. Y le determinan como régimen jurídico el registro de la prestación.

El régimen de registro, lo determina como marco general de los servicios de valor agregado; mismos que México reguló paralelamente al surgimiento de éstos en los países desarrollados; por ello, algunos especialistas argumentan que México, reguló tecnologías que aún no se implantaban o estaban en el mercado bajo diferentes clases de servicios y regímenes jurídicos o administrativos del país de origen. **(635)**

La ley en comento, no trata a la tecnología convergente, únicamente obliga a los operadores de las redes públicas a adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes, por lo tanto el diseño está sometido a los Planes Técnicos Fundamentales que debe elaborar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Asimismo, con la finalidad de dar certidumbre jurídica a actividad de telecomunicaciones previó el Registro de Telecomunicaciones, cuya información, sistemáticamente inscrita sería consultada por el público en general; siendo la base para incrementar el número y calidad de los servicios, reducir los costos en beneficio de mayor número de usuarios y la competitividad económica.

En tal virtud, la ley en revisión regula la infraestructura y no los servicios; con excepción del usuario de valor agregado que emplea en forma especial las redes públicas de telecomunicaciones.

Pues la Ley Federal de Telecomunicaciones, desarrolla el mandato constitucional de otorgar en concesión o permiso la actividad prioritaria para el desarrollo nacional de comunicación vía satélite **(636)**, misma que apareja la concesión de la explotación,

⁶³⁵ El desarrollo medible obedece a la idiosincrasia del comportamiento comercial, así como a los usos y prácticas con un avance diferente, hasta la estructura del mercado es otra.

⁶³⁶ La *Ley Federal de Telecomunicaciones* fue debatida a iniciativa del Poder Ejecutivo como reglamentaria del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, aprobada, promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el 8 de junio de 1995, establecida como de orden público, regulatoria del ámbito de las telecomunicaciones, donde el Estado es el rector y tiene como deber fundamental proteger la seguridad y soberanía de la Nación, dando los parámetros para guiar las actividades; por lo tanto la jurisdicción está resuelta como Federal y la infraestructura determinada como de interés público en lo concerniente a la instalación, operación y mantenimiento de cableado; a los equipo de redes, canales, sistemas y medios de transmisión.

uso y aprovechamiento de bienes de dominio público del Estado: el espacio y los derechos de vía.

Por último, la exposición de motivos de la ley en revisión, indica que el sector de telecomunicaciones es de largo plazo y su dinámica requiere de una autoridad reguladora ágil y eficiente. Sin embargo, el cuerpo de la multicitada ley, no contiene ninguna norma que delimite al órgano regulador.

Dicho órgano es delimitado en el décimo primer transitorio; éstos también determinan que normas de las eficaces hasta antes de la entrada en vigor, seguirán vigentes y cuales serán derogadas o abrogadas. De ello, colijo que las disposiciones del Reglamento de Telecomunicaciones, expedido y vigente desde 1990, permanecen vigentes en cuanto no se opongan a la ley, y perderá la eficacia al momento que entre en vigor el nuevo reglamento.

Al respecto, traigo a colación el argumento del licenciado Nava Negrete, respecto a que el Derecho Administrativo, no admite como fuente la interpretación, ni los usos y costumbres.

Argumento que creo queda complementado con la opinión de la investigadora Carla Huerta Ochoa, respecto a la trascendencia jurídica de los artículos transitorios:

“Pero la posibilidad de hacer una distinción entre diversos tipos de normas no implica la negación del carácter prescriptivo de los artículos transitorios, no solamente en virtud de su pertenencia al sistema jurídico, sino porque a pesar de ser reglas de aplicación que se refieren a otras normas, establecen obligaciones para los órganos aplicadores. De modo que al prever un deber ser en el supuesto que regulan, tienen que ser consideradas como normas y su contravención puede acarrear diversas consecuencias jurídicas.

Su naturaleza jurídica se define por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido,...

Un aspecto especial de los artículos transitorios es que carecen de autonomía, es decir, solamente pueden existir en vinculación con otras disposiciones normativas. Por decirlo de alguna manera, son accesorios, pero no solamente eso, sino que a diferencia del resto de las normas jurídicas cuya vigencia en principio es indefinida, a menos que se estipule lo contrario en alguna disposición transitoria, la relevancia de la vigencia de estos artículos depende de su función, por lo que podría ser considerada como temporal.

... Sin embargo, en virtud de la función de los artículos transitorios, esto no puede ser así, pues aun cuando su modificación o derogación efectivamente tiene que verificarse por el mismo procedimiento y emanar de la misma autoridad, las prescripciones dirigidas a los particulares deben encontrarse solamente en el cuerpo normativo, ya que de lo contrario la autoridad no solamente podría incurrir en contradicciones, sino incluso incluir otras obligaciones o restringir en los artículos transitorios los derechos previstos en el texto normativo. El peligro radica en que puede convertirse en una práctica contraria a la seguridad jurídica si se establecen obligaciones en los artículos transitorios, sobre todo porque su función de producir el tránsito de una legislación a otra, es temporal. Además, a consecuencia de su propia denominación no son tomados en cuenta sino inmediatamente después de su publicación, después caen en el olvido.

Confundir la función del texto con la de los transitorios puede conducir al abuso, que además no ha sido excepcional en nuestro país, prácticas como por ejemplo, la de recurrir a una mención en un artículo transitorio para reglamentarlo. En ocasiones ha bastado una palabra para que el Poder Ejecutivo se arrogara la potestad para reglamentar algo que no se encontraba previsto en ninguna ley, expidiendo así reglamentos viciados de ilegalidad, en lugar de proponer al Poder Legislativo las reformas pertinentes. Existen otros riesgos como es sujetar la derogación a una condición que puede ser contraria al principio de legalidad, como por ejemplo cuando se prevé la derogación de diversos reglamentos cuando las normas oficiales mexicanas respectivas sean expedidas, puesto que no solamente son normas jerárquicamente subordinadas al reglamento, sino que también son de dudosa constitucionalidad. Ésta es otra práctica que también se ha vuelto común en el derecho mexicano." (637)

ii.- LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

Al iniciar el siglo XX, el legislador integró las telecomunicaciones bajo el concepto genérico de vías generales de comunicación en la especie comunicaciones eléctricas; reguló aspectos de instalación y servicios de la red nacional, telegramas, giros, transmisión de conferencias, cotizaciones mercantiles, comunicaciones telegráficas y servicios especiales: telefonía y servicios especiales, radiodifusoras comerciales, culturales, experimentales y de aficionados; así como la radiocomunicación.

Donde se reglamentó como actividad exclusiva del Estado la prestación de los servicios públicos de telégrafos y radiotelegrafía; actividades que aún están sometidas al mismo régimen en la Ley de Vías Generales de Comunicación (638),

⁶³⁷ Huerta Ochoa, Carla. Artículos ..., op cit. págs: 815, 819, 820, 829 y 830

⁶³⁸ La *Ley de Vías Generales de Comunicación*, vigente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, la misma ha sido modificada en varias ocasiones con la finalidad de delimitar las materias específicas en nuevas leyes que han derogado las prescripciones ahí contenidas.

dicho ordenamiento contiene disposiciones normativas sobre radiodifusoras de aficionados y radiocomunicación marítima.

Asimismo, tiene eficacia lo dispuesto para el derecho de vía, servicios públicos y derecho de reversión en cuanto la Ley Federal de Telecomunicaciones, no establece disposiciones expresas.

iii.- LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

La radio y la televisión abiertas o comerciales, son estrictamente medios de radiodifusión, cuya finalidad difiere a las telecomunicaciones; aunque por su naturaleza técnica forman parte de las telecomunicaciones; además, en un principio estuvieron reguladas en el mismo ordenamiento. Actualmente la Ley Federal de Telecomunicaciones hace una remisión a la Ley Federal de Radio y Televisión, indicando que en ella se regulan especialmente los servicios de radiodifusión abierta:

“Art. 13.- Las concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia 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.”

Además, en la fracción VII del artículo 8 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dicha ley está considerada como ordenamiento supletorio a falta de disposición expresa en la propia Ley, sus reglamentos o Tratados.

Esencialmente, la calidad específica del emisor y receptor, marca la diferencia entre telecomunicaciones y radiodifusión abierta o industria de la radio y televisión, por tanto le aplica la Ley de Cinematografía en cuanto a lo audiovisual. Dicha calidad, en el ámbito de las telecomunicaciones no es esencial.

Así las cosas, la radio y la televisión están sujetas a un régimen legal (**639**) de mayor amplitud que otros medios de comunicación, pues es un bien escaso por lo limitado de las bandas o canales de frecuencia; además de su gran impacto social.

⁶³⁹ La regulación de la industria de la radio y la televisión abiertas, tienen su primer referencia en la *Ley de Comunicaciones Eléctricas* del 23 de abril de 1929, base de las primeras concesiones; posteriormente se reguló por la *Ley de Vías Generales de Comunicación* que reglamentó las comunicaciones eléctricas, en su versión de 1932 y la correspondiente a 1939, vigente hasta la fecha, que fue derogada en los aspectos relativos a la industria

La radio y televisión tienen como característica que llegan a todas las personas, razón jurídica para que estén sujetas a obligaciones con el Estado, por aprovechar un recurso natural de dominio público con fines de lucro y por otra, tiene deberes éticos y jurídicos para limitar afectaciones a la sociedad.

Por otra parte, una característica esencial de toda acción de comunicación, consiste en el **derecho de replicar o réplica**; éste está reconocido expresamente en el Reglamento de la Ley en Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, vigente desde el 11 de octubre del 2002.

“Artículo 38.- Toda persona, física o moral, podrá ejercitar el **derecho de réplica** cuando un material que sea difundido en cualquier programa de una estación de radio o televisión no cite la fuente de la cual extrajo la información y considere que los hechos que la aluden son falsos e injuriosos.

Para hacer valer este derecho, el interesado presentará, por escrito y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, la solicitud de aclaración pertinente ante la estación de radio o televisión correspondiente, la cual evaluará su procedencia, a efecto de hacer la aclaración.

En caso que la estación de radiodifusión estime que la aclaración solicitada es improcedente, el interesado tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes.

De obtener el interesado resolución firme y favorable de la autoridad jurisdiccional, el concesionario o permisionario de radio o televisión transmitirá la aclaración correspondiente en los términos de la resolución.

El derecho de réplica podrá ser ejercido por el perjudicado aludido y, a falta de éste, por sus parientes en línea ascendente o descendente en primer grado.

En caso de que la estación de radiodifusión cite la fuente de la cual extrajo la información, y ésta haga la aclaración correspondiente, el aludido podrá ejercitar ante el concesionario o permisionario de radio o televisión el derecho consagrado en este artículo.”

El derecho aludido, fue asumido por México en la Conferencia Americana sobre derechos Humanos del 24 de marzo de 1981 que lo contempló en su artículo 14, considerándolo como un derecho aplicable a todos los medios de difusión. A mayor

de la radio y la televisión al entrar en vigor la *Ley Federal de Radio y Televisión*, el 20 de enero de 1960. Esta ley solo ha sufrido una reforma, el 27 de enero de 1970, en los artículos 17 y 19 con la finalidad de establecer el procedimiento de previa convocatoria para asignar las concesiones y la selección del solicitante a discreción de la autoridad.

abundamiento, presento dos consideraciones plasmadas en el preámbulo del reglamento en cita:

“Que en la democracia, la libertad de expresión debe ejercerse con respeto absoluto a los derechos de réplica y de privacidad de los ciudadanos frente a los medios, de manera que tanto éstos como los comunicadores puedan defender el derecho para preservar intacta su dignidad personal;

Que los principios que debe incorporar la reglamentación de la radio y la televisión son la libertad de expresión, el respeto mutuo, la participación ciudadana y las condiciones de transparencia y claridad jurídica, con el objeto de lograr una relación más confiable y benéfica para nuestro país, entre los concesionarios y el Estado;”

Otro aspecto destacable en materia de radio y televisión, es el relativo a la regulación de la programación, mismo que doctrinalmente se considera salvado, al configurar el servicio de radiodifusión como servicio público prestado por particulares.

Bajo dicha forma jurídica, la radiodifusión abierta serviría al interés general, asegurando la vigencia de otros principios constitucionales, entre otros: asegurar el servicio sin interrupciones, satisfacer necesidades esenciales de la comunidad, difundir información libre y plural y dar acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de derechos fundamentales suministrando información y pensamiento libre.

Por su parte, el investigador Ernesto Villanueva (640), considera que de hecho el servicio público se actualiza con la cobertura general que busca satisfacer distintos gustos e intereses; el considerar a la minorías; el manifestar preocupación por la identidad nacional y la comunidad; al mantenerse al margen del gobierno y los grupos de interés; al competir por la audiencia y al establecer directrices a los productores de programas sin restringirlos.

c.- REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES

La distribución funcional de los fines del Estado, es la base para determinar que al Presidente de la República le corresponde en ejercicio de una de sus facultades expedir reglamentos que desarrollen y precisen las leyes que emanan del Congreso de la Unión, así como decretos, acuerdos y órdenes.

⁶⁴⁰ Villanueva Villanueva, Ernesto. *Aproximación al nuevo derecho de los medios electrónicos. Hacia un régimen jurídico democrático de la radio y la televisión*. Carpizo, Jorge. Derecho a la Información ..., op cit. pág. 243

Las leyes establecen los lineamientos generales, los reglamentos especifican las obligaciones y los procedimientos autorizados en la ley para que la administración pública este en posibilidad real de aplicarlas; en esta razón los reglamentos no pueden limitar las libertades que no estén previstas en la ley; son actos legislativos de carácter material expedidos (641), como una especie de las normas jurídicas.

Para el jurista Gabino Fraga (642), el reglamento es más que un mero acto directo de ejecución de leyes, es el medio para llegar a ellas, donde el punto de interés central esta en conocer las consecuencias jurídicas que produce el acto reglamentario; donde, la facultad reglamentaria (643) se entiende en sentido amplio como la potestad de emitir un acto legislativo que detalla la aplicación y alcance de una ley; estrictamente, es el poder del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 89-I Constitución).

i.- TEORÍA DEL REGLAMENTO

La doctrina establecida sobre el reglamento administrativo, admite que un subórgano del Estado perteneciente al Poder Ejecutivo, la Administración Pública, se dé su propia estructura y organice la función pública con base en la naturaleza jurídica que le reconoce el Poder Legislativo, pues por división del trabajo así lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Presidente de la República, no puede hacerlo todo, entonces delega en los Secretarios parte de sus poderes y faculta a éstos para delegar atribuciones en subalternos con la finalidad de hacer eficaz la competencia prevista por el legislador.

⁶⁴¹ El reglamento es un acto general, abstracto, obligatorio y coercible que provee a la aplicación de la ley del órgano legislativo. Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 82

⁶⁴² Además de ser ejercicio de un poder discrecional, otorgado en la Constitución, no delegado por el legislativo, respecto al cual no existe ninguna acción procedimental para obligar al Presidente de la República a emitir disposiciones reglamentarias, dicho ejercicio es espontáneo y se da cuando el Titular del Poder Ejecutivo lo cree oportuno. Fraga, Gabino. op cit págs. 108 a 112.

⁶⁴³ Consiste en proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, siendo por ello un acto de nivel jurídico inferior a la ley; no la complementa sino que la desarrolla y particulariza las situaciones legalmente previstas, por ello requiere de terminología jurídica precisa, además de tener experiencia y conocimiento sobre la materia que regulará.

Más en el caso del poder reglamentario, no aplica el criterio antedicho; pues la Constitución no autoriza delegar tal poder. Por lo tanto, la competencia distribuida no debe entenderse más allá de que el secretario se dé la estructura con el sentido y alcance que el Presidente determinó en el reglamento interior respectivo.

En obvio de referir las particularidades sobre la teoría del reglamento administrativo, observó que destacan los argumentos de los juristas Andrés Serra Rojas y Alfonso Nava Negrete.

Por una parte, Andrés Serra Rojas, entiende al reglamento administrativo como:

“... el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República (SIC) o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.” (644)

Y el licenciado Nava Negrete, expresa que el reglamento público, expedido por el Presidente de la República o cualquier órgano público, es:

“... un acto general, abstracto, obligatorio y coercible que provee a la aplicación de la ley del órgano legislativo.” (645)

Los textos transcritos, contienen coincidencias que ven al reglamento, como norma dependiente de la actividad legislativa, cuyas características o elementos esenciales son los mismos de la ley; es decir, normas generales, abstractas y obligatorias.

En el concepto del jurista Serra Rojas, falta el elemento *coercible*, éste al no estar presente, diluye la calidad de la norma jurídica, la coercibilidad o sanción coactiva, es la característica distintiva de la norma jurídica, frente a los demás órdenes normativos. La coacción es el empleo de la fuerza, es lo que distingue al Derecho.

Por lo tanto, el reglamento es un acto unilateral que compete formal y materialmente en exclusiva al Presidente de la República; es la norma cuyo objeto consiste en proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley; teniendo como límites los principios de supremacía y reserva de la ley.

⁶⁴⁴ Serra Rojas, Andrés. op cit. pág. 197

⁶⁴⁵ Nava Negrete, Alfonso. op cit. págs. 82 y 83

Desde el punto de vista del licenciado Nava Negrete, el reglamento debe analizarse bajo las siguientes categorías, respecto a ellas apuntaré la situación que guarda la regulación de las telecomunicaciones en referencia a los servicios de valor agregado.

La conceptualización

El discernimiento respecto a las coincidencias y diferencias entre género y especie determinan la naturaleza de los actos del Estado; donde la Ley Federal de Telecomunicaciones es el cuerpo normativo que integra el orden jurídico para regular el ámbito de las telecomunicaciones, acorde a los principios constitucionales de creación y competencia.

Por voluntad del legislador se estableció que los reglamentos y demás disposiciones administrativas permanecieran vigentes, hasta la expedición de las nuevas.

De la ley, han derivado tres reglamentos que hacen eficaces determinados preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones:

- Reglamento del Servicio de Telefonía Pública (16-12-1996)
- Reglamento de Comunicación Vía Satélite (1-08-1998)
- Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos (29-02-02)

Mientras que el Reglamento de Telecomunicaciones (29-10-1990) permanece vigente en lo que no contravenga las disposiciones de la ley; el Reglamento Interno de la Cofetel (9-12-1996), tiene como fundamento el decreto de creación (9-08-1996) y la fracción XXIX del Reglamento Interior de la secretaría de Comunicaciones y Transportes (reforma del 29-10-1996).

El objeto

Cada reglamento, regula objetos específicos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, facilitan la aplicación de la ley al particularizar las atribuciones, los actos administrativos, los procedimientos, etcétera conforme al sentido y alcance de la voluntad del legislador.

Los reglamentos citados cumplen con el procedimiento de creación establecido en la Constitución.

Sin embargo, el reglamento interno, bajo el argumento de que el sector de telecomunicaciones es altamente técnico, complejo y dinámico; pues abarca múltiples aristas cuyos actos y conductas producen consecuencias jurídicas, el Presidente de la República delego irregularmente su poder reglamentario en el órgano regulador, autorizándolo a darse su estructura, organización y distribuir competencia a sus órganos; luego, de origen es inconstitucional.

La jerarquía

El fundamento de subordinación del reglamento a la ley, lo privilegian los tres citados reglamentos.

Pues el de telecomunicaciones, al ser anterior a la ley en algunas disposiciones la contravienen o simplemente reglamenta, a los efectos, situaciones no previstas por el legislador y; por otra parte, el Reglamento Interno por imprecisiones o ambigüedad en las disposiciones sobre servicios de valor agregado, observo contravención a lo autorizado en la ley.

Es decir, no comprenden en sus reglas y bases la realidad, los actos y conductas más comunes en su generalidad, sus disposiciones no califican, ni evalúan la calidad de la actividad conforme a lo delimitado como régimen de los servicios de valor agregado en la ley, matizándolo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respecto a los requisitos exigibles para realizar un trámite oficial, entre otras disposiciones.

El área

El principio de reserva de la ley, indica el área de regulación normativa del reglamento, fija el ámbito de desarrollo de la ley en la esfera administrativa al ejecutar y proveer la exacta observancia de la Ley Federal de Telecomunicaciones y cuerpos supletorios en los casos procedentes.

En mi parecer, el Reglamento de Telecomunicaciones al tener como base la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la cual por la distancia histórica no delimita los servicios de valor agregado; amén de que dicho reglamento, delimita servicios de distinta índole: Servicios de Telecomunicaciones de Valor Agregado.

La discrecionalidad

La expedición de reglamentos administrativos, es el ejercicio de un poder discrecional del Presidente de la República, ante el cual no existe obligación para expedirlo, ni procedimiento que sancione la inactividad legislativa del Presidente o del Legislador; ni para limitar el poder discrecional, donde se fundan los actos que cubren emergencias de interés general.

En el ámbito de las telecomunicaciones la discrecionalidad es excesiva, pues son más las peculiaridades sin regular que las complejidades técnicas y la dinámica del sector; sin embargo, existen reglas y bases que den motivo y fundamento al procedimiento del trámite oficial para inscribir en el registro de Telecomunicaciones la prestación de servicios de valor agregado.

El tiempo

La formulación genérica que por técnica legislativa se aplica en la creación de las normas, los más de los casos requieren de la expedición de un reglamento que desarrolle o complemente, sin contrariar o cambiar el sentido y alcance de la ley, respecto al cual no existe procedimiento que limite en tiempo su expedición, promulgación y publicación.

Los servicios de valor agregado, están regulados de hecho, pues no cuentan con desarrollo que cumpla con las formalidades de creación y competencia; ante ello, la autoridad argumenta que reglamentar por la dinámica del mercado y la estática del orden normativo, produciría de origen normas ineficaces.

Razón, sin lógica jurídica, pues la formalidad implica que en exclusiva el Presidente de la República, ordene la promulgación y publicación de las disposiciones reglamentarias; sin que pueda legal y legítimamente transferir la facultad al Presidente de la Cofetel o los integrantes colegiados del Pleno; a ellos se les delega

la atribución de interpretar las disposiciones de ley y reglamentarias, elaborar y proponer iniciativas de ley o proyectos de reglamento.

No obstante, un criterio jurisprudencial (646) establece: la competencia de las autoridades administrativas puede crearse mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución; bajo el argumento de que la facultad reglamentaria del Presidente de la República, por ser materialmente un acto legislativo, puede crear esfera de competencia a las autoridades mediante reglamentos, con tal de que se sujete a los principios fundamentales de reserva de la ley y de subordinación jerárquica; dicha facultad reglamentaria otorga atribuciones al Presidente de la República, a efecto de conferir facultades a los órganos para emitir acuerdos que interpreten, desarrollen y complementen la ley sin contrariarla o cambiarla o completarla.

La autonomía

Particulariza una subespecie del reglamento público, que en el caso de México sólo aplica a los reglamentos de policía y buen gobierno. Por el tipo de actividad del Estado que se desarrolla, no aplicaría esta categoría.

La inconstitucionalidad

Todo reglamento administrativo público que no sea expedido por el Presidente de la República, excepto el autónomo autorizado en el artículo 21 de la Constitución; resultará inconstitucional y por lo tanto atacable por la vía de amparo. En este caso está el Reglamento Interno de la Cofetel.

La pluralidad

Esta categoría indica que podrán expedirse, tantos reglamentos como sean necesarios para atender los mandatos del legislador; donde las formulaciones complejas sean desarrolladas con claridad y precisión; aún así quedan imprecisiones respecto a las formulaciones que por sí mismas producen consecuencias jurídicas.

⁶⁴⁶ Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. Materia Administrativa. Tesis Aislada. Clave: XVII.3o. , Núm.: 13 A. 19 de septiembre de 2002. Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, jurisprudencia y tesis del 2000 a la fecha. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

Como ya referí, los reglamentos proveen en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en las respectivas especialidades que desarrollan, sin que en ellas estén los servicios de valor agregado en su integridad.

Los históricos

La categoría indica a los reglamentos que trascienden su tiempo y espacio, por la desviación de la ley que aparejan, fueron abrogados o derogados; este es el caso del Reglamento de Telecomunicaciones.

Interiores

Están previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública; fijan los órganos que estructuran a la respectiva Secretaría de Estado y, en su caso a los órganos desconcentrados, por sus peculiaridades sirve para distribuir competencia.

La distinción responde a la técnica jurídica, sin ser por ello irregular o inconstitucional si desarrolla la ley con tal de que se sujete a los principios fundamentales de reserva de ley y subordinación jerárquica; así como a que el poder reglamentario corresponde en exclusiva al Presidente de la República.

Este es el caso del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; más no del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, expresé las razones en la categoría tiempo.

Reglamentos de otros Poderes Federales

Comprende a los reglamentos que legítimamente se dan en su ámbito el Poder Judicial o el Legislativo con fundamento en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución. No aplica, en tanto que la regulación de las telecomunicaciones es función exclusiva del Poder Ejecutivo Federal.

Pararreglamentos

Se connotan como reglamentos; sin embargo, carecen de legalidad.

La doctrina difiere en la denominación, acepta la frase *disposiciones reglamentarias y administrativas* emitidas por el Presidente de la República, Secretarios de Estado y funcionarios que cuenten con competencia; comprende a todos los instrumentos emitidos por funcionarios públicos con carácter material de acto legislativo.

Locales

Aquellos que expiden los gobiernos de las entidades federativas. No aplica, está categoría pues la materia de telecomunicaciones es de jurisdicción Federal.

Extinción

Aunque debe seguirse el proceso de creación, las más de las veces es abrogado o derogado por nuevas leyes en la materia que reglamentaban.

Con base en las categorías descritas, es viable explorar la situación guardada por los reglamentos que desarrollan la Ley Federal de Telecomunicaciones; sin excluir al reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión que ya fue revisado.

ii.- EL REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES

El Reglamento de Telecomunicaciones (**647**), publicado en el Diario Oficial el 29 de octubre de 1990, vigente desde el día 30 del mismo mes y año.

A los efectos del presente estudio, el reglamento en comento, regula servicios de telecomunicaciones de valor agregado, los delimita y somete al régimen de permiso; por lo tanto, son servicios de distinta índole que no proveen la exacta observancia de la Ley Federal de Telecomunicaciones, sobre servicios de valor agregado.

El objetivo del reglamento, consiste en regular las telecomunicaciones, acorde a lo dispuesto en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones, celebrado con la Unión Internacional de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1984. (**648**)

⁶⁴⁷ Supra. capítulo IV, sección IV punto a.

⁶⁴⁸ Convenio Internacional de Telecomunicaciones, Reglamento General de Protocolos Adicionales, adoptados por la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en la ciudad de Nairobi, Kenia, el 6-nov-1982. Aprobado por la H. Cámara de Senadores el 19-nov-1983, publicado como

Sin embargo, al quedar derogados las disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación que establecían las comunicaciones eléctricas, según lo fija el segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se entiende que automáticamente están abrogados todos los cuerpos jurídicos o normas que derivan. No obstante, la salvedad del tercer transitorio de la citada ley; lo deja vigente, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en la ley.

Al respecto, cabe referir que la modificación o derogación de un ordenamiento jurídico, debe estar acorde con el procedimiento seguido en su creación; por ello, es innegable a los efectos manifestados, la argumentación de la investigadora Carla Huerta Ochoa, respecto a los artículos transitorios:

“De modo que saber cuál es la norma aplicable depende de la determinación temporal del caso y del orden jurídico vigente tanto en el momento de los hechos como en el de la emisión de la resolución por parte de la autoridad competente. En ocasiones, el sistema jurídico permite temporalmente y de manera excepcional la aplicación de normas que ya no están vigentes, esto es posible porque la derogación no afecta la pertenencia de una norma al sistema, sino su vigencia, por lo que una norma derogada deja de formar parte de los órdenes jurídicos sucesivos a partir del momento de su derogación o abrogación.

Mediante la distinción entre sistema y orden jurídico se pretende explicar la aplicación diferenciada de las normas, además sirve para determinar la aplicabilidad de una norma al posibilitar la identificación del conjunto de normas obligatorias mediante el criterio de vigencia, descartando las disposiciones que han sido derogadas o declaradas inválidas. También sirve para analizar los efectos de la derogación en el sistema jurídico y para poder distinguirlos de los producidos por una declaración de invalidez. Al mismo tiempo, permite comprender la movilidad en el tiempo de las normas a partir de la determinación de la vigencia y la validez de la norma, así puede comprobarse su obligatoriedad y evitar una indebida aplicación de las normas.” (649)

Por lo tanto, aplica el principio de reserva de la ley (650) cuando la Constitución fije que una ley, regule determinada materia o un campo de actividad administrativa; este

decreto el 26-nov-1984; Decreto promulgatorio del 21-mayo-1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29-junio-1984.

⁶⁴⁹ Huerta Ochoa, Carla. *Artículos...* op cit. págs. 817 y 818

⁶⁵⁰ Desde el punto de vista del doctor Acosta Romero, el principio en análisis, en México no aplica con el mismo sentido que en Francia; sostiene que los principios constitucionales, únicamente pueden ser desarrollados a través de leyes emanadas de la Constitución, mediante el procedimiento indicado en el artículo 71 y 72 de la misma Ley Fundamental que no distinguen el poder para legislar y el reglamentario, sino que únicamente indican el procedimiento de creación legislativa, no especifican materias reservadas a la ley, como si ocurre en el derecho francés. Acosta Romero, Miguel. *Teoría...*, op cit. págs. 1005-1008.

principio restringe la actividad exclusivamente a la labor legislativa; valga como ejemplo, el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, donde para que los particulares exploten, usen o aprovechen recursos patrimoniales naturales (el espacio) deben tramitar la concesión de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Una característica del reglamento, en el criterio del doctor Acosta Romero **(651)**, consiste en lo expedito del procedimiento de creación, atiende en mejor tiempo la dinámica de los problemas sociales, económicos y de toda índole suscitados en el quehacer del Estado; además sus postulados son prácticos, es casuístico, adaptable a la realidad y las circunstancias de tiempo dadas en el desarrollo tecnológico.

En concreto, el Reglamento de Telecomunicaciones es inoperante a los efectos de los servicios de valor agregado autorizados en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

iii.- REGLAMENTO INTERNO DE LA COFETEL

Por diferencia específica del contenido concreto y preciso, cuenta con la misma naturaleza jurídica y nivel jerárquico del Reglamento Administrativo Público, es una especie, por tanto corresponde como atribución al Presidente de la República, con fundamento en la Constitución (art. 89-I), previsto la Ley Orgánica de la Administración Pública (art. 18), tiene por objeto:

“... prever que órganos integran la organización o estructura de una secretaría o un departamento ...” **(652)**

El Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se aprobó el 4 de diciembre de 1996 en sesión colegiada del Pleno de dicha comisión, ordenando su expedición, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación al Presidente de la citada comisión, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 1996 y entro en vigor un día después.

⁶⁵¹ *Ibidem*. págs. 1003 y 1005.

⁶⁵² Nava Negrete, Alfonso. *op cit.* pág. 95

En dicho reglamento interno, la Cofetel establece su estructura orgánica y las bases de operación; por lo cual indubitablemente, los funcionarios nombrados como comisionados que integran el Pleno, actuaron ejerciendo en forma irregular, el poder reglamentario del Presidente de la República; allí está la razón de inconstitucionalidad; además la emisión de actos por órgano competente pero sin fundamento, aparece como consecuencia la nulidad del acto; el acto en mi parecer no se sujeta al procedimiento de creación de ley establecido en la Constitución. (653)

Ante lo cual, no procede acción jurídica alguna para solicitar la abrogación del reglamento interno, pues no existe procedimiento; sin embargo, todos los actos que lo tengan como fundamento son impugnables alegando nulidad por irregularidad del motivo y fundamento (art. 3-V LFPA).

Entonces, al declararse la nulidad del acto recurrido, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fija que es inválido y por lo tanto, el particular no tendrá la obligación de cumplirlo (art. 6 segundo párrafo LFPA).

Luego, por el nivel del funcionario público que emite el acto de trámite a la inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, el Secretario es quien deberá declarar la nulidad; pues es claro que los miembros de la Cofetel, están impedidos para hacerlo, pues la distribución de sus respectivas atribuciones tiene origen inconstitucional. (art. 6 primer párrafo LFPA).

En todo caso, la declaratoria de nulidad es competencia del Pleno de la Cofetel, acorde a lo dispuesto en el artículo segundo del Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su fracción I que le atribuye, expedir disposiciones administrativas, complementada con la fracción IX, donde se le responsabiliza llevar el Registro de Telecomunicaciones.

Visto que al Presidente, le compete ejecutar las resoluciones de la Comisión y proveer lo necesario para su debido cumplimiento (artículo Quinto fracción IV Decreto por el que se crea la Cofetel).

⁶⁵³ Supra capítulo III, sección IV, punto A inciso b, reviso en detalle el Reglamento Interno de la Cofetel.

En concreto, al devenir el acto en inválido, los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutarlo, fundando y motivando la negativa, de lo contrario incurrirán en responsabilidad (art. 6 tercer párrafo LFPA).

d.- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Son actos jurídicos de carácter general o individual, sin que tal carácter les confiera la naturaleza de reglamentos administrativos, ni de actos administrativos; no obstante, en mi parecer están regulados incorrectamente como actos administrativos de carácter general en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ART. 4.- Los **actos administrativos de carácter general**, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones **que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores**, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

El artículo circunscribe las especies de actos jurídicos que expiden los funcionarios públicos adscritos a la Administración Pública Federal, los cuales para que produzcan efectos jurídicos y sean obligatorios deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Donde el carácter del acto, lo determina el sujeto o sujetos a quienes está dirigido; por lo tanto, cuando fijan obligaciones específicas, serán individuales, más cuando las obligaciones sean generales y abstractas, el acto se reputa general.

Las disposiciones, fijan obligaciones, cuando no existe competencia; es decir, el legislador transfiere a los órganos de la Administración Pública el poder de legislar, les confiere la creación de competencia para normar conductas; en mi parecer dicho sentido y alcance rebasa la facultad reglamentaria del Presidente de la República; irregularidad legal contraventora del Título tercero, capítulo II, Del Poder Legislativo, sección II De la Iniciativa y Formación de las Leyes, artículos 71 y 72.

Más por su naturaleza y nivel jerárquico, entiendo que indica actos jurídicos diferentes y de menor nivel jerárquico que el reglamento y, por ende de las leyes o tratados; actos que nunca deberán estar por encima de la Constitución.

i.- DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Tiene el Presidente de la República facultad para expedir decretos, acuerdos y órdenes, con fundamento en la Constitución (art. 92), previsto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 13), éstos deben ser refrendados por el Secretario del despacho a que corresponde la materia.

Los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos.

Y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, no atañen a los particulares, solamente afectan a sujetos cuyo carácter es de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

Ejemplo de lo anterior, es el *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*, el Presidente de la República al emitir el decreto, cumplió el mandato del legislador fijado en el undécimo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

ii.- REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS

Aunque en mi parecer, cuando el funcionario público legisla, contraviene el orden normativo; por lo tanto, las disposiciones emitidas de origen son inconstitucionales.

Sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo reconoce a los actos discrecionales de funcionarios públicos, diferentes al Presidente de la República,

cuyo objeto consiste en establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia (art. 4 LFPA).

Antes de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la expedición de disposiciones administrativas o reglas generales administrativas emitidas por funcionarios públicos dependientes del Presidente de la República, tenían como fundamento el Código Civil:

“Art. 3 Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

Art. 4 Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.”

Aunque en criterio jurisprudencial, las reglas generales administrativas, son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la Administración Pública.

A los mismos el licenciado Nava Negrete, los denomina circulares:

“Nacen espontáneamente cuando la administración las necesita. ..., es un acto jurídico que simplemente se practica; es consuetudinaria su realidad en el medio administrativo.

Nadie discute su existencia jurídica ..., con ella se da luz, claridad, a los textos de las leyes y reglamentos,, provee de detalles que facilitan la aplicación de tales ordenamientos de mayor rango y propicia la flexibilidad en la vida interna de la administración.” **(654)**

Los acuerdos y disposiciones administrativas reglamentarias, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes, las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico.

Por su rango jerárquico, no deben contrariar a las disposiciones de un acuerdo y decreto de orden administrativo, ni al reglamento; tampoco contraponer los principios

⁶⁵⁴ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho* ... op cit. pág. 102 y 103

generales que emergen de las normas legales, máxime cuando en relación con un punto o materia determinada, la propia Ley Suprema del país expresamente establezca que deba estarse a los términos de la ley.

Además, deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal.

El Congreso de la Unión, puede habilitar a las Secretarías para que expidan reglas generales administrativas, lo cual en criterio jurisprudencial no constituye delegación de facultad legislativa. **(655)**

Pues el hecho de autorizar la emisión de reglas técnico-operativas de observancia general, no entraña una delegación de facultades, el órgano legislativo no se despoja de una facultad propia, peculiaridad del acto delegatorio. Pues, únicamente asigna directamente una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción. El fundamento está en la Constitución (art. 90). El legislador da las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley.

Visto que las reglas generales administrativas, constituyen una categoría de ordenamientos que no son de índole legislativa ni reglamentaria, sino que se trata de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, por lo que su expedición no pugna con el principio de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público.

Las disposiciones administrativas emitidas por funcionarios de la Administración Pública, son actos jurídicos cuya finalidad debe ser única y exclusivamente interpretar las disposiciones de jerarquía superior facilitando su aplicación. **(656)**

⁶⁵⁵ Tribunal Pleno. Materias: Constitucional – Administrativa. Tesis Aislada núm. Clave: P. , Núm.: XII/2002 y la Clave: P. , Núm.: XIV/2002, ambas del 19 de marzo del 2002. Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, jurisprudencia y tesis del 2000 a la fecha. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

⁶⁵⁶ Si se legisla llenando vacíos, lagunas o corrigiendo las fallas o errores del legislador se crearían nuevas normas jurídicas, se realiza el acto legislativo de exclusiva competencia del Congreso de la Unión.

Luego, las disposiciones administrativas individuales, tienen el carácter de actos administrativos, para su obligatoriedad o eficacia deben cumplir con los requisitos de validez fijados a contrario sensu en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Mientras que las disposiciones administrativas generales, tienen el carácter material de actos legislativos por su generalidad, abstracción para su obligatoriedad y eficacia jurídica deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Entonces por su contenido, las disposiciones pueden ser internas o externas; serán internas cuando se ocupen del quehacer propio de la administración; y externas al establecer relaciones con los particulares. Las reglas administrativas internas, son instrumentos que guían y orientan el desarrollo interno de la Administración Pública, rara vez trascienden a la esfera jurídica de los administrados.

De lo razonado, deduzco que dichas reglas administrativas generales, por su nivel jerárquico deben facilitar con flexibilidad los principios normativos superiores, sin completarlos, ni modificar el sentido y alcance; pues con ello se crean leyes, contraviniendo los principios constitucionales, además de ser nulos.

Donde, los lineamientos para la tramitación del registro de servicios de valor agregado, por su naturaleza son reglas generales administrativas o conforme a la denominación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, actos administrativos generales cuyas disposiciones tienen por objeto establecer obligaciones específicas al no existir competencia.

Además, para su obligatoriedad debieron publicarse en el Diario Oficial de la Federación; omisión subsanable con la publicación, lo cual no diluye el origen inconstitucional, pues dicha razón está en el órgano que las expidió; aún más modifican el régimen fijado por voluntad del legislador en la Ley Federal de Telecomunicaciones, a los efectos de los servicios de valor agregado.

e.- EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

No obstante que el artículo 37 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, indica cinco formas de terminación; realmente son tres las formas de extinguir los actos administrativos que otorgan el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes de dominio público y la operación de las redes de telecomunicaciones.

Pues, en mi consideración siguiendo el criterio doctrinal, el rescate y la declaración mercantil de quiebra, son especies de la revocación, indicadas en el artículo 38 de la ley en comento.

A los efectos de los servicios de valor agregado, de las formas de extinción aplican por el carácter de acto administrativo de la constancia expedida como resolución al trámite de inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, algunas de las causas de revocación comprendidas como categoría de infracciones. (657)

i.- VENCIMIENTO DEL PLAZO

Es claro que el acto administrativo termina cuando se cumple el plazo en que se otorgó el derecho que facilitó o reconoció el ejercicio de él.

Las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para uso determinado y oficial (asignación), así como las tres vertientes de la comunicación vía satélite, se otorgan mediante concesión hasta por un plazo de 20 años prorrogables por periodos iguales, previo procedimiento de licitación pública; en el título respectivo expresamente se indican los servicios autorizados a prestar (art. 18-IV LFT).

El uso experimental de bandas del espectro radioeléctrico, se otorga mediante concesión directa e intransferible con plazo de 2 años, conforme a las bases y reglas establecidas para solicitar en concesión redes públicas de telecomunicaciones.

⁶⁵⁷ Ante el incumplimiento de obligaciones procede la cancelación de la inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, así también al comprobarse la falsedad en informes y por datos incompletos al tramitar el registro o actualizarlo. Acorde al numeral 14 regla séptima de los *Lineamientos para la Tramitación del Registro de Servicios de Valor Agregado*.

La red pública de telecomunicaciones se otorga hasta por un plazo de 30 años prorrogables; previa solicitud donde entre otros aspectos especifique los servicios a prestar y en el título respectivo se indican expresamente los autorizados.

El permiso para operar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, previa solicitud que estará conforme a las reglas establecidas para las redes públicas de telecomunicaciones; aplica lo dispuesto en el Reglamento del Servicio de Telefonía Pública (art. 3-II) y del Servicio de Televisión y Audio Restringidos (art. 2-VII) prestado a través de redes de radiocomunicación fija; así como el de Comunicaciones Vía Satélite (art. 17 al 20) respecto a estaciones terrenas transmisoras, siempre que no exista ánimo de explotación comercial pues en el caso se requerirá de concesión.

Al permiso, le aplica el plazo de duración, hasta por 30 años prorrogables, estipulado para las redes públicas de telecomunicaciones.

El registro de servicios de valor agregado, por no tener el carácter de acto administrativo, la inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, no tiene fijado plazo, ni término. (658)

Aunque, la inscripción estará afectada por lo convenido en el contrato suscrito con el operador de redes públicas de telecomunicaciones, mismas que emplearán los servicios de valor agregado.

Y hasta, en su caso, correrán la misma suerte que apareje la afectación de plazo y término de la concesión de la red pública, donde están conectadas las redes informáticas del usuario especial de la red pública de telecomunicaciones autorizada a operar servicios de valor agregado.

A mayor abundamiento, cabe presumir que lo planteado antes no es determinante, pues el registratario bien puede contratar la conexión en otra red autorizada a operar servicios de valor agregado; el acto de cambiar de operador, debe ser notificado al órgano regulador a efecto de que actualice los datos asentados en el registro de

⁶⁵⁸ *Ibidem* numeral 14 base primera, indican que la vigencia es indefinida.

inscripción en el Registro de Telecomunicaciones; sin embargo, por ley únicamente está obligado a dar aviso cuando deje de prestar los servicios autorizados. (659)

Pues, es técnicamente posible operar servicios de valor agregado sobre cualquiera de las redes públicas de telecomunicaciones; es decir, sistema o medio de transmisión satelital, radiocomunicaciones fijas o celulares, servicio local o larga distancia en aparatos personales o de telefonía pública, etcétera; téngase en cuenta que el legislador dejó a la discreción de la autoridad administrativa, el determinar cuáles son servicios de telecomunicaciones y de valor agregado.

En concreto, el tiempo lo convienen las partes contratantes de servicios de telecomunicaciones; es decir, el operador y el usuario. En vista de que el servicio de conexión dedicada, especial o temporal a redes públicas de telecomunicaciones para conectar redes informáticas, está sujeto a un régimen de prestación de servicios que reconoce la autoridad administrativa al inscribirlo en el registro (660)

ii.- RENUNCIA DEL CONCESIONARIO O PERMISIONARIO

El acto de renuncia, se dicta en exclusivo beneficio del interesado, sin perjudicar el interés público; es decir, existen otros operadores de redes públicas de telecomunicaciones que cubran los servicios.

La renuncia procede cuando el titular de la concesión o permiso, no tramita la cesión de derechos, o ésta le es negada; cuando el cesionario no acepta asumir obligaciones presentes y futuras, por tanto, la Comisión Federal de Competencia no lo autoriza a ceder; cuando no ha transcurrido el plazo mínimo de tres años contados a partir de que se otorgó el título; y cuando la transferencia se pretenda hacer a favor de gobierno extranjero.

⁶⁵⁹ *Ibidem*, asimismo disponen que cuando se deje de prestar servicios debe avisar a la Cofetel cuando menos con 30 días de anticipación a que cese la prestación. O bien dentro de los 10 días siguientes al caso fortuito o fuerza mayor, motivando la causa a fin de que la autoridad haga la anotación respectiva.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, base quinta. “Los contratos que celebre el titular con los operadores de redes públicas de telecomunicaciones ...”

Esta figura jurídica, no aplica a los servicios de valor agregado, aunque indirectamente le afecta, por ejemplo: cuando el operar con quien contrato la transmisión, tramita la cesión de la concesión de la red pública de telecomunicaciones; pues, para continuar con sus servicios deberá contratar con el nuevo concesionario u operador debidamente autorizado; es decir, comunicará a la Cofetel, los nuevos datos del operador para que actualice el asiento registral y se enmiende la Constancia.

iii.- REVOCACIÓN

Es el acto administrativo mediante el cual la autoridad deja sin efectos jurídicos un acto anterior; existen varias razones para privar de efectos jurídicos un acto; más siempre se debe privilegiar el interés público. En las telecomunicaciones, las causas caben en las siguientes categorías, algunas aplican siempre y cuando existan más de tres infracciones sancionadas por las mismas causas (art. 37 LFT).

Conveniencia y oportunidad, la Ley Federal de Telecomunicaciones en el artículo 23, determina que aplica la revocación por conveniencia y oportunidad, como **rescate de bandas de frecuencia**: por causa de interés público o seguridad nacional; por la introducción de nuevas tecnologías; para dar solución a problemas de interferencias; para cumplir obligaciones internacionales. (661)

Autocontrol de legalidad, procede cuando la autoridad descubre una ilicitud y cuenta con los medios de prueba idóneos y el debido motivo y fundamento.

Caducidad, castiga la inactividad del titular de la concesión o permiso, cuando no ejercen el derecho otorgado o facilitado; es decir, las operaciones no son iniciadas dentro de los 180 días siguientes al otorgamiento; o bien, interrumpen operaciones sin autorización de la Cofetel.

Infracciones, se califica de infracción el obstaculizar operaciones a otros concesionarios o permisionarios; el incumplir las obligaciones fijadas; el negarse a interconectar otras redes; e interrumpir operaciones sin autorización.

⁶⁶¹ También la figura jurídica del rescate está regulada en el artículo 26 de la *Ley General de Bienes Nacionales*.

f.- EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

i.- LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Por disposición de ley existen dos categorías de actos administrativos, a través de los cuales el Estado realiza la función administrativa, están delimitados como generales cuando el destinatario es indeterminado; siendo individuales, aquellos que identifican al destinatario plenamente.

El acto administrativo general, por su carácter de ley, corresponde en ejercicio exclusivo al Presidente de la República con fundamento en el artículo 89-I de la Constitución; pues, únicamente a él le fue concedida la facultad de crear normas jurídicas con carácter material de ley para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley; así como decretos, acuerdos y órdenes.

Sin embargo, con el mismo carácter, sin fundamento constitucional, realizan lo propio funcionarios públicos nombrados como titulares de órganos de la Administración Pública; quienes fundan sus actos en la facultad que el legislador, distribuyó a las dependencias, órganos y organismos de la Administración Pública, consistente en interpretar en forma general y abstracta las disposiciones de ley y reglamentos con la finalidad de facilitar la aplicación flexible y dinámica del orden normativo.

Luego, a tales disposiciones la doctrina y la jurisprudencia las integran en el conjunto: disposiciones administrativas o reglas administrativas generales; a las cuales la ley en cita, les reconoce obligatoriedad o producción de efectos jurídicos al publicarse en el Diario Oficial; creo que ello, no debe ser así, pues quebranta el principio de legalidad la propia autoridad.

El acto administrativo individual liso y llano, tiene como finalidad crear efectos jurídicos para que un particular actúe legalmente en algo; en la especie de telecomunicaciones, las principales actos administrativos son: la concesión, el permiso y el registro; asimismo la asignación del derecho reconocido al Estado para

que opere bandas de frecuencia en redes públicas de telecomunicaciones; además de las modificaciones o actualizaciones que les recaigan.

De ambos actos la ley presume la validez; son eficaces y exigibles, en tanto no sean declarados nulos por autoridad administrativa o jurisdiccional según corresponda.

La causa de invalidez, determina que se produzca la nulidad o anulabilidad del acto, según los criterios fijados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; donde no tiene fundamento la inexistencia del acto. (662)

La ineficacia, afecta en su obligatoriedad a los actos administrativos generales, mientras no se publiquen en el Diario Oficial, no obligaran a nadie; sin embargo, la sola publicación subsana la omisión (art. 4 LFPA).

Las causas de nulidad, reconocidas en la ley proceden, ante la omisión o irregularidad en la competencia del órgano, el objeto, el fin, la forma, el motivo, el procedimiento; todos elementos esenciales ; dicha nulidad debe ser declarada por el superior jerárquico o el titular del órgano; teniendo como consecuencia ser inválido; es decir, se presume ilegítimo e inejecutable; no obligará al particular y la autoridad hará constar su oposición a ejecutarlo, dando el fundamento y motivo de la oposición; produce efectos retroactivos.

Sin embargo, es subsanable y hasta es viable emitir un nuevo acto. En caso de no ser posible retrotraerlo, únicamente da lugar a la responsabilidad del funcionario que lo emitió u ordeno.

Los casos de anulabilidad, se materializan ante la omisión o irregularidad de requisitos determinados como accesorios; es decir, haberlo expedido sin identificar el trámite, el tiempo, el lugar de consulta, los medios o recursos de impugnación; adolecer de la expresión de algunas bases o reglas consentidas o mandados por ley. En estos casos, el acto será válido, legítimo, subsanable y tendrá ejecutividad.

⁶⁶² En el Derecho Administrativo, la teoría de las nulidades está desarrollada bajo el criterio bipartita: nulidad y anulabilidad. Aunque, antes de la reforma del 24 de diciembre de 1996 aplicaba el criterio tripartita en correspondencia con el Derecho Civil, criterio que comprende además la inexistencia. Ante lo cual, considero que la teoría bipartita, no permite diferenciar entre requisitos de existencia y validez.

ii.- LA DOCTRINA

Sobre la ineficacia del acto administrativo algunas corrientes argumentan tres formas: la inexistencia, nulidad y anulabilidad, cada una se diferencia por el elemento omitido y el grado de irregularidad respecto a la competencia, al objeto, la afectación a voluntad. Así lo indicó la iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo en junio de 1994, presentada ante la Cámara de Diputados:

“L) Requisitos del acto administrativo y su invalidez

En el Capítulo I del Título Segundo de la iniciativa, se exige que el acto administrativo debe satisfacer los elementos relativos a la existencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo. La ausencia o irregularidad de alguno de tales elementos de existencia del acto administrativo trae aparejada su invalidez. De manera casuística se clasifican las ineficacias del acto administrativo en inexistencia, nulidad y anulabilidad, de acuerdo a la mayor o menor gravedad del vicio, buscando siempre salvaguardar plenamente el principio de legalidad y los derechos de los administrados.” **(663)**

Luego, la ley original en cita, indicó que era inexistente el acto emitido por funcionario público, sin competencia, carente de objeto, fin y formalidad; así como por la falta de legitimidad del funcionario público; tal declaratoria dejaba el acto emitido sin efectos jurídicos y no era subsanable, ni legítimo, no contaba con ejecutividad y validez, retrotraía las cosas al momento anterior a la emisión. El plazo para impugnarlo caducaba en un año.

La iniciativa en comento, fijaba que la importancia de reconocer los actos administrativos generales, reglándoles principios y requisitos de validez para su expedición, consistía en que siempre habían sido instrumentos funcionales para mejorar la aplicación de la ley; por ello, constituían una verdadera fuente de derecho, de allí la necesidad de plantear el problema constitucional por la incuestionable invasión de competencia, tanto hacia el Poder Legislativo como al Ejecutivo.

Empero, dicho problema constitucional, se salvo al reconocer las diferencias irreductibles entre actos generales e individuales; pues, los primeros tienen el

⁶⁶³ Cámara de Diputados. *Iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Poder Judicial de la Federación. Historia Parlamentaria y legislativa. V Administrativo, 2000. Cdroom

carácter material de ley y, los segundos de fase ejecutiva; donde por orden normativo, únicamente tienen poder aplicativo, luego son de menor nivel que el Reglamento y la Ley.

Sin descuidar que la funcionalidad es viable como instrumento, siempre y cuando no rebase el alcance y sentido del legislador formal, ni material; por lo tanto, dichos actos deben estar atribuidos por el legislador o el Presidente de la República, pero en ningún caso deben ir más allá de la Constitución.

En concreto, los actos administrativos son la expresión de la voluntad de los funcionarios públicos del órgano de la Administración Pública, competentes para crear situaciones jurídicas individuales, los cuales deben seguir un procedimiento, tener objeto, motivo, fin y forma conforme a las bases y reglas determinadas en la ley para hacerse efectivos y obligatorios, pues de lo contrario serán inexistentes, nulos o anulables, según el grado de ilicitud que los afecte.

B.- TRATADOS

La dimensión internacional de las telecomunicaciones, esta proyectada sobre el derecho internacional público (664), donde las relaciones son complejas y sólo se establecen delimitaciones conceptuales; los sujetos principales son los estados y las organizaciones internacionales.

Al respecto Manuel Becerra Ramírez, comenta que:

“El derecho internacional público es entonces un derecho desconcentrado (al crearse y aplicarse por los mismos sujetos a que está dirigido) que funciona en el marco de las relaciones internacionales, entendiéndose por esto un sistema con un componente múltiple. Las relaciones científicas y tecnológicas, desde sus diferentes aspectos de creación, comercialización e intercambio (por cooperación científica y tecnológica), son parte de este componente y el derecho, la moral y la cortesía internacionales las regulan y enlazan.” (665)

⁶⁶⁴ Conjunto de normas que rige las relaciones del Estado y otros sujetos internacionales entre sí, y establece y determina los derechos y deberes recíprocos que les corresponden. Enciclopedia Encarta, op cit. (Derecho Internacional Público)

⁶⁶⁵ Becerra Ramírez, Manuel. *El Impacto de la revolución...*, op cit. pág. 12

En el mercado mundial (666), es donde se explotan las innovaciones tecnológicas y se aprovechan los medios de comunicación, pero a la vez, la nueva economía genera una brecha digital por la profunda disparidad del acceso a la información, resultado del desarrollo desigual e inequitativo entre los países por insuficiencia de infraestructura básica, problemática que produce la rotura económica,

Ante lo cual, los organismos internacionales: promueven pluralismo, libre intercambio de ideas e incremento del conocimiento; fortalecen y reconocen la diversidad; garantizan el acceso, el uso equitativo y el intercambio sin restricciones de la información, mediante la conectividad socializan la información; y proponen:

- Desarrollar principios y normas universales con valores compatibles para enfrentar retos en educación, ciencia, cultura y comunicación.
- Construir la sociedad de la información y del conocimiento donde el saber sea de todos, para todos y por todos
- Fortalecer la capacidad de investigación científica, la distribución de creaciones intelectuales.
- Capacitar a la población para que participe de las nuevas tecnologías desarrollando capacidades, conocimientos, gobernabilidad y sociabilidad.
- Incrementar las oportunidades de aprendizaje a través del acceso al contenido mediante sistemas diversificados.

Cada país define su postura interna con base en orientaciones internacionales, por ejemplo, la declaración de principios de la sociedad de la información de la Organización de Naciones Unidas; le sirve a México para orientar políticas públicas sobre información y sus repercusiones tecnológicas, sociales, culturales, económicas y jurídicas; para desarrollar nuevas tecnologías y establecer el marco legal que permita construir infraestructura, donde se protejan los datos, la privacidad de las comunicaciones y precisar el papel de los agentes nacionales y multinacionales.

⁶⁶⁶ Uno de los objetivos de la globalización, consiste en la configuración de una cultura mundial que replantea la relación entre cultura y tecnología; pues, sociedad y tecnología constituyen un reflejo, una de otra; donde la tecnología, no es neutral ni objetiva, refiere conceptualmente al conocimiento utilizable o utilizado a escala social con el objeto de transformar elementos materiales y/o simbólicos en bienes y servicios. Díaz Muller, Luis T. *Tecnología y derecho a la intimidad: nuevos desafíos jurídicos*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 90, Nueva Serie, Año XXX, sep-dic, 1997. págs. 989-1000.

Luego, la naturaleza internacional de las telecomunicaciones, tiene soporte constitucional y previsión en diversas disposiciones del derecho positivo mexicano; allí está el fundamento de la política gubernamental para la liberación de los medios de transmisión, siendo el motivo la previsión de modernizarlos con tecnología que promueva nuevas formas y sistemas de comunicación. (667)

Donde, en cierta medida los organismos internacionales relacionados directamente por cuestiones tecnológicas y económicas con las telecomunicaciones, influyen drásticamente en el diseño de políticas públicas en el mercado de comunicaciones.

En el mismo tenor, cabe la reflexión de Pedro Ramírez Jiménez sobre los aspectos económicos de la Constitución, expresa que

“... los convenios firmados con diversos organismos internacionales sujeta a los planes de desarrollo a estrategias dictadas por aquellos ...” (668)

Por otra parte, según criterio del licenciado Nava Negrete en su mayoría, los tratados y convenios internacionales, son de contenido administrativo:

“... abordan problemas administrativos en que están interesadas las administraciones públicas.”; (669)

pues, a las autoridades administrativas en su respectivo nivel de gobierno, le compete vigilar el cumplimiento proveyendo su exacta observancia, observándolas como Derecho Interno (670), siguiendo procedimientos e imponiendo sanciones.

⁶⁶⁷ Al considerar a las telecomunicaciones como el factor económico más importante del comercio global se diluye la idea de frontera entre los estados y transforma la idea de soberanía y seguridad nacional; pues, la aplicación de nuevas tecnologías, acelera y cimienta la expansión de las telecomunicaciones, en ellas los inversionistas observan la tendencia y aprovechan las oportunidades; por ejemplo: realizan megafusiones y movilizan el capital a lo largo del mundo para tomar posición en la industria de los medios que en la era globalizada, unen el poder en las esferas económica, cultural y política.

⁶⁶⁸ Ramírez Jiménez, Pedro. *Aspectos económicos de la Constitución; Memoria del III...* op cit. pág. 532

⁶⁶⁹ Nava Negrete, Alfonso. op cit. pág. 35

⁶⁷⁰ Los tratados que estén conforme a lo establecido en la Constitución (art. 133) celebrados por el Presidente de la República, aprobados por el Senado y debidamente publicados en el Diario Oficial de la Federación (art. 4 párrafo segundo de la Ley sobre la Celebración de Tratados); así como el artículo 76 fracción I que fija como facultad exclusiva del Senado, aprobar los tratados y convenciones diplomáticas. Se integran al sistema jurídico mexicano como Derecho interno, con el perfil de compromiso internacional que no admite disposiciones contrarias sobre lo en él determinado.

Al respecto la Convención de Viena, fija que un Estado, no podrá alegar una disposición de su Derecho interno como medio para incumplir un Tratado Internacional (art. 27). Y sobre las ratificaciones irregulares (confirmación del Tratado) sin que se haya seguido el procedimiento interno, la regla prevista en la Convención

La razón anterior, me llevo a tener en cuenta que para reglamentar y aplicar el Derecho Internacional, la base es el principio *todo cuerpo o poder contiene en sí los elementos necesarios para su funcionamiento y conservación*; es decir, quien tiene facultad es la autoridad administrativa, conforme a las atribuciones conferidas en la Constitución por el respectivo nivel de gobierno.

Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Entonces, la facultad reglamentaria del Presidente de la República, únicamente le corresponde el nivel Federal, sin estar autorizado a invadir la esfera de competencia de los titulares del Poder Ejecutivo de cada Entidad Federativa. **(671)**

No obstante, quien tiene el poder para celebrar los Tratados y Convenios, es el Presidente de la República (art. 89-X Constitución) a través de la Administración Pública Federal (art. 6 en relación al 1, 4 y demás relativos de la LCT); más su reglamentación y aplicación la ejecutará quien cuente con la facultad constitucional.

Aunque es cierto que regularmente los convenios internacionales aparejan reglamentación, lo que podría considerarse como lo sostiene Elisur Arteaga:

“Cuando en una convención las partes contratantes reglamentan hasta en los más mínimos detalles las materias en ellos comprendidas, sin dejar a las autoridades nacionales la posibilidad de hacerlo, sobre todo cuando se comprenden materias confiadas a los estados de un a federación, se opera una invasión de competencias; se inhibe a aquellos a ejercer una facultad que les corresponde.” **(672)**

el jurista en comento insiste en que la reglamentación no es preciso hacerla en una ley específica, procede introducir cambios en las leyes y reglamentos existentes que regulan la materia. Asimismo asegura que generalmente al celebrar un Tratado o Convención Internacional el Gobierno no hace reserva Federal.

(art. 46), está por la validez del Tratado; aunque, es ambivalente, al considerar que no aplica si se viola una norma fundamental. En el caso de México, lo establece el artículo 133 de la Constitución. Méndez Silva, Ricardo. *La celebración de los Tratados, genealogía y actualidad constitucional*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. I, 2001. págs. 291-322.

⁶⁷¹ Sobre el particular en la doctrina se afirma que el Presidente puede celebrar Tratados y convenciones sobre casi todas las materias, sin embargo existen excepciones, debido a que no es lícito que el Presidente, por vía de un Tratado, altere el sistema de división de competencias fijado en la Constitución.

⁶⁷² Arteaga Elisur. *Tratados y convenciones en derecho internacional*. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XXXIX, núm. 163-165, enero-junio 1989. págs. 134-135

a.- NOCIÓN

La Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, delimita lo que:

“Art. 2 Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- **Tratado:** el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

II.- **Acuerdo Interinstitucional:** el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”

Por su parte, el jurista Elisur Arteaga, manifiesta que a nivel constitucional se distingue entre Tratado (673) y Convención, donde convención

“... tiene la forma y las características de un tratado, del cual se distingue por su contenido. Las convenciones no se usan para establecer derechos u obligaciones en un campo fundamental de las relaciones interestatales, pero si para definir o extender los aspectos de uno de esos campos de relaciones ...” (674)

siendo que los acuerdos celebrados con organismos internacionales se hacen bajo la forma de convenciones, éstas se consuman por acto único, pasado el cual quedan enteramente cumplidas las obligaciones y extinguidos los derechos de los contratantes; la importancia es accesoria y secundaria. Y jerárquicamente:

“Las convenciones, por ser obra del ejecutivo, aunque cuentan con la aprobación del Senado, no pueden tener más valor que el que tienen los reglamentos, órdenes, decretos y acuerdos que dicho funcionario emite; aquellas ni estos pueden derogar leyes federales ni leyes locales.” (675)

Los Tratados, regulan materias de mayor gravedad e importancia que las convenciones.

⁶⁷³ La palabra *Tratado* es la voz genérica que emplea la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados y la *Ley sobre Celebración de Tratados de 1992*; ésta no hace referencia a las convenciones.

⁶⁷⁴ *Ibidem*. pág. 129

⁶⁷⁵ *Ibidem*. pág. 133

b.- PRINCIPIOS QUE RIGEN A LOS TRATADOS

La Ley sobre Celebración de Tratados, en su articulado fija los siguientes principios:

- El Gobierno no reconocerá cualquier resolución debidamente emitida por los órganos de decisión cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.
- Cualquier tratado con mecanismos para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:
 - ❑ Otorgar el mismo trato, principio de reciprocidad internacional.
 - ❑ Asegurar la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas.
 - ❑ Garantizar imparcialidad.
 - ❑ Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales, tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y Tratados aplicables.
- Los Tratados serán obligatorios previa publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Además, en la práctica mexicana rigen los siguientes criterios generales:

- Una norma posterior deroga al Tratado, se presume el conocimiento del legislador, la responsabilidad internacional recae en el Ejecutivo Federal.
- En caso de duda el Derecho Interno debe interpretarse privilegiando al Derecho Internacional; el legislador no legisla en conflicto con él.
- Un Tratado posterior deroga leyes precedentes, más no es auténtica, pues sólo se aplica al caso específico; la norma permanece eficaz.
- Una convención firmada contra las normas fundamentales, no es válida conforme al Derecho Internacional e Interno.
- La norma interna que este en conflicto con el Derecho Internacional, carece de validez en un Tribunal Internacional.

c.- TRATADOS VIGENTES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

Dos tratados multilaterales y uno trilateral, son los instrumentos internacionales cuyas normas jurídicas y técnicas orientan la regulación de las telecomunicaciones, previo arreglo a los mandatos constitucionales en materia de comunicación vía satélite y aprovechamiento de bienes de dominio público del Estado, acorde a lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Cada uno, contiene reglas de trato internacional y acuerdos para hacer operativas, eficientes y eficaces las telecomunicaciones; donde a través de reglamentos orientan la regulación y limitan los compromisos asumidos por cada Estado, mismos que deben fijar en el ordenamiento jurídico interno; especialmente previendo y en su caso estableciendo mecanismos para corregir la interferencia o los usos ilícitos de las redes de telecomunicaciones, observando los servicios derivados y conexos.

i.- CONVENIO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, (UIT)

La Unión Internacional de Telecomunicaciones, es un organismo especializado en telecomunicaciones de la Organización de Naciones Unidas con sede en Ginebra, Suiza; está integrada por 162 estados miembros. **(676)**

Su estructura está conformada por: la conferencia plenipotenciaria que, normalmente, se reúne cada cinco años; el consejo administrativo, que se reúne anualmente; la Secretaría General, la Junta Internacional de Asignación de Frecuencias, el Comité Consultivo Internacional de Telégrafos y Teléfonos y el Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones.

⁶⁷⁶ Por su parte Ana Luz Ruelas, manifiesta que la UIT, en las directrices de mayo-junio de 1994 giradas a los 180 miembros asume la política comercial y abandona la técnica. No obstante desde 1988 había urgido a sus miembros a liberalizar, desregular o privatizar los servicios de telecomunicaciones, al recomendar a través de la Conferencia Mundial Administrativa Telegráfica y Telefónica, la modernización de los monopolios y la apertura voluntaria para la competencia; además del criterio institucional plasmado en el reporte El cambiante ambiente de las telecomunicaciones elaborado por consejeros de alto nivel de ese organismo, donde urgía a los países miembros a ajustarse al nuevo mercado global y emprender reformas de desregulación y privatización de sus empresas públicas de telecomunicaciones. Ruelas, Ana Luz, op cit. págs. 121 y 122.

Cuatro objetivos generales, convenidos rigen a la Unión Internacional de Telecomunicaciones, consistentes en mejorar el empleo racional de toda clase de telecomunicaciones; aumentar el rendimiento de los servicios de telecomunicación; promover la utilización pacífica de los servicios de telecomunicaciones, y armonizar los esfuerzos de los miembros para la consecución de estos fines.

Donde, las principales funciones que compete realizar a la Unión para el logro de los objetivos, consisten en: evitar toda interferencia perjudicial, en su caso eliminarla, entre las estaciones de radiocomunicación; normalizar las telecomunicaciones; fomentar la cooperación internacional a través de programas diseñados por Naciones Unidas; armonizar el desarrollo de los medios de telecomunicación para aprovecharlos al máximo; establecer tarifas con gestión financiera sana e independiente; promover la garantía de seguridad de la vida humana; emprender estudios; establecer reglamentos; adoptar resoluciones; formular recomendaciones y ruegos; reunir y publicar información sobre las telecomunicaciones y promover, ante organismos financieros internacionales, la apertura de líneas preferenciales de crédito para ampliar la cobertura en zonas aisladas en países en vías de desarrollo.

En consecuencia, los instrumentos que vinculan a los miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones son: la Constitución; el Convenio; los Reglamentos Administrativos (Telecomunicaciones y Radiocomunicaciones). (677)

Cabe tener presente que, la Constitución y Convenio de la Unión Intencional de Telecomunicaciones, adoptada en Niza, Francia, el día de treinta del mes de junio de 1989, se firmó por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado, ad referendum; la aprobó la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 15 de diciembre de 1990 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1991, siendo depositado como instrumento ratificado ante el Secretario General de la UIT el día 26 de abril de 1991;

⁶⁷⁷ El *Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones*, fija como objetivos particulares en la Constitución las disposiciones sobre administración y control, de allí que su estructura estipule las formalidades para la administración interna, los requisitos para desarrollar la competencia, asignada a cada órgano y las formalidades respecto a las reuniones para la toma de acuerdos y decisiones; además, establece lo conducente a la explotación de los servicios de telecomunicaciones con referencia a aspectos económicos y financieros, intercomunicaciones por la red de telecomunicaciones y uso de lenguaje secreto; para concluir con lo referente al procedimiento de arbitraje que ejercerá a solicitud de los miembros y las enmiendas al convenio.

promulgándose a los efectos del artículo 89 fracción I, el 3 de febrero de 1992 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 3 de marzo del mismo año y entra en vigor para actualizar los instrumentos adoptados con fecha anterior.

Para la ejecución de dichos instrumentos, cada Estado está obligado por lo convenido en todas las oficinas y estaciones de telecomunicación instaladas o explotadas por ellos que presten servicios internacionales o puedan causar interferencias perjudiciales a los servicios de radiocomunicación de otros países; excepto en lo concerniente a los servicios operados en instalaciones para la defensa nacional, pues ellos no están sometidos a las disposiciones (art. 37 de la Constitución de la Unión).

Por lo tanto, cada Estado miembro debe adoptar las medidas necesarias para imponer la observancia de lo convenido a las empresas privadas autorizadas a establecer, operar y explotar redes de telecomunicaciones con transmisiones transfronteriza; lo dispuesto comprende a todas las telecomunicaciones, pues las transmisiones electromagnéticas de señales con video y voz, especialmente el Internet, por configuración tecnológica traspasa el espacio geográfico sometido a una soberanía de Estado, razón a la residencia física del emisor y receptor, o simplemente por la ubicación del backbone o servidor que conmuta las comunicaciones.

Sobre dichas bases, los citados ordenamientos internacionales, ciñen a México para establecer las directrices respecto al aprovechamiento y explotación de las redes de telecomunicaciones que transmiten a través del espectro radioeléctrico, la órbita geoestacionaria y satelital, además del derecho de vía.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones, reconoce en toda su plenitud el derecho soberano de cada Estado a reglamentar sus telecomunicaciones y tiene en cuenta la importancia creciente de las telecomunicaciones para la salvaguardia de la paz y el desarrollo social y económico de todos los Estados.

De conformidad con los objetivos particulares de la citada Constitución, el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias se basa en el Reglamento de

Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y particularmente en su Cuadro Internacional de Atribución de Bandas de Frecuencias, así como en sus restricciones y recomendaciones, según lo previsto en las fracciones VI a VIII del artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, como contraparte de la UIT, está la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel), organismo especializado de la Organización de Estados Americanos (OEA) que conforman una sólida posición de países latinoamericanos con la finalidad de consolidar y armonizar posturas en materia del espectro radioeléctrico.

En otro orden de ideas, las definiciones de telecomunicaciones, han variado conforme a la siguiente cronología:

1932 Madrid, España: toda emisión telegráfica, telefónica de signos, señales, imágenes y sonidos de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad u otro sistema o procedimiento de señalización electrónica o visual.

1974 Torremolinos provincia de Málaga, España: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos o imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilos, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos. Esta la conservó en 1984, Nairobi, Kenia; y en 1989 Ginebra, Suiza; es la definición vigente.

ii.- TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

El tratado de Libre Comercio de América del Norte, entro en vigor el 1 de enero de 1994, es un tratado regional, celebrado entre los Estados Unidos de América, Canadá y México.

Es un acuerdo económico que establece la supresión gradual de aranceles, y de otras barreras al librecambio, en la mayoría de los productos fabricados o comercializados, así como la eliminación de barreras a la inversión internacional y la protección de los derechos de propiedad intelectual entre Canadá, México y Estados Unidos, países que lo firmaron el 17 de diciembre de 1992.

De modo que, la estructura del Tratado de Libre Comercio, está conformada por ocho partes, 22 capítulos y siete anexos; a los efectos del presente trabajo, destaco la quinta parte: inversión, servicios y asuntos relacionados, siendo de especial interés el capítulo XIII: Telecomunicaciones, donde en 10 artículos y un anexo establece:

- El ámbito de aplicación.
- El acceso a redes y servicios públicos de telecomunicación y su uso.
- **Las condiciones para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado.**
- Las medidas relativas a normalización.
- Los monopolios.
- La transparencia.
- Las interrelaciones del apartado con la integridad del Tratado.
- La relación con organizaciones internacionales y otros Tratados.
- La cooperación técnica y otras consultas.
- Las definiciones.
- Los procedimientos de evaluación de la conformidad

En el Tratado se reconoce al espacio como parte del territorio (art. 1201.1) y, en lo particular advierte que las redes públicas no forman parte del Tratado, de allí que no se negociarán los servicios de telecomunicaciones básicos. Sin embargo, fija criterios para que las empresas dispongan de servicios en tiempo y forma; además, detalla los requisitos para prestar servicios mejorados o de valor agregado (art. 1303).

Donde, la aceptación del comercio internacional de servicios de telecomunicaciones, está entendido como *la provisión y el pago por un servicio determinado, por no residentes de uno de los países*, ante lo cual:

- La normativa, indica:
 - El acceso y uso de la red y servicios públicos.
 - Las bases para la prestación (permiso para que cualquier miembro ofrezca servicios telefónicos, sin necesidad de residencia o ajuste a las reglas locales).

- La normalización de estándares técnicos.
- Las excepciones.
- Las restricciones para:
 - Servicios de audio y texto.
 - Servicios mejorados de conmutación de paquetes (una especie de los servicios de valor agregado).
- Y las garantías, comprenden:
 - No imponer requisitos al acceso y uso de redes o servicios públicos.
 - Salvaguardar las responsabilidades de los proveedores de redes y servicios públicos y la cabida para ponerlas a disposición del público.
 - Protección integral (técnica y jurídica) a redes y servicios públicos.

iii.- ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, conocido por las siglas “GATT”; es un acuerdo multilateral que establece la compatibilidad del sistema GATT con las zonas de libre comercio y otras formas de integración económica.

Este acuerdo se celebró en 1947, actualmente, estructura a la Organización Mundial de Comercio (**678**), acorde al Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Marrakech, Marruecos el 15 de abril de 1994; aprobada por la Cámara de Senadores el 13 de julio de 1994 según decreto publicado en el Diario oficial de la Federación el 4 de agosto del mismo año; depositando el instrumento de ratificación con fecha 31 de agosto; y a los efectos se promulgó el 27 de diciembre y publicó el 30 de diciembre de 1994. (**679**)

Donde, el carácter jurídico del Acta Final en cita, es de Tratado cuyas normas tienen plena vigencia en el orden jurídico mexicano desde el 1 de enero de 1995, fecha en que inicio funciones la Organización Mundial de Comercio.

⁶⁷⁸ La Organización Mundial de Comercio, tiene como fin administrar y controlar 28 acuerdos de librecambio, supervisar las prácticas comerciales mundiales, juzgar las controversias que promuevan sus miembros, conforme al acuerdo asentado en el *Acta Final de la Ronda de Uruguay*. Es un organismo independiente de la ONU que proporciona el marco para la aplicación de la ley dentro del comercio internacional. Enciclopedia Encarta, op cit. (Organización Mundial de Comercio)

⁶⁷⁹ *Acta Final de la Ronda Uruguay...* op cit. http://www.gatt.org/r/spanish/docs_s/legal_s/03_fa_s.htm.wty.php.

México es miembro del GATT desde 1986 (680).

A los efectos del presente trabajo, dos son los instrumentos vinculantes de México con los miembros de la Organización Mundial de Comercio; por una parte el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIP's) y, por otra el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) en su Anexo sobre Telecomunicaciones y la Lista Específica de Servicios con Trato de Nación más Favorecida (NMF).

Los objetivos de la Organización en comento, están enfocados a la reducción y eliminación de barreras comerciales, buscando estándares mínimos comunes en cada ámbito negociado de conformidad con las necesidades de las potencias económicas que reflejan incuestionablemente los intereses de las transnacionales, éstas defienden un sistema internacional de protección homogéneo.

El acuerdo TRIP's (681), vincula a México, pues integra el Acta Final de la Ronda de Uruguay en lo relativo al comercio de la propiedad intelectual, especialmente referidos a la piratería de productos o derechos, llena vacíos de la Convención de París y Berna; asimismo, complementa aspectos omitidos en el TLCAN.

Sobre el particular, la jurista española Yolanda Huerta Casado, señala que:

“La oposición inicial de varios países de América Latina de incluir la propiedad intelectual en el marco de las negociaciones comerciales fue cediendo al comprobar que para poder tener acceso a los mercados de los países industrializados y poder beneficiarse de los avances en los sectores de bienes y servicios se debía aceptar los otros acuerdos integrantes del Acta Final de la Ronda de Uruguay que incluye el Acuerdo TRIPS. El reto al que están confrontados en la actualidad los países de América Latina es el de la adaptación de sus instrumentos jurídicos y mecanismos de protección para poder asumir las obligaciones recogidas en el Acuerdo TRIPS y no ser objeto de sanciones

⁶⁸⁰ México es considerado un país en desarrollo y, por lo tanto, le aplican los beneficios convenidos por los miembros de la Organización Mundial de Comercio sobre trato de nación más favorecida, conforma al artículo XI y XIV del Acuerdo que establece a la OMC y el artículo II del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (Anexo I B). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. pág. 31 y 293

⁶⁸¹ Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Anexo 1 C), incluido el Comercio de Mercancías Falsificadas (15 de diciembre de 1993 (MTN/FA-AIC). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. pág. 354 http://www.gatt.org/r/spanish/docs_s/legal_s/27_trips_01_s.htm.wty.php.

económicas que podrían aplicarse como resultado del incumplimiento de las mismas.” (682)

Al respecto el abogado estadounidense, Paúl Edwards Séller, concluye que:

“Finalmente, deberían tomar en consideración una limitación básica de TRIPS. Los paneles del TRIPS se centrarán en el comercio; sin embargo, las leyes de propiedad intelectual, aunque ampliamente basadas en consideraciones económicas, también están motivadas por consideraciones morales. Por ejemplo, como la propiedad intelectual está muy desarrollada y explotada mundialmente en las redes de telecomunicación, los aspectos de privacidad, libertad de expresión y de acceso a la información van a surgir. Los paneles TRIPS podrían no ser competentes para tratar sobre dichos asuntos.” (683)

Por ello, el TRIP’s brinda un marco jurídico con alto nivel de protección y eficacia a los agentes que actúan en la economía globalizada, ante los crecientes avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones, la informática y el transporte. (684)

El acuerdo AGCS (685) está integrado al Acta Final de la Ronda de Uruguay, sobre lo relativo al comercio de servicios, a los efectos, es relevante el Anexo sobre Telecomunicaciones, en éste se considera a las telecomunicaciones como un **servicio público** de transporte de telecomunicaciones con acceso a las redes y sector de doble función: actividad económica independiente y transporte de otras; de donde, excluye los servicios de distribución por cable, radiodifusión de programas de radio y televisión.

Son dos las delimitaciones que en dicho instrumento, determinan la participación y protección a los mercados de países en desarrollo (art. IV) que les permite fortalecer servicios y competitividad en acceso a tecnología y redes de información, a los cuales privilegia al extender el plazo de cumplimiento estipulado en el artículo VI;

⁶⁸² Huerta Casado, Yolanda. op cit. pág. 133.

⁶⁸³ Geller, Paúl Edwards. *La propiedad intelectual en el Mercado mundial: ¿impacto de la solución de controversias del TRIPS?* Becerra Ramírez, Manuel. *Derecho de la propiedad ...*, op cit. págs. 80 y 81

⁶⁸⁴ El ADIPC es aplicado por la Organización Mundial de Comercio, a través de paneles denominados TRIP’s, que resuelven controversias, resultantes de la desviación al aplicar los acuerdos por un Estado, respecto al comercio ilícito de mercancías y servicios (piratería o mercancía falsificada). Este acuerdo resulta una fuente segura de beneficios económicos para las trasnacionales, éstas evalúan sus actividades en un Estado, en términos de su contribución a los objetivos de la empresa a nivel global y no de sus ganancias en cada país. (Anexo 1 C) del *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. pág. 354

⁶⁸⁵ Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Anexo 1 B), Anexo sobre Telecomunicaciones, la Guía para la lectura de las listas de compromisos específicos y de las listas de exenciones del artículo II (NMF). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...Anexo 1B...*, op cit. págs. 317 y 322.

donde establece mecanismos para elaborar reglamentación, atender controversias administrativas o jurisdiccionales y los requisitos para reconocimiento o certificación de proveedores y prestadores de servicios (art. VII), además fija principios de competitividad y prohíbe el establecimiento de servicios exclusivos (art. VIII).

Por el desarrollo del bienestar social en México, aplica el principio de la **Nación Más Favorecida (686)**, ante lo cual, México fija una lista de compromisos especiales que en un determinado plazo obvian los compromisos del AGCS y el anexo respectivo (687), siendo así que México ha establecido compromisos horizontales y específicos sectoriales, de los cuales destacan los servicios de comunicaciones y en éstos los de telecomunicaciones; donde, están diferenciados los servicios de valor agregado.

“MEXICO - LISTA DE COMPROMISOS ESPECIFICOS

II. COMPROMISOS ESPECIFICOS SECTORIALES

2. SERVICIOS DE COMUNICACION

C. Servicios de Telecomunicaciones

o) Otros servicios de telecomunicaciones. Servicios de valor agregado (servicios de telecomunicaciones que emplean sistemas de procesamiento computarizado que: a) actúan sobre el formato, contenido, protocolo o aspectos similares de la información transmitida del usuario; b) que proporciona al cliente información adicional, diferente o reestructurada; o c) implica la interacción del usuario con información almacenada).

1) Se requiere permiso para prestar servicios que hacen uso del espacio radioeléctrico. **Se requiere un permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para el establecimiento de redes privadas y para prestar los servicios de valor agregado.** El equipo central y los sistemas para prestar servicios especiales de telecomunicación deberán estar en el territorio mexicano

3) Inversión Extranjera sólo hasta el 49 por ciento del capital social de las empresas. Se requiere permiso para prestar servicios que hacen uso del espacio radioeléctrico. **Se requiere un permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para el establecimiento de redes privadas y para prestar los servicios de valor agregado.**

Existe proveedor exclusivo de servicios computarizados de reservas aéreas. Se permite la renta o venta del 30 por ciento del exceso de capacidad de circuitos

⁶⁸⁶ El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios está constituido por el acuerdo marco -los artículos del Acuerdo- y sus Anexos, y por las Listas de compromisos específicos y las Listas de exenciones del trato NMF presentadas por los gobiernos Miembros. Ambas listas forman parte integrante del Acuerdo. Guía para la lectura de las listas de compromisos específicos y de las listas de exenciones del artículo II (NMF). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. págs. 322.

⁶⁸⁷ En las listas de compromisos específicos, cada país identifica los sectores de servicios a que aplicará las obligaciones del AGCS sobre acceso a los mercados, trato nacional, nación más favorecida y cualesquier exenciones de las obligaciones que desee mantener; dichos compromisos y las limitaciones se consignan en todos los casos respecto al suministro transfronterizo; el consumo en el extranjero; la presencia comercial; y la presencia de personas físicas. (Art. 1 punto 1 incisos a – d del AGCS). Guía para la lectura de las listas de compromisos específicos y de las listas de exenciones del artículo II (NMF). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. págs. 295 y 322.

privados. Se requiere permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para las conexiones transfronterizas, y los servicios de larga distancia a terceros usuarios están prohibidos.” (688)

De lo transcrito, observo contravenciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones, ejemplo de ello sería: indicar que es necesario **permiso** para prestar servicios de valor agregado y establecer redes privadas.

En otro orden de ideas, México participa en el Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (GNTB), desde el 16 de mayo de 1994, cuyo objetivo con carácter voluntario negocia la liberalización progresiva del comercio de redes y servicios de transportes de telecomunicaciones en el marco del AGCS. Ante lo cual se han emitido cuatro protocolos o decisiones ministeriales sobre compromisos específicos, el primero se emitió el 15 de abril de 1994 y el último el 30 de abril de 1995.

La Organización Mundial de Comercio, es el único organismo internacional que trata a los servicios de valor agregado; los observa como la transmisión de datos en tiempo real de información facilitada por los clientes entre dos o más puntos, sin ningún cambio en la forma o contenido, ya que proveen únicamente el transporte; es decir, se entienden como servicio básico de telecomunicaciones, medio de transporte que emplea redes de telecomunicaciones; en ello se manifiesta la doble función de las telecomunicaciones.

“Anexo sobre Telecomunicaciones

3. Definiciones.- A los efectos del presente Anexo:

b) Se entiende por **"servicio público de transporte de telecomunicaciones"** todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un Miembro prescriba, expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general. Tales servicios pueden incluir, entre otros: telégrafo, teléfono, télex y **transmisión de datos caracterizada por la transmisión en tiempo real de información facilitada por los clientes entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de dicha información.**

c) Se entiende por **"red pública de transporte de telecomunicaciones"** la infraestructura pública de telecomunicaciones que permite las telecomunicaciones entre dos o más puntos terminales definidos de una red.” (689)

⁶⁸⁸ Guía para la lectura de las listas de compromisos específicos y de las listas de exenciones del artículo II (NMF). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. págs. 335.

⁶⁸⁹ Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Anexo 1 B), Anexo sobre Telecomunicaciones. *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. págs. 319

En mi forma de ver, la característica de los instrumentos reseñados, consiste en la adopción del trato nacional, por el cual cada país aplica sus propias leyes; en consecuencia, un país puede otorgar diferentes niveles de protección para innovaciones tecnológicas competitivas o creaciones de medios de comunicación, pues ello depende de las relaciones entre los estados, principalmente donde se origina la innovación o creación, de frente a quienes reciben el impacto por el aprovechamiento de los recursos y bienes.

d.- CONFLICTO DE LEYES

En tanto los Tratados son Derecho Interno (**690**), no deben contravenir los principios fundamentales que rigen el sistema normativo mexicano; están sometidos por el principio de reserva y cláusulas que privilegian al Derecho Interno, respecto al Internacional; pues el Estado debe velar por los derechos fundamentales, aún cuando existan disposiciones en las cuales un Estado se obliga a cumplir normas internacionales que contravienen principios básicos del orden jurídico interno.

Luego, tiene interés conocer el criterio del legislador, de la jurisprudencia y de la doctrina sobre la aplicación de normas internacionales en el ámbito nacional; observándolo como conflicto de leyes en el tiempo y el espacio.

Desde mi punto de vista, aplica la jerarquía normativa y los principios generales de derecho; aún más los conflictos tienen solución en los criterios deducidos de la práctica mexicana en las relaciones entre el Derecho Interno e Internacional.

Debo decir que, los conflictos reales entre normas jurídicas internas e internacionales en el ámbito de las telecomunicaciones, son escasos y hasta inexistentes. (**691**)

⁶⁹⁰ La *Ley Federal de Telecomunicaciones* (art. 8) fija que: “A falta de disposición expresa en ésta ley y en sus reglamentos o en los tratados internacionales, ...”; es decir, el legislador no sometió la ley al derecho internacional; por lo tanto, es la aplicable; sin obstar el criterio jurisprudencial y la opinión doctrinal que determinan el nivel jerárquico, observando que prevalece la ley para el caso de conflicto, al ser la última en tiempo, a contrasentido se complementan.

⁶⁹¹ Las controversias entre particulares se tramitan ante Tribunales Internacionales o son sometidos al Derecho Consuetudinario del país de origen de las tecnologías y sistemas empleados para operar servicios derivados y conexos de telecomunicaciones por ser la jurisdicción aceptada en los contratos celebrados.

Sin embargo, considero de interés plantear teóricamente algunas situaciones; pues por el creciente empleo de las redes informáticas, darán lugar a problemáticas jurídicas cuyas consecuencias trascenderán el ámbito nacional.

Para el caso de México, aplica el principio de reserva de los servicios en la lista de compromisos, a los efectos del AGCS (692); donde establece criterios que orientan al Derecho Interno en el ámbito de las telecomunicaciones conforme al texto del:

“Art. 7 La presente ley tiene como objetivos ...

Para el logro de estos objetivos corresponde a la Secretaría,...

VIII.- Participar en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones, considerando, entre otros factores las diferencias existentes del sector con respecto al de los países con que se negocie, y vigilar su observancia.”

Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados establece que:

“Art. 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

VII.- Reserva: la declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 9.-

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8o. cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Así las cosas, el Derecho Internacional está limitado por los principios fundamentales del orden jurídico interno; cuando los vulnere carecerá de eficacia; aunque en otras disposiciones fije que debe privilegiarse el compromiso asumido en el Tratado.

A los efectos de la presente investigación, el conflicto está en la regulación de la infraestructura instalada para operar servicios derivados y conexos (693); planteando

⁶⁹² Reconoce el derecho a cada Estado para que reglamente el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Anexo 1 B). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. págs. 295

⁶⁹³ La operación de servicios derivados y conexos como género, están sometidos al Reglamento de Telecomunicaciones, en los preceptos que no contravengan la Ley Federal de Telecomunicaciones; mientras en la especie de comercialización de servicios de telefonía pública, redes de comunicación vía satélite y, la radiodifusión restringida, cuentan con reglamentos especiales.

la precisión de los bienes jurídicos, mismos que por su multiplicidad abarcan distintos entornos presuntamente delimitados como propiedad intelectual, regulando el software, el ejercicio de la soberanía sobre bienes del patrimonio del Estado, bajo el dominio directo de la Nación.

Lo razonado, me permite determinar que una multiplicidad de ordenamientos sobre una misma materia, indubitablemente presenta conflicto de aplicación en el tiempo y espacio, por la abrogación, derogación o no aplicación de los compromisos internacionales y lo dispuesto en el Derecho Interno.

Luego, el ámbito de validez y aplicación de los ordenamientos, al depurarse determinan contradicciones o visiones parciales de lo que es válido y eficaz; o bien muestra referencias que violentan el ámbito territorial y soberano de aplicación.

La dimensión internacional, es clara y tiene fundamento en el artículo 133 de la Constitución, donde se determina con precisión el nivel jerárquico de las leyes y el Tratado, a lo cual aplica el argumento del licenciado Nava Negrete:

“Todas las leyes que emanan del Congreso son iguales, es decir, tienen la misma naturaleza y jerarquía;...” (694)

donde, la adjetivación en su denominación, en nada cambia su estatura; pues la ley es reglamentaria, al regular un principio de la Constitución, entonces aunque no lleve la calificación su calidad es reglamentaria. (695)

No obstante lo expresado, el jurista en comento, afirma que el texto en cita se fija primero en jerarquía, luego las leyes del Congreso de la Unión y en tercer rango.

“Los tratados internacionales son derecho interno para los países; lo son para México. Esta aceptado por la doctrina mexicana, de constitucionalistas en especial, que el citado artículo 133 constitucional fija una jerarquía al ordenamiento nacional, en el cual los tratados ocupan el tercer nivel y están por lo mismo subordinados a lo mandado por las leyes y la Constitución.” (696)

⁶⁹⁴ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho ...* op cit. pág. 77

⁶⁹⁵ Por otra parte están las leyes con apoyo constitucional, éstas responden a las atribuciones para legislar establecidas en el artículo 73 de la Constitución; la ley orgánica, su propósito fundamental es organizar o estructurar una institución u organismo; la ley federal, es de aplicación en todo el territorio nacional; y la ley general, característica de toda ley. *Ibidem.* op cit. págs. 76-81.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, pág. 63

El licenciado Nava Negrete, reconoce que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no lo respalde así, más solidamente argumenta que la jurisprudencia administrativa no es fuente del Derecho Administrativo. (697)

En mi opinión, es inaplicable la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no solamente es contraria a las conclusiones de constitucionalistas de la talla de Mario de la Cueva, Héctor Fix Zamudio, Jorge Carpizo y Héctor Valencia Carmona, quienes consideran que el orden jurídico de las normas principalmente se compone de: normas constitucionales; leyes reglamentarias que emanan del Congreso de la Unión y los Tratados; leyes con apoyo en la Constitución por ser facultad del Congreso de la Unión y las leyes locales; donde establecen como diferencia básica entre leyes constitucionales y federales, la naturaleza material cuyo origen es un principio o una facultad.

Por su parte, el doctor Jorge Carpizo y Alfonso Gómez Robledo, concluyen que:

“En México no existe supremacía de la ley federal sobre la local; en consecuencia, el artículo 133 se está refiriendo a las leyes constitucionales con la expresión las leyes que emanan de ella. (Entre las leyes federales y locales, no existe jerarquía alguna, sino facultades de competencia, en caso de contradicción, el problema se resuelve examinando qué autoridad es constitucionalmente competente para expedir esa norma; con fundamento en los artículos constitucionales, 41 primer párrafo, 16, 40, 103, 105, 124 y 133).

No ignoramos que diversos autores niegan la existencia de las leyes constitucionales. Para ellos la ley federal tiene en México una jerarquía superior a la local, lo cual es contrario a toda la ingeniería constitucional de 1917 y a la concepción de nuestro Estado federal contenida en la ley fundamental. Entre estos autores podemos mencionar a Gabino Fraga, Eduardo García Máynes y Elisur Arteaga Nava.” (698)

Los criterios jurisprudenciales, en la última década del siglo XX, sustentaron interpretaciones contrarias respecto a los Tratados y las leyes nacionales, en 1992

⁶⁹⁷ Para el licenciado Alfonso Nava Negrete, la jurisprudencia administrativa no es una fuente del Derecho Administrativo, razón a que ésta “sólo obligan a los tribunales federales a seguirlas por imperativo de la Ley de Amparo (artículo 192 de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal), pero no son obligatorias para las autoridades administrativas y los particulares”. Loc. cit. pág. 59

El fundamento constitucional está en el párrafo octavo del “Art. 94 La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

⁶⁹⁸ Carpizo McGregor Jorge. *Los tratados...* op cit. pág. 16 y 17

sostenían que ambos ordenamientos eran de igual jerarquía normativa (699); sin embargo en 1999 establece que los Tratados se encuentran en segundo plano, (700) inmediatamente debajo de la Constitución y sobre las leyes federales, así lo aprobó el Pleno en sesión privada celebrada el 28 de octubre de 1999, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial, al resolver el Amparo en revisión 1475/98. - Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos; que a la letra dice:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como

⁶⁹⁹ Tesis: I.7o.A.13. Tomo: VIII, Octubre de 1998, Página: 1181. Localización [TA] 9 a.; T.C.C.; S.J.F.; y su gaceta; VIII, octubre de 1998. Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999. Novena Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2000. Cdroom 1

⁷⁰⁰ El criterio jurisdiccional argumenta que la doctrina distingue entre leyes reglamentarias y leyes con apoyo en la Constitución; sin embargo lo considera inadmisibles, además en los tratados no existe limitación competencial.

consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, **aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede;** y determinó que **la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.** México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA." **(701)**

A los efectos de la Ley Federal de Telecomunicaciones para determinar la aplicación del ámbito de vigencia en tiempo y espacio, siguiendo el acertado razonamiento del licenciado Nava Negrete, aplicaría la supremacía.

Sin embargo, sobre la doctrina prevalece el criterio jurisprudencial, éste interpreta que los Tratados están sobre las leyes emanadas de la Constitución e inmediatamente por debajo de ella; no obstante, la Ley sobre Celebración de Tratados y en los mismos Tratados, se establezca el deber de privilegiar por orden y convivencia entre estados, los principios fundamentales del orden jurídico interno.

Por su parte, destacados constitucionalistas al analizar el criterio jurisprudencial consideran que las leyes reglamentarias de la Constitución y los Tratados, cuentan con la misma jerarquía normativa.

⁷⁰¹ Tesis: P. LXXVII/99. pág. 46, mayo 11 1998. Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, op cit.

En mi criterio, la Ley Federal de Telecomunicaciones, es reglamentaria del párrafo cuarto del artículo 28 y similar del artículo 27 de la Constitución; por tanto frente a los Tratados, tienen la misma valoración y nivel jerárquico.

Entonces, ante un conflicto de leyes, habrá que aplicar principios generales de derecho como fórmula para determinar cuáles son las normas eficaces en casos concretos.

Donde, los Tratados que regulan la materia de telecomunicaciones, emitidos con anterioridad a junio de 1995, en los casos que contraríen a la Ley Federal de Telecomunicaciones, se tendrán por inaplicables; pues la lógica indica que el legislador conocía el sentido y alcance, mismo que en ejercicio soberano de su poder, modifica o reorienta en beneficio del interés nacional.

No obstante, el Derecho Internacional privilegia su aplicación respecto al Derecho Interno. Sin embargo, el artículo 12 del Código Civil, fija que para ello la misma ley debe establecer el sometimiento de la jurisdicción; criterio que el cuerpo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no preceptúa; y la Constitución, manda se aplique el derecho Internacional para delimitar la dimensión espacial sobre la que el Estado ejercerá su soberanía por ser delimitado como territorio nacional; así como las bases para aprovecharlo; más ello no incluye la actividad económica en extenso; pues necesariamente por el impacto económico del sector, tal injerencia diluiría la rectoría del Estado y vulneraría la seguridad y soberanía de la Nación.

Por lo tanto, los preceptos internacionales de fecha posterior al 8 junio de 1995, serán plenamente aplicables, siempre y cuando dejen a salvo los principios del orden normativo interno; está es la razón jurídica que indubitadamente aplica, pues las telecomunicaciones mantienen un perfil de recurso de dominio directo del Estado concesionable a los particulares, además de estar consideradas como área prioritaria para el desarrollo nacional.

Aunque, en la realidad no existe contrariedad, respecto a los bienes de dominio público y la actividad que los Tratados, no indican que el Estado pierda el dominio

sobre el espacio, ni derechos de vía; tampoco modifican la actividad prioritaria de comunicación vía satélite.

Donde, aprecio conflicto es en la delimitación de los servicios de telecomunicaciones, como servicio público (**702**), carácter que precisan los Tratados; mientras que la Ley Federal de Telecomunicaciones expresamente no les reconoce tal calidad jurídica; no obstante la Ley de Vías Generales de Comunicación si lo haga.

Otro conflicto, lo observo en lo expresado por el gobierno mexicano en la lista de compromisos especiales, elaborada por el Gobierno de México e inserta el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales; donde fija a los servicios de valor agregado y las redes privadas de telecomunicaciones, el régimen de permiso; contraviniendo la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual prevé para la prestación de servicios, el régimen de registro.

Y la instalación y operación de redes, la determina expresamente como actividad desregulada; salvo que utilicen bandas de frecuencia del espectro de uso determinado o exista el ánimo de explotar comercialmente servicios (art. 28 LFT).

A mayor abundamiento, la calidad reglamentaria de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no se afecta, al argumentar con certeza que fue discutida, aprobada y expedida por facultad constitucional atribuida al Congreso de la Unión en las fracciones XVII y XXIX del párrafo cuarto del artículo 73 de la Constitución.

Luego, es improcedente considerarla como federal o de apoyo constitucional, reduciendo su nivel jerárquico, frente a los Tratados que regulen la materia de telecomunicaciones, acorde al criterio jurisprudencial.

⁷⁰² Servicios públicos, se entiende a todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un Miembro prescriba, expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general; esto matizado con la delimitación de *servicios* que comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales; esto significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios (Parte 1 Art. I 3 II b y c del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Anexo 1 B). *Acta Final de la Ronda de Uruguay...* op cit. págs. 319 y 296

CONCLUSIONES

PRIMERA

La comunicación vía satélite es el sistema de telecomunicaciones previsto en la Constitución como actividad prioritaria para el desarrollo nacional, transferible a los particulares e instituciones públicas, mediante concesión, asignación o permiso, cuya base y requisitos están en la Ley Federal de Telecomunicaciones, reglamentaria de la Constitución, respecto al uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público de la infraestructura natural (espectro radioeléctrico, redes de telecomunicaciones y comunicación vía satélite) y la rectoría de la actividad a efecto de proteger la seguridad y soberanía de la Nación; donde el aprovechamiento especial del espacio y derecho de vía establece las relaciones jurídicas entre el Estado y los operadores con la finalidad de fomentar sana competencia en el mercado que beneficie a la población.

SEGUNDA

Las redes públicas de telecomunicaciones, son la infraestructura física necesaria para usos determinados del espectro radioeléctrico y los sistemas de comunicación vía satélite que se otorgan en concesión, previa licitación pública; es la única forma jurídica para operar y explotar servicios de telecomunicaciones derivados y conexos que utilizan medios de transmisión por sistemas electromagnéticos con o sin guía artificial. Se otorgan en concesión o permiso a particulares nacionales, en la resolución del acto administrativo se precisan los servicios que podrán prestarse por explotación comercial.

TERCERA

Por servicios de telecomunicaciones, entiendo aquellos que reciben los usuarios en el punto de conexión terminal de las redes públicas de telecomunicaciones que por infraestructura natural y física transmiten la acción de comunicación o la interacción en dispositivos informáticos, entre distintos puntos de conexión terminal de las redes públicas de telecomunicaciones. Verbigracia la telefonía, la televisión y audio restringidos, la radiocomunicación, el Internet.

CUARTA

Los servicios de valor agregado por la delimitación legal, denotan la identificación de redes informáticas conectadas más allá del punto de conexión terminal de las redes públicas de telecomunicaciones; cuyos dispositivos informáticos almacenan información digital disponible para realizar interacción o entablar comunicación entre personas o sistemas en forma inmediata, sin importar la ubicación geográfica, con la finalidad de aprovechar productos o servicios en doble vertiente de implementación o satisfacción, personal o comercial.

QUINTA

La Ley Federal de Telecomunicaciones, es la fuente de los servicios de valor agregado, en ella se delimitan y fija el régimen de registro, cuya eficacia está supeditada a la expedición de normas reglamentarias; por tanto a las técnico operativas les falta ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación (art. 3-VII y 4 LFPA); las orgánicas fueron expedidas por funcionario público de órgano colegiado incompetente (art. 3-I LFPA) y hasta regulan un objeto distinto al de la ley (art. 3-VIII LFT); mientras que el reglamento no los normaliza:

- a) Los trámites oficiales, a los efectos son procedimientos cuyos actos administrativos no se presumen legítimos, ni ejecutables; pues carecen de fundamento o éste es irregular; sin ser subsanables al inscribirlos en el Registro Federal de Trámites y Servicios (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria).
- b. Los *Lineamientos para el registro de servicios de valor agregado*, tienen el carácter de acto administrativo general o disposición técnico operativa, crean situaciones jurídicas indeterminadas y para su obligatoriedad deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación; cuya omisión se sanciona con la ineficacia que subsana la sola publicación, por disposición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Además, carecen de obligatoriedad, acorde al Código Civil; a contrario sensu, no podrán ser aplicados y observados debidamente, según lo fija la Ley del Diario Oficial de la Federación.

No obstante sean publicados, serán inoperantes en su integridad, frente al régimen de registro, pues establecen mayores requisitos; además media error en el objeto, al confundir la delimitación y régimen del servicio.

- c) El Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, es inconstitucional al crearse, promulgarse y publicarse con fundamento en acto delegatorio de poder indelegable que compete ejercer en exclusiva al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; pues la finalidad consiste en fijar estructura y organizar la competencia del órgano desconcentrado; donde el carácter jurídico del acto es reglamentario; luego, todos los actos que lo tengan como fundamento, deben ser declarados nulos, resolución que recaerá al recurso jurisdiccional o administrativo, donde se alegue la violación al principio de legalidad, cuyos efectos serán personales, pues no aplica ejercitar la acción de inconstitucionalidad.
- d) La fracción XXIX del artículo 37 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es inconstitucional por delegar el poder reglamentario al Pleno de la Cofetel para que expida su reglamento interno.
- e) El Reglamento de Telecomunicaciones, regula servicios de telecomunicaciones de valor agregado, cuya delimitación y régimen de permiso, indica una reglamentación de distinta índole a los servicios de valor agregado.

SIXTA

Queda claro que la falta de disposiciones reglamentarias, deja sin efectos jurídicos la Ley Federal de Telecomunicaciones, respecto a servicios de valor agregado; aquellas particularizan bases y reglas para que los funcionarios públicos competentes expidan la constancia donde autoricen, nieguen, modifiquen o revoquen el acto administrativo de registro, previo asiento en el Registro de Telecomunicaciones. Aunque se fija una sanción económica para el incumplimiento, lo dispuesto en la ley no es aplicable, ni somete a quien implemente los servicios.

SÉPTIMA

El régimen jurídico de los servicios de valor agregado, es preciso y claro en la Ley Federal de Telecomunicaciones como acto administrativo de registro, diferente a la concesión, permiso o libre aprovechamiento y explotación; inserto en la ley como excepción al régimen de permiso, por el principio *donde hay la misma razón, debe haber la misma disposición*, sin contravenir el régimen de origen; donde los efectos de la inscripción en el registro administrativo público, son declarativos sobre el aprovechamiento de las redes públicas, certifican el uso y publicidad del registratario.

OCTAVA

La delimitación de los servicios de valor agregado con fórmula abierta, permite al interpretar la ley derivar una pluralidad de servicios sin que el régimen de registro los acote y su inclusión en el permiso, diluye los efectos declarativos, convirtiéndolos en constitutivos; inferencia que modifica el sentido y alcance del legislador.

NOVENA

Sin embargo, la falta de reglamento, no es obstáculo para aplicar a los diversos tipos de servicios de valor agregado, las sanciones fijadas en la Ley Federal de Telecomunicaciones para infracciones cometidas al interceptar información, conectar equipos y cableado sin homologar que dañen las redes de telecomunicaciones; invadir u obstruir las vía generales de comunicación con interferencias que perjudiquen o perturben los sistemas o servicios derivados, conexos o accesorios. Además de la responsabilidad civil, penal o administrativa por afectaciones a terceros en su patrimonio pecuniario o moral, especialmente la intimidad. También, aplica lo fijado para proteger la seguridad y soberanía de la Nación.

DÉCIMA

En mi consideración, no cabe observar conflicto de leyes internas e internacionales para ordenar el mercado de servicios de telecomunicaciones. Es claro el artículo 133 de la Constitución al establecer la jerarquía a la ley reglamentaria de la Constitución y los Tratados, no obstante el criterio jurisprudencial, creo tienen el mismo nivel.

Luego, aplicando el principio *primacía de la ley posterior sobre la anterior* se tienen como inaplicables, sin efecto derogatorio el Reglamento de Radiocomunicaciones (UIT, 1992), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (1994), en las disposiciones que contrapongan la Ley Federal de Telecomunicaciones, a contrario sensu la complementan.

DÉCIMO PRIMERA

Permitir la conexión a servicios y contenidos sin discriminación para transferir información originaria, tratada y procesada en soportes digitales a distancia remota utilizando redes de telecomunicación como plataforma de conectividad, aprovechándolos a título oneroso o gratuito, es la finalidad de Internet; éste es una organización de servidores y ordenadores interconectados mediante un protocolo de comunicación por proximidad, sin importar las características técnicas del procesamiento. Diferente a la idea de telecomunicaciones que indica la acción de comunicación entre personas o de medio de transmisión.

DÉCIMO SEGUNDA

Como idea general, Internet es una red informática de telecomunicaciones con tres dimensiones de conexión: previa, conexión y posterior; donde sólo la conexión indica la idea de servicios de valor agregado en telecomunicaciones, actualizando el régimen de registro para quien pretenda prestar servicios de conexión o comercializar productos digitales; pues el servicio de conexión media entre usuarios de Internet y operadores de redes públicas al administrar la conexión y controlar la navegación; ésta requiere de aquella, allí está la razón para que los actos posteriores en alguna medida entren al ámbito de las Telecomunicaciones.

DÉCIMO TERCERA

En mi perspectiva, Internet por el uso de las redes públicas de telecomunicaciones, se equipara a la delimitación y régimen legal de los servicios de valor agregado; determinando el marco regulatorio de Internet en el ámbito de las telecomunicaciones.

Con todo, Internet se deduce legalmente como especie de los servicios en comento; aunque aquel integra todas las dimensiones de ellos.

DÉCIMO CUARTA

Verificado que no existen normas jurídicas eficaces para la conexión de Internet; es fácil determinar que el régimen eficaz para la preconexión y postconexión, está en la Ley Federal del Derecho de Autor, Código Civil, Código de Comercio y Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que regulan programas de cómputo, bases de datos, y datos personales privados o públicos; medios de prueba electromagnética o de cualquier tecnología a través de la firma digital y comercio electrónico.

DÉCIMO QUINTA

Aunque, su objeto jurídico es normalizar técnicamente las disposiciones del Código de Comercio, la Norma Oficial Mexicana, número 151 aplica a una vertiente o categoría del Internet, la conservación de mensajes de datos electrónicos en prácticas comerciales, sería la única norma jurídica técnica eficaz. Sin existir otras normas técnicas que estandaricen el complejo ámbito de los servicios de valor agregado; empero cuando se estandaricen los usos y prácticas bajo criterios técnicos, por su jerarquía normativa, es evidente que no deberán contrariar el sentido y alcance de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

DÉCIMO SEXTA

La rectoría del Estado, reafirma la intervención del Estado a través del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien debe reglamentar las telecomunicaciones en beneficio del interés público, por acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y un órgano desconcentrado, cuya organización y facultades le permitan reglar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; donde la rectoría del Estado se materializa en las políticas públicas vía el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes que deben ejecutar los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

DÉCIMO SÉPTIMA

A la Cofetel teóricamente como subórgano del Estado de carácter desconcentrado, le competente dar trámite a través de los funcionarios nombrados por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues carece de poder de decisión para crear efectos jurídicos, sólo tiene atribuciones para conocer, tramitar y opinar, en todo caso emitir resoluciones técnicas, sin resolver los actos administrativos que otorgan o facilitan el derecho para operar servicios de telecomunicaciones; queda la resolución del acto administrativo bajo la competencia de las dependencias centrales; obstruyendo el principio de eficiencia fijado por el legislador; diluyendo la confiabilidad y exactitud del diagnóstico sobre las fortalezas y oportunidades, acrecentando las debilidades.

DÉCIMO OCTAVA

Como autoridad técnica a la Cofetel, le corresponde: emitir disposiciones administrativas, establecer estándares, administrar el espectro radioeléctrico, realizar estudios e investigaciones, vigilar la observancia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como interpretarlas para facilitar su aplicación técnico-operativa. Además, debe proponer, promover, evaluar, coordinar e intervenir en los asuntos que le solicite el Secretario a través de la dependencia central competente para coordinar a los subórganos del sector comunicaciones.

DÉCIMO NOVENA

El sentido y alcance de lo dispuesto por el legislador respecto al órgano regulador, **tendrá la organización y facultades necesarias para regular**, debe entenderse por su dimensión desconcentrada como la autorización para resolver por completo en el ámbito de las telecomunicaciones. Pues las atribuciones que el legislador fije para ejecutar una función del Estado, para su eficacia debe contar con un procedimiento integral que inicie con el trámite y concluya con la resolución. Respecto a los servicios de valor agregado, a la Cofetel le compete dar trámite y resolver sobre la inscripción en el registro administrativo de telecomunicaciones.

VIGÉSIMA

No es lógico, inferir que las atribuciones fijadas como autorización para expedir disposiciones administrativas e interpretar para efectos administrativos las disposiciones legales internas e internacionales, reglamentarias o administrativas; consistan en acto delegatorio de poder legislativo o reglamentario; aquellas sirven a la Cofetel para emitir actos administrativos que faciliten la aplicación técnico operativa, más nunca por su nivel jerárquico podrá crear situaciones diferentes o contrarias a las contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones; pues para modificarlas, le corresponde promover ante el Secretario con fundamento y motivo las adecuaciones legales y reglamentarias pertinentes.

VIGÉSIMO PRIMERA

Quienes integran el Pleno de la COFETEL, son funcionarios competentes para ejercer las atribuciones fijadas en el Acuerdo del Ejecutivo que creo al órgano y el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; más las ineficaces, al ejecutarlas producirán actos nulos, por tanto al declararse la invalidez, no obligarán a nadie. El funcionario está obligado a manifestar su oposición a ejecutar, actos declarados nulos para no incurrir en responsabilidad.

VIGÉSIMO SEGUNDA

Todos los bienes, accesorios, dependencias y servicios auxiliares afectos a la operación de las redes públicas de telecomunicaciones, los adquiere el Estado al término de la concesión y sucesivas prorrogas, a través del derecho de reversión, integrándolos al dominio privado en buen estado, sin costo y libres de gravamen; la infraestructura natural, al término de la concesión siempre revertirá al Estado, nunca saldrán del dominio público directo. Tal disposición no aplica a los bienes afectos al permiso y registro. Mientras el Estado tiene derecho de preferencia para adquirir los bienes afectos a la operación de bandas de frecuencia, posiciones geoestacionarias y órbitas satelitales, por disposición de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

VIGÉSIMO TERCERA

Aunque el derecho de reversión no aplica a los servicios de valor agregado, el Estado podría adquirir los bienes destinados a prestar los servicios en comento, al aplicar la confiscación de bienes como sanción, de ser imputable la infracción de prestar servicios de telecomunicaciones sin contar con concesión o permiso para transmitir la acción de comunicación, telefonía IP; o bien sean el instrumento para invadir u obstruir las vías generales de comunicación, interceptando información o al contravenir lo dispuesto para conectar equipos y cableados, según lo determinen los criterios de homologación previamente emitidos por la Cofetel.

VIGÉSIMO CUARTA

Creo que el problema jurídico del mercado de telecomunicaciones en México, está en el poder discrecional de los servidores públicos, quienes sólo aprecian como mecanismos la autorregulación, y cuando tratan de orientar el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en beneficio del usuario y promover una adecuada cobertura social; los agentes las evitan y aquellos no cuentan con medios coactivos para aplicarlas. Ante ello lo conveniente es crear un organismo especializado con carácter descentralizado que por mandato del legislador cree el Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propios para promover y desarrollar con eficiencia las telecomunicaciones. Y tenga atribuciones expresas para dar trámite integral al procedimiento en cada acto administrativo para otorgar, negar, modificar, cancelar o revocar la concesión, el permiso o el registro, a solicitud del particular que pretenda actuar en el mercado de telecomunicaciones.

VIGÉSIMO QUINTA

Considero que una adecuada regulación administrativa y técnica beneficiará el desarrollo nacional afectando el índice de bienestar social que evalúa las mejoras en la calidad de vida de la población, entonces propongo:

- a) Unificar las múltiples disposiciones jurídicas de diverso orden jerárquico, integrándolas conforme a principios y criterios presentes en la teoría jurídica y la realidad del mercado.

En forma tal que se plasme la heterogeneidad, multiplicidad y dimensión internacional de la telecomunicaciones; transparentar el marco regulatorio en cada vertiente de servicios, observando la acción de comunicación (transmisión, emisión y recepción), el objeto (multiplicidad de objetos técnicamente derivados del concepto información) y los medios de transmisión (vistos a través del sistema de redes –alámbrico o inalámbrico-).

- b) Modificar la Ley Federal de Telecomunicaciones para precisar la delimitación y régimen legal de los servicios de valor agregado; además adicionar lo referente a la conexión a Internet; insertándolos como reformas y adiciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones, bajo los criterios vertidos en la siguiente propuesta:

ART. 3º.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

XII. Servicios de valor agregado: aquellos establecidos y operados por usuarios de una red pública de telecomunicaciones para comerciar productos y servicios a título gratuito o animo de lucro, cuya finalidad consista en transportar información digital original o tratada entre puntos de conexión terminal identificados y tenerla disponible a través de productos y servicios aprovechables por mecanismos lícitos por el público en general con las restricciones y categorías previamente establecidas por el poseedor legítimo de la infraestructura y recursos adquiridos bajo las prescripciones legales aplicables al caso.

XII bis. Servicio de conexión a Internet: aquéllos servicios que empleen una red pública de telecomunicaciones para identificar y proveer conexión y transporte de información digital a terceros que aprovecharán los servicios y productos, además de ejercer interacción en los recursos disponibles en dispositivos informáticos bajo las bases y reglas fijadas en el sistema de apropiación autorizado en la ley aplicable;

ART. 31. Se requiere permiso de la Secretaría para:

III.- Instalar, operar y explotar servicios de valor agregado sin tener el carácter de poseedor de redes de telecomunicaciones.

ART. 33. Para prestar servicios de conexión entre ordenadores que configuren una red informática, empleando como medio de transmisión remota a una red pública de telecomunicaciones, bastará su inscripción en el registro de telecomunicaciones para efectos de reconocer tal provisión al público en general.

Asimismo la finalidad, además de la convencional será el certificar la posesión legítima de infraestructura y tecnología para los efectos, cuya naturaleza siempre y cuando estén instalados más allá del punto de conexión terminal, se considerarán equipos terminales propiedad del usuario de las citadas redes públicas.

La autoridad administrativa en todo tiempo deberá monitorear la calidad del servicio y verificar la observancia de las bases y reglas fijadas para operar dicho servicio.

ART. 33. bis. La conexión de ordenadores a la red pública de telecomunicaciones, que cuenten con protocolos de comunicación, sistemas de cómputo y cualesquier recurso informático disponible para interacción, no requerirá de concesión, permiso, ni registro, siempre que para enlazar la red pública hubiera contratado un servicio de conexión establecido por un registratario con derechos vigentes.

SECCIÓN III BIS: DE LA OPERACIÓN DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

ART. 54 A. Prestador de servicios de valor agregado es toda persona jurídica que posea bajo cualquier título lícito sistemas y medios informáticos para ofrecer productos y servicios con base en información digital, susceptibles de materializarse al momento de cerrar el negocio jurídico.

ART. 54 B. Queda prohibido a concesionarios y permisionarios la prestación de servicios de valor agregado en forma directa o indirecta.

ART. 54 C. La apropiación de los recursos informáticos disponibles en bases de datos y en general en ordenadores que admitan interacción, estarán sometidos al régimen determinado por su naturaleza.

- c)** Emitir un nuevo Reglamento Interno de la Cofetel que cumpla con los requisitos constitucionales de creación, primacía y reserva de ley, sin completar el sentido y alcance de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
- d)** Emitir un Reglamento de Telecomunicaciones, donde se regulen los servicios de valor agregado y la conexión a Internet. En el cual, el Ejecutivo Federal, ejerza el poder reglamentario y aplique los criterios elaborados en la doctrina jurídica, sin que sea lógico argumentar la dinámica del mercado y el acelerado desarrollo tecnológico para contrariar el Orden Jurídico Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- 1) Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial vol. I*. Porrúa, México, 2001. 4 ed. 1003 p.
Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Porrúa, México, 1999. 778 p.
Teoría General del Derecho Administrativo. 1° Curso. Porrúa, México, 2000. 14° ed. 1134 p.
- 2) Altmark, Daniel Ricardo. *Informática y Derecho. Aportes de doctrina internacional*. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1991. 2 ed. 176 p. Vol. I. *La etapa precontractual en los contratos informáticos*. págs. 5 a 44.
- 3) Amat Noguera, Núria. *Técnicas documentales y fuentes de información*. Bibliograf, Barcelona, 1979. 485 p.
- 4) Barragán Barragán, José. *Derecho de la Comunicación e información. Introducción al Derecho Mexicano*. IJ-UNAM, México, 1983. págs. 1397-1432
- 5) Becerra Ramírez, Manuel. *El impacto de la revolución tecnológica en el derecho internacional y la problemática de la transferencia de tecnología a nivel interno e internacional*. págs. 11 a 62. **Kaplan, Marcos. Coord. Revolución Tecnológica: Estado y Derecho**. IJ-UNAM-PEMEX, México, 1993. **Tomo III: Aspectos sectoriales. 281 p.**
- 6) **Becerra Ramírez, Manuel. Coord. Derecho de la propiedad intelectual. Una perspectiva trinacional**. IJ, México, 2000. **260 p.**
Geller, Paúl Edwards. *La propiedad intelectual en el Mercado mundial: ¿impacto de la solución de controversias del TRIPS?* págs. 65-82
Huerta Casado, Yolanda. *El TLC en materia de propiedad intelectual y sus repercusiones en América Latina*. págs. 125-154
Poulin, Daniel. *Una estimación del futuro ciberespacio: el Internet*. págs. 195-218
- 7) Carlón Ruíz, Matilde. *Régimen Jurídico de las Telecomunicaciones. Una perspectiva convergente en el estado de las autonomías*. La Ley-Actualidad, Madrid, 2000. 563 p.
- 8) **Carpizo, Jorge. Coord. Derecho a la información y Derechos Humanos**. **Porrúa, México, 2003. 522 p.**
Muñoz de Alba Medrano, Marcia. *¿La vida “en línea”?!: un esbozo sobre el derecho de la comunicación telemática*. págs. 351-376
Villanueva Villanueva, Ernesto. *Aproximación al nuevo derecho de los medios electrónicos. Hacia un régimen jurídico democrático de la radio y la televisión*. págs. 229-244
- 9) Carreira y Alfonso, Loreto. *El acceso a Internet*. La Ley Actualidad, Barcelona, 2001. 620 p.
- 10) Curras, Emilia. *La Información en sus nuevos aspectos. Ciencias de la Documentación*. Paraninfo, Madrid, 1988. 307p.

- 11) **Estudios de Derecho Intelectual en homenaje al profesor David Rangel Medina. IIJ, México, 1998. 551 p.**
 Ovilla Bueno, Rocío. *La protección jurídica de las bases de datos en México. De los lineamientos internacionales a la nueva Ley Federal del Derecho de Autor.* págs. 297-321
 Schmidt, Luis C. *Propiedad intelectual y sus fronteras: protección de arte e industria.* págs. 31-54
 Vera Estrada, Ignacio. *Las autorrotas de la información: la dialéctica "conflicto virtual/ solución territorial". Atención al derecho de autor y al nuevo acuerdo de la OMPI.* págs. 323-361
- 12) **Fernández Ruíz, Jorge. Coord. Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002. 235 p.**
 Hernández Mendible, Víctor R. *El derecho administrativo en la sociedad de la información (Reflexiones sobre el impacto de las telecomunicaciones y la informática).* págs. 183-220
 Nava Negrete, Alfonso. *Soberanía de las Concesiones.* págs. 139-143
- 13) Flores Olea, Víctor. Gaspar de Alba, Rosa Elena. *Internet y la revolución cibernética.* Océano. México, 1997. 139 p.
- 14) Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo.* Porrúa, México, 2001. 41 ed. 506 p.
- 15) Francoz Rigalt, Antonio. *Derecho Aeroespacial: perspectiva del derecho espacial a la luz de los nuevos descubrimientos científicos.* Porrúa, México, 1981. 215 p.
- 16) Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad.* Porrúa, México, 2002. 8 ed. 1072 p.
- 17) Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado.* UNAM, México, 1988. 477 p.
- 18) Kuhlmann, Federico y Antonio Alonso Concheiro. *Información y Telecomunicaciones.* FCE-SEP-CONACYT, México, 1999 137 p.
- 19) **Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983). UNAM, México, 1984. 617p.**
 Moreno Collado, Jorge. *El capítulo económico de la Constitución.* págs. 511-529
 Ramírez Jiménez, Pedro. *Aspectos económicos de la Constitución.* págs. 531-541
- 20) Mercier, Pierre Alain Francois Plassard. Víctor Scardigli. *La sociedad digital. Las nuevas tecnologías en el futuro cotidiano.* Planeta, Buenos Aires, 1985. 206p.
- 21) Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano.* Fondo de Cultura Económica, México, 2001. 2 ed. 437 p.
- 22) Ovilla Mandujano, Manuel. *Teoría del Derecho.* Manuel Ovilla Mandujano, México, 1980. 4 ed. 375 p.
- 23) Pérez Escobar, Jacobo. *Metodología y técnica de la investigación jurídica.* Temis, Colombia, 1999. 3 ed. 233 p.
- 24) Ríos Estavillo, Juan José. *Derecho e informática en México. Informática jurídica y derecho de la informática.* UNAM/IIJ, México, 1997. 175 p.

- 25) Ruelas, Ana Luz. *México y Estados Unidos en la Revolución de las Telecomunicaciones*. UAS/UNAM/CISAN, México, 1996. 307 p. (aruelas@uas.uasnet.mx).
- 26) Ruyer Raymon. *La cibernética y el origen de la información*. FCE, México, 1984. 287 p.
- 27) Sauca José María. *Cuestiones de lógica en la derogación de las normas*. Fontanamara, México, 2001. 184 p.
- 28) Scott, Michael D. *Telecommunications law. Desk referente*. Aspen, New Cork, 2003. 669 p.
- 29) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso. Doctrina, legislación y jurisprudencia*. Porrúa, México, 1999. 20 ed. Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí. 905 p.
- 30) Téllez Valdés, Julio. *Derecho Informático*. México, IIJ, 1987. 247 p.
- 31) Villanueva Lara Julio E. *Computadoras y procesamiento de datos*, OEA-PRDCT, Washington, 1987. 158p. [Original: Kobayashi, Koji. *A vision of C&C: Computers and Communications*, MIT Press, Cambridge, 1986]
- 32) Villanueva Villanueva, Ernesto. *Régimen Jurídico de las libertades de expresión e información en México*. UNAM/IIJ, México, 1998. 253 p.

LEGISLACIÓN

Las siguientes herramientas informáticas se utilizaron para revisión de la legislación y disposiciones administrativas. Además del respectivo sitio en Internet.

Sistema de Información jurídico Constitucional. IIJ, México, 1998 Cdroom.

Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, Cdroom.

- Compila IV. Compilación de leyes. 1999.
- Historia legislativa y parlamentaria. Códigos. 2000
- Historia legislativa y parlamentaria. III Penal. 2000
- Historia legislativa y parlamentaria. V Administrativo. 2000

Nacional

- 1) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Const. v.1.0. Sistema de Información Jurídico Constitucional para Windows. IIJ, México, 1998. Cdroom. Sitio: <http://info.juridicas.unam.mx/>
- 2) *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*
- 3) *Ley de Expropiación* (DOF 25-nov-1936, reformas 22-dic-1993)
- 4) *Ley de Vías Generales de Comunicación*, texto original publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940
- 5) *Ley de Vías Generales de Comunicación*. Porrúa, México, 2001. 30 ed.
- 6) *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*
- 7) *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*
- 8) *Ley Federal de Protección al Consumidor* (DOF 22-dic-1975, reforma 24-dic-1992)
- 9) *Ley Federal de Radio y Televisión*

- 10) *Ley Federal de Telecomunicaciones* (DOF 7-jun-1995)
- 11) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*
- 12) *Ley Federal del Derecho de Autor*
- 13) *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*
- 14) *Ley General de Bienes Nacionales*
- 15) *Ley de Información, Estadística y Geográfica*
- 16) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*
- 17) *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*
- 18) *Ley sobre la Celebración de Tratados*
- 19) *Código Civil Federal* (decreto del 29 del mayo del 2000)
- 20) *Código Penal Federal*
- 21) *Reglamento de Comunicación Vía Satélite*
- 22) *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos, contenido de la transmisión de la radio y la televisión.*
- 23) *Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización*
- 24) *Reglamento de Telecomunicaciones*
- 25) *Reglamento del Servicio de Telefonía Pública*
- 26) *Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos*
- 27) *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*
- 28) *Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1995; y reformas del 29 de octubre de 1996 y 8 de septiembre de 1999*
- 29) *Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones*
- 30) *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones.* 9 de agosto de 1996. **Ley de vías Generales de Comunicación.** Porrúa, México, 2001. 30 ed. págs. 873-879

Diario Oficial de la Federación

- 31) *Acuerdo de Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.* 29 de octubre de 1996.
- 32) *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor.* 29 de mayo del 2000. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. 1 er. Secc. pág. 12 a 19.
- 33) *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal.* 17 de mayo de 1999.
- 34) *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.* 1 de agosto de 1997.
- 35) *Norma Oficial Mexicana Núm. 151- SCFI-2002, Practicas Comerciales - Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos.* Secretaría de Economía. Sección I. 4 de junio del 2002. págs. 8 a 34.

- 36) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Sitio: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6>
- 37) *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006*. 14 de junio del 2002. Secretaría de Gobernación. 2° y 3° Secc.

Disposiciones Administrativas/Actos Administrativos Generales

- 38) *Concesionarios y Permisarios (Directorio y Padrón por sector/servicio). Servicios de Telecomunicaciones. Cofetel*. Fecha de acceso 27 de abril del 2003. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/serv_telecom_consyperm.html
- 39) *Lineamientos para la tramitación del registro de servicios de valor agregado*, documento en línea. Cofetel, fecha de acceso 18 de marzo del 2003, http://www.cofetel.gob.mx/frame_inf_telecom.html.
- 40) *Tramites Oficiales (Clave y trámite) Servicios de Telecomunicaciones. Cofetel*. Fecha de acceso 27 de abril del 2003. Sitio: http://www.cofetel.gob.mx/html/1_cft/trami/cfttramites.html. El acceso se modificó enero del 2004 para acceder por el sitio web de la COFEMER. Registro Federal de Trámites y Servicios, fecha de acceso 20-01-04 <http://www.apps.cofemer.gob.mx/buscador/nuevo/displayytram.asp?org=cofetel>

Internacional

- 41) *Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. DECRETO de promulgación del*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXCV, No. 21, Sección 2 del 30 de Diciembre de 1994. Fecha de acceso 19-03-03. Sitio: http://www.gatt.org/r/spanish/docs_s/legal_s/03_fa_s.htm.wty.php.
Anexo. 1B. *Acuerdo General sobre Comercio de Servicios. Anexo sobre Telecomunicaciones.* (AGCS). Sitio: http://www.gatt.org/r/spanish/docs_s/legal_s/26_gatts_01__s.htm.wty.php.
Anexo. 1C. *Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, incluido el Comercio de Mercancías Falsificadas. (TRIPS).* Sitio: http://www.gatt.org/r/spanish/docs_s/legal_s/27_trips_01_s.htm.wty.php.
Guía para la lectura de compromiso de las listas específicas y de las listas de excepciones del artículo II (NMF).
- 42) *Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones adoptada y firmada en Niza, Francia el 30 de junio de 1989*; aprobado por la H. Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 1990 publicado el 14-ene-1991; promulgado el 3-mar-1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3-mayo-1992; Decreto promulgatorio de la
- 43) *Convenio Internacional de Telecomunicaciones, Reglamento General de Protocolos Adicionales*, adoptados por la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en la ciudad de Nairobi, Kenia, el 6-nov-1982. Aprobado por la H. Cámara de Senadores el 19-nov-1983,

- publicado como decreto el 26-nov-1984; Decreto promulgatorio del 21-mayo-1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29-junio-1984.
- 44) *Convenio de Aviación Civil Internacional*, celebrado en Chicago el 7 de abril de 1944 depositado ante Estados Unidos de América, ratificado por México el 25 de julio de 1946, vigente desde el 4 de abril de 1947
 - 45) *Convenio Internacional de Telecomunicaciones con sus cinco anexos, protocolo final y diez adicionales, Reglamento de Radiocomunicaciones con dieciséis apéndices de la primera serie y apéndices A, B y C de la segunda serie*. Firmado en Madrid en 1932. Adoptado el 16 de diciembre de 1949.
 - 46) *Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite INTELSAT y Acuerdo Operativo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite*: depositado en EEUU (Washington) el 20 de agosto de 1971. Ratificado por México el 20 de diciembre de 1972 y publicado en el DOF el 7 de febrero de 1973.
 - 47) *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Diario Oficial de la Federación 20 de diciembre de 1993.
 - 48) *Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Explotación y Utilización del Espacio Ultraterrestre; incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes*. 1 de octubre de 1967.

JURISPRUDENCIA

- 1) Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Octava Época*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>
- 2) Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época*, Cdroom ius 9, cd 1. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999. Sitio: <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>
- 3) Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp> (**Tesis 2000 – Actual**)

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1) Alonso, Martín. *Enciclopedia del idioma, diccionario histórico y moderno de la lengua española (siglos XII a XX), etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano*. 3 vol. Aguilar, México, 1998. Vol. 3 N-Z.
- 2) Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Heliasta, Argentina, 1989. 21 ed. 8 tomos. Tomo II (468 p.) y VIII (476 p.)
- 3) *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa-IIIJ, México, 1988. 4 tomos. 2 ed. revisada y aumentada.
 Carpizo McGregor, Jorge. *Soberanía*. Tomo IV pág. 2935-2937
 Luna Staines, J. Alfonso. *Acto Discrecional*. Tomo I pág. 84
 Luna Staines, J. Alfonso. *Tarifas*. Tomo IV pág. 3055
 Nava Negrete, Alfonso. *Registros Administrativos*. Tomo IV pág. 2747-2748
 Orozco Henríquez J. Jesús. *Seguridad Nacional*. Tomo IV pág. 2886

- Osornio Corres, Francisco J. *Rectoría del Estado*. Tomo IV pág. 2699
 Osornio Corres, Francisco J. *Administración Pública*. Tomo I págs. 107-110
- 4) *Enciclopedia Encarta 2002*, Cdroom actualizado al 2002. Microsoft, EEUU, 2002.
 - 5) Enciclopedia Hispánica Macromedia. Enciclopedia Británica Publisher. México, 1994. 14 vol. Vol. 13 págs. 382-384
 - 6) *Glosario consensuado de la AMIPCI, 2003*. Sitio: fecha de acceso 23-nov-2002, <http://www.amipci.org.mx/>
 - 7) *Glosario de la COFETEL*. Sitio: fecha de acceso 23-nov-2002, http://www.cofotel.gob.mx/inf_telecom_glosario.html
 - 8) *Glosario de la revista RED*. Sitio: fecha de acceso 23-nov-2002 <http://www.red.com.mx/scripts/redGlosario.php3?letra=s&seccionID=2>
 - 9) *Glosario del Derecho de Autor y derechos Conexos Voz 53*. OMPI, Ginebra, 1980. Sitio: <http://www.secofi-ssci.gob.mx>
 - 10) *Master Enciclopedia Temática*. Olimpo Enciclopedia, Barcelona, 1999. 12 tomos. Vol. 5 *Tecnología. Introducción a la Informática y Diccionario Informático*. 397 p.
 - 11) *Nueva Enciclopedia Temática Planeta*. Planeta, Barcelona, 1997. 14 tomos. Vol. 7 *Tecnología*. 307 p.
 - 12) Real Academia Española. *Diccionario ed la Lengua Española*. RAE, Madrid, 2001. 22° ed. Sitio: <http://www.rae.es>

DOCUMENTOS

- 1) Alianza Mexicana de Cibercafes. Quiénes somos. Sitio: <http://www.amcc.org.mx/>
- 2) AMIPCI (Asociación Mexicana de la Industria Publicitaria y Comercial en Internet). *Estudio de hábitos de los usuarios de Internet en México*. Selec, México, 2002. 20 hj. Sitio: <http://www.amipci.org.mx> Fecha de acceso: 23 de octubre 2003.
- 3) Cámara de Diputados. *Iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Poder Judicial de la Federación. Historia legislativa y parlamentaria. V Administración, 2000.
- 4) Casas Pérez, María de la Luz. *Globalización y soberanía cultural, el problema de la reglamentación en las telecomunicaciones*. Sitio: http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n19/19_mcasa.html.
- 5) Citaris. *Sistema I-go. (Acceso a Internet inalámbrico.) Bienvenida*. Citaris-MVS, México. Sitio: <http://www.citaris.com.mx/igo/bienvenida.html>
- 6) Corral Jurado, Javier. *Discursos y propuestas legislativas*. Sitio: <http://www.senadorcorral.org.mx>
- 7) Díaz Cerón, Enrique y Raúl Topete Corral. *La Normalización de las Telecomunicaciones en México*, fecha de acceso: mayo del 2002. Sitio: www.red.com.mx; Cofotel http://www.cft.gob.mx/frame_inf_telecom.html.
- 8) Federal Communications Commission. *Telecommunications Act of 1996*. Fecha de acceso 19-03-03 al sitio: <http://www.fcc.gov/Reports/tcom1996.txt>.

- 9) Federal Communications Commission. *The controversial US Communications Decency Act (CDA)*
- 10) García Becerra, José Antonio. *El derecho a la información en México.* (documento electrónico sin datos)
- 11) *Libro Verde sobre el Desarrollo del Mercado Común de los Servicios y equipos de Telecomunicaciones* del 30 junio de 1987 (COM87)
- 12) *La Organización Social de los Hackers, el mundo subterráneo de la computación.* <http://www.redjurista.com/>
- 13) Lahera, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas.* Chile, CEPAL, 1999. Citado en www.monografias.com/trabajos7/popu/popu.zip
- 14) Llana González, Paloma. “*Libro Verde*”, fecha acceso 08-02-03 Sitio: <http://www.palomallaneza.com/conferencias>
- 15) Naciones Unidas, Organización de. *Informe sobre el comercio y el desarrollo,* publicado el 16 de febrero del 2000.
- 16) Naciones Unidas. *Resolución 37/92 de la Asamblea General de las Naciones Unidas,* 10 de diciembre de 1982
- 17) NIC México. *Documentos básicos.* Sitio: <http://www.nic.mx/nic/>
- 18) Organización Mundial de Comercio. *Declaración ministerial sobre el comercio de productos de tecnología de la información,* Singapur, 13 de diciembre de 1996; fecha de acceso 19-03-03. Sitio: <http://www.gatt.org/>
- 19) Pérez-Esteve, Rosa y Ludger Schuknecht. *A Quantitative Assessment of Electronic Commerce. World Trade Organization (ERAD),* September, 1999. Fecha de acceso 19-03-03. Sitio <http://www.gatt.org/>
- 20) Telmex. *Historia de la telefonía en México 1878-1991.* Telmex, México, 1992. Sitio: <http://www.cofetel.gob.mx>
- 21) Vera Vallejo, Luis. *La nueva legislación mexicana sobre comercio electrónico en Internet.* AMITI, México, 2000. (mesa de trabajo sobre comercio electrónico) Sitio: <http://www.amiti.org.mx>
- 22) Zakon, Robert H. *Hobbes' Internet Timeline v6.0.* Sitio: <http://www.zakon.org/robert/internet/timeline/>

PUBLICACIONES PERIODICAS

- 1) Anuario Mexicano de Derecho Internacional. México, IIJ-UNAM.
 - Castro Villalobos, José Humberto. *3er Conferencia de las Naciones Unidas sobre el espacio ultraterrestre y el Derecho.* Vol. I, 2001. págs. 97-119
 - Méndez Silva, Ricardo. *La Celebración de los Tratados, genealogía y actualidad constitucional.* Vol. I, 2001. págs. 291-322
- 2) Anuario Jurídico. Nueva Serie. IIJ – UNAM, México.
 - Farra Gebara, Mauricio. *La Ley Federal de Telecomunicaciones.* 1995. págs. 55-60
 - Huerta Ochoa Carla. *Las reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en materia de normalización.* 1997. págs. 59-62
- 3) ARROBA (Revista electrónica # 54); Sitio: <http://www.megamultimedia.com/arroba/>

- 4) Boletín de Política Informática. *Estudio comparativo de algunas leyes internacionales relativas a la firma digital*. INEGI, México, núm. 4, 2001. 26 hjs.
- 5) Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. IJ – UNAM, México. Sitio: <http://www.juridicas.uman.mx/publica/rev/indice.htm?r>
 - Báez Silva, Carlos. *Omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*. Año XXXV, número 105, sep-dic 2002. págs. 741-796
 - Carbonell, Miguel. *Regulación de los medios electrónicos*. Año XXXV, núm. 104 may-ago, 2002. México, UNAM/IJ, 2002. págs. 341-374
 - Carpizo McGregor Jorge y Alonso Gómez-Robledo Verduzco. *Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada*. Año XXXIII, núm. 97 enero-abril 2000. págs. 9-64
 - Díaz Muller, Luis T. *Tecnología y derecho a la intimidad: nuevos desafíos jurídicos*. Año XXX, número 90. sep-dic 1997. págs.
 - Fernández Ruiz, Jorge. *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*. Año XXXIII, núm. 99, sept-dic 2000. págs. 1013-1054
 - Huerta Ochoa, Carla. *Artículos transitorios y derogación*. Año, XXXIV, Núm. 102, sep-dic, 2001. págs.
 - Huerta Ochoa, Carla. *Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano*. Año XXXI, No. 92 mayo – agosto 1998. págs. 367-398
 - López Ayllón, Sergio y Héctor Fix Fierro. *“¡Tan cerca, tan lejos!”*. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999). Año XXXIII, núm. 97, enero-marzo del 2000. págs. 155-268
 - Montero Pascual, Juan José. *La desregulación estadounidense y la última crisis del servicio público en Europa*. Año XXXII, núm. 94. ene-abr 1999. págs. 103-120
 - Ovilla Bueno, Rocío. *Internet y Derecho. De la realidad virtual a la realidad jurídica*. Año XXXI, núm. 92 mayo-agosto 1998. págs. 421-438
 - Rodríguez Puerto, Manuel Jesús. *La interpretación de las leyes y las circunstancias del caso. Una mirada estadounidense*. Año XXXII, núm. 94. ene-abr 1999. págs. 137-176
- 6) Contaduría y Administración, núm. 157, nov-dic-1998. FCA-UNAM, México. Rivera Soler, Ricardo. *Informática y su definición*. págs. 63-89
- 7) Crítica Jurídica. Unidad de Ciencias Políticas de la Facultad de Filosofía de la UAP. México. 1986. Año 3 núm. 4. Torres Charles, Sergio. *¿Qué es la semiótica jurídica?*. págs. 129-145
- 8) Cuaderno de Comunicación. s/d. México. Costa, Joan. *Comunicación e Información*, año 1 núm. 10, abril de 1976. págs. 41-45
- 9) Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tecnología y propiedad intelectual. Año III, núm. 9 septiembre-diciembre de 1988.
 - Negrete Pacheco, Jorge Fernando. *El marco jurídico administrativo de la política tecnológica en México*. pág. 775-837
 - Téllez Valdés, Julio. *Regulación jurídica del bien informacional*. pág. 645-653
- 10) Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1997. LVI Legislatura. *Diario de nov. 94 a ago. de 97*. Primer año legislativo (nov/94-

- ago/95) Tercer Periodo Extraordinario (17/05/95-25/05/95) número de diarios 1 y 4 del 17 y 18 de mayo de 1995. Sitio: <http://www.cddhcu.gob.mx/servdd/debates/ddindex1.htm>.
- 11) Internet world en español, revista para los usuarios de Internet. Año 6, Núm. 5; mayo del 2000. López Soto, Iván. *Portales Internet: el próximo "Big Bang" en el web*. págs. 24-27
 - 12) Mundo Internet. México, año 1, núm. 1, noviembre del 2000.
 - Acevedo, Miroslava. *Charlando sin fronteras*. págs. 43-45
 - López Soto, Iván. *Voz y datos sobre DSL*. pág. 42
 - Vernier, Andrés. *Internet y globalización*. págs. 18-19
 - 13) PC Media. México
 - Arreguín, Miguel. *Redes: Internet por todas partes*. Año VII, núm. 2, 2001. págs. 42-45
 - Chávez Atamoros, Ramón. *Redes: El IPv6 y los límites de la red*. Año VII, núm. 3, 2001. págs. 48-50
 - García Valente, Rodrigo. *Internet sin computadora*. Año VII, núm. 3, 2001. págs. 42-45
 - 14) PCmagazine en español. Vol. 12, núm. 3, marzo del 2001. De Rivera, Laura G. *Frontera Digital. Internet: rebeldes contra comerciantes*. págs. 46-51
 - 15) Periódico Reforma, México. *Sección Interfase*; 7 de junio y 4 noviembre del 2002
 - 16) Revista de la Facultad de Derecho de México. FD – UNAM, México.
 - Arellano García Carlos. *Soberanía y derecho internacional público*. Tomo XXXII, núm. 124-126, julio-diciembre de 1982. págs. 471-514
 - Arteaga Elisur. *Tratados y convenciones en derecho internacional*. Tomo XXXIX, núm. 163-165, enero-junio 1989. págs. 127-136
 - Astudillo Ursúa, Pedro. *Estudios sobre problemas jurídico-económicos*. Tomo XIX, núm. 74; abril-junio de 1969. págs. 171-192
 - Díaz Muller, Luis. *El problema jurídico del estado de seguridad nacional*. Tomo XXX, núm. 115 enero-abril de 1980. págs:133-142
 - Mejía Martha C. *La órbita geoestacionaria*. Tomo XXXVIII, núm. 157-159, enero-junio de 1988. págs. 169-214
 - Zippelius, Reinhold. *La estructura argumentativa de la interpretación de la ley*. Tr. Héctor Fix Zamudio. Tomo XXXI núm. 119 mayo-agosto de 1981. págs. 597-608.
 - 17) Revista del Consumidor. PFC, México, número 313, marzo 2003.
 - 18) ZIF Davis Smart Business para la Nueva economía en español.
 - Aguilera Flores, Margarita. *Resistencia a la modernización*. Año 9, núm. 4, abril del 2002. págs. 74 a 77
 - Molina, Nadia. *Cultura digital vs. brecha digital*. Año 8, núm. 9, septiembre del 2001. págs. 84-88
 - Radar. Tras las huellas de los cibernautas*. Año 8, núm. 1, enero del 2001. págs. 6-7